

Politiebestel in balans?

*Politiek-bestuurlijke sturing, democratische verantwoording,
samenwerking en maatschappelijke inbedding in een nationaal
politiebestel*



Universiteit Leiden

Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. Victor Bekkers (Faculteit Sociale Wetenschappen)
Dr. Arie van Sluis (Faculteit Sociale Wetenschappen)
Dr. Lex Cachet (Faculteit Sociale Wetenschappen)
Drs. Wil Nuij (Faculteit Sociale Wetenschappen)
Jelani Waltheer, BBA (Faculteit Sociale Wetenschappen)

Universiteit Leiden

Dr. Elke Devroe (Faculteit Governance and Global Affairs)
Dr. Ruth Prins (Faculteit Governance and Global Affairs)
Drs. Moniek Akerboom (Faculteit Governance and Global Affairs)

Rotterdam, 27 oktober 2017

VOORWOORD

“Ik vind het heel mooi dat jullie dit onderzoek doen, omdat het al vrij snel na de oprichting van Nationale Politie komt. Dat je toch een eerste blik geeft”, zegt korpschef Erik Akerboom tegen ons, als we hem aan het eind van ons veldonderzoek spreken. En hij voegt er aan toe: “Ik ben zelf wel een aanhanger van het idee dat je toch veel ruimte moet houden in het bestel om die verhoudingen te laten groeien. Ik vind dat de flexibiliteit ook nodig is om het onderscheid (te maken) tussen sentimenten uit het verleden en (de vraag) werkt het nu?” Akerboom geeft hier in een notendop weer waarom we dit onderzoek zo fascinerend maar ook zo lastig hebben gevonden.

Fascinerend was ons onderzoek omdat het zich bezighoudt met thema’s waarvan het belang in onze democratische rechtsstaat moeilijk overschat kan worden: politiek-bestuurlijke en democratische sturing en controle van de politie, effectieve samenwerking tussen de politie en andere partners en adequate maatschappelijke inbedding. De invoering van Nationale Politie heeft voor beide thema’s – governance zowel als samenwerking – ingrijpende consequenties gehad.

Wij zijn zeker niet de eerste onderzoekers die zich, sinds de start van de Nationale Politie, met deze thema’s bezig gehouden hebben. Zonder naar volledigheid te streven waren er al eerder interessante onderzoeken van Jan Terpstra, Pieter Tops en Edward van der Torre. Maar, hun onderzoeken hadden veelal een vrij beperkte scope (burgemeesters, basisteams) en hadden - qua timing - vaak ernstig last van het feit dat binnen het bestel nog alles in beweging en ontwikkeling was. Dat gold ook of misschien wel des te sterker voor de afzonderlijke evaluatie van de eenheid Oost-Nederland. Onder druk van de Kamer vond die immers al na drie jaar plaats.

Ons onderzoek komt, verhoudingsgewijs, op een wat later moment en heeft een bredere scope dan de eerdere onderzoeken. Maar we hebben wel dankbaar gebruik gemaakt van de inzichten die onze voorgangers te bieden hadden. Met Jan Terpstra heeft ook een vruchtbare uitwisseling van kritische gedachten plaatsgevonden in het kader van zijn literatuurstudie voor de commissie¹.

Dat brengt ons op het punt dat dit een even fascinerend als lastig onderzoek was. Onze onderzoeksperiode ligt weliswaar een jaar of vier na de start van de invoering van Nationale Politie maar Erik Akerboom heeft toch gelijk dat het onderzoek – zeker voor een evaluerend onderzoek - ‘vrij snel’ komt. De invoering van Nationale Politie is immers van meet af aan een meerjarig project geweest en de minister van VenJ heeft gaandeweg – en door ervaring wijs geworden – ook nog besloten het invoeringstempo aanzienlijk te matigen; de zogenaamde Herijking.

Voor ons onderzoek – dat grofweg de periode september 2016 tot juli 2017 besloeg – betekent dit dat we op een nog steeds volop rijdende trein zijn gestapt.

¹ De commissie is de door de minister van VenJ in 2013 ingestelde Commissie Evaluatie Politiewet 2012, naar

We hebben onderzoek gedaan in een veld dat nog sterk in beweging was en dat, ook tijdens ons onderzoek, vaak nog aanzienlijk veranderde. Het volstaat dan ook niet om te zeggen dat ons onderzoek een momentopname is. Dat zou een te statisch beeld schetsen. Het is beter om te stellen dat we ongeveer een jaar meegekeken en meebewogen hebben met een veld dat nog volop in beweging was. Daarmee ontstaat eerder een film van een bepaalde periode in het ontwikkeltraject dan een foto. Maar, het betekent ook dat het veld zelf ook verder is blijven bewegen, na afronding van ons veldwerk. Dat is onvermijdelijk. Het is ook goed. Het past bij de wens van Akerboom om 'verhoudingen te laten groeien'.

Serius onderzoek ligt vaak gevoelig in een onderzoeksveld. Dat geldt des te sterker als het veld zelf – in ons geval gevormd door politie, OM, bestuur, politiek en partners van de politie – zelf nog volop aan het zoeken en ontwikkelen is. Begrijpelijkerwijs is dan niet iedereen even enthousiast als er ook nog kritische pottenkijkers van buiten langs komen. Die weerstand was her en der wel eens voelbaar maar niet zodanig dat het ons onderzoek in de problemen heeft gebracht. Juist door de combinatie van vele uiteenlopende onderzoeksmethoden – triangulatie – denken wij zonder voorbehoud een valide beeld op te hebben kunnen bouwen.

De Rotterdams-Leidse onderzoekers groep die dit (deel) onderzoek heeft gedaan is de commissie Kijken buitengewoon erkentelijk voor de opdracht om dit onderzoek uit te voeren. Het bood ons de gelegenheid een nieuwe stap te zetten in een al lang(er) bestaande traditie van onderzoek naar politiek-bestuurlijke sturing en controle van de politie; in Nederland en internationaal vergelijkend.

Binnen de commissie Kijken willen wij zeer in het bijzonder onze directe begeleiders – Paul 't Hart en Peter van Uhm – hartelijk bedanken voor hun kritische maar altijd weer constructieve commentaar. We hebben veel aan hun suggesties gehad.

Een bijzonder woord van dank past ook jegens de secretaris van de commissie Kijken, Willemien de Jongste. Zij was voor ons niet alleen de brug naar de commissie maar in veel opzichten ook naar ons onderzoeksveld. Zonder haar helpende en bemiddelende rol had dit onderzoek nooit dit resultaat opgeleverd. We zijn haar daar zeer erkentelijk voor. We kijken ook terug op een bijzonder prettige samenwerking.

In ons onderzoeksveld – politie, OM, bestuur en politiek, samenwerkingspartners - zijn we veelal welwillend en behulpzaam ontvangen. Maar soms zijn we ook met enige achterdocht bejegend en in een enkel geval ontbrak de bereidheid om ons te woord te staan. Achterdocht bleek onder meer uit het feit dat in sommige gremia uitgebreid onderling werd afgestemd, alvorens te reageren op onze vragen. Een gebrek aan bereidheid ons te woord te staan hebben we vooral ervaren bij sommige leden van de Tweede Kamer. Dit is niet alleen teleurstellend, maar leidt er helaas ook toe dat ons beeld van het functioneren van dit belangrijke gremium in ons onderzoek vrij summier blijft.

Wat echter overheerst is de bereidheid van velen om ons te woord te staan of anderszins van informatie te voorzien. Binnen vele gremia en op vele niveaus. Wij kunnen ze hier onmogelijk allemaal met naam en toenaam noemen.

We zijn hen oprecht zeer erkentelijk voor hun bereidheid tijd, soms veel tijd, voor ons vrij te maken en ons te voorzien van allerlei relevante documenten. We zijn niet alleen onder de indruk geraakt van hun gemotiveerdheid om iets moois van het nieuwe bestel te maken. We hebben ook geconstateerd dat betrokkenen ook zelf reflexief en kritisch zijn ten opzichte van waar ze aan werken: de verdere invoering van Nationale Politie. Dat lijkt ons uiterst waardevol voor de toekomst van het bestel.

Al diegenen die ons, in welke vorm dan ook, van informatie hebben voorzien of anderszins hebben geholpen, willen wij op deze plaats graag van harte bedanken. Het klinkt als een platitude maar zonder hun medewerking zou dit onderzoek onmogelijk tot een goede afronding zijn gebracht.

Wij zijn onze universiteiten - Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit Leiden - en onze departementen – DPAS (Bestuurskunde en Sociologie) in Rotterdam en FGGA (Governance and Global Affairs) in Leiden/Den Haag – erkentelijk voor de ruimte die ons geboden is om dit onderzoek uit te voeren.

Dit onderzoek is sterk gemotiveerd door ons aller overtuiging dat de politie binnen onze samenleving uitermate belangrijke en gevoelige functies vervult, op zeer uiteenlopende niveaus: ‘van wijk tot wereld’. De uitoefening van de zwaarmacht van de overheid – maar ook van allerlei andere politietaken - vergt goede sturing en controle, goede ‘checks and balances’ en goede samenwerking van de politie met vele ander organisaties. Het vergt ook adequate maatschappelijke inbedding van de politie en een evenwichtige verdeling van politiecapaciteit en – aandacht voor zowel de (inter)nationale, regionale en lokale context.

Goed regelen van al deze kaders waarbinnen de politie haar werk doet, is voor ons de kern van het politiebestedel. Het maakt het bestel relevant maar ook kwetsbaar.

Wij hopen met dit onderzoek een bijdrage te hebben geleverd aan het, op termijn, zo adequaat en robuust mogelijk maken van het politiebestedel. Iedere burger of bestuurder heeft daar belang bij, ongeacht de vraag of hij ooit voor of tegen het nationale politiebestedel was.

De onderzoekers

Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. Victor Bekkers (Faculteit Sociale Wetenschappen)
Dr. Arie van Sluis (Faculteit Sociale Wetenschappen)
Dr. Lex Cachet (Faculteit Sociale Wetenschappen)
Drs. Wil Nuij (Faculteit Sociale Wetenschappen)
Jelani Waltheer, BBA (Faculteit Sociale Wetenschappen)

Universiteit Leiden

Dr. Elke Devroe (Faculteit Governance and Global Affairs)
Dr. Ruth Prins (Faculteit Governance and Global Affairs)
Drs. Moniek Akerboom (Faculteit Governance and Global Affairs)

Rotterdam, 27 oktober 2017

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
INLEIDING	15
Doelstelling en afbakening onderzoeksontwerp	15
Multi-level governance.....	16
Methodologie	17
Breedteonderzoek.....	17
Diepteonderzoek	18
Beperking van het onderzoek.....	19
Opbouw van dit rapport	20
DEEL I: RESULTATEN, CONCLUSIES EN REFLECTIE	23
1. RESULTATEN VAN BREEDTE- EN DIEPTEONDERZOEKEN	25
1.1. Politiek-bestuurlijke sturing en democratische verantwoording	25
1.1.1. Overlegstructuren	25
1.1.2. Eenheid – deelvragen 10, 11	27
1.1.3. District	29
1.1.4. Lokaal – deelvraag 22	30
1.2. Beleidsdoelstellingen – deelvragen 2, 12	32
1.2.1. Landelijk	32
1.2.2. Eenheid – deelvraag 2	32
1.2.3. District – deelvraag 2, 12.....	34
1.2.4. Lokaal – deelvraag 2, 12	34
1.3. Rol regioburgemeester – deelvraag 9	35
1.4. Oriëntatie op lokaal gezag – deelvragen 5, 15, 18, 20, 27.....	36
1.4.1. Landelijk	36
1.4.2. Eenheid.....	37
1.4.3. District	37
1.4.4. Lokaal - deelvragen 15, 20, 27.....	38
1.5. Sturing – deelvragen 4, 17, 24	39
1.5.1. Landelijk - deelvraag 4.....	39

1.5.2. Eenheid – deelvraag 17	42
1.5.3. District	42
1.5.4. Lokaal – deelvraag 24	43
1.6. Democratische verantwoording - deelvragen 7, 19, 21, 26.....	43
1.6.1. Landelijk – deelvraag 7	43
1.6.2. Lokaal – deelvraag 21, 26	44
1.7. Samenwerking - deelvragen 16, 23A en 23B	45
1.7.1. Beeld uit de landelijke enquête.....	45
1.7.2. Beeld uit de focusgroepen	46
1.7.3. Knelpunten	46
1.7.4. Specifieke samenwerkingsdomeinen	47
1.7.5. Samenvattend beeld	49
1.8. Maatschappelijke inbedding - deelvragen 6, 13, 14,15 en 25	49
1.8.1 Beeld uit de landelijke enquête.....	49
1.8.2. Beeld uit de focusgroepen	52
1.9. Klachtenbehandeling	52
1.9.1. Aard en omvang van de klachten	52
1.9.2. Proces klachtenregeling	52
1.9.3. Kwaliteit klachtenregeling	53
1.9.4.Effecten politieorganisatie / - beleving politiemedewerkers	53
1.9.5. Burgemeester en klachtenregeling	53
1.9.6. Klachtencommissie.....	54
2. CONCLUSIES EN REFLECTIE. POLITIEBESTEL IN BALANS?	55
2.1. Landelijke, eenheids- en lokale sturing	55
2.2. Landelijke en lokale targets	56
2.3. Balans tussen bestuur en OM.....	57
2.4. Uniformiteit en variëteit.....	58
2.5. Landelijk beheer en beleid en lokaal gezag: Het LOVP	58
2.6. Regioburgemeester	58
2.7.Bottom-up en top-down.....	58
2.8. Politiek-bestuurlijke sturing en democratische controle.....	59
2.9. Landelijke en lokale democratische controle	59

2.10. Intern en extern.....	59
2.11. Centralisatie versus decentralisatie.....	60
2.12. Van ‘centralist mode’ naar ‘multi-level governance mode’?.....	61
BIJLAGE I: CLUSTERING VAN ONDERZOEKSVRAGEN	63
DEEL II: DEELONDERZOEKEN	65
3. LITERATUURONDERZOEK	67
3.1 Vooraf. Begripsverduidelijking en afbakeningen.....	67
3.1.1 Organisatie van de Nationale Politie	67
3.1.2. Landelijke eenheid en regionale eenheden	68
3.1.3. Districten en basisteams	69
3.1.3. Governance	71
3.1.4. Maatschappelijke inbedding	73
3.1.5. Afbakening: samenwerking en burgerbetrokkenheid.....	75
3.2. De Politiewet 2012: bedoelingen en ambities.....	75
3.2.1 Bestuurlijke governance.....	75
3.2.2 Maatschappelijke inbedding: ambities van de Nationale Politie	82
3.3. De Politiewet 2012 in de praktijk: bevindingen van onderzoek	86
3.3.1. Bestuurlijke governance.....	86
3.3.2. Maatschappelijke inbedding	103
3.3.3. Samenvattend beeld	113
Primaire bronnen	114
Websites:.....	114
Wetenschappelijke onderzoek/commentaren nieuwe politiebestedel	114
4. Inhoudsanalyse van vakbladen en kranten	121
4.1. Doelstelling inhoudsanalyse	121
4.1.1. Verantwoording dataverzameling en analyse.....	121
4.1.2. Leeswijzer.....	122
4.2. Algemene bevindingen.....	122
4.2.1. Bestuurlijke governance.....	123
4.2.2. Maatschappelijke inbedding	123

4.2.3. Overige sentimenten.....	124
4.2.4. Aard van sentimenten	125
4.2.5. Uitingen naar functiegroep	126
4.2.6. Tijdverloop sentimenten	126
4.3. Politiefunctionarissen	128
4.3.1. Korpsleiding.....	129
4.4 Politieke gezagsdragers	136
4.4.1. Burgemeesters	137
4.5. Minister en ambtenarenapparaat	143
4.5.1. Beheer	143
4.5.2. Structuur	143
4.6. Controlerende actoren	144
4.6.1. Beheer	144
4.7. Justitiële actoren	145
4.8. Burgers	146
4.8.1. Gezag.....	147
4.8.2. Beheer	147
4.8.3. Structuur	148
5. Landelijke enquête.....	149
5.1. Doelstelling enquête en beantwoording deelvragen	149
5.2. Respons	149
5.2.1 Representativiteit.....	150
5.2.2. Leeswijzer.....	151
5.3. Samenwerking op lokaal niveau	151
5.4. Maatschappelijke inbedding op lokaal niveau	152
5.4.1. Basisteams: capaciteit en functioneren	152
5.4.2. De zichtbaarheid van de politie en de betrokkenheid van burgers.....	154
5.4.3. Lokaal maatwerk	156
5.5. Politiek-bestuurlijke sturing en democratische verantwoording	158
5.5.1. Prioriteitsstelling: het lokaal veiligheidsplan.....	158
5.5.2. Sturing	162
5.5.3. Overlegstructuren	163

5.5.4. Democratische controle en verantwoording	168
5.6. Analyse: eenheidsniveau	172
5.6.1. Politiek-bestuurlijke sturing en democratische verantwoording	172
5.6.2. Prioriteitsstelling: het regionaal beleidsplan	173
5.6.3. Sturing	177
5.6.4. Overlegstructuren	179
5.6.5 Democratische controle en verantwoording	181
5.6.6. Winst- en knelpunten op eenheidsniveau	184
5.7. Politiek-bestuurlijke sturing en democratische verantwoording	187
5.7.1. Prioriteitsstelling: de landelijke veiligheidsagenda	187
5.7.2. Sturing	187
5.7.3. Overlegstructuren	191
5.7.4 Democratische controle en verantwoording	193
5.7.5 Winst- en knelpunten op landelijk niveau	194
5.8. Overige opmerkingen	196
Bijlage II: Figuren	201
6. CASUS ZEELAND -WEST-BRABANT	295
6.1. Beschrijving van de organisatie- en de governance-structuur	295
6.1.1. Territoriale verscheidenheid	295
6.1.2. Organisatie	295
6.1.3. Governance	299
6.1.4. Veranderingen in de governance-structuur vanaf halverwege 2016	301
6.2. Bevindingen van het veldwerk	304
6.2.1. Samenstelling van de eenheid	304
6.2.2. Naar een andere governance-structuur: achtergrond	305
6.2.3. Districtsniveau	306
6.2.4. Lokaal niveau: sturing	309
6.2.5. Lokaal niveau: verantwoording	316
6.2.6. Openbaar Ministerie	317
6.2.7. Beleidsplanning	321
6.2.8. Interne sturing in relatie tot de governance	323
6.2.9. Samenvattend beeld	324

7. DE EENHEID DEN HAAG	329
7.1. Beschrijving van de organisatie- en de governance-structuur	329
7.1.1. Het werkgebied van de eenheid	329
7.1.2. Organisatie	330
7.1.3. Governance	335
7.2. Bevindingen van het veldonderzoek	338
7.2.1. Samenstelling van de eenheid.....	338
7.3. Eenheid.....	339
7.3.1. Regionaal Bestuurlijk Overleg	339
7.3.2. Eenheidsdriehoek, gezag en beheer	340
7.3.3. Regioburgemeester en eenheidschef	341
7.3.4. Interne sturing in relatie tot de governance	342
7.4. District	343
7.4.1. Districtscolleges en bestuurlijke portefeuillehouders.....	343
7.4.2. Districtelijke stuurploegen	345
7.5. Lokaal.....	345
7.5.1. Lokale driehoek	345
7.5.2. Democratische controle door gemeenteraad	347
7.6. Beleid en prioriteiten.....	349
7.7. Samenvattend beeld.....	351
7.7.1. Governance structuur	351
7.7.2. Eenheidsniveau	352
7.7.3. Districtsniveau.....	352
7.7.4. Lokaal niveau.....	352
7.7.5. Beleid en prioriteiten	353
8. SAMENWERKING	355
8.1. Informatievoorziening	355
8.1.1. Maatschappelijk domein	355
8.1.2. Justitieel domein	359
8.2. Schaalvergroting.....	360
8.2.1. Maatschappelijk domein	360

8.2.2. Justitieel domein	363
8.3. Kwaliteit.....	364
8.3.1. Maatschappelijk domein	364
8.3.2. Justitieel domein	366
9. MAATSCHAPPELIJKE INBEDDING	369
9.1. Lokale zichtbaarheid.....	369
9.1.1. Maatschappelijk en justitieel domein	369
9.2. Aanspreekbaarheid.....	371
9.2.1. Maatschappelijk domein	371
9.2.2. Justitieel domein	372
9.2.3. Lokaal maatwerk	373
9.3. Hoe functioneert de klachtenbehandeling.....	374
9.3.1. Aard en aantal klachten	375
9.3.2. Proces van klachtbehandeling.....	375
9.3.3. Kwaliteit klachtbehandeling	377
9.3.4. Effecten van klachten	377
9.3.5. Burgemeester en klachtenregeling	378
9.3.6. Klachtencommissie.....	378
9.4. Overige inzichten – kansen en beperkingen van de Nationale Politie	379
9.4.1. Sturingskracht	379
9.4.2. Personeel.....	379
9.4.3. Samenwerking op lokaal niveau.....	380
Bijlage III: Lijst met geïnterviewden	381

INLEIDING

Met de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 zijn vanaf 1 januari 2013 de 25 voormalige regiokorpsen, het Korps landelijke politiediensten (KLpD), de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VTsPN) en alle andere bovenregionale voorzieningen opgegaan in één nationaal politiekorps dat wordt aangestuurd door één landelijke korpschef met één landelijke korpsleiding.

Drie jaar na het inwerkingtreden van de Politiewet 2012, schrijft deze voor², dat er een eerste evaluatie in de eenheid Oost-Nederland uitgevoerd dient te worden, omdat er twijfels bestonden over de werkbaarheid van een eenheid die oorspronkelijk 81 gemeenten telde. Hierover werd in september 2015 een evaluatierapport uitgebracht (Jacobs e.a., 2015).

De commissie Evaluatie Politiewet 2012 heeft ten behoeve van omvattend onderzoek naar de werking van de Politiewet 2012 in de praktijk³ besloten vervolgonderzoek te laten uitvoeren in de vorm van een viertal thematische deelonderzoeken. Dit deelonderzoek, één van de vier, dat is uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit Leiden, richt zich op de politiek-bestuurlijke sturing en democratische verantwoording, samenwerking en maatschappelijke inbedding van de Nationale Politie.

Doelstelling en afbakening onderzoeksontwerp

In dit rapport staat de vraag centraal hoe de Politiewet 2012 in de praktijk is geïmplementeerd en welke consequenties zich voordoen voor de politieorganisatie en voor de verschillende externe partijen die bij het politiewerk betrokken zijn.

De startnotitie van dit onderzoek bevatte 27 onderzoeksvragen (zie Bijlage 1). Deze zijn ingedeeld in lokaal, regionaal en landelijk niveau. In dit onderzoek hebben we de door de opdrachtgever afgebakende 27 deelvragen opnieuw geclusterd. Ze bevatten een indeling in de verticale dimensie van het bestel (sturing en controle) en de horizontale dimensie (samenwerking). We onderscheiden binnen de 27 deelvragen drie hoofdthema's ('topics') die in het hele onderzoeksdesign de hoofdrol spelen, namelijk:

1. Politiek-bestuurlijke sturing en politiek-democratische verantwoording
2. Samenwerking tussen politie en maatschappelijke partners
3. Maatschappelijke inbedding van de politie

De hoofdvraag die aan dit onderzoek ten grondslag ligt, luidt: *“Hoe kan de werking van de Politiewet 2012 inzake de thema's (1) politiek bestuurlijke sturing en politiek-democratische verantwoording, (2) samenwerking en (3) maatschappelijke inbedding, worden geëvalueerd?”*

² Artikel 74 lid 2 Politiewet 2012. Met de daar opgenomen verwijzing naar de artikelen 5 en 11 van de Wet op de rechterlijke indeling, wordt de politie-eenheid Oost-Nederland bedoeld.

³ Artikel 74 lid 1 Politiewet 2012.

Bij de bestudering van de politiek-bestuurlijke sturing en politiek-democratische verantwoording van de Nationale Politie wordt een onderscheid gemaakt tussen de formeel-juridische inrichting en beoogde werking en de feitelijke werking van het politiebestedel. Met behulp van dit onderscheid worden de structuur voor de besturing van de politie, de politiek-bestuurlijke sturing en de wijze waarop de democratische controle en verantwoording zijn georganiseerd, onderzocht.

Bij de bestudering van de samenwerkingsverbanden van de Nationale Politie worden vormen van (min of meer) geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen de politie en andere maatschappelijke organisaties in het kader van bovenlokale of landelijke beleidsprogramma's of lokaal veiligheidsbeleid meegenomen. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de effecten van de geografische indeling van het nieuwe bestel, de uitwisseling van informatie tussen de Nationale Politie en haar maatschappelijke en justitiële partners en wordt de kwaliteit van de samenwerking nader onderzocht.

De maatschappelijke inbedding van het politiebestedel wordt gevormd door de lokale verankering en de maatschappelijke legitimering van de politieorganisatie in de samenleving. Deze lokale verankering manifesteert zich in de responsiviteit van de politie om alert en kundig in te spelen op wensen en behoeften die binnen de samenleving (of delen daarvan) leven. In dit onderzoek worden de betrokkenheid van burgers bij de politie en de aanpak van (on)veiligheid, de vormgeving van lokaal maatwerk, de zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van wijkagenten en het functioneren van de klachtenregeling bestudeerd om de maatschappelijke inbedding van het politiebestedel te kunnen beoordelen.

Multi-level governance

Het theoretisch uitgangspunt van dit onderzoek is een visie op de verandering van het politiebestedel als multi-level vraagstuk. De essentie daarvan is dat wordt onderzocht hoe politiek-bestuurlijke sturing en politiek-democratische controle op verschillende niveaus elkaar beïnvloeden en met elkaar in wisselwerking staan. De werking van het politiebestedel kan slechts volledig begrepen worden indien alle onderdelen van het politiebestedel in onderlinge samenhang bestudeerd worden.

Een multi-level benadering richt daarnaast de focus op mechanismen voor verticale integratie waarmee de verschillende niveaus met elkaar worden verbonden. Het bestuurlijke gezag over de politie en de democratische controle op de politie moeten immers op zowel nationaal, regionaal als (boven) lokaal niveau recht doen aan zowel nationale als lokale belangen en gezichtspunten ten aanzien van de politie en aan bestuurlijke en aan justitiële belangen en gezichtspunten. Balans is daarom een cruciale notie in een stelsel van multi-level governance.

Noch het nationale, noch het regionale en noch het (boven) lokale niveau is daarbij de primaire insteek. Het impliceert een benadering van twee kanten, heen en weer gaand van 1) lokaal naar regionaal (eenheid) en nationaal en 2) van nationaal naar regionaal (eenheid) en lokaal (bottom-up en top-down). Tegen het licht van deze benadering wordt in dit onderzoeksrapport de werking van de Politiewet 2012 beoordeeld.

Methodologie

Dit onderzoek combineert een breedte- en dieptestudie. Het breedteonderzoek omvat een evaluatie met een landelijke reikwijdte op basis van literatuuronderzoek, een inhoudsanalyse van vak- en dagbladen, een internetenquête en focusgroepen.

Het diepte-onderzoek omvatte casusonderzoek in twee politie-eenheden, interviews met actoren die op landelijke niveau betrokken zijn bij de sturing van de politie en groepsgesprekken in drie eenheden, als aanvulling op het casusonderzoek.

Breedteonderzoek

Het breedteonderzoek is gestart met een secundaire analyse van bestaand materiaal (zowel primaire bronnen over de Nationale Politie als wetenschappelijke onderzoeken) om een beeld te krijgen van de bedoelingen van de Politiewet 2012 (de formeel-juridische inrichting en de beoogde werking van het bestel) en van de eerste ervaringen (feitelijke werking) met het nieuwe bestel. Ook hebben we dit onderdeel gebruikt om de drie hoofdthema's van ons onderzoek af te bakenen en te preciseren. We hebben gebruik gemaakt van documenten over de algemene inrichting van het bestel, de organisatie van de politie en de governance (o.a. Politiewet, 2012; Ontwerpplan Nationale Politie, 2011; Wassenaars notitie (2011); Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie; Inrichtingsplan, 2012; Realisatieplan Nationale Politie, 2012; Actualisatie Realisatieplan Nationale politie, 2014 definitieve versie mei 2014; Herijkingsnota, 2015, en; Notitie Governance 1.0 (2016). Deze stukken bevatten informatie over het wettelijke en beleidsmatige ontwerp van relevante onderdelen van de Politiewet 2012 en het politiebestedel. Ook maken we gebruik van interpretaties van deze bronnen door wetenschappers.

Het overzicht van de feitelijke werking van het bestel in de praktijk baseren we op een (bescheiden) aantal empirisch- wetenschappelijke onderzoeken dat sinds de invoering van de Politiewet 2012 is uitgevoerd. Bij elkaar geven deze onderzoeken iets van een beeld – hoe voorlopig ook - van de feitelijke werking van het nieuwe politiebestedel. In aanvulling hierop maken we ook gebruik van beschouwingen, reflecties en commentaren van wetenschappers en politieonderzoekers met betrekking tot het nieuwe bestel.

In het kader van de breedtestudie van dit evaluatieonderzoek is een inhoudsanalyse van een selectie van vakbladen en kranten uitgevoerd. De bedoeling van dit onderdeel was om bestaande percepties en sentimenten onder vertegenwoordigers van politie, justitie en het bestuur over de bestuurlijke governance bij de Nationale Politie in kaart te brengen. Daarnaast zijn ook sentimenten van Nederlandse burgers meegenomen in deze analyse.

Om een landelijk en algemeen beeld te vormen van de politiek bestuurlijke sturing en de democratische verantwoording binnen het bestel van de Nationale Politie hebben we een internetenquête uitgevoerd. Deze landelijke enquête beoogt systematisch vergelijkbare informatie te verzamelen over hun visie op en ervaringen met de politiek-bestuurlijke sturing en controle binnen het bestel. De onderzoekspopulatie bestond uit:

gemeenteraadsleden (leden commissies Openbare Orde & Veiligheid), burgemeesters, regioburgemeesters, officieren van Justitie, hoofdofficieren van justitie, chefs van basisteams, districtscheFs en eenheidscheFs.

Om inzicht te verkrijgen in veranderingen, mogelijke problemen en nieuwe kansen die zijn ontstaan in de samenwerking tussen de politie en haar maatschappelijke partners en de maatschappelijke inbedding van de politie als gevolg van de invoering van de Nationale Politie, zijn twee landelijke focusgroepen georganiseerd. De focusgroepen omvatten twee afzonderlijke sessies met deelnemers uit het maatschappelijke en het justitiële domein. Het ging om stakeholders die vanuit een landelijke positie of landelijke perspectief een overall-beeld hebben van samenwerkingsverbanden die meestal op lokaal of bovenlokaal niveau opereren, maar wel binnen landelijke kaders.

Diepteonderzoek

Binnen het diepte-onderzoek is een vergelijkend casuonderzoek verricht binnen twee eenheden van de Nationale Politie; de eenheid Den Haag en de eenheid Zeeland-West-Brabant. De eenheid Den Haag beslaat een Randstedelijk gebied met gemeenten van verschillende omvang waaronder Den Haag als een van de grootste steden in Nederland. Met deze casu selecteren we een eenheid met grootstedelijke veiligheidsproblematiek. De eenheid Zeeland-West-Brabant betreft een relatief groot gebied buiten de Randstad, met daarbinnen twee grote gemeenten (Tilburg en Breda). De eenheid beslaat een relatief groot aantal steden van minder grote omvang en kent daarnaast ook uitgestrekte plattelandsgebieden. Met deze casu selecteren we een grote en zeer diverse eenheid met uiteenlopende veiligheidsproblemen waaronder stevige, deels grensoverschrijdende drugsproblematiek.

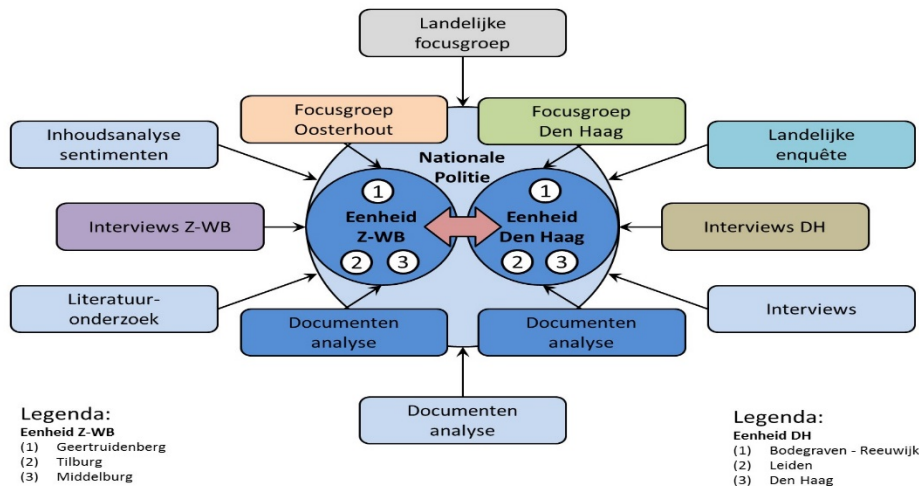
Binnen elke eenheid hebben we een selectie gemaakt van gemeenten, namelijk de grootse gemeente (met regioburgemeester), een middelgrote gemeente en een kleine gemeente. Op deze wijze vergelijken de werking van het politiebestedel in gemeenten onder uiteenlopende condities, zoals de aan- of afwezigheid van een regioburgemeester en het aandeel van het basisteam. Het landelijke niveau bestuderen we door per geselecteerde eenheid en gemeente de verhouding tot en samenwerking met landelijke onderdelen van het politiebestedel te onderzoeken.

In de dieptestudie heeft dataverzameling plaatsgevonden op gemeentelijk-, eenheids- en landelijk niveau op basis van primaire documenten, interviews en focusgroepen met justitiële en maatschappelijke stakeholders van de desbetreffende eenheid.

Als aanvulling op het breedteonderzoek en het casuonderzoek in twee eenheden waren groepsgesprekken gepland met politiek-bestuurlijke actoren in drie eenheden die niet werden onderworpen aan casuonderzoek.

Ter bevordering van de structuur en repliceerbaarheid van dit onderzoek is voor iedere datacollectie- en analysemethode gebruik gemaakt van een protocol. De analyse van de verzamelde kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksdata heeft plaatsgevonden met behulp

van software. De onderzoekers hebben daarbij een codeerschema opgevolgd en ter controle van mogelijke bias hebben de onderzoekers onderzoeksstappen herhaald.



Figuur 1: visualisatie van het onderzoeksontwerp

Beperking van het onderzoek

Niet alle voorgenomen onderdelen van dit onderzoek zijn uitgevoerd. Een consequentie van onze ‘multi-level’ benadering is dat we geen apart onderzoek uitvoeren op het internationale niveau. Om deze reden zijn deelvragen 3 en 8 in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

Na overleg met de begeleidingscommissie zijn de aanvullende groeps gesprekken in drie eenheden (‘spiegelcases’) uiteindelijk niet gevoerd. De landelijke enquête had al veel extra informatie opgeleverd. Bovendien leek er een zekere ‘onderzoeksmoeheid’ op te treden in het veld. Daarom is besloten niet nog meer beslag te leggen op tijd van politiemensen.

Onze benadering was om vanuit de gesprekken in de eenheden de relatie met landelijke onderdelen zoals de Landelijke Eenheid te onderzoeken. Dit is echter voor ons gedurende dit onderzoek een ‘black box’ gebleven. De Landelijke Eenheid kwam ook niet aan de orde en werd slechts zelden genoemd in de interviews met onze respondenten in de eenheden waar het casusonderzoek plaatsvond.

Hetzelfde geldt voor andere functionele onderdelen op eenheidsniveau zoals de divisie Regionale Recherche en delen van de DROS (divisie Regionale Ondersteuning), terwijl er toch ook daar in zekere zin sprake is van governance (achtige) structuren. Ook is in deze onderdelen van de Nationale Politie op vele plaatsen en in vele vormen sprake van samenwerking met partners. Feitelijk heeft de focus in dit onderzoek –voor zover het de organisatie betreft - gelegen op de ‘blauwe kern’ van de Nationale Politie en wel de lijn van korpsleiding en staf, via eenheden, districten naar de basisteams.

Het beeld van Tweede Kamerleden op het politiebestedel hebben wij helaas moeten baseren op minder gesprekken dan wij hadden gepland. Het bleek erg lastig Kamerleden te bewegen aan dit onderzoek mee te werken.

Het casusonderzoek in de twee eenheden heeft zich beperkt tot drie gemeenten per eenheid. We claimen niet dat we hiermee de praktijken en ervaringen in de eenheden volledig in beeld hebben gebracht.

Tot slot merken wij op, dat enkele specifieke thema's op het gebied van samenwerking en maatschappelijke inbedding (internationale samenwerking, relatie met veiligheidsregio's en met de zittende magistratuur, slechts summier in dit onderzoek konden worden meegenomen, vanwege het aanzienlijke aantal afmeldingen van (vertegenwoordigers van) organisaties die we voor deze focusgroepen hadden benaderd.

Opbouw van dit rapport

De opbouw van dit rapport is als volgt. In Deel I presenteren we de overallbevindingen en conclusies van ons onderzoek om zo te komen tot een antwoord op de deelvragen. Voor de overzichtelijkheid hebben we de deelvragen binnen de drie hoofdthema's geclusterd naar de volgende thema's:

- Het functioneren van nieuwe en bestaande overlegstructuren op landelijk, eenheids-, districts- en lokaal niveau (*deelvragen 1, 10, 11, 22*).
- De prioritering van landelijke, regionale en lokale beleidsdoelstellingen (*deelvragen 2, 12*).
- De rol van de regioburgemeester (*deelvraag 9*).
- De positionering van het lokale gezag (*deelvragen 5, 15, 18, 20 en 27*).
- De sturing op de politieorganisatie (*deelvragen 4, 17 en 24*).
- De aanwezige voorzieningen ten aanzien van de democratische verantwoording over de politieorganisatie (*deelvragen 7, 19, 21 en 26*).
- Samenwerking (*deelvragen 16, 23a en 23b*).
- Maatschappelijke inbedding (*deelvragen 6, 13, 14, 15 en 25*).

We sluiten Deel I af met een reflectie op de gerapporteerde onderzoeksresultaten en koppelen deze terug op het centrale onderwerp van dit onderzoek, de 'balans in het politiebestedel'.

Deel II bevat de rapportages van de deelonderzoeken die we hebben verricht. Op hoofdlijnen houden we hierin de indeling in breedte- en diepteonderzoeken aan.

Hoofdstuk 3 geeft de resultaten weer van de literatuurverkenning en gaat nader in op de afbakening van de thema's die wij in dit onderzoek onderscheiden. Daarnaast worden de belangrijkste veranderingen in de organisatie en de governance van de politie die de Politiewet 2012 met zich meebrengt op een rij gezet. Ook worden de resultaten van wetenschappelijk empirisch onderzoek over het nieuwe bestel geïnventariseerd en geanalyseerd.

Hoofdstuk 4 bevat de bevindingen en conclusies van de inhoudsanalyse van de periodieken en vakbladen.

Hoofdstuk 5 bevat de bevindingen en conclusies van de landelijke enquête.

In hoofdstuk 6 en 7 presenteren we de bevindingen en conclusies van het diepteonderzoek, in het casusonderzoek in de eenheden Zeeland-West-Brabant (6) en Den Haag (7).

In hoofdstuk 8 en 9 gaan we in op de bevindingen en conclusies ten aanzien van de thema's samenwerking (8) en maatschappelijke inbedding (9). De belangrijkste bronnen voor deze hoofdstukken zijn de bevindingen van de landelijke focusgroep en die van de focusgroepen in de beide eenheden. Maar ook bevindingen uit interviews zijn hierin meegenomen. Voor een antwoord op deelvraag 13 (hoe functioneert de klachtenregeling?) hebben we, naast wat ons hierover tijdens het veldonderzoek bekend werd, ook diverse documenten bestudeerd.

DEEL I: RESULTATEN, CONCLUSIES EN REFLECTIE

1. RESULTATEN VAN BREEDTE- EN DIEPTEONDERZOEKEN

1.1. Politiek-bestuurlijke sturing en democratische verantwoording⁴

1.1.1. Overlegstructuren

Landelijk – deelvraag 1

Volgens betrokkenen functioneerde het art. 19-overleg, nu Landelijk Overleg Veiligheid en Politie, LOVP geheten, oorspronkelijk allerm minst probleemloos. Maar het lijkt zich inmiddels een belangrijke plaats te verwerven als interface tussen gezag en beheer en tussen sleutelfiguren en beleidsdoelstellingen op landelijk, eenheids- en lokaal niveau.

Voorheen werden de stukken voor het LOVP voorbereid in een ‘onderonsje’ van departement en politie en werden de gezagspartners pas in een laat stadium betrokken. Dit leidde bij hen tot ontevredenheid omdat zij zich geïsoleerd voelden van de daadwerkelijke discussies en besluitvorming. Op het punt van beheer, zoals de belangrijkste financiële stukken, leveren tegenwoordig de ambtelijke ondersteuning en het strategisch vooroverleg tussen alle betrokken partijen over de agenda een nuttige bijdrage aan het realiseren van meer gezamenlijkheid.

Alle regioburgemeesters⁵ onderschrijven de uitspraak dat er in het LOVP ruimte is voor discussie met de minister. Ook vinden de meesten dat de minister open staat voor de gezichtspunten van de deelnemers. Niet alle regioburgemeesters vinden dat in de begroting en beleidsstukken van de minister van VenJ de afspraken terugkomen die in het LOVP zijn gemaakt. Hoofdofficieren van justitie zijn tevreden over de wijze waarop de wensen van het Openbaar Ministerie terugkomen in de begroting en beleidsstukken van de minister van VenJ. Ook stellen zij dat de wensen van het Openbaar Ministerie herkenbaar terugkomen in de verdeling van landelijke prioriteiten over de politie-eenheden.

Op landelijk niveau kunnen regioburgemeesters afhankelijk van het onderwerp invloed uitoefenen in het LOVP. De mate van invloed hangt af van het onderwerp, zo blijkt uit de enquête. Men ervaart invloed op de landelijke beleidsdoelstellingen en de verdeling daarvan over de eenheden. Dat geldt minder voor de verdeling van de politiesterke over de eenheden en het ontwerp van de begroting. Wat betreft hun invloed op het ontwerp van de meerjarenraming, van de jaarrekening, van het beheersplan en het jaarverslag zijn regioburgemeesters meer verdeeld.

⁴ Voor een uitgebreide beschrijving van de organisatie en de governance van de Nationale Politie en een analyse van relevante bepalingen in de Politiewet 2012 verwijzen wij naar hoofdstuk 1 van Deel II van dit rapport.

⁵ Verwezen wordt naar de respons van regioburgemeesters op de enquête. Vier van hen hebben deze vraag beantwoord.

In de feitelijke werking van het LOVP is er een verschil in gewicht tussen de burgemeesters van de G4⁶, de grootste steden, en de 'rest', zo leren wij uit de interviews. Hoewel dat niet door iedereen in gelijke mate wordt erkend en onderkend, is er wel degelijk sprake van afzonderlijk overleg (G4) tussen de minister en de grootste steden. Dit vindt (sporadisch) plaats in het verlengde van het onderlinge overleg tussen de grote vier over allerlei andere onderwerpen. Het afgelopen jaar was er geen separaat overleg over politiezaken. De G4 hadden, vooral in het begin van de politiereorganisatie, afzonderlijk overleg met de minister van V&J. Deze sessies, de zogenoemde 'hardvuursessies', vonden veelal op zaterdag bij de minister thuis plaats. Door enkele andere regioburgemeesters werden deze bijeenkomsten gezien als een bedreiging voor het democratisch gehalte van het LOVP.

De positie van de burgemeesters van de 100.000-min gemeenten door hen zelf maar ook door de regioburgemeesters als zwak en problematisch gezien. Dat heeft te maken met enerzijds de gemeentegrootte die zij representeren, maar vooral met het feit dat zij in tegenstelling tot regioburgemeesters die een eenheid vertegenwoordigen, geen echte achterban hebben. Mede daardoor ontbreekt een duidelijke structuur voor consultatie vooraf en uitleg en verantwoording achteraf. Het toevoegen – indertijd door de Eerste Kamer – van twee burgemeesters van kleinere gemeenten aan het art.19-overleg lijkt dan ook geen succes te zijn geworden. Zoals één van hen stelt: "De vaagheid die ik zelf voel is vanuit de wetgever ook wel enigszins geëntameerd."

De inhoudelijke discussies in het LOVP richten zich in de loop van de tijd meer en meer op als wezenlijk beschouwde veiligheidsvraagstukken. Het gaat niet meer uitsluitend over het beheer. De naamsverandering van art. 19-overleg naar Landelijk Overleg Veiligheid en Politie is daarmee niet uitsluitend een verbale verandering. Thema's die volgens betrokkenen onder meer aan de orde komen, zijn woninginbraken, verkeershandhaving, de aanpak van verwarde personen, asiel- en oudejaarsavondproblematiek. Tegelijkertijd is er volgens sommige betrokkenen sprake van meer gerichtheid op cijfers dan op sturing op basis van een gearticuleerde en als gemeenschappelijk ervaren strategische koers.

Volgens de Politiewet 2012 moet een aantal thema's door de minister worden besproken met de gezagen in het LOVP en moeten regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal worden 'gehoord'. Maar in het LOVP worden geen beslissingen genomen. De minister beslist en het is zijn zaak of hij iets doet met de uitkomsten uit dit overleg. Eerder waren er in het LOVP stevige discussies over woninginbraken en verkeershandhaving, in het bijzonder over de vraag wie waar over ging en wie de landelijke prioriteiten vaststelde. Was het de minister of ging het om de (opgetelde) ambities van het lokaal gezag? Het proces waarin wordt toegewerkt naar de meest passende 'omgangsvormen' tussen minister en gezagen over de landelijke prioriteiten is nog niet helemaal afgerond, ondanks het feit dat alle betrokken partijen al in 2015 een notitie over passende omgangsvormen en gedragsregels hebben onderschreven. Wisselingen van ministers hebben hier een positieve bijdrage aan geleverd, volgens betrokkenen. Ook is de oriëntatie van de politie volgens een aantal betrokkenen meer opgeschoven in de richting van de gezagen. Binnen het LOVP staan VenJ en politie, minder dan in het verleden, samen tegenover het gezag. Toch is er nog geen sprake van een optimale balans. Al is het maar

⁶ De 'G4' zijn: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

omdat politie en OM direct – in de bestuursraad – aan tafel zitten bij het ministerie van VenJ en het bestuurlijke gezag niet.

Een andere ontwikkeling die wijst op meer gezamenlijkheid in het optreden van regioburgemeesters is de toedeling van bepaalde beleidsp portefeuilles (financiën, ict, ondermijning) aan individuele regioburgemeesters die optreden namens hun collega's. Zij hebben overigens geen formeel mandaat om afspraken te kunnen maken met de minister namens de regioburgemeesters. Er blijft ruimte voor iedere afzonderlijke regioburgemeester om, indien hij dit noodzakelijk acht, een afwijkend standpunt in te nemen. Het portefeuillehouderschap is gericht op de voorbereiding van bespreking van onderwerpen in het LOVP.

Ook trekken regioburgemeesters en OM meer samen op dan in het vorige bestel, volgens een regioburgemeester. Dat is de verdienste van het LOVP. Het toegenomen belang van gezamenlijkheid maakt ook dat het vooroverleg van regioburgemeesters als forum voor inhoudelijke gedachtenuitwisseling en onderlinge afstemming steeds belangrijker wordt. Ook de voorzitter van het College van procureurs-generaal is hierbij aanwezig.

Een belangrijk issue is en blijft echter de status van het LOVP. Hoewel er brede overeenstemming bestaat over het feit dat het LOVP in de loop van de jaren beter is gaan functioneren, blijft er tegelijkertijd onbehagen over de vrijblijvende status van het overleg. Immers, de minister 'hoort' of 'overlegt slechts met' etc. Wat de minister uiteindelijk doet met het besprokene in het LOVP blijft onzeker. Van verschillende kanten, maar door sommige regioburgemeesters in het bijzonder, wordt er voor gepleit het overleg in het LOVP een meer dwingend wettelijk karakter te geven. Dat zou, zo wordt wel gesuggereerd, bijvoorbeeld kunnen door een motiveringsplicht voor de beslissingen van de minister van VenJ in de wet op te nemen. Indien de minister af meent te moeten wijken van adviezen en standpunten van het LOVP dan zou hij dat moeten beargumenteren.

Over de invloed van lokale gezagsdragers op de landelijke prioriteiten en het beheer over de politie klinken verschillende geluiden. Uit de enquête blijkt dat 80% van de burgemeesters aangeeft vooraf geconsulteerd te worden en dat de regioburgemeesters over het regionaal beleidsplan verantwoording aflegt (zie hieronder in 1.3.). Daarmee is de 'officiële' route voor decentrale afstemming inzake landelijke prioriteiten gevolgd. De casusonderzoeken daarentegen schetsen het beeld dat volgens lokale gezagsdragers de uitkomst van het LOVP overwegend een top-down uitwerking op eenheids- en lokale veiligheidsplannen heeft als het gaat om prioriteitenstelling en beheer. Landelijke prioriteiten en beheer zijn volgens veel betrokkenen op decentraal niveau een gegeven waarop zij weinig invloed ervaren. Het LOVP wordt door vertegenwoordigers van politie en bestuur op eenheids- en lokaal niveau regelmatig getypeerd als een 'ver van ons bed show'. De route om via de regioburgemeester tot het landelijk beheer en de prioriteitenstelling door te dringen, wordt door hen zelden actief gebruikt of zelfs als een te lange weg of onvruchtbaar geacht.

1.1.2. Eenheid – deelvragen 10, 11

De Politiewet 2012 stelt dat de alle burgemeesters binnen de regionale eenheid en de hoofdofficier van justitie (HOvJ) ten minste eenmaal in de vier jaar bijeenkomen om het

regionale beleidsplan inclusief de sterkteverdeling en het jaarverslag van de eenheid vast te stellen (artikel 39).

Uit de landelijke enquête blijkt dat de naamgeving van dit overleg alsmede de invulling en de beleving ervan variëren tussen de respondenten. Het wordt bijvoorbeeld RBO, RBPO of Veiligheidscollege genoemd. Soms is sprake van meer bijeenkomsten per jaar maar deze worden dan thematisch ingevuld. In enkele eenheden wordt gedurende het jaar over de voortgang van het beleidsplan gesproken aan de hand van een veiligheidsrapportage.

De invulling van het overleg en de beleving ervan verschilt daarom per eenheid, zo blijkt uit de enquête. Een aantal respondenten geeft aan dat het aantal deelnemers de betrokkenheid van deelnemers verlaagt. Thematische onderwerpen worden gebruikt om de attractiviteit van de bijeenkomsten te verhogen.

Uit de casuïsonderzoeken blijkt dat dit overleg in beide onderzochte eenheden een bredere invulling heeft gekregen dan alleen de regionale beleidscyclus. De beleidsplannen worden voorbereid in de ambtelijke voorportalen en min of meer afgehamerd tijdens het regionale overleg. Het overleg zelf staat voornamelijk in het teken van thematische sessies over actuele veiligheidsthema's (terrorisme, cyber) en is gericht op kennisdeling en uitwisseling van '*best practices*'.

Respondenten van de landelijke enquête zijn over het algemeen tevreden over het functioneren van dit regionale overleg – geen van hen geeft dit een onvoldoende. Niet alle deelnemers ervaren dit overleg echter als nuttig. Vrijwel alle betrokkenen ervaren weinig sturende werking van dit overleg op het politiewerk.⁷ Verschillende redenen passeren de revue variërend van de beperkte frequentie van het overleg tot het gebrek aan beslissingsbevoegdheid over beheer. Overigens lijkt de centralisatie van het beheer een positief neveneffect te hebben op de invulling van het overleg op eenheidsniveau. Meerdere respondenten geven aan dat door wegvallen van beheerszaken de overleggen op het niveau van de regionale eenheid in toenemende mate over de inhoud van het veiligheidsbeleid gaan en zelfs over het feitelijke politiewerk. Dit ervaart men als positief.

Naast het artikel 39-overleg, schrijft de Politiewet 2012 voor dat de regioburgemeester en hoofdofficier van justitie regelmatig overleg voeren met de politiechef van een regionale eenheid (artikel 41). Dit afstemmingsoverleg wordt door alle betrokkenen als een goed of voldoende functionerend overleg beschouwd. Zonder uitzondering typeren deze partijen de relaties die zij onderling met elkaar onderhouden als goed of voldoende.

⁷Dit was overigens ook niet de bedoeling van de wetgever. Immers, sturing vindt lokaal plaats via de driehoek en landelijk via de landelijke prioriteiten. Het was expliciet de bedoeling van de wetgever om geen nieuwe bestuurslaag op regionaal niveau in het leven te roepen

1.1.3. District

Hoewel de Politiewet 2012 niet voorziet in formele overlegfora op districtsniveau, bestaan in beide onderzochte eenheden actieve afstemmingsgremia, waaronder districtscolleges⁸ en stuurploegen.

De governance in Zeeland-West-Brabant is primair georganiseerd op het niveau van de districten en ook in een deel van de eenheid Den Haag is het districtsniveau een ankerpunt in de governance-structuur (voornamelijk in het gebied van de voormalige politieregio Hollands Midden).

Districtscolleges vormen een schakelpunt tussen eenheid, districten en gemeenten. Hier bespreken burgemeesters, de gebiedsofficier(en) van justitie, districtchefs en soms basisteamchefs allerhande zaken, waaronder actuele operationele thematiek (jihadisme en terrorisme, woninginbraken, ondermijning, hennep, cybercrime), politie- en criminaliteitscijfers, maken zij afspraken over handhaving, worden capaciteitsvraagstukken besproken en best practices uitgewisseld. Binnen districtscolleges wordt gewerkt met bestuurlijke portefeuillehouders. Burgemeesters adopteren een veiligheidsthema waarop best practices worden ontwikkeld en gedeeld binnen districten of eenheid. Dit functioneert beter naar de mate waarin burgemeesters hiervan ook de vruchten zien voor hun eigen gemeente.

Districtscolleges ontwikkelen zich meer en meer tot platforms voor afstemming en kennisdeling tussen bestuur, OM en politie, waar de districtschef in eerste aanleg alleen een interne, coördinerende functie heeft ten opzichte van de chefs van basisteams. In sommige gevallen is sprake van continuïteit van overlegvormen die al bestonden in het vorige, regionale bestel. Veel eenheden gebruiken de grenzen van de oude regio's en districten nog steeds als onderverdeling voor de nieuwe districten. Het driehoeksoverleg op districtsniveau functioneert doorgaans tot tevredenheid van de betrokken partijen, zo blijkt uit de enquête. Voor zover er kritiek is (in een relatief gering aantal gevallen), richt deze zich op de relatie met het OM. Het casusonderzoek laat zien dat andere partijen soms vinden dat het OM onvoldoende aanwezig is als het gaat om het maken of bespreken van beleidsafspraken. Ook heeft de gebiedsofficier van justitie niet altijd voldoende mandaat om afspraken te maken in het kader van een integrale aanpak. Een voorbeeld is de aanpak van hennepeteelt. Het OM blijft vasthouden aan een strafrechtelijke benadering.

Naast districtscolleges bestaan in beide onderzochte eenheden zogenoemde stuurploegen, waar justitie en politie gezamenlijk keuzes maken over de te aan te pakken (opsporen en zo mogelijk te vervolgen) casussen. In deze stuurploegen wegen partijen de te behandelen cases op basis van casescreening. Hierin worden ook bestuurlijke afwegingen meegewogen, dat is althans het streven. In Zeeland – West-Brabant is dit een bestaande praktijk. In de eenheid Zeeland – West-Brabant is bijvoorbeeld de burgemeester van Breda de voorzitter van de districtelijke stuurploeg. Dit tot volle tevredenheid van de andere betrokken partijen. In de eenheid Den Haag wordt door het OM en de politie voorzichtig geëxperimenteerd met

⁸ Hiervoor wordt ook wel de term districts driehoek gebruikt. Bedoeld wordt steeds; driehoeksoverleg op het niveau van een district.

stuurploegen. Het is de ambitie hier ook het bestuur bij te betrekken in het kader van een gezamenlijke, integrale aanpak van de criminaliteit

1.1.4. Lokaal – deelvraag 22

De Politiewet 2012 voorziet in driehoeksoverleg op lokaal niveau (artikel 13). Binnen het politiebestedel is sprake van verschillende vormen van driehoeksoverleg:

- driehoeksoverleg op het niveau van één gemeente;
- driehoeksoverleg met meerdere gemeenten voor één basisteam;
- driehoeksoverleg voor meerdere basisteams;
- districtelijk driehoeksoverleg.

Burgemeesters, (hoofd-)officiëren van justitie en politiechefs geven aan soms deel te nemen aan meerdere vormen van driehoeksoverleg. Burgemeesters van kleine(re) gemeenten (tot circa 50.000 inwoners) voeren relatief vaker driehoeksoverleg gezamenlijk met meerdere gemeenten voor één basisteam.

Het niveau, de frequentie en de deelname aan het lokale driehoeksoverleg laten aanzienlijke verschillen zien. Reeds bestaande overlegstructuren lijken sterk door te werken. Waar bijvoorbeeld de relatief kleine en stedelijke regio Den Haag zaken op regioniveau en gemeenteniveau organiseerde (en stad en regio vaak samenvielen in overlegorganen) is men in de grotere en meer landelijke regio Hollands Midden reeds gewend om op districtsniveau af te stemmen over politiewerk. Deze tradities zijn nog zichtbaar in inrichting en werking van de huidige governance-structuren binnen deze eenheid. Het lijkt een meer algemeen beeld te zijn. Lokaal politie- en driehoeksoverleg is voor burgemeesters een belangrijk en soms het belangrijkste sturingsinstrument. In driehoeksoverleg is het bestuur meer een leidende rol gaan spelen.

In de praktijk lijkt lokaal driehoeksoverleg in de samenstelling zoals de wet voorschrijft voornamelijk een frequente praktijk in de grotere steden (om en nabij wekelijks). In kleinere gemeenten is er enkele keren per jaar een volledig driehoeksoverleg en bestaat volgens het 'right to call' principe voor de burgemeester altijd de mogelijkheid de driehoek bijeen te roepen. Dat gebeurt in de praktijk voornamelijk naar aanleiding van incidenten.

Het formele driehoeksoverleg wordt in kleinere gemeenten min of meer vervangen door frequent overleg tussen burgemeester en teamchef basisteam, het zogenoemde 'politieoverleg' of 'afstemmingsoverleg'. Wat in dit verband als problematisch wordt aangemerkt, is het feit dat het OM wegens capaciteitsproblemen en uit beleidsoverwegingen vaak niet aanwezig is bij lokale driehoeksoverleggen. Ook zou het OM meer gericht zijn op zaakafhandeling en interne aangelegenheden. Het OM probeert met het creëren van afdelingen Strategie & Beleid gebiedsofficiëren beter toe te rusten voor driehoeksoverleg en beleidsvorming met het bestuur. Deze voorziening behaalt momenteel nog niet overal het gewenste effect.

Wanneer het gaat om samenwerking en verhoudingen binnen de gezagsdriehoek klinken over het algemeen positieve geluiden door in het casuonderzoek. Een aantal burgemeesters wijst erop dat er goed overleg plaatsvindt met de leiding van het basisteam

over wat gedaan moet worden als er keuzes moet worden gemaakt. “Door goed contact, frequent overleg en samenwerking op lokaal niveau gaat dit positief. Er wordt in goed overleg de juiste balans gevonden.” Enkele anderen wijzen op de rol van de driehoek om te komen tot afstemming.

In de landelijke enquête is aan de deelnemers is gevraagd hoe zij het functioneren van hun driehoeksoverleg beoordelen en hoe zij de relaties met elk van de deelnemende partners beoordelen. Voor alle vormen van driehoeksoverleg varieert de beoordeling van het functioneren tussen ‘goed’ en ‘voldoende’. In het bijzonder actoren die ook op eenheidsniveau functioneren, zoals regioburgemeesters, hoofdofficieren van justitie en eenheidschefs, beoordelen het driehoeksoverleg als ‘goed.’

De scores ‘onvoldoende’ en ‘slecht’ komen nauwelijks voor, alleen voor de beoordeling van het functioneren van het districtelijke driehoeksoverleg. Het driehoeksoverleg op het niveau van één gemeente wordt door 55% als goed en door 40% als voldoende beoordeeld. Het functioneren van het driehoeksoverleg met meerdere gemeenten voor één basisteam wordt door 42% als goed en door 51% als voldoende beoordeeld. Het functioneren van driehoeksoverleg voor meerdere basisteams wordt door 57% als goed en door 43% als voldoende beoordeeld.

Deze cijfers duiden er op dat voornamelijk in grote gemeenten, waar één driehoeksoverleg plaatsvindt, meer tevredenheid bestaat over het functioneren van het overleg. In kleinere gemeenten, die vaker in gezamenlijk verband deelnemen aan een driehoeksoverleg, bestaat minder tevredenheid over dit overleg. De beoordelingen van de relatie met andere partners in deze vormen van driehoeksoverleg zijn in hoge mate vergelijkbaar met de beoordelingen van het functioneren van deze overlegvormen. Voor zover er sprake is van een beoordeling als ‘onvoldoende’ of ‘slecht’ (in een gering aantal gevallen) heeft deze betrekking op de relatie met het Openbaar Ministerie.

Wanneer het gaat om de verhouding tussen beleidsafspraken en incidentenmanagement binnen de driehoek laat de enquête ook een verschil tussen grote en kleine gemeenten zien. Alleen in kleine gemeenten gaat het uitsluitend om incidenten. In andere gemeenten gaat het zowel om incidenten als beleidsafspraken (60%), vooral over beleidsafspraken maar soms ook incidenten (27%) of bijna uitsluitend over beleidsafspraken (10%). Enkele burgemeesters (ruim 3%) gaven aan hier voor hun gemeente geen zicht op te hebben.

Aan burgemeesters is de volgende uitspraak voorgelegd: ‘De (beleids)afspraken die in de teamdriehoek worden gemaakt over de operationele inzet van de politie, doen voldoende recht aan de doelen en prioriteiten die mijn gemeente stelt op het gebied van openbare orde en veiligheid.’ Hier is 74% het mee eens en 13% helemaal eens. 9% is het hier niet mee eens. Dit zijn allen burgemeesters van kleine(re) gemeenten (tot 50.000 inwoners).

Voor driehoeksoverleggen in alle gemeenten geldt dat lokale driehoeken volgens respondenten in toenemende mate over de inhoud van de veiligheidsproblematiek en het veiligheidsbeleid gaan. Dit ervaren de betrokkenen als positief. Ook de relaties die partijen onderhouden met de (twee) andere partijen in dit driehoeksoverleg worden positief beoordeeld. Een punt van kritiek uit het casuonderzoek is dat bij burgemeesters van kleine

gemeenten die samen een basisteam delen soms het gevoel bestaat dat zij met andere gemeenten moeten concurreren om schaarse politiecapaciteit.

1.2. Beleidsdoelstellingen – deelvragen 2, 12

Ook in het landelijk politiebestedel is het noodzakelijk om beleidscycli en prioriteiten op landelijk, eenheids- en lokaal niveau op elkaar af te stemmen.

1.2.1. Landelijk

De Politiewet 2012 schrijft voor dat de minister, gehoord het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters, iedere vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering van de politie vaststelt (artikel 18).

Er is een landelijke veiligheidsagenda vastgesteld die in gezamenlijkheid tussen minister, OM en regioburgemeesters tot stand is gekomen, zij het niet zonder spanningen. De regioburgemeesters en een meerderheid van de burgemeesters zijn van mening dat de landelijke veiligheidsagenda alleen prioriteiten behoort te bevatten die ook echt landelijk opgepakt moeten worden. De landelijke prioriteiten moeten volgens hen zoveel mogelijk beperkt worden tot alleen die zaken die echt een landelijke aanpak vergen. Landelijke prioriteiten lijken nu echter de boventoon te zijn gaan voeren doordat er binnen de politie een stevige top-down sturingslijn is gecreëerd op die afspraken uit de veiligheidsagenda, die mede wordt versterkt door de sturing door de minister en beïnvloeding vanuit de Tweede Kamer.

Anderzijds worden problemen gesignaleerd met betrekking tot het tijdig kunnen beschikken over lokale input (vanuit de lokale veiligheidsplannen) voor de landelijke veiligheidsagenda. Dat heeft te maken met de decentrale organisatie van het lokale gezag in het LOVP.

Wel wordt gesignaleerd dat landelijke beleidsstukken meer en meer gezamenlijk worden voorbereid. Dat geldt ook voor de nieuwe veiligheidsagenda die momenteel wordt voorbereid. Maar het is nog steeds zoeken naar passende vormen die de gelijkwaardige inbreng weerspiegelen van de verantwoordelijkheid van de minister en die van het (geaggregeerde) lokale gezag. Dat geldt vooral voor de regioburgemeesters, minder voor het OM omdat dit landelijk is georganiseerd. Bovendien neemt het OM deel aan de brede bestuursraad van het departement, net als de politie.

1.2.2. Eenheid – deelvraag 2

De Politiewet 2012 schrijft voor dat voor de eenheid een regionaal beleidsplan (binnen de eenheden veelal aangeduid als veiligheidsplan) wordt opgesteld waarin prioriteiten en sterkteverdeling worden opgenomen (artikel 39).

Casusonderzoek wijst uit dat de totstandkoming van dit plan in de praktijk voornamelijk lijkt plaats te vinden in ambtelijke en beleidsondersteunende kringen en wordt vastgesteld in het

overleg tussen alle burgemeesters en de hoofdofficier van justitie op eenheidsniveau (artikel 39). De totstandkoming van het regionale beleidsplan wordt door betrokkenen voornamelijk omschreven als een proces waarin de gemene deler van de verschillende integrale veiligheidsplannen wordt gezocht en gecombineerd met landelijke prioriteiten. Nationale doelstellingen worden doorvertaald naar eenheids- en districtsdoelstellingen (top-down) en gemeenten leveren op basis van lokale integrale veiligheidsplannen lokale prioriteiten aan (bottom-up).

De eerste ronde van de totstandkoming van het meerjarig regionaal beleidsplan wordt door sommigen omschreven als een door de inbreng van beleidsadviseurs bepaald proces met een sterk top-down karakter. Ambities om tot een 'bottom-up' gedragen nieuwe procesinrichting te komen worden wel gesignaleerd. In de 'tweede ronde' van de vierjaarlijkse beleidsplancyclus lijkt meer ruimte te zijn voor 'bottom-up inbreng', zo wordt op dit moment door diverse betrokkenen ervaren.

Een meerderheid van de respondenten in de landelijke enquête geeft aan dat regionale beleidsplannen een goede basis vormen voor het politiewerk binnen de gemeente, of daar in ieder geval geen afbreuk aan doen. Ook doen de regionale beleidsplannen volgens eenzelfde meerderheid voldoende recht aan de wensen en behoeften van gemeenten. De regionale beleidsplannen bevatten volgens respondenten de doelstellingen van gemeenten, zoals opgetekend in hun integrale veiligheidsplannen. Zij komen herkenbaar terug in het regionaal beleidsplan.

Regionaal opererende actoren – regioburgemeesters, eenheidschefs en hoofdofficieren van justitie – zijn vaker van mening dat gemeentelijke doelstellingen terugkomen in regionale beleidsplannen dan lokaal opererende actoren. Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat de doelstellingen die verankerd zijn in de regionale beleidsplannen overeenkomen met doelstellingen op gemeentelijk en landelijk niveau. Maar in beide eenheden van ons casusonderzoek wordt het regionaal beleidsplan door burgemeesters van grote en kleine gemeenten omschreven als een papieren werkelijkheid die niet leidend is voor de sturing van de politie in de dagelijkse praktijk.

Betrokkenen ervaren geen wezenlijke tegenstelling tussen prioriteiten op landelijk- en eenheidsniveau. Dat neemt niet weg dat er soms spanningen worden ervaren. Maar de aandacht voor specifieke lokale noden staat wel onder druk, iets dat vooral burgemeesters van veel kleine gemeenten al vreesden. De mismatch tussen lokale prioriteiten van burgemeesters en landelijke prioriteiten politie wordt door sommige burgemeesters bevestigd en door andere niet tegengesproken, zo blijkt uit het casusonderzoek.

In de eenheid Den Haag spreekt men over extra inzet voor zaken als bewaken en beveiligen en onvoorziene, actuele problematiek als vluchtelingen, radicalisering, terrorisme. Die inzet dekt men niet met het regionale beleidsplan waarin landelijke en regionale prioriteiten zijn geharmoniseerd, maar moet toch ergens vandaan komen, is een veel gehoord geluid. In de eenheid Zeeland-West-Brabant ervaren vele betrokkenen dat de integrale territoriale aanpak van ondermijning - die hoge prioriteit heeft in het gebied- botst met de landelijke beleidsplancyclus en de landelijke prioriteiten.

Overal zijn klachten over capaciteitsproblemen. De vraag naar politiezorg overtreft de beschikbare capaciteit in hoge mate. Spanning zit in ieder geval eerder in beperkt beschikbare politiecapaciteit die in de hand werkt dat burgers (en hun bestuurders) voor kleinere en alledaagse zorgen en problemen in veel gevallen niet, of slechts mondjesmaat, worden bediend door de reguliere politie. De personele capaciteit in de basisteams wordt doorgaans als schaars ervaren, vooral in de landelijke gebieden. Een open vraag is of dit te maken heeft met bezuinigingen of met de Nationale Politie. Beheersmatige thema's als capaciteit, diversiteit en kwaliteit van personeel en de komende vergrijzings- en vervangingsgolf komen in onze gesprekken met de korpsleiding sterk naar voren.

1.2.3. District – deelvraag 2, 12

De betrokken partijen op eenheidsniveau lijken de landelijke- en eenheidsprioriteiten als een vast gegeven te beschouwen. Daarnaast wordt geprobeerd om zo veel mogelijk lokale prioriteiten mee te nemen in de politiezorg. Hoewel de Politiewet 2012 er niet in voorziet, hebben districten soms eigen districtsbeleidsplannen, zo blijkt uit casusonderzoek in de eenheid Zeeland-West-Brabant. Veelal zijn deze een optelsom van ambities in de plannen van de basisteams, waar vervolgens enkele specifieke lokale aandachtspunten bij worden gevoegd op basis van consultatie van de burgemeesters. Tevens bevatten deze plannen landelijke prioriteiten en de bijdragen die de districten hier aan moeten leveren. Op de achtergrond spelen lokale integrale veiligheidsplannen een rol.

1.2.4. Lokaal – deelvraag 2, 12

Het algemene beeld dat naar voren komt uit de verschillende onderzoeksmethoden is dat men op vrijwel alle niveaus geen grote discrepanties tussen landelijke, eenheids- en lokale prioriteiten voor het politiewerk ervaart. Bovenlokale prioriteiten worden overgenomen en, indien nodig/mogelijk, worden er lokale prioriteiten aan toegevoegd.

Uit de landelijke enquête komt naar voren dat een meerderheid van de respondenten aangeeft dat de komst van het nationale bestel geleid heeft tot een betere afstemming tussen lokale, regionale en landelijke doelstellingen binnen de regionale politie-eenheden. Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat er, binnen het nationale politiebestedel, voldoende aandacht is voor zowel lokale als landelijke veiligheidsdoelstellingen. Basisteamchefs, burgemeesters en officieren van justitie geven vaker aan dat er geen goede balans bestaat tussen doelstellingen op verschillende niveaus dan actoren die op regionaal niveau functioneren, zoals eenheidschefs, regioburgemeesters en hoofdofficieren van justitie. Enkele burgemeesters die hun respons op deze stelling toelichten, stellen dat de korpsleiding vooral stuurt op landelijke prioriteiten. Wanneer lokale en landelijke prioriteiten niet met elkaar in overeenstemming zijn, ervaren burgemeesters dat de capaciteit voor landelijke prioriteiten ten koste gaat van de capaciteit voor lokale prioriteiten. Dit geldt in het bijzonder voor urgente veiligheidsvraagstukken die zich spontaan kunnen aandienen, zoals de toestroom van vluchtelingen, en wanneer sprake is van grote evenementen of landelijke acties.

Casusonderzoek laat zien dat in de praktijk volgens een aantal burgemeesters landelijke en lokale prioriteiten met elkaar overeenkomen. Er blijft volgens hen daarnaast voldoende ruimte voor 'lokale inkleuring.'

Uit de landelijke enquête blijkt dat raadsleden in meerderheid vinden dat het werken aan landelijke prioriteiten ten koste gaat van het werken aan lokale prioriteiten. Actoren op lokaal niveau ervaren vaker dat er meer aandacht bestaat voor landelijke dan voor lokale doelstellingen in beleidsplannen.

Het casusonderzoek laat zien dat de eerste beleidsplannen in de eenheid noodgedwongen een hoog ritueel karakter hadden. In de eerste fase na de vorming van de Nationale Politie waren teamplannen meer een verplicht nummer zonder veel betekenis voor het werk en de sturing van het werk. Veelal werden ze door een beleidsmedewerker geschreven zonder externe input. Dat lijkt nu te veranderen. Er is veel meer samenspraak met het bestuur, het OM en met andere partners in de totstandkoming van teamplannen. Ook is er meer sprake van een bottom-up element, namelijk het betrekken van derden bij het maken van de plannen, hoewel beleidsplannen nog steeds behoorlijk 'staff-driven' zijn. Lokale integrale veiligheidsplannen worden langzamerhand wel meer sturend voor basisteams.

1.3. Rol regioburgemeester – deelvraag 9

De functie van regioburgemeester is nog in ontwikkeling en wordt vooralsnog door betrokkenen niet als problematisch ervaren, maar wel als een zoektocht. Het is een zoeken naar arrangementen die passen bij de positionering en uitvoering van de nieuwe functie. Regioburgemeesters verzamelen in toenemende mate ambtelijke staf om zich heen (adviseurs regioburgemeester, regionaal veiligheidsbureau). Ook worden met behulp van het landelijke bureau regioburgemeesters netwerken gevormd met ambtenaren Openbare orde & Veiligheid op lokaal en regionaal niveau om de communicatie en de snelheid van informatie-uitwisseling te verbeteren. Binnen de eenheden zijn allerlei uiteenlopende informele arrangementen aan het ontstaan om te zorgen voor voldoende onderlinge binding en communicatie tussen de regioburgemeester en andere gezagsdragers en tussen sturingsniveaus (verbrede driehoek, dagelijks bestuur).

De rol van regioburgemeester lijkt in de praktijk te worden ingevuld met het voorzitterschap van het artikel 39-overleg en de deelname aan het LOVP. Deze rol wordt gekend en erkend door collega-burgemeesters. Uit de enquête blijkt dat de meerderheid van de burgemeester aangeeft dat zij voorafgaand aan de bijeenkomsten van het LOVP worden geconsulteerd en achteraf worden geïnformeerd. Burgemeesters zijn over het algemeen tevreden over hoe de regioburgemeester hun wensen en behoeften uitdraagt in het LOVP. Alleen burgemeesters van kleine gemeenten (<50.000 inwoners) zijn hier kritischer over. Ook stelt een grote meerderheid van de bevroegde burgemeesters dat de regioburgemeester de andere burgemeesters actief hoort over de doelen die zij lokaal nastreven. De regioburgemeester legt ook voldoende verantwoording af over zijn werkzaamheden, volgens een meerderheid van de respondenten.

Wel blijken uit de interviews klachten over het zodanig laat beschikbaar komen van stukken dat serieuze consultatie nauwelijks mogelijk is. Het diepte-onderzoek maakt overigens wel

duidelijk dat de betrokkenheid en interesse van burgemeesters soms niet verder gaat dan het voor kennisgeving aannemen van mededelingen van de regioburgemeester over onderwerpen die in het LOVP zijn of worden besproken. Niet alle burgemeesters zijn even geïnteresseerd, maar doorgaans hebben zij wel het vertrouwen dat hun regioburgemeesters ook namens hen spreekt. Raadsleden in kleinere gemeenten zijn niet bekend met deze nieuwe figuur in het politiebestedel.

Op eenheidsniveau wordt de functie van regioburgemeester weinig sturingskracht toegedicht vanwege het gebrek aan formele bevoegdheden rond het beheer. Dit kan worden of wordt (deels) gecompenseerd door het persoonlijk gezag dat een regioburgemeester jegens andere burgemeesters heeft en de loyaliteit van de politie in de richting van de gezagsdragers. Hierdoor kunnen regioburgemeesters desgewenst een meer dominante rol spelen in de governance van een eenheid dan hen kan worden toegedacht op grond van louter formele bevoegdheden.

Op landelijk niveau kunnen regioburgemeesters afhankelijk van het onderwerp invloed uitoefenen in het LOVP. De mate van invloed hangt af van het onderwerp, zo blijkt uit de enquête. Men ervaart invloed op de landelijke beleidsdoelstellingen en de verdeling daarvan over de eenheden. Dat geldt minder voor de verdeling van de sterkte over de eenheden en het ontwerp van de begroting. Wat betreft hun invloed op het ontwerp van de meerjarenraming, van de jaarrekening, van het beheersplan en het jaarverslag zijn regioburgemeesters meer verdeeld.

1.4. Oriëntatie op lokaal gezag – deelvragen 5, 15, 18, 20, 27

1.4.1. Landelijk

Uit een rondgang langs Kamerleden maken we op dat er gedeelde zorgen bestaan over de rol die de minister van VenJ kan spelen. Naast beheerder speelt hij feitelijk ook een belangrijke rol in het gezag over de politie omdat zijn wettelijke taak ook het stellen van landelijke prioriteiten omvat. Onbedoeld – althans in de Politiewet 2012 – is daardoor ook sprake geweest van centralisatie van gezag.

Op landelijk niveau is de figuur van de landelijke veiligheidsagenda bij uitstek een instrument om de wensen van lokaal en landelijk gezag op elkaar af te stemmen. Daarnaast kan gewezen worden op de LOVP-notitie waarin geprobeerd wordt omgangsvormen en gedragsregels op te stellen voor het LOVP.

Uit ons diepteonderzoek komt naar voren dat de Nationale Politie in eerste instantie nogal eenzijdig was georiënteerd op de minister en het departement. Dit was als het ware het spiegelbeeld van het centralisme van de sturing binnen het korps. Met de komst van een nieuwe korpschef oriënteert de politie zich meer op de burgemeesters en regioburgemeesters. Niet alles, maar wel erg veel op het gebied van bedrijfsvoering en beheer wordt ‘namens’ alle eenheden in Den Haag⁹ geregeld. Maar er is een groeiend besef

⁹ Gedoeld wordt niet alleen op de korpsleiding en de staf in Den Haag maar ook op het Politiedienstencentrum dat vanuit enkele centrale locaties in het land de bedrijfsvoering regelt.

(zij het nog niet bij een ieder) van de noodzaak om te komen regionale en lokale allocatie, differentiatie en het toelaten van verschillen. Dit neemt niet weg dat 'Den Haag' nog steeds een 'dikke vinger' in de 'eenheidspap' heeft.

1.4.2. Eenheid

De landelijke enquête leert dat de eenheidschefs redelijk tevreden zijn over de mate waarin en wijze waarop de politie kan voldoen aan de wensen van het gezag. Bijna alle eenheidschefs vinden dat zij voldoende recht doen aan wensen van zowel gemeenten als van het Openbaar Ministerie. Een meerderheid van hen vindt ook dat zij voldoende beleidsvrije ruimte hebben om te kunnen werken aan specifiek lokale problemen en naast de landelijke prioriteiten. Maar bijna alle eenheidschefs vinden dat zij hiervoor te weinig financiële ruimte hebben.

De beide gezagsdragers (burgemeesters en officieren van Justitie) zijn deels tevreden, maar signaleren ook knelpunten. Aan burgemeesters en (hoofd)officieren van justitie is de stelling voorgelegd "De politiechef speelt flexibel in op wensen van de burgemeesters en van het Openbaar Ministerie in zijn eenheid." Ongeveer twee derde van de (regio) burgemeesters is het hier (helemaal) mee eens, evenals alle HOvJ' s Van de OvJ' s is 41% het hier (helemaal) mee eens, maar 47% (helemaal) niet.

De meest genoemde reden waarom respondenten het (helemaal) niet eens zijn met deze uitspraak is het ontbreken van de financiële ruimte en de capaciteit. Een regioburgemeester verwoordt dit als volgt: "De centralisatie heeft zowel in operationele zin (standaardisatie van werkwijzen), financiële zin (niet of nauwelijks eigen budget) en personele zin (strikte regels voor organisatie en plaatsing) een negatieve invloed gehad op de flexibiliteit en daarmee de slagkracht van de politiechef om in te spelen op de wensen van het gezag. Dat laat onverlet dat er zo goed mogelijk is geroeid met de beschikbare riemen."

Een andere regioburgemeester stelt dat: "De rol van de politiechef is in deze onduidelijk omdat hij op behoorlijke afstand werkzaam is." (Hoofd-)officieren van justitie konden reageren op de volgende stelling: De regionale eenheid doet voldoende recht aan de wensen van het Openbaar Ministerie. Van deze respondentengroep was 55% van de (hoofd-)officieren het hier mee eens, 32% (helemaal) mee oneens. Een aantal officieren gaf aan hier geen zicht op te hebben. Twee van de (vijf) hoofdofficieren zijn het oneens met deze uitspraak.

1.4.3. District

Wanneer het gaat om de mate waarin de politiechef kan inspelen op de wensen van OM en bestuur, geven enkele geïnterviewde districtchefs aan niet in alle gevallen aan verlangens van burgemeester te kunnen voldoen omdat er onvoldoende politiecapaciteit is, terwijl anderen zeggen dat er nog steeds een zekere 'scharrelruimte' bestaat.

Uit de landelijke enquête blijkt dat 74% van de districtschefs vindt dat zij voldoende recht doen aan de wensen van gemeenten. Bijna alle districtschefs (ruim 91%) vinden dat zij voldoende recht doen aan de wensen van het Openbaar Ministerie Ook vindt ruim 71% dat

zij voldoende beleidsvrije ruimte hebben om te werken aan specifieke lokale problemen, naast de landelijke prioriteiten. Slechts 17,4% vindt dat zij hiervoor voldoende financiële ruimte hebben. Andere redenen om niet voldoende te kunnen werken aan specifieke lokale problemen die zij noemen, lopen uiteen. Districtschefs wijzen op een gebrek aan capaciteit, voorrang moeten geven aan landelijke prioriteiten waar ook de financiering op is gericht, of een combinatie van beide factoren. Ook speken ze over capaciteit moeten leveren aan de eenheid dan wel gebrek aan flexibiliteit in de inzet van de beschikbare capaciteit.

1.4.4. Lokaal - deelvragen 15, 20, 27

Op lokaal niveau voeren de burgemeester en officier van justitie gezag over de politie. Binnen het landelijke politiebestedel is voor burgemeesters het gezag onveranderd maar zijn ze op grotere afstand van het beheer komen staan. Dit is vooral het geval voor de voormalige korpsbeheerders.

Uit de inhoudsanalyse blijkt dat deze scheiding rond de invoering van het politiebestedel een heikel punt is voor veel burgemeesters. Verlies van invloed op beheer zou burgemeesters beknotten in hun gezagsrol en sturing op politie-inzet doen verliezen, vooral in kleine gemeenten. Het beheer is nu immers landelijke belegd, waar in het regionale bestel het beheer lag bij de korpsbeheerder die de instemming nodig had van (een meerderheid van) alle burgemeesters, ook de kleine dus, in het regionale college. Burgemeesters staan nu verder af van het beheer.

Uit de enquête blijkt dat (een kleine) meerderheid van de burgemeester het ermee oneens is dat werken aan landelijke prioriteiten ten koste gaat van het werken aan lokale prioriteiten. Landelijke, lokale en regionale prioriteiten komen volgens hen met elkaar overeen of liggen in elkaars verlegde. De overgrote meerderheid (81%) van de burgemeesters vindt ook dat de regionale politie-eenheid voldoende recht doet aan de wensen van hun gemeente.

Burgemeesters vinden overigens niet dat de Nationale Politie hier meer aan doet in vergelijking met voorheen. Een minderheid van de burgemeesters (45%) die het eens was met de uitspraak dat het werken aan landelijke prioriteiten ten koste gaat van het werken aan lokale prioriteiten, noemde hiervoor als reden dat de korpsleiding nadrukkelijk stuurt op de landelijke prioriteiten, waardoor de capaciteit voor lokale problemen in het gedrang komt. Andere redenen waren de aandacht voor acute problemen (vluchtelingen, inzet voor bewaking vanwege de toegenomen dreigingssituatie, grote evenementen) en andere 'nationale oprispingen'. Heel vaak wordt in de interviews aangegeven dat planning en beleid vaak en ingrijpend worden ingehaald door nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen die veel capaciteit kosten. Terwijl we moeizaam een nieuw bestel realiseren, worden we ingehaald door maatschappelijke ontwikkelingen met een grote impact, zo luidt de boodschap. Weer anderen wezen op de kleine omvang van basisteams waardoor elke levering aan andere onderdelen ten koste gaat van de basispolitiezorg.

Tweederde van de chefs basisteam is van mening dat zij voldoende tegemoet kunnen komen aan de politiek-bestuurlijke wensen van de gemeenten. Ruim 62% vindt daarbij dat zij voldoende beleidsvrije ruimte hebben om te werken aan specifieke lokale wensen. 39% is het hier overigens (helemaal) mee oneens. Dezelfde verdeling geldt als het gaat om

tegemoet komen aan de wensen van het Openbaar Ministerie. Chefs van basisteams vinden overigens niet dat dit meer het geval is dan in het vorige bestel. Burgemeesters en officieren van justitie hebben hier dezelfde opvattingen over.

Binnen districten probeert de politie primair op districtsniveau oplossingen te bedenken om individuele burgemeesters met specifieke lokale problemen te contenteren. Er is dus een zekere 'scharrelruimte' (zie hierboven). Tegelijkertijd geeft 77% van de chefs van basisteams aan dat zij onvoldoende financiële speelruimte hebben om tegemoet te komen aan wensen van gemeenten en OM. Als toelichting benadrukken basisteamchefs een aantal beperkingen die hen belemmeren in het bieden van maatwerk. Deze omvatten een gebrek aan personele capaciteit (meest genoemd), het ontbreken van vrijheid inzake bedrijfsvoering, het verloop door de personele reorganisatie, het ontbreken van of te beperkt zijn van operationele beleidsvrije ruimte en het geven van prioriteit aan landelijke targets (minst genoemd).

In kleine gemeenten in landelijke gebieden schiet de politiecapaciteit regelmatig tekort voor alle voorkomende werkzaamheden, volgens zowel raadsleden, burgemeesters als teamchefs. Dat heeft meerdere oorzaken. De formatie is op krapte georganiseerd. Daarnaast zijn lang niet alle teams al op volle sterkte als gevolg van de personele reorganisatie. In de buitengebieden worden de aanrijtijden niet gehaald vanwege de grote afstanden. Daarnaast moeten teams capaciteit leveren aan andere onderdelen, als tijdelijke tewerkstelling, zoals bijvoorbeeld het afpakteam ondermijning, het hennepteam of het stranddetachement. Vaak zijn er leveringsverplichtingen, zoals aan het parate peloton, aan bewaken en beveiligen, aan werksoorten zoals PV-administratie en gegevensbeheer en aan de bereden brigade. Ook zijn er soms relatief veel nachtdienstonthefingen vanwege leeftijd.

Wijkagenten komen onvoldoende toe aan hun kerntaak. Dat geldt eigenlijk ook voor de grote(re) steden. Wijkagenten worden noodgedwongen ook ingezet in de noodhulp en voor extra taken, waardoor ze minder in de wijk en op straat zichtbaar zijn.

Mede daardoor is de neiging van gemeenten om voor toezicht en handhaving eigen handhavers in dienst te nemen er de afgelopen jaren zeker niet minder op geworden. Lokale aanwezigheid, zichtbaarheid en beschikbaarheid van de politie blijven voor vele taken een punt van (ernstige) zorg in veel gemeenten.

1.5. Sturing – deelvragen 4, 17, 24

1.5.1. Landelijk - deelvraag 4

Er klinken in de loop van de tijd en onder de verschillende betrokkenen uiteenlopende geluiden over landelijke sturing.

Uit de inhoudsanalyse blijkt dat in de beginperiode van het nationale bestel vertegenwoordigers van de korpsleiding de voordelen van centralisatie van het beheer benadrukken. De centrale organisatiestructuur van de politie zou van meerwaarde zijn voor de bedrijfsvoering, de operationele samenwerking en de informatiedeling. Later wordt de nadruk op centralisatie genuanceerd wanneer de nieuw aangetreden korpschef erkent dat regionale eenheden/chefs meer ruimte moet worden gegund. Dit geluid valt in goede aarde

op decentraal niveau waar veel frustratie bestaat over ‘doorgeslagen’ centralisatie van beheer, zowel bij bestuurlijke actoren als bij leidinggevenden bij de politie. Men ervaart, zeker in de begindagen, een gebrek aan flexibiliteit in de ondersteuning op lokaal niveau. Een burgemeester: “Waar het gaat om bijvoorbeeld omvang van de formatie of samenstelling van de formatie op lokaal of basisteamniveau is er nu weinig tot geen ruimte. Dit is weliswaar een logisch gevolg van de vorming van de landelijke politie, maar het gemis van deze flexibiliteit is er wel.” Een andere burgemeester zegt: “De organisatie kan niet snel genoeg beheerzaken regelen. Het is allemaal veel te complex geworden. Gebeurt veel te veel top down en centraal.”

Uit de inhoudsanalyse blijkt tevens dat de politiebonden en –medewerkers om uiteenlopende redenen kritiek leveren op de centrale sturing en de met het landelijke bestel beoogde efficiëncyslag. Genoemd worden: het verloop van de transitie van regionaal naar landelijk bestel, zorgen over vooral een onevenwichtige nadruk op landelijke prioriteiten en een scheve balans tussen handhaving opsporing en hulpverlening. In het verlengde hiervan uitten vertegenwoordigers van bestuur, politie en justitie kritiek op de moeizame combinatie van een gelijktijdig reorganisatieproces met een bezuinigingsronde en herindeling van het functiehuis.

Uit de landelijke enquête blijkt dat een meerderheid van de respondenten aangeeft dat de komst van de Nationale Politie ertoe heeft geleid dat duidelijk geworden is wie voor welke besluiten op landelijk niveau verantwoordelijk is. Alleen regioburgemeesters gaven aan dat dit niet het geval is. De eenduidigheid van de besluiten is volgens respondenten niet toegenomen door de komst van de Nationale Politie. Ook geven respondenten aan dat bestuurlijke besluitvormingsprocessen op landelijk niveau niet sneller verlopen door de komst van het nieuwe bestel. De invoering van de Nationale Politie is volgens respondenten niet ten koste gegaan van de zorgvuldigheid van besluitvormingsprocessen op landelijk niveau.

Een opvallende bevinding is dat regioburgemeesters aangeven dat het landelijke bestel geleid heeft tot een vermindering van ‘checks and balances’ in besluitvormingsprocessen. Hoofdofficieren van justitie stellen in meerderheid juist dat dit niet het geval is.

De kloof die lang – zeker op lokaal niveau - heeft bestaan tussen politiek-verantwoordelijke bestuurders en de magistraten van het OM lijkt geleidelijk te vervagen. Niet in de laatste plaats omdat bestuur en OM geconfronteerd worden met dezelfde beheersproblemen: capaciteit, ICT, diversiteit binnen de politie, vergrijzing etc. Dat leidt meer en meer tot samen optrekken in overleg met de minister van VenJ. Indicatief is dat aan het vooroverleg, dat de regioburgemeesters vóór de vergaderingen van het LOVP hebben, ook de voorzitter van het College van procureurs-generaal deelneemt. Een direct betrokkene constateert dan ook: “In de loop der jaren is het OM veel positiever gaan denken over het openbaar bestuur. (...) En dat is een grote waarde van het ontstaan van de driehoek geweest.”

De externe sturing (vanuit de politie gezien) heeft ook een politie-interne dimensie. Uit de interviews met leidinggevenden binnen de politie blijkt dat er binnen de Nationale Politie een nadrukkelijke sturing is op de landelijke prioriteiten die voortvloeit uit de landelijke veiligheidsagenda. Eenheidschefs worden in de nationale briefing bevraagd op de voortgang

in de uitvoering of realisatie van de landelijke prioriteiten. Binnen de eenheden zijn er de eenheidsbriefings waar de eenheidsleiding praat met de districtscheffs over de landelijke prioriteiten. Het zijn geen 'Compstat-achtige' sessies, volgens betrokkenen. Maar politiechefs moeten intern wel tekst en uitleg geven als zij iets anders willen gaan doen dan wat landelijk is afgesproken.

Geleidelijk is er een andere - meer decentrale - wind gaan waaien waarover consensus lijkt te bestaan tussen bestuur, justitie en politie (zie bijvoorbeeld de nota Herijking, de pogingen om te komen tot lokaal maatwerk, de gedragsregels in het LOVP). Een regioburgemeester stelt: "Je moet veel rigouzeuzer de boel naar beneden organiseren, want dan empower je die regiochef. Als hij wat te bieden heeft, maak je de governance, ook betekenisvoller. Het urgentiebudget is een sigarendoosje voor bruiloften en partijen, maar stelt inhoudelijk helemaal geen mallemoer voor." Een eenheidschef vindt dat er binnen de Nationale Politie onvoldoende wendbaarheid en mogelijkheden zijn voor lokaal maatwerk. "Ik vind de bureaucratie waarmee al die processen zijn verwickeld echt verstikkend, die zijn echt dodelijk."

De nieuwe korpschef streeft naar een ander intern sturingsmodel waarin politiechefs via het Korpsmanagementteam overleg (KMTO) en hun (landelijke) portefeuilles meer invloed op de bedrijfsvoering en het beleid krijgen. Er is een streven naar meer ruimte voor de politiechefs om hun individuele verantwoordelijkheden waar te kunnen maken. Dit is vooral gericht op het behalen van operationele resultaten en de kwaliteit van het functioneren van hun eenheid, dit alles in nauw overleg met het gezag. Het is 'work in progress'. Op decentraal niveau wordt dit noodzakelijk gevonden.

De landelijke eenheid (LE) is, qua sturing, in menig opzicht een black box. Er gebeurt veel – ondersteunend en meer eigenstandig – maar het is weinig zichtbaar. Zelfs in termen van openbare beleidsplannen en jaarverslagen is er weinig te vinden. Ook ons onderzoek heeft aan die relatieve onzichtbaarheid weinig veranderd. De LE wordt zelden of nooit spontaan door respondenten genoemd. In termen van governance wordt waarschijnlijk stilzwijgend aangenomen dat de ondersteunende rol van de LE uitgevoerd wordt onder het gebruikelijk gezag van burgemeester, officier van Justitie en minister. Voor die taken ligt dat ook voor de hand. Voor meer eigenstandige taken – snelwegen, water, luchtvaart, landelijke recherche, bewaken en beveiligen – ligt die vanzelfsprekendheid minder voor de hand.

De voormalig voorzitter van het overleg van regioburgemeesters constateert dat de LE alleen door minister en OM wordt aangestuurd. ' Maar het openbaar bestuur is daarin afwezig'. Duidelijk mag zijn dat hij hier op vertegenwoordiging van het lokale bestuur doelt. Hij constateert vervolgens dat de LE: 'essentieel is voor informatie over zware criminaliteit van enige betekenis. Een regioburgemeester moet enorm zijn best doen om de informatie daaruit te halen. Overall hebben we een driehoek, voor de Landelijke Eenheid ontbreekt die'. Reparatie, door aanpassing van de wet, is volgens hem dringend geboden. De voorzitter van het overleg van regioburgemeesters zou dan ook deel moeten uitmaken van de driehoek van de LE.

1.5.2. Eenheid – deelvraag 17

De beleidsvorming en sturing op eenheidsniveau is niet sterk ontwikkeld. Dat komt voornamelijk tot uiting in de praktijkinvulling van het overleg tussen de burgemeesters in de eenheid en de hoofdofficier van justitie (artikel 39). Vanwege de geringe animo heeft dit overleg in de onderzochte eenheden een aangepaste invulling gekregen. De frequentie van de bijeenkomsten is teruggebracht en discussies over beleid zijn vervangen door thematische bijeenkomsten rond actuele veiligheidsuitdagingen. Alle betrokkenen geven aan dat de politie niet vanuit dit overleg wordt aangestuurd (wegens gebrek aan beslissingsbevoegdheid over beheer, lage frequentie bijeenkomsten en papieren beleidsexercitie). Het regionale beleidsplan is vooral een papieren exercitie waarin landelijke, eenheids- en lokale prioriteiten worden samengevoegd. Geen van de betrokkenen ervaart deze als sturend in de praktijk.

In een van de eenheden van ons casusonderzoek wordt alom erkend dat er op eenheidsniveaus wordt gestuurd, maar dan vanuit de verbrede driehoek: het overleg van regioburgemeester, hoofdofficier en de burgemeesters die voorzitter van de districten zijn. Ook de politiechef maakt deel uit van dit overleg. Hier worden ook de jaarschijven en het jaarverslag doorgesproken, als een soort voorportaal van het veiligheidscollege. Ook wijzigingen in de formatie worden hier voorgelegd. De verbrede driehoek heeft echter geen wettelijk grondslag in de Politiewet 2012. Het veiligheidscollege krijgt in deze constructie de functie van legitimering ‘achteraf’ en van platform voor themabijeenkomsten.

Volgens een meerderheid van de respondenten in de landelijke enquête is de bestuurlijke drukte in de eenheden toegenomen. Het besluitvormingsproces op regionaal niveau is niet eenvoudiger geworden sinds de komst van de Nationale Politie. Van minder overlegvormen of een sneller besluitvormingsproces is volgens een meerderheid van de respondenten evenmin sprake. Ook is volgens een meerderheid van de respondenten binnen regionale politie-eenheden geen sprake van een toename van bestuurlijke aandacht voor de inhoud van de taakuitvoering van het politiewerk. Opmerkelijk is dat hoofdofficieren van justitie juist vaker positief zijn over besluitvormingsprocessen op regionaal niveau dan andere respondentengroepen.

Volgens burgemeesters ligt de kracht van de Nationale Politie in de flexibele aansturing op het gebied van opschaling en het kunnen schuiven met teams om bijstand te verlenen. Officieren van justitie stellen dat de aansturing van de politie eenduidiger, minder versnipperd is geworden. Districtschefs ervaren een toegenomen uniformiteit en standaardisatie als winstpunten van het nationale bestel.

1.5.3. District

Districtscolleges of districtsdriehoeken ontwikkelen zich meer en meer tot platforms voor afstemming en kennisdeling tussen bestuur, OM en politie. Waar de districtschef in eerste aanleg alleen een interne, coördinerende functie had ten opzichte van de chefs van basisteams ontstaan hier, niet in de Politiewet 2012 genoemde, districtsoverleggen waar veiligheidsthema's en best practices besproken worden. Hoewel het districtsniveau door velen wordt geprezen om de behapbare en vertrouwde schaal voor overleg tussen politie, bestuur en justitie (een erfenis van het regionale bestel), lijkt hier vooralsnog geen sterke

sturende/besluitvormend werking vanuit te gaan voor het politiebeleid en de te initiëren activiteiten.

Ons onderzoek laat zien dat districtschefs een nadrukkelijke sturing van bovenaf ervaren op de regionale en landelijke prioriteiten, die vervolgens intern wordt doorgegeven aan de chefs van basisteams. Dat gebeurt in respectievelijk de maandelijks eenheidsbriefing en de districtsbriefings, in het districtsmanagementteamoverleg. Ook daar wordt de voortgang op de landelijke prioriteiten besproken. Deze dialogen worden ondersteund door de afdeling informatievoorziening met relevante informatie voor monitoring en voorspelling.

1.5.4. Lokaal – deelvraag 24

Over de mogelijkheid om politiezorg lokaal aan te sturen bestaan verschillende praktijken, percepties en ervaringen.

Casusonderzoek wijst uit dat aansturing van politiewerk op lokaal niveau voornamelijk verloopt via bilaterale contacten tussen burgemeester en politiechef (team-, districts- of - in enkele gevallen – de eenheidschef). Volgens veel betrokken is vooral de actualiteit leidend in de aansturing. Beleidsplannen zijn volgens lokale partijen niet sturend voor politiewerk, hoewel er ook aanwijzingen zijn dat in de tweede ronde van de vierjaarlijkse beleidscyclus van de plannen meer sturing uit gaat, omdat ze extern worden afgestemd met bestuur en OM en soms ook met maatschappelijke organisaties. Een teamchef: 'Na hard werken is er een gemeenschappelijk integraal veiligheidsplan gemaakt voor de komende jaren. Daaraan gekoppeld zit een concreet uitvoeringsplan. Daarmee krijgt het plan ook daadwerkelijk uitvoering.'

1.6. Democratische verantwoording - deelvragen 7, 19, 21, 26

1.6.1. Landelijk – deelvraag 7

Op landelijk niveau controleert het parlement de minister als landelijke gezagsdrager en eindverantwoordelijke voor het politiebeheer. Over hun eigen, controlerende rol zijn de Kamerleden soms kritisch. Men spreekt over te veel nadruk op incidenten en te weinig terughoudendheid ten opzichte van wat lokaal is en zou moeten blijven.

Uit de landelijke enquête blijkt dat het oordeel van anderen over de ontwikkeling van de parlementaire controle redelijk overeenkomt met het beeld dat Kamerleden zelf hebben. Dat het parlement in geval van Nationale Politie meer mogelijkheden voor democratische controle op de politie heeft, wordt door een kleine meerderheid (52%) van onze respondenten onderschreven. Dat contrasteert nog al met het feit dat amper 30% meent dat deze democratische controle ook feitelijk verbeterd is. Over het gebruik dat het parlement van haar mogelijkheden maakt, is men dan ook weinig positief. Slechts een kwart (25.8%) meent dat er sprake is van een beter benutten van mogelijkheden (idem). Meer dan 40% meent dat er geen beter gebruik van wordt gemaakt en 30% heeft hier geen zicht op.

Voor de verantwoording door de minister van VenJ jegens het parlement heeft Nationale Politie volgens Kamerleden zowel positieve als negatieve kanten. Positief is dat de minister

niet meer kan duiken als er vragen zijn of kritiek wordt geuit. De instrumenten waar de Kamer over beschikt zijn niet wezenlijk veranderd maar de minister kan nu niet meer stellen dat hij er niet over gaat. Een enkeling meent dat het nu juist de burgemeesters zijn die zich kunnen verschuilen achter het feit dat zo veel zo sterk gecentraliseerd is. Minder positief is men over het risico dat het parlement, in het bijzonder de Tweede Kamer, zich tot op detailniveau gaat bezighouden met wat de politie doet.

Ook inhoudelijk is er kritiek op de rol die het parlement speelt. Kern van die kritiek, bij vooral burgemeesters en politiechefs, is tweeledig. Enerzijds wordt gesignaleerd dat er een sterke neiging tot incidentalisme is. Zowel de minister als het parlement bemoeit zich met lokale aangelegenheden, die aandacht van de media krijgen. Dergelijke kritiek komt redelijk overeen met die van de Kamerleden zelf. Anderzijds wordt gesignaleerd dat de parlementaire controle niet beperkt blijft tot datgene waar de minister formeel over gaat: beheer en landelijke prioriteiten.

In dit verband wordt redelijk vaak door verschillende typen respondenten de vrees uitgesproken voor een vergaande politisering van het politiedebat. Het wordt als een van de belangrijkste knelpunten in de sturing van Nationale Politie genoemd. Een districtschef: 'Belangrijkste knelpunt blijft politieke bemoeienis op landelijk niveau met lokale incidenten. Die politieke hijgerigheid zorgt voor een ophoping van geroep om meer aandacht op alle thema's. De minister moet hier verstandig staatsrechtelijk mee omgaan.' Een eenheidschef stelt: 'De politie zit te dicht op de directe politiek via minister en Tweede Kamer. Daarmee wordt zij te gevoelig voor hypes en medialogica.'

Een ander issue dat her en der aan de orde komt is de concentratie van rollen en bevoegdheden bij VenJ en de vraag of dat zo moet blijven. Zowel op rechtsstatelijke gronden – scheiding van machten – als op basis van bestuurlijke overwegingen – de invloed van het lokale bestuur resp. de burgemeesters op de Nationale Politie – wordt er her en der voor gepleit Binnenlandse Zaken weer een rol te geven. De voormalig voorzitter van de regioburgemeesters gaat daar het verst in. Beheer hoort zijns inziens niet bij VenJ maar bij BZK. Zowel om rechtsstatelijke redenen als om praktische; het departement van VenJ is veel te groot geworden.

1.6.2. Lokaal – deelvraag 21, 26

De gemeenteraad vraagt onder het landelijke politiestel op gebruikelijke wijze verantwoording, namelijk door het stellen van vragen en goedkeuren van integrale veiligheidsplannen die bijna alle gemeenten, groot en klein(er), tegenwoordig hebben.

Uit de casuonderzoeken blijkt dat het een gangbare praktijk is dat politiefunctionarissen met enige regelmaat vergaderingen van gemeenteraad en raadscommissie bijwonen, presentaties verzorgen over criminaliteitscijfers en raadsvragen (helpen) beantwoorden. Het is opvallend dat voornamelijk burgemeesters in grote steden actief worden bevraagd over veiligheid en politie door raadsleden. Bovendien gaan de raadsdiscussies volgens betrokken voornamelijk over actualiteiten in plaats van over beleid, waardoor democratische controle op prioriteitenstelling en strategieën naar de achtergrond verdwijnt.

Zowel burgemeesters, officieren van justitie, politiemensen als raadsleden zijn kritisch over democratische controle op lokaal niveau. Een van de vragen in de enquête luidde: In hoeverre vindt u dat de politiek-bestuurlijke sturing en het democratisch toezicht op de politie zijn veranderd in vergelijking met het regionale politiebestedel. Is sprake van verbeteringen of verslechtingen? Ruim 63 % van de raadsleden ziet een verslechting. Vooral relatief veel raadsleden zien een verslechting (69%). Ruim 52% van de burgemeesters, ruim 50% van de politiechefs en bijna 39% van de hoofdofficieren van justitie ziet een verslechting. Relatief veel gebiedsofficieren (39%) geven aan hier geen zicht op te hebben. Dit geldt ook voor 14% van de raadsleden. Van de burgemeesters van grote(re) steden (>100.000 inwoners) ziet ruim 83% een verslechting.

In toelichting op hun antwoord wijzen raadsleden op de afnemende invloed van de gemeenteraad op de politie en de toegenomen afstand tussen de politie en het lokaal bestuur. Voor zover raadsleden al wordt gevraagd om prioriteiten aan te geven – iets dat niet altijd gebeurt in hun beleving – zien zij er weinig tot niets van terug in het beleidsplan van het district of de eenheid. Dit leeft vooral bij raadsleden in kleine gemeenten. Andere raadsleden stellen dat zij weinig contact onderhouden met de politie en de politie ook niet zichtbaar is in vergaderingen van de raad of van raadscommissies. Ook de houding van sommige burgemeesters in deze wordt door een aantal raadsleden bekritiseerd.

Raadsleden voelen zich over het algemeen wel voldoende geïnformeerd om het lokaal veiligheidsbeleid te kunnen controleren. Ook stelt een deel van de respondentengroep voldoende informatie beschikbaar te hebben om het gezag te kunnen controleren. De komst van het nationale bestel heeft echter geen merkbare effecten gehad voor de informatiepositie van gemeenteraadsleden.

De beoogde verbeteringen van democratische verantwoording op lokaal niveau worden in de Politiewet 2012 geregeld met de verplichting voor burgemeester om de raad te horen over het ontwerp beleidsplan voor de regionale eenheid (artikel 38b). Uit interviews binnen eenheden blijkt dat dit geen sterk beleefde praktijk is. Hoewel het regionale beleidsplan aan de raad wordt gezonden, lijkt de burgemeester de raad niet actief over het plan te horen dan wel te informeren. Dit wordt bevestigd door gesprekken met raadsleden waarin het merendeel aangeeft de regionale beleidsplannen niet te kennen.

Hoewel het onderzoek overwegend negatieve geluiden over democratische controle op lokaal niveau laat zien, is enige voorzichtigheid op zijn plaats om deze toe te schrijven aan de Nationale Politie. Ook onder het regionale bestel klonk kritiek op de magere grip die raadsleden op politie en politiebeleid hadden.

1.7. Samenwerking - deelvragen 16, 23A en 23B

1.7.1. Beeld uit de landelijke enquête

In de landelijke enquête zijn enkele vragen gesteld over de samenwerking van Nationale Politie met andere organisaties. 12,7% van de gemeenteraadsleden is het eens, of helemaal eens, met de stelling dat de politie sinds de omslag naar het nieuwe bestel beter samenwerkt met andere organisaties. 22,2% is het daar niet, of helemaal niet mee eens.

Ruim 40% is het hier (helemaal) niet mee eens. Regioburgemeesters en officieren van justitie zijn het hier in meerderheid niet mee eens, hoofdofficieren van justitie in meerderheid juist wel. Districtschefs en politiechefs eenheid zijn verdeeld. Chefs basisteam in meerderheid oneens.

Daarnaast is de vraag gesteld hoe de gemeenteraden oordelen over het nieuwe bestel, in vergelijking met het vorige bestel. Van de 465 gemeenteraadsleden die een antwoord hebben gegeven op de vraag, heeft 54% geen zicht op de samenwerking tussen de Nationale Politie en andere organisaties.

1.7.2. Beeld uit de focusgroepen

De respondenten gaven aan dat de structuur van de politie organisaties zoals ze nu is de samenwerking met samenwerkingspartners vergemakkelijkt. Andere respondenten geven aan dat de samenwerking met samenwerkingspartners niet is veranderd. Samenwerking op operationeel niveau (uitvoerend) is onveranderd gebleven en werd als zeer goed beoordeeld, evenals de samenwerking met wijkagenten. Elkaar persoonlijk kennen is daarbij belangrijk. Men geeft wel aan dat het voor de wijkagent zelf na de politiehervorming complexer is geworden.

De vele overleggen op deelgebieden worden als positief ervaren door partners, en vooral het multidisciplinair samenwerken is daarin een troef. Respondenten geven aan dat wijkagenten de samenwerkingspartners opzoeken.

1.7.3. Knelpunten

Samenwerking op strategisch niveau (districtsniveau) is moeilijker geworden; men kent elkaar niet meer en persoonlijke contacten worden niet geborgd. De politiehervorming bracht flexibiliteit en mobiliteit mee voor politiepersoneel waardoor velen van baan veranderden. De opbouw van de Nationale Politie nam veel tijd in beslag, waardoor veel onduidelijkheid heerste over posities, structuren, aanspreekpunten en bevoegdheden. Dat werd door de diverse partners met wie de politie samenwerkt als remmend ervaren. Ook de vele nieuwe afkortingen worden door partners wel eens als moeilijk ervaren.

In de focusgroep Zeeland-West-Brabant werd het belang benadrukt van persoonlijke contacten voor de samenwerking met de Nationale Politie. De structuur, zo werd aangegeven, werd zodanig ingewikkeld dat de samenwerkingspartners niet meer weten waar ze met bepaalde vragen terecht moeten omdat ze niet meer weten wie waar juist zit. Men geeft aan dat op strategisch niveau, managementniveau dus, een kloof is ontstaan tussen politie en samenwerkingspartners: men kent elkaars werkwijze niet en weet vaak niet bij wie men terecht moet. De focusgroep duidde aan dat dit toch wel werd toegeschreven aan de schaalvergroting die de politiehervorming met zich mee heeft gebracht.

Uit de focusgroep met samenwerkingspartners blijkt verder dat anderen deze kloof niet toeschrijven aan de invoering van Nationale Politie; persoonlijke contacten zijn en blijven van het allergrootste belang. De politie is minder vertegenwoordigd in overleggen die te maken hebben met maatschappelijke samenhangen. Het gevoel leeft dat politie zich steeds

meer terugtrekt op haar kerntaken. Dit wordt, ook door de politie zelf, een 'verschraling' genoemd. Respondenten geven aan dat de samenwerkingspartners moesten 'wachten' tot de politie zich heeft gereorganiseerd. De schaalvergroting die de Nationale Politie met zich meebracht en de bijbehorende specialisatie van functies en functiebenamingen worden niet echt positief ontvangen.

1.7.4. Specifieke samenwerkingsdomeinen

BOA'S

De meeste burgemeesters en raadsleden in de landelijk enquête geven aan dat er BOA's werkzaam zijn binnen hun gemeente. Maar slechts een minderheid van raadsleden en (regio)burgemeesters vindt dat er door Nationale Politie meer BOA's zijn in hun gemeente. Deze ontwikkeling dateert van voor de komst van Nationale Politie. Omdat de politie zich doelbewust niet langer wenst te richten op kleine vormen van criminaliteit en overlast, zijn BOA's en de voor hen verantwoordelijke bestuurders - burgemeester of wethouder (veiligheid) - in het ontstane 'handhavingsgat' gesprongen. De politie heeft kleine handhavingskwesties laten vallen ten voordele van de opsporing van ernstige vormen van criminaliteit. De burgemeesters hebben het idee dat zij minder prioriteiten kunnen stellen als het gaat om de politieke handhaving van de kleine norm, die zij belangrijk vinden op straat. Deze bekommernissen staan immers ver af van de landelijke prioriteitenstelling, die zich alleen richt op de grote fenomenen. Daarom wordt vanuit het eigen gemeentelijke apparaat een BOA-team opgezet, eenvoudig aanstuurbaar door de gemeente.

BOA's brengen meer capaciteit mee voor de politie en dit wordt veelal als positief beschouwd, ook al worden ze per thema aangestuurd door de desbetreffende wethouder. Ook wordt de samenwerking met BOA's over het algemeen als beter beoordeeld na de politiehervorming, specifiek de samenwerking met de wijkagent.

Knelpunten zijn echter wel de mate van informatie uitwisseling tussen politie en samenwerkingspartners en de privacy aspecten die hiermee zijn verbonden. Er werd een paradox vastgesteld tussen de Nationale Politie met één informatiesysteem en de gemeentelijke versnippering, ook ten gevolge van de komst van de BOA's.

Vragen blijven bestaan over de aansturing. De operationele regie ligt wettelijk in handen van de politie, maar dit wordt niet altijd opgepakt door politie. De zichtbaarheid van de politie op straat wordt minder - ten voordele van de BOA's - doch zonder dat er convenanten worden opgemaakt over wie doet wat en wie controleert de goede werking.

Veiligheidsregels

Samenwerkingspartners in de focusgroep Zeeland-West-Brabant gaven aan dat de provincie geen rol meer speelt in veiligheidsmateries. "Ik merk dat we in Brabant veel voordelen hebben van de rol van de commissaris van de Koning. De provincie heeft geen taak met betrekking tot veiligheid. Maar de commissaris is wel de biechtvader van de burgemeesters".

Internationale samenwerking

Vanuit de samenwerking met België werd geen verandering vastgesteld. Wat betreft het Benelux verdrag is er een grotere tevredenheid. En ook de uitwisseling via de verbindingsofficieren werd positief ervaren. Internationale samenwerking op het gebied van opsporing loopt goed tussen Nederland en België. Op het gebied van contacten tussen Nederlandse en Belgische wijkagenten is er nauwelijks samenwerking; aan de basis is er nog veel werk aan de winkel. Een volgend probleem dat werd vastgesteld is de prioriteitsstelling. In de internationale samenwerking met België. Belgen gaven aan dat de recherche in Nederland nogal sterk vasthoudt aan bepaalde prioriteiten en de politie hier weinig flexibel mee omspringt. De samenwerking tussen de politie en de andere lokale organisaties wordt door de burgemeester van een kleinere gemeente als positief ervaren.

Informatie-uitwisseling tussen de politie en samenwerkingspartners

Sommige samenwerkingspartners ervaren wetgeving zoals de Wet politiegegevens (Wpg) en de privacybescherming als hinderlijk voor informatie-uitwisseling, onder meer door de extreem hoge boetes die worden opgelegd als uitwisseling plaatsvindt wanneer dit wettelijk niet mag. In de eenheid Zeeland-West-Brabant was er een controle van het College bescherming persoonsgegevens, hetgeen tot spanningen leidde in de lokale driehoek. In algemene zin wordt de samenwerking als 'uitstekend' beoordeeld, omdat samen gezocht wordt naar incidentele creatieve oplossingen. Een structurele informatie-uitwisseling waarbij controle en handhaving hand in hand gaan, ontbreekt echter. Het probleem van informatie uitwisseling speelt dan vooral in de 'proactieve' sfeer, dus voordat er een officier van justitie aan te pas komt. Anderen duiden op het gevaar van een te snelle uitwisseling van proactieve (niet-justitiële informatie). Met als risico de stigmatisering van mensen waarvan (nog) niet vast staat dat ze een delict hebben gepleegd.

Wat betreft de informatie-uitwisseling naar de lokale gezagsdrager toe, werd aangegeven dat de Nederlandse situatie gunstiger is dan de Belgische, omdat de burgemeester in Nederland op grotere afstand staat van de politie. Op operationeel niveau wordt de informatie-uitwisseling als positief ervaren, met een belangrijke rol voor de wijkagent. De laatste jaren is er meer contact richting veiligheid en politie vanuit betrokken maatschappelijke organisaties. Voorheen had men nauwelijks contact met de politie. Dat schrijft men meer aan de ontwikkelingen binnen het sociale domein toe dan aan de reorganisatie van de politie. Er wordt veel meer integraal bekeken.

Een laatste belangrijk knelpunt is de bureaucratische ontwikkeling die de Nationale Politie met zich mee bracht. Bestaande (lokale en regionale) protocollen en procedures over informatie -uitwisseling moeten worden herzien en worden ter discussie gesteld, wat nadelig werkt voor de daadkracht van de opsporing. De informatieuitwisseling op landelijk niveau verloopt niet goed sinds de hervorming en dit heeft vooral te maken met de 'rolonvastheid' van de Nationale Politie. Afspraken die voor de hervorming werden gemaakt met samenwerkingspartners (wie doet wat wanneer en op welk moment) die sterk persoons- en locatieafhankelijk zijn, worden weer helemaal ter discussie gesteld.

1.7.5. Samenvattend beeld

Gelijktijdig met de invoering van Nationale Politie vond een ingrijpende decentralisatie plaats van verschillende taken en bevoegdheden op het terrein van zorg en welzijn van het rijk naar de gemeenten. De rol die gemeenten voor de reorganisatie hadden is wezenlijk aan het veranderen.

Het valt op dat regelmatig wordt aangegeven hoe goed de samenwerking verloopt tussen de politie en uitvoerende samenwerkingspartners. Op strategisch niveau verloopt dat soms iets moeizamer. Dit heeft echter niet zozeer met het (nieuwe) bestel te maken als wel met de mobiliteitsstructuur die de nieuwe Nationale Politie in het leven riep, en de schaalvergroting waardoor vele (gekende) medewerkers verdwenen en men dus de nieuwe politiemensen moet leren kennen op lokaal niveau.

Om de operationale samenwerking te bevorderen wordt gebruikt gemaakt van convenanten tussen de samenwerkingspartners, politie en gemeente die worden voorgelegd aan alle bestuurlijke gremia. Deze convenanten kennen bepalingen op basis waarvan persoonsgegevens kunnen worden uitgewisseld. Op basis van wederzijds vertrouwen worden soms de grenzen opgezocht van wat mogelijk en juridische toelaatbaar is, om zo te komen tot creatieve oplossingen.

1.8. Maatschappelijke inbedding - deelvragen 6, 13, 14,15 en 25

1.8.1 Beeld uit de landelijke enquête

Aanspreekbaarheid en zichtbaarheid

Iets meer dan de helft van de respondenten vindt dat de zichtbaarheid en nabijheid (aanzienlijk) zijn afgenomen door de komst van de Nationale Politie. Er zijn wel verschillen tussen respondenten. Raadsleden vinden relatief vaker dat deze nabijheid en zichtbaarheid van de politie (aanzienlijk) zijn afgenomen (57%), burgemeesters dat deze gelijk zijn gebleven (62%). Van de politiechefs vindt ruim 47% (van de teamchefs 52%) dat deze (aanzienlijk) zijn afgenomen en bijna 28% dat ze gelijk zijn gebleven. Van de officieren van Justitie vindt 44% dat nabijheid en zichtbaarheid van de politie gelijk zijn gebleven en bijna 25% dat deze zijn afgenomen.

Afstand politie - burgers

Op de vraag of de afstand tussen politie en burger door de komst van de Nationale Politie is toe- of afgenomen wordt door respondenten wisselend gereageerd. Gemeenteraadsleden vulden daarbij het vaakst in (24,2%) dat zij een afname ervaren tussen de huidige situatie en de afstand tussen politie en burger vóór de invoering van het nieuwe bestel. 19,1% van de respondenten stelt dat de kloof tussen politie en burger zelfs veel groter is geworden. Er blijkt geen significant verband te bestaan tussen de grootte van de gemeente en de respons op deze vraag. Van de burgemeesters vindt ruim 64% dat de afstand tussen politie en burger gelijk is gebleven. Ruim 28% van de officieren van justitie vindt dat deze afstand gelijk is, 28% dat deze is toegenomen en ruim 28% van de officieren gaf aan hier geen zicht op te

hebben. Van de politiechefs gaf ruim 51% aan dat de afstand gelijk is gebleven en bijna 22% dat deze is toegenomen.

Betrokkenheid van burgers

Op de vraag of de betrokkenheid van burgers bij de politie is toegenomen, antwoorden alle respondentengroepen eensgezind. De meeste respondenten zijn het (helemaal) niet eens met de uitspraak dat de betrokkenheid van burgers is toegenomen (72%). Een Spearman-correlatietoets toont aan dat er geen significant verschil bestaat tussen de percepties van respondenten in kleine en grote gemeenten over de toename van de betrokkenheid van burgers bij de Nationale Politie. Door de Nationale Politie worden agenten flexibeler ingezet; ze moeten (soms) bijspringen bij evenementen of bijstand leveren buiten de eigen regio; dat gaat ten koste van de capaciteit in het eigen gebied, waarbij aan burgers uitgelegd moet worden dat er minder politie beschikbaarheid is.

Politie en lokale gezagsdragers: lokaal maatwerk

Van de burgemeesters vindt 45% dat de aandacht voor het gebiedsgebonden werken niet is veranderd door de Nationale Politie. 24% vindt dat hier meer of zelfs veel meer aandacht voor is, 15% vindt dat er (veel) minder aandacht voor is en ruim 6% heeft hier geen zicht op. In de eenheid Den Haag vindt de helft van de burgemeesters dat er minder aandacht is voor gebiedsgebonden werken.

Op de stelling "Door de Nationale Politie heeft de politie meer ruimte om te doen wat in mijn gemeente belangrijk is" konden burgemeesters en gemeenteraadsleden reageren. Met die stelling is slechts 26% van de burgemeesters het (helemaal) eens. 67% is het hier (helemaal) mee oneens. 7% zegt hier geen zicht op te hebben. Ook een meerderheid van de raadsleden is het niet eens met de stelling: 28,8% is het niet eens met de stelling, 22,5% is het helemaal niet eens met de stelling. Een gering aantal respondenten is het wel eens (6,2%) of helemaal eens (0,4%) met de stelling. 22,1% van de raadsleden zegt hier niet voldoende zicht op te hebben. Er blijken geen significante verschillen te bestaan tussen eenheden of tussen gemeenten met verschillende groottes.

Burgemeesters en raadsleden zijn ook bevraagd over de aandacht van politie-eenheden voor lokale wensen. Op de stelling "De regionale politie-eenheid doet voldoende recht aan de wensen van mijn gemeente" stelt 81% van de burgemeesters en raadsleden het hier (helemaal) mee eens te zijn, 17% is het (helemaal) oneens en 2% zegt hier geen zicht op te hebben. Ruim 45% van de raadsleden vindt dat de regionale politie-eenheid niet of helemaal niet recht doet aan de wensen van hun gemeente. Een vergelijkbaar percentage vindt van wel. In de eenheid Den Haag zijn de raadsleden overwegend negatief.

Functioneren basisteams

Bijna alle burgemeesters (ruim 92%) beoordelen het functioneren van het basisteam of de basisteams in hun gemeente als voldoende (29%) of ruim voldoende (54%). Ook gemeenteraadsleden zijn over het algemeen positief over het functioneren van de basisteams. 48,4% van de raadsleden geeft de basisteams een voldoende; 21,6% geeft hen een onvoldoende. 8,8% van de raadsleden beoordeelt het functioneren als ruim voldoende, een kleine 2% beoordeelt het functioneren van de basisteams als ruim onvoldoende.

Capaciteit en allocatie agenten algemeen

Een grote meerderheid van de burgemeesters is negatief over de politiecapaciteit binnen hun gemeente. Ruim 71% van de burgemeesters vindt de politiecapaciteit in hun gemeente onvoldoende, en bijna 24% beoordeelt deze als “voldoende.” Zes procent zegt hier geen zicht op te hebben. In de eenheden Rotterdam, Den Haag en Limburg beoordelen burgemeesters de politiecapaciteit in hun gemeente relatief vaker als onvoldoende. Onder burgemeesters van middelgrote gemeenten (50.000 tot 100.000 inwoners) zijn de meningen over deze stelling meer gelijk verdeeld. Oplossingen voor allocatie- en capaciteitsproblemen die werden aangedragen door respondenten van de politie betreffen vaak de “open communicatie”.

Verdeling wijkagenten (norm van 1 op 5000) – deelvragen 14 en 15

Op de vraag of voldaan wordt aan de norm van één wijkagent per 5.000 inwoners antwoordt ruim 62% van de burgemeesters dat in zijn of haar gemeente aan de norm van één wijkagent op 5000 inwoners wordt voldaan, 27% denkt van niet. Een enkeling heeft hier geen zicht op. Door raadsleden wordt wisselend op deze vraag gereageerd. Van de respondenten geeft 42,7% aan dat niet aan deze norm voldaan wordt. 26,2% van de raadsleden geeft aan dat hier wel aan voldaan wordt. Andere raadsleden geven aan niet voldoende zicht te hebben op het aantal wijkagenten (20%). Overigens verschilden raadsleden in dezelfde gemeente nogal eens met elkaar van mening over de vraag of deze norm al dan niet werd gehaald. Er bestaat geen significant verband tussen de grootte van de gemeente en het behalen van de norm. In de eenheid Zeeland-West-Brabant wordt aangegeven dat de wijkagenten ook ander werk doen. In die zin wordt de norm niet gehaald. Bijkomend werk heeft vooral te maken met incidentafhandeling, dagelijkse operationele coördinatie (OPCO) en aansturing van het basisteam, inzet bij evenementen en voetbal, ook elders in de eenheid. Ook districtchefs geven aan problemen te hebben met beschikbare capaciteit binnen de basisteams. Problemen die ze dan oplossen door de wijkagent in te zetten, waardoor de norm van beschikbaarheid en inzet van één wijkagent per 5000 inwoners, uitsluitend ten behoeve van het wijkwerk, niet wordt gehaald.

Het casusonderzoek laat zien dat de norm van één wijkagent per 5000 inwoners wordt gehaald op het niveau van de eenheid. Maar dan zijn ‘themawijkagenten’ en ‘expertwijkagenten’ hier wel bij inbegrepen. Binnen eenheden zijn er aanzienlijke verschillen per gemeente, wat betreft de dekkingsgraad van wijkagenten. Soms zijn er meer, soms minder wijkagenten. Dat wordt door de politie beargumenteerd met een verwijzing naar de kenmerken van gemeenten en van wijken en de problemen die er spelen.

Beschikbaarheid wijkagent deelvraag 15

Burgemeesters en raadsleden zijn daarnaast bevroegd over de beschikbaarheid van wijkagenten voor lokale prioriteiten. Bijna 77% van de burgemeesters beoordeelt de beschikbaarheid als voldoende of goed, ruim 22% vindt dit onvoldoende en een enkeling slecht. Burgemeesters in de eenheid Zeeland-West-Brabant zijn hierover verdeeld. Gemeenteraadsleden uiten zich verschillend over de beschikbaarheid van wijkagenten voor lokale prioriteiten. Van de raadsleden geeft 41,9% een onvoldoende en 24,1% een voldoende op dit gebied. Daarnaast geeft 7,7% van de raadsleden aan dat de beschikbaarheid “goed” is, terwijl 7,9% van de gemeenteraadsleden het oordeel “slecht” geeft. Ook geeft 8,4% van de raadsleden aan hier niet voldoende zicht op te hebben. De

politie geeft zelf aan dat de ‘verschraling’ van de wijkagent ook wordt opgemerkt door de samenwerkingspartners, het is dan zaak je betrouwbaarheid als partner goed te bewaken.

1.8.2. Beeld uit de focusgroepen

Sluiten van politiebureaus (bereikbaarheid)

Over het algemeen wordt gesteld dat burgemeester en burger niet gelukkig zijn met de sluiting van politiebureaus, maar dat de samenwerkingspartners er niet onder lijden. Wel krijgen deze samenwerkingspartners daardoor meer vragen / zaken binnen, die voorheen bij een politiebureau konden worden gemeld. Verder zou het sluiten van politiebureaus een gevoel van onveiligheid bij de burger creëren of versterken. Voor wat betreft de eenheid Zeeland-West-Brabant werd door de Belgische politie, die met deze eenheid samenwerkt, gewezen op het belang van informatie delen en de wijkagent bekend maken bij de bevolking, ook in kranten. De Belgische ‘lokale verankering’ werd als een positief punt meegegeven, omdat de politie hierdoor betere mogelijkheden zou hebben haar bevolking te kennen en meer de vinger aan de pols kan houden, wat zeker bij schaalvergroting zoals in Nederland verloren dreigt te gaan.

Digitale meldingen en betrokkenheid van burgers

De bevolking moet geholpen worden bij het doen van digitale meldingen. Bij de politie kan dat niet omdat veel bureaus gesloten zijn. Partners en hulpverlenende instanties zien de vraag en het beroep dat op hen wordt gedaan wel toenemen. Een districtschef was erg enthousiast over de digitale meldingen en noemde dit een gegeven van deze tijd. De betrokkenheid van de burger realiseer je ook door burgers actief te betrekken bij het afbakenen van de lokale prioriteiten.

1.9. Klachtenbehandeling

1.9.1. Aard en omvang van de klachten

De belangrijkste thema’s waarover burgers zich vroeger (ten tijde van het regionale bestel) en ook nu (bij Nationale Politie) inzake het politieoptreden beklagen, gaan over bejegening, houding en gedrag, onjuist uitgevoerde (operationele) politieacties en het weigeren aangiften op te nemen. Inzake de aard en inhoud van klachten rondom het thema bejegening lijkt het er op dat, landelijke (media) aandacht voor thema’s waarin mogelijk sprake is van discriminatie of etnisch profileren, een verhoging van het aantal politiekklachten hebben opgeleverd. Binnen basisteams wordt een toename van het aantal, vooral informele, klachten ervaren.

1.9.2. Proces klachtenregeling

Een landelijke en uniforme werkwijze, zoals de korpschef deze in de Uitvoeringsregeling Klachtenbehandeling politie 2013 voor de gehele Nationale politie heeft vastgelegd, is zeker nog geen gemeengoed. De coördinatie is doorgaans centraal op eenheidsniveau belegd, voor de klachtbehandeling is dit divers. In de ene eenheid gebeurt dit door formeel aangewezen klachtenbehandelaars binnen de Staf (afdeling VIK). In de andere eenheid wordt dit binnen de ‘lijnorganisatie’ (districten / divisies) gedaan of is dit proces (nog) niet

opnieuw ingericht en is er ook niemand specifiek aangewezen / vrijgemaakt voor de behandeling van klachten.

Waar de behandeling van klachten op eenheidsniveau plaatsvindt – omdat dit proces daar in belangrijke mate wordt gecoördineerd en klachten daar ook worden afgehandeld - wordt dit vanuit de basisteams als een nadrukkelijke ontlasting ervaren. De op eenheidsniveau belegde functie van coördinator klachtenbehandeling wordt als een kwalitatieve verbetering bij de sturing op en bewaking van het klachtenbehandelingsproces ervaren. Vooral de kracht en het belang van het persoonlijke bemiddelingsgesprek tussen de beklagde politiemedewerker(s) en de klagende burger wordt door velen benadrukt. Bemiddelingsgesprekken vormen zeker nog niet overal een vast en verplicht onderdeel bij de uitvoering van de klachtenprocedure in eerste aanleg. Zij blijven soms zelfs geheel achterwege. Afdoeningsbrieven worden nog wel eens niet verstuurd of inhoudelijk niet passend geformuleerd.

Het afhandelen van klachten wordt gezien als een zeer intensief, tijdrovend en soms ook kostbaar proces. Eenheden gaan divers om met de rol en betrokkenheid van de politiechef bij de afdoening van door de klachtencommissie aangereikte formele klachten.

1.9.3. Kwaliteit klachtenregeling

Er wordt verslag gedaan over de (kennelijke) tevredenheid met de klachtafdoening vanuit het politieperspectief, aan inzicht c.q. tevredenheid met de wijze waarop de klachtenregeling functioneert en/of klachten worden afgedaan, vanuit het perspectief van de burger, wordt in de onderzochte eenheden niets aangetroffen.

1.9.4. Effecten politieorganisatie / - beleving politiemedewerkers

De betrokkenheid en houding ten aanzien van hun rol bij de behandeling en afhandeling van klachten van teamchefs is wisselend. Werkdruk, het (soms grote) aantal klachten, de complexiteit van de werkomgeving en andere taken, alsook de vele bureaucratische (beheers) werkzaamheden, maken dat de één hier afstandelijker mee omgaat als de ander. Over het (leer)effect van klachten voor de politieorganisatie en / of de individuele politieambtenaar schetsen respondenten een beeld, dat er individueel wel wordt geleerd van een klacht, maar dat de organisatie nog geen systematische en structurele aanpak heeft ontwikkeld om hier 'lessen' uit te trekken. Van een systematische investering in het creëren van meer kennis en begrip bij medewerkers, het signaleren van trends en het uitwisselen van leermomenten binnen politie - eenheden n.a.v. de uitkomsten van onderzochte klachten, blijkt slechts sporadisch sprake te zijn. Het landelijk uitgerolde systeem (Documentum) levert tot dusver de eenheden niet de gewenste managementinformatie, onder andere op het gebied van klachten en klachtenafhandeling

1.9.5. Burgemeester en klachtenregeling

Burgemeesters geven aan onvoldoende zicht te hebben op klachten die in hun gemeente over het politieoptreden binnenkomen en wat er vervolgens mee gebeurt. Ervaringen, politie-eenheid afhankelijk, verschillen op dit punt sterk, van er nauwelijks bij betrokken zijn

en zicht op hebben, tot passend en volledig geïnformeerd worden over de afdoening. Burgemeesters maken nauwelijks gebruik van de hun wettelijk toegekende mogelijkheid advies uit te brengen naar aanleiding van een formele klacht. Veel op het gebied van klachtenbehandeling kan zich volledig aan hun waarneming onttrekken, zo luidt een veelgehoorde klacht van burgemeesters.

Her en der wordt er door burgemeesters voor gepleit de Politiewet 2012 zo te wijzigen dat ze alle klachten, ook als die uiteindelijk informeel afgehandeld worden, te zien krijgen. Enkele burgemeesters geven aan de ervaring te hebben, dat de politie in hun gebied het behandelen van klachten zeer serieus neemt. Als er signalen zijn, worden deze direct opgepakt, zodat uiteindelijk een formele klacht wordt voorkomen. Politie mensen en burgemeesters geven aan, dat met de Politiewet 2012 en de uitwerking daarvan in (wettelijke) procedures en protocollen, de behandeling van klachten duidelijker en eenduidiger, is beschreven. Tegelijkertijd merken ze op, dat van een consequente en eenvormige toepassing in de alledaagse werkpraktijk nog zeker niet overal sprake is.

1.9.6. Klachtencommissie

De reorganisatie van de politie met zijn vele personele wisselingen o.a. ten aanzien van het secretariaat en ondersteuning van de onafhankelijke klachtencommissies wordt, voor wat betreft de kwaliteit en continuïteit, door leden van die commissies als hinderlijk ervaren. Door de klachtencommissies uitgebrachte adviezen worden door de politieleiding zeer serieus genomen, dat mag onder andere blijken uit het feit dat van beargumenteerde adviezen, slechts in incidentele gevallen wordt afgeweken. Leden van de klachtencommissies geven aan dat, met de komst van de Nationale Politie, hun werk en werkwijze niet echt is veranderd. Wel is er sprake van meer klachten, met een grotere diversiteit aan problematiek en klagers uit een veel groter regionaal politiegebied.

2. CONCLUSIES EN REFLECTIE. POLITIEBESTEL IN BALANS?

Nationale Politie is een 'groot infrastructureel werk', om een van onze gesprekspartners aan te halen. En dat is nog (lang) niet voltooid, zo blijkt ook uit ons onderzoek. Sterker nog, het casusonderzoek laat zien dat veel ontwikkelingen in de governance nog in beweging zijn en nog lang niet uitgekristalliseerd zijn en dat een aantal ambities (nog) niet is gerealiseerd.

Het evalueren van een stelsel dat nog volop in beweging is, is erg lastig. Conclusies gelden onder voorbehoud en zijn contingent voor de huidige (vroeg) fase in het ontwikkelingsproces van de Nationale Politie dat in wezen een lange termijn karakter heeft. Bovendien zijn zowel door de minister van VenJ als door de huidige korpschef nog vrij recent ingrijpende beleidswijzigingen doorgevoerd: Herijking respectievelijk de invoering van een nieuwe (interne) governance-structuur op korpsniveau. Daar komt nog bij dat de werking van en ervaringen met Nationale Politie ook worden beïnvloed door andere zaken dan bestelveranderingen, die spelen binnen en buiten de organisatie zoals de bezuinigingsronde, veranderingen in de organisatie van ketenpartners zoals bijvoorbeeld het OM, nieuwe veiligheidsproblemen en, niet te vergeten, de naweeën van de personele reorganisatie. De werking van deze factoren is moeilijk te isoleren en kleurt onze conclusies.

Onze benadering van het bestel gaat uit van het multi-level karakter van de 'governance' en de democratische verantwoording van de politie. Het bestuurlijk gezag over de politie en de democratische controle op de politie vinden plaats op meerdere niveaus, moeten recht doen aan zowel nationale als regionale en (boven) lokale belangen en gezichtspunten ten aanzien van de politie als ook aan zowel bestuurlijke als justitiële belangen en gezichtspunten. We kijken hoe vormen van politiek-bestuurlijke sturing en politiek-democratische controle op verschillende niveaus elkaar beïnvloeden en met elkaar in wisselwerking staan. Op horizontaal niveau (binnen hetzelfde besturingsniveau: (boven)lokaal, eenheid, landelijk) kijken we naar de balans in bestuurlijke afstemming tussen bestuurlijke en justitiële belangen, in allerlei vormen van formeel of informeel overleg.

Een multi-level benadering richt daarnaast de focus op mechanismen voor verticale integratie tussen de verschillende lagen. Belangrijke mechanismen voor verticale integratie in het bestel (de koppeling tussen governance op (boven)lokaal, regionaal en landelijk niveau) zijn de rol van de regioburgemeesters, de beleidsplancyclus als instrument voor koppeling van beleid dat bottom-up en top-down tot stand komt en dat het driehoeksoverleg op lokaal, districtsniveau en eenheidsniveau verbindt met bestuurlijke input voor het landelijk veiligheidsoverleg (LOVP). De centrale notie in zo een benadering is 'balans'.

In hoeverre is sprake van balans of zijn er bedreigingen voor balans?

2.1. Landelijke, eenheids- en lokale sturing

De eenheid is een weinig relevant niveau voor governance van de politie. Zo wordt het door betrokkenen ervaren en wij onderschrijven dat. Het zou kunnen samenhangen met de keuze

voor een voor de politie weinig relevante schaal: de gerechtelijke kaart. Het niveau van de eenheid lijkt voor sturing en controle een minder relevant niveau dan het niveau van districten en basisteams. Dat heeft onder meer te maken met de vaak grote omvang – qua oppervlak en aantal gemeenten – binnen de eenheden (variërend van zes in de eenheid Amsterdam tot maar liefst 79 in de eenheid Oost-Nederland). De eenheden zijn bestuurlijke artefacten in plaats van relevante bestuurlijke eenheden. De grenzen zijn ingegeven door de arrondissementale verdeling binnen de gerechtelijke kaart en niet door voor politie en bestuur relevante criteria. Het hangt zeker ook samen met de wel erg grote schaal – qua oppervlak en/of bevolking - van veel eenheden. Zeeland-West-Brabant is daar een goed voorbeeld van. De oppervlakte van de regio Midden-en West-Brabant was indertijd al een punt van zorg. Nationale Politie heeft daar Zeeland, een immens gebied met een volstrekt andere cultuur, aan toegevoegd.

In de praktijk lijken het landelijk niveau (beheer, prioriteiten) en het (boven) lokale niveau (district, driehoek, politieoverleg) het meest sturend voor politiewerk, niet het eenheidsniveau.

2.2. Landelijke en lokale targets

Landelijke prioriteiten lijken verenigbaar met lokale prioriteiten op eenheids- en lokaal niveau maar er zijn uiteenlopende oordelen. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat nationale prioriteiten ernstig conflicteren met lokale en regionale prioriteiten. De landelijke thema's zijn op lokaal niveau veelal herkenbaar. Maar de aandacht voor specifieke lokale noden staat onder druk, iets dat vooral burgemeesters van veel kleine gemeenten al vreesden. Spanning zit in ieder geval vooral in beperkt beschikbare politiecapaciteit, die in de hand werkt dat burgers (en hun bestuurders) voor kleinere en alledaagse zorgen en problemen in veel gevallen niet of slechts mondjesmaat bediend worden door de reguliere politie. Met als gevolg onvrede en onbehagen over zichtbaarheid, bereikbaarheid en responsiviteit van de politie (de 'abstracte' of 'plattelandsloze' politie). Ook het aantal BOA's op lokaal niveau, dat in het regionale bestel aanzienlijk was gegroeid, is niet afgenomen. Misschien weerspiegelt dat de meer of minder bevredigende wijze waarop invulling is gegeven aan de basisteams. Op het niveau van gemeente of basisteam is een passende balans nog lang niet overal gevonden.

Bij vaststelling van de basisteams, vooral de grote, zijn het geografische gebied en de daarin aanwezig sociaal-demografische thema's te weinig als uitgangspunt gehanteerd. Een stevige en geborgde lokale verankering had de basis voor de organisatievorm en fysieke aanwezigheid moeten zijn. Argumenten ontleend aan de bedrijfsvoering domineerden, zoals de schaalgrootte van teams, concentratie in een beperkt aantal gebouwen, kostenbesparing etc. Met de maatschappelijke inbedding, zoals zichtbaarheid, bereikbaarheid en burgerbetrokkenheid, is veel minder rekening gehouden bij de inrichting van de teams. De teams worden ook door politiemensen zelf als te groot, anoniem en moeilijk stuurbaar ervaren (vgl. Terpstra e.a., 2016).

In de huidige situatie dreigt zowel een intern isolement als een ondermaatse externe betrokkenheid die leidt tot een gebrek aan betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de politie als partner in wijken en buurten. De norm van één wijkagent op 5000 inwoners is een

eigen leven gaan leiden maar lost op zich weinig op. Ook de oneigenlijke inzet van wijkagenten voor het vullen van allerlei gaten in de teambedrijfsvoering (o.a. de OPCO, structureel bij evenementen en hun planmatige inzet voor incidentafhandeling) zonder directe feeling met de eigen wijk, zijn schering en inslag. De eis dat de wijkagent in het nieuwe bestel 80% van zijn tijd aan en in de wijk moet besteden bleek tot dusver in de praktijk slechts op zeer weinig plaatsen realistisch en haalbaar.

Betrokkenheid van burgers komt (verder) onder druk te staan als er geen sprake is van actieve wederkerigheid. In die zin zijn er vele zorgelijke ontwikkelingen, zoals sluiting van bureaus, servicepunten met een beperkte taak- en openstelling (niet persoonlijke aangifte kunnen doen), basisteams en wijkagenten die in en voor hun wijk of buurt onzichtbaar of weinig zichtbaar zijn (vgl. Terpstra's abstracte, 'faceless' politie). Dit alles zal de bereidheid van burgers om zich betrokken te voelen bij de politie en bij de zorg voor rust, orde en veiligheid er niet groter op maken.

Burgemeesters worden (nog) kwetsbaar(der) omdat ze niet of maar in beperkte mate in staat zijn de politie in te zetten voor het realiseren van lokaal gewenst veiligheidsbeleid (vgl. Tops e.a., 2016). Hun reactie daarop was veelal het opbouwen of uitbouwen van een lokale handhavingsorganisatie (BOA's). Dit gebeurde ook al voor de komst van Nationale Politie. Wat dreigt is een tweedeling qua politie. En er dreigt ook een tweedeling in burgemeestersland. 'Kleine' burgemeesters voelen zich vaker machteloos inzake hun gezag over de politie. De deelname van twee 'kleinere' burgemeesters aan het LOVP blijkt in de praktijk geen effectief middel om dergelijke gevoelens van onmacht weg te nemen. 'Grote' burgemeesters hebben dat minder. Ze hebben meer greep op 'hun' politie gehouden en overigens ook meer mogelijkheden om aanvullend een eigen toezicht- en handhavingsorganisatie op te bouwen. En een tental van hen is ook nog regioburgemeester en kan op die wijze invloed uitoefenen (o.a. via het LOVP). Het uitoefenen van invloed door de tien regioburgemeesters zou op den duur onder druk kunnen komen te staan omdat de grootste gemeenten (G4) de neiging hebben om als viertal, los van het LOVP, met de minister van VenJ te overleggen.

2.3. Balans tussen bestuur en OM

De grenzen tussen enerzijds strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (en de taken ten dienste van de justitie) en anderzijds de handhaving van de openbare orde en hulpverlening zijn, zeker lokaal, minder scherp geworden. Rond de vele verschijningsvormen van wat ondermijning is gaan heten, trekken politie en bestuur steeds meer samen op. Het gemeenschappelijk inzetten van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke en bestuurlijke middelen wordt steeds gebruikelijker. Of het nu de sanering van het Wallengebied in Amsterdam betreft, de drugsproblematiek in Brabant of het optreden tegen OMG's als Satudarah, Hells Angels etc. Aan het gezamenlijke optreden ligt, onder meer, intensief afstemmingsoverleg op verschillende niveaus ten grondslag.

Over het algemeen zijn de verhoudingen tussen bestuur, Openbaar Ministerie en politie goed (gebleven), mede door continuïteit in overleg- en afstemmingsvormen. In driehoeksoverleg is het bestuur meer leidend geworden. Een open vraag is in hoeverre het Openbaar Ministerie in staat is zijn gezagsrol waar te maken. Het OM is qua gezagsrol bezig

met een (nog niet voltooide) inhaalslag. Onder meer via afdelingen Strategie en Beleid is er meer aandacht voor gezag en beleid naast het 'zaken doen'. Toch ontbreekt het OM nog vaak in driehoek achtige overlegsituaties, mede ook door de haar opgelegde bezuinigingen.

2.4. Uniformiteit en variëteit

Van uniformiteit in het (sturend) overleg binnen de eenheden lijkt niet veel terecht te zijn gekomen. Dat blijkt onder meer uit de veelheid aan informele (overleg) arrangementen, die overigens bij uitstek de dragers van de multi-level governance zijn. Met de komst van het landelijke bestel zien we variëteit aan formele en informele sturingsfora die per eenheid weer van vorm en inhoud kunnen verschillen. Er bestaan nogal wat variaties in samenstelling, vorm en benaming. Ze worden niet genoemd in de Politiewet 2012 maar zijn er ook niet strijdig mee. De bestuurlijke drukte lijkt anders, maar niet wezenlijk minder te zijn geworden. Er zijn, net als in het verleden, allerlei nieuwe min of meer informele (niet direct tot de Politiewet 2012 te herleiden) arrangementen ontstaan die een nuttige rol spelen bij het vullen van leemten in de wet. Sommige wel wettelijke arrangementen (art. 19; driehoeksoverleg op verschillende niveaus) lijken zich, na een moeizame start geleidelijk toch een plaats te verwerven.

2.5. Landelijk beheer en beleid en lokaal gezag: Het LOVP

De verhouding nationaal-lokaal lijkt in het LOVP nog niet helemaal uitgekristalliseerd maar is wel aan het verschuiven. In de eerste fase van de Nationale Politie had de minister de neiging de landelijke targets van bovenaf vast te stellen. Vanuit het departement van VenJ was (en is) er veelvuldig contact met de korpsleiding. Dat was het 'motorblok' van het LOVP. De stukken van het LOVP waren bijna altijd van de politie of VenJ, nooit van onderaf en werden vaak niet tijdig aangeleverd. Ook werden stukken vaak pas voorgelegd in het LOVP als ze al besproken waren tussen het departement en de politie. De balans in sturing tussen enerzijds departement en politie en anderzijds de gezagen is gaandeweg aan het herstellen door verbeterde 'zelforganisatie' van de regioburgemeesters. Regioburgemeesters emanciperen tot volwaardige deelnemers, mede dankzij verbeterde ondersteuning binnen hun eigen gemeenten en op landelijk niveau (bureau regioburgemeesters).

2.6. Regioburgemeester

De functie van regioburgemeester past slecht in het binnenlands bestuur, is nog niet erg uitgekristalliseerd maar vooralsnog ook niet erg problematisch. Binnen de eenheden zijn allerlei uiteenlopende informele arrangementen aan het ontstaan om te zorgen voor voldoende onderlinge binding en communicatie tussen de regioburgemeester, de andere gezagsdragers en tussen de sturingsniveaus. Van de beoogde uniformiteit binnen het bestel komt ook op dit punt weinig terecht. De vraag is of dat erg is.

2.7. Bottom-up en top-down

Een oorspronkelijke ambitie die ook nog niet of nauwelijks van de grond is gekomen, is de beleidsvorming van onderop. Van de beoogde 'bottom-up' beleidsvorming is vooralsnog (te) weinig terechtgekomen, hoewel hier met de tweede vierjaarlijkse cyclus (meerjarig

veiligheidsbeleid voor de eenheid) iets van verbetering in zichtbaar wordt. De beleidscyclus, die landelijke en lokale prioriteiten zou moeten vervlechten, komt tot uitvoering maar slaat in de praktijk door naar top down. Wel zijn beleidsprioriteiten - op eenheidsniveau in hoge mate en op lokaal niveau in mindere mate - een papieren werkelijkheid. De herkenbaarheid van specifiek lokale veiligheidsthema's in en hun invloed op het regionale beleidsplan zijn voor burgemeesters en lokale raadsleden marginaal. Dagelijkse politie-inzet wordt toch nog steeds veelal gedreven door de waan van de dag en (opschaling voor) incidenten. Het feit dat gemeenten hun lokale veiligheidsbeleid steeds beter vorm geven, werkt kennelijk op bovenlokaal niveau nog weinig door.

2.8. Politiek-bestuurlijke sturing en democratische controle

Democratische verantwoording over beheer, gezag en uitvoering van politiewerk op landelijk en lokaal niveau blijft ook onder de Nationale Politie een nadrukkelijk aandachtspunt. De wijze van uitoefening van de democratische controle op de politie, het gezag en het beheer is en blijft zwak. Het parlement speelt een wat grotere rol maar vooral als er sprake is van incidenten. Gemeenteraden spelen hoogstens een bescheiden rol. Dat was in het verleden zo en is onder Nationale Politie in feite niet veranderd en zeker niet beter geworden.

Lokale '*checks and balances*' komen niet tot volwaardige uiting. Hoewel de minister op landelijk niveau meer gedwongen wordt expliciet verantwoording af te leggen dreigt hier een tendens tot incidentalisme en politisering.

2.9. Landelijke en lokale democratische controle

De balans lijkt hier scheef getrokken. Het parlement spreekt zich herhaaldelijk uit over incidenten die formeel onder verantwoordelijkheid van het lokale gezag vallen; vooral als er sprake is van veel media aandacht. Anderzijds geeft het parlement maar summier invulling aan de controle op de eindverantwoordelijkheid van de minister van VenJ voor het beheer van de politie. Veel meer aandacht dan in het jaarlijkse begrotingsdebat wordt er in feite niet aan besteed.

2.10. Intern en extern

De gemeenten sturen door het vormgeven van lokaal of regionaal veiligheidsbeleid meer (en beter onderbouwd) dan in het verleden. De regierol van het lokaal bestuur inzake de aanpak van de lokale veiligheid is verder versterkt en daarmee de doorwerking van integrale lokale veiligheidsplannen op de lokale politiezorg. De politie lijkt niet minder te zijn georiënteerd op externe samenwerking dan voorheen, maar was, door reorganisatieperikelen, (tijdelijk) wel meer op zichzelf gericht volgens een aantal externe partijen. Partners hadden en hebben (nog steeds) last van de personele organisatie en de onduidelijkheid die dit met zich brengt voor aanspreekbaarheid en bereikbaarheid. Ook de als ingewikkeld en weinig transparant ervaren structuur van de Nationale Politie en de veelheid aan functies en functiebenamingen

helpen hier niet bij. Ook merken partners op, dat de politie zich verder terugtrekt op kerntaken en minder zichtbaar is in het maatschappelijke domein.

2.11. Centralisatie versus decentralisatie

De overgang van een regionaal naar een nationaal bestel betekende in een aantal opzichten een vorm van centralisatie. Dit werd nog eens versterkt door de wijze waarop departement en kwartiermaker(s) concreet invulling gaven aan de Politiewet 2012. Nationale en centrale elementen lijken daarin te domineren (zie bijvoorbeeld het Inrichtingsplan). Geleidelijk is tijdens het (nog steeds lopende) invoeringsproces van Nationale Politie meer en meer twijfel gerezen over de mate van centralisatie en centrale (Haagse) bemoeienis en is een ontwikkeling in de richting van meer handelingsvrijheid voor de eenheden op gang gekomen. ('Herijking', project 'lokaal maatwerk', urgentiebudgetten). In ons onderzoek is deze tendens duidelijk zichtbaar.

De periode voorafgaand aan de 'Herijking' wordt door velen en op vele manieren getypeerd als een periode waarin sprake was van een extreme mate van centralisatie. Enerzijds omdat vrijwel elke beheersbeslissing op landelijk niveau genomen werd. Tot in het absurde toe, blijkt uit voorbeelden die respondenten aandragen. Anderzijds ook omdat de landelijke eindverantwoordelijken – minister en korpschef – zich weinig leken aan te trekken van de klassieke (wettelijk gefundeerde) scheiding tussen beheer en gezag. Vooral de eerste minister van VenJ bemoeide zich regelmatig ('graag en gretig', volgens een respondent) ook met de inhoud van het politiewerk, ook los van de door hem te stellen landelijke prioriteiten. Vaak ook uitgedaagd door een Tweede Kamer die vond dat minister (en dus de Kamer) er nu 'over gingen', anders dan in het verleden in het regionale bestel.

Tussen de eerste en de tweede korpschef bestaan verschillen. Terwijl de eerste korpschef alles 'dichtbij' wilde houden, lijkt de tweede korpschef meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden neer te willen leggen bij de eenheden. De nieuwe korpschef is een belangrijke actor in de ontwikkeling naar meer decentrale ruimte. Zijn rol wordt door velen gezien als die van katalysator. Intern streeft hij naar een ander intern sturingsmodel waarin politiechefs via het KMTO en hun (landelijke) portefeuilles meer invloed op de bedrijfsvoering en het beleid krijgen.

Directe controle lijkt geleidelijk vervangen te worden door het maken (en nakomen) van afspraken. Binnen de eenheden lijkt een soortgelijk proces gaande, zij het dat de speelruimte op lokaal- en teamniveau nog steeds beperkt en kwetsbaar blijft. Binnen de eenheden lijken district en team (of gemeente) veel belangrijker voor de governance dan het niveau van de eenheid zelf. Het Regionaal Veiligheidsoverleg (RVO) of hoe dat binnen de verschillende eenheden ook precies mag heten, wordt door niemand als een zinvol niveau voor sturing en controle ervaren. En, zelfs bij Kamerleden bestaat achteraf twijfel of men de afgelopen jaren, niet te veel en te veel op detail heeft meegestuurd.

2.12. Van 'centralist mode' naar 'multi-level governance mode'?

In de beginperiode was er sprake van doorgeslagen centrale sturing op beleid en beheer. Deze disbalans is erkend en men zoekt naar alternatieven. Die worden momenteel niet via wetswijzingen en formele arrangementen, maar vooral in de informele, dagelijkse werking van politiebesteding gezocht: rolvervulling en ruimte geven en creëren (zie de nota Herijking, zie de notitie Governance, zie de notitie over omgangsvormen en gedragsregels in het LOVP).

Gebrek aan financiële en beheersruimte wordt binnen eenheden als knellend ervaren. Het mandaat voor zowel de eenheidschefs als de teamchefs schiet in de huidige context nadrukkelijk tekort. In de basisteams zijn vooral ook de financiële bedrijfsvoeringmogelijkheden, om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen, ontoereikend.¹⁰ Het ontbreekt tot dusver voor eenheids- en teamchefs aan substantiële beleids- en budgettaire ruimte.

De optelsom van een aantal recente ontwikkelingen in het bestel kan worden gekarakteriseerd als die van een 'centralist mode' naar 'multi-level governance mode' (vgl. Scholten, 2013)¹¹. Zowel politiek-bestuurlijk als qua interne sturing is er een beweging gaande om decentrale niveaus meer sturingskracht/ruimte binnen het landelijk bestel te gunnen, als een soort van correctie op en herstel van de balans.

Het bestel blijkt in de praktijk geen statisch iets. Enerzijds omdat het nog volop in ontwikkeling is. Anderzijds ook omdat gaandeweg bijgestuurd is. De dynamiek en flexibiliteit die er kennelijk binnen de grenzen van de wet zijn, geeft het bestel een zekere mate van '*resilience*'.

¹⁰ Gedoeld wordt op beslissingen die direct relevant zijn voor het operationele proces en waar een onmiddellijk besluit voor noodzakelijk is.

¹¹ Multi-level governance emerges in situations where the multi-level character of a problem is explicitly recognised and governments develop a joint approach towards a commonly experienced problem (Scholten, 2013, p. 220) It is a mode to keep the balance, while the centralist and the localist modes have a strong level specific character, thus complicating effective multi-governance and decoupling can go in all directions (Scholten, 2013, p. 220, p. 234).

BIJLAGE I: CLUSTERING VAN ONDERZOEKSVRAGEN

Deelthema & deelvragen	Deelthema & deelvragen	Deelthema & deelvragen
Samenwerking	Maatschappelijke inbedding	Politiek bestuurlijke sturing en democratische verantwoording
16 Hoe verloopt de samenwerking (incl. informatie-uitwisseling) met gemeenten, BOA's, het OM en ZM en de veiligheidsregio's en hoe is deze veranderd na de invoering van de nationale politie?	6 Is de politie voldoende bestuurlijk en maatschappelijk ingebed?	1a Hoe functioneert het Landelijk Overleg Veiligheid Politie (art. 19 Politiewet 2012) in het bijzonder op het punt van beleid(sdoelstellingen)?
23a Hoe verloopt de samenwerking (incl informatie-uitwisseling) met gemeenten, BOA's, het OM en ZM en de veiligheidsregio's	13 Hoe functioneert de klachtenregeling?	1b Wat vinden de voorzitter College PG's en de regioburgemeesters van hun invloed op het begrotingsproces?
23b Hoe is deze veranderd na de invoering van de nationale politie?	25 Is de politie voldoende lokaal ingebed en verankerd in buurten en wijken en is er ruimte voor lokaal maatwerk?	2 Wat is de verhouding van de landelijke doelstellingen tot de regionale en lokale doelstellingen (art. 18, 22 Politiewet 2012)
		4 Is de landelijke aansturing van de politie eenduidiger, slagvaardiger en effectiever dan vóór de inwerkingtreden van de Politiewet 2012?
		5 Is oriëntatie van de politie op de diverse landelijke gezagsdragers evenwichtig verdeeld?
		7 Is sprake van een verbeterde democratische controle door het parlement?
		9 Hoe wordt de functie van de regioburgemeesters ingevuld? Op welke manieren leggen zij verantwoording af aan de burgemeesters uit de regionale eenheid (art. 38d Politiewet 2012)?
		10 Hoe functioneert het overleg tussen de regioburgemeester, de hoofdofficier van justitie en politiechef in de eenheden?
		11 Hoe functioneert het overleg tussen alle burgemeesters en de hoofdofficier van justitie in de eenheden (art. 39 Politiewet 2012)?
		12 In welke mate kan de politiechef flexibel inspelen op wensen en beleidsprioriteiten van de regionale en lokale gezagsdragers?
		14 Hoe vindt in de praktijk de invulling

van de verdeling van de wijkagenten door de eenheden plaats?

15 Hoe wordt dit proces door lokale gezagsdragers ervaren?

17 Is de regionale aansturing van de politie eenvoudiger, slagvaardiger en effectiever dan vóór de inwerkingtreden van de Politiewet 2012?

18 Is oriëntatie van de politie op de verschillende regionale gezagsdragers evenwichtig verdeeld?

20 Hoe krijgen de positie van de burgemeester en officier van justitie als lokale gezagsdragers vorm?

21 Hoe oefent de gemeenteraad controle uit op de burgemeester als lokale gezagsdrager voor de politie (art. 15 Politiewet 2012)?

22 Hoe functioneert de lokale driehoek (art. 13 Politiewet 2012), in het bijzonder in gebieden waar meerdere gemeenten worden bediend door één basisteam?

24 Verloopt de lokale aansturing van de politie eenduidiger, slagvaardiger en effectiever dan voor de inwerkingtreding van de Politiewet 2012?

26 Is sprake van een verbetering van de democratische controle door gemeenteraden?

27 Is oriëntatie van de politie op de lokale gezagsdragers volgens betrokkenen evenwichtig verdeeld?

DEEL II: DEELONDERZOEKEN

3. LITERATUURONDERZOEK

De Politiewet 2012. Bedoelingen en eerste ervaringen

3.1 Vooraf. Begripsverduidelijking en afbakeningen

3.1.1 Organisatie van de Nationale Politie¹²

Vanaf 1 januari 2013 zijn de 25 voormalige regiokorpsen, het Korps landelijke politiediensten, de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland en alle andere bovenregionale voorzieningen opgegaan in één nationaal politiekorps dat wordt aangestuurd door een landelijke korpschef met een landelijke korpsleiding. De korpschef legt rechtstreeks verantwoording af aan de minister van VenJ. De bedrijfsvoering wordt landelijk geconcentreerd in het Politiedienstencentrum. De top van de organisatie bestaat uit de korpsleiding en haar staf.

Een fundamentele wijziging van het politiebestedel werd noodzakelijk geacht omdat het binnen het regionale bestel niet mogelijk bleek om te komen tot een goede samenwerking tussen regiokorpsen (Fijnaut, 2012). De politieorganisatie was verbrokken en er waren grote verschillen tussen de politiekorpsen in taakuitvoering en werkwijze en in beheersmatige aangelegenheden als de organisatie en de bedrijfsvoering van de politie. De beoogde verbetering van het gemeenschappelijk functioneren van de Nederlandse politie kwam onvoldoende van de grond (Jacobs et al., 2014, p. 7). De functie van het regionale college als bestuurlijk orgaan was uitgehold en gemeenteraden hadden een marginale rol met als gevolg een zwakke democratische inbedding van het bestel (Inrichtingsplan, p.23). De bestaande bestuurlijke drukte zou met Nationale Politie verminderd kunnen worden, de efficiency van het beheer zou versterkt kunnen worden en de operationele inzet van de gehele politie effectiever worden vormgegeven. Ook financiële overwegingen speelden een rol. De overheid had in 2009 onderzocht op welke zaken zij kon bezuinigen. Deze staan in de zogenaamde 'Brede heroverwegingen', onder meer op het gebied van veiligheid en terrorisme (Inspectie der Rijksfinanciën, 2010). Nationale Politie werd als noodzaak gezien ter realisering van reeds ingeboekte doelmatigheids- en bezuinigingstaakstellingen (Brede heroverwegingen 15, p.11, aangehaald in Nuij, 2015, p. 30-31).

De top van de Nationale Politie bestaat uit de korpsleiding en haar staf. De organisatie kent enkele op de PIOFAH en ICT taken gerichte ondersteunende onderdelen. Zij zijn ondergebracht binnen het zogenoemde 'Politiedienstencentrum (PDC)'. De rechtspersoon politie functioneert onder de politiek verantwoordelijkheid van de minister. Op eenheidsniveau kent de Nationale Politie zelfstandige onderdelen (meer) met eigen beheersbevoegdheden.

¹² Voor deze paragraaf is dankbaar gebruikt gemaakt van afstudeerthesis van Wil Nuij met de titel 'Centraal Georganiseerd, lokaal verankerd', Erasmusuniversiteit Rotterdam, april 2015.

De Nationale Politie is onderverdeeld in een landelijke eenheid en tien regionale eenheden waarvan de grenzen samenvallen met de elf arrondissementsparketten binnen de gerechtelijke organisatie.

3.1.2. Landelijke eenheid en regionale eenheden

De Landelijke Eenheid verricht deels ondersteunende taken voor de regionale eenheden, deels eigenstandige taken, bijvoorbeeld de landelijke recherche, het bewaken en beveiligen van hoogwaardigheidsbekleders en de politietaken op snelwegen, waterwegen, in de lucht en op het spoor.

Het werkveld van de Landelijke Eenheid heeft vooral nationale en internationale accenten. Binnen de Landelijke Eenheid zijn hoogwaardige specialismen en expertise gebundeld en georganiseerd. Deze staan voor een belangrijk deel (mede) ter beschikking van de regionale eenheden. De Landelijke Eenheid ondersteunt de regionale eenheden met een divers pakket ondersteunende producten en diensten.

In veel domeinen is sprake van operationele samenwerking tussen de Landelijke Eenheid en de regionale eenheden. Zo staan de Dienst Landelijke Recherche (DLR) en de verschillende regionale rechediensten gezamenlijk voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Ook bij de uitvoering van de nodale politietaken, in de vorm van handhaving en opsporing op de infrastructuur, is sprake van samenwerking en afstemming tussen de Landelijke Eenheid en de regionale eenheden. Daarnaast impliceert de centrale positie van de Landelijke Eenheid dat zij op bepaalde werkterreinen een coördinerende rol heeft ten aanzien van werkzaamheden die (ook) binnen de regionale eenheden worden uitgevoerd. De Landelijke Eenheid opereert vanuit locaties in binnen- en buitenland en beschikt over specialistische mensen, middelen en expertise. (Inrichtingsplan, 2012, p. 15)

De verschillende taken van de Landelijke Eenheid worden uitgevoerd onder het gezag van verschillende gezagsdragers.

Om de invulling van haar taken inzichtelijk te maken, stelt de Landelijke Eenheid – hoewel niet wettelijk verplicht – analoog aan de regionale eenheden eens in de vier jaar een beleidsplan op en brengt ze jaarlijks een jaarverslag uit. Het ontwerpbeleidsplan wordt ter instemming voorgelegd aan de meest direct betrokken gezagsdragers van de landelijke eenheid. Op het terrein van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt het ontwerpbeleidsplan aangeboden aan de HOvJ van het Landelijk Parket zodat deze dit kan afstemmen binnen zijn organisatie (met in ieder geval het Landelijk Parket en het Functioneel Parket). Ook wordt het plan ter instemming voorgelegd aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) die gezagsdrager is op het terrein van bewaken en beveiligen, de inzet van de dienst Speciale Interventies (DSI) en het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC). Deze gezagsdrager voert periodiek overleg met het taakhoudende lid van de korpsleiding en de politiechef van de landelijke

eenheid over (het beleid ten aanzien van) de taakuitvoering door de landelijke eenheid op dit gebied. Het beleidsplan van de landelijke eenheid wordt voorafgaand aan de vaststelling ter bespreking en advisering voorgelegd aan het LOVP.

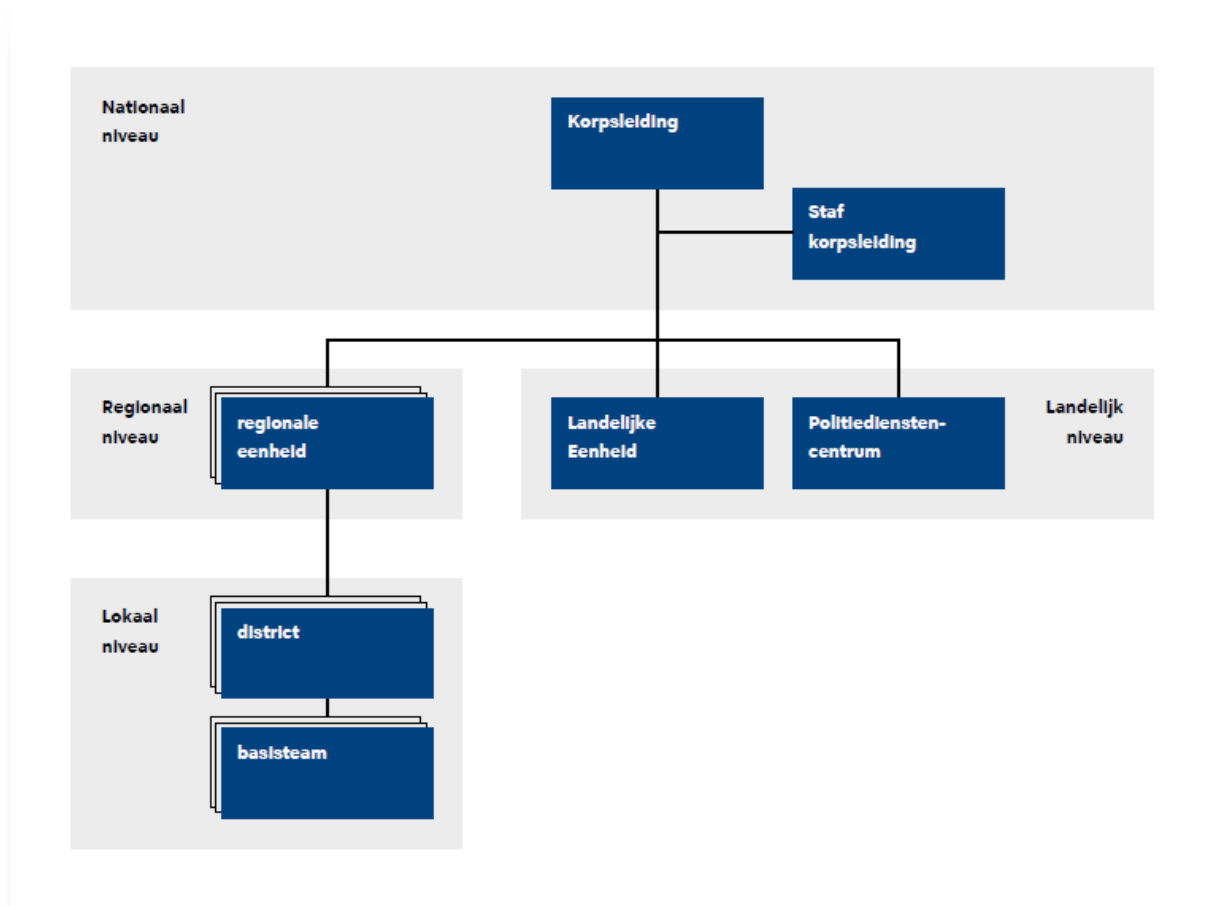
Regionale eenheden bestaan uit de eenheidsleiding, de eenheidsstaf, een aantal districten en basisteams, de diensten Regionaal Operationeel Centrum (DROC), Regionale Recherche (DRR), Regionale Informatieorganisatie (DRIO), Regionale Operationele Samenwerking (DROS) en Bedrijfsvoering regionale eenheid (DBVRE). De leiding van elke regionale eenheid bestaat uit een eindverantwoordelijke politiechef (eenheidschef) die verantwoording aflegt aan de (nationale) korpsleiding en drie andere leden van de eenheidsleiding. Zij zijn verantwoordelijk voor de totale politiezorg binnen de regionale eenheid (Nuij, 2015).

Regionale eenheden, districten en basisteams zijn verantwoordelijk voor het uitvoerende politiewerk, zoals de basispolitiezorg, intake, opsporing en noodhulp. De basis van het politiewerk ligt lokaal in gemeenten, dorpen, buurten en wijken. Een stevige lokale verankering is cruciaal (Inrichtingsplan, 2012, p.7).

3.1.3. Districten en basisteams

Elk district bestaat verder uit een team districtelijke recherche en een zogenoemd flexteam dat zowel de basisteams als de districtelijke recherche in hun werkzaamheden kan ondersteunen. Vaak is dit voor een beperkte duur, afhankelijk van de aard en omvang van een probleem. Deze onderdelen worden ondersteund door een Informatieknoppunt.

Elk district is geografisch verdeeld in basisteams, waarin – lokaal verankerd – de gebiedsgebonden basispolitietaken wordt uitgevoerd. Een basisteam kan meerdere gemeenten, één gemeente of, in het geval van de grootste gemeenten(steden), delen van een gemeente omvatten. Verdeeld over de 10 regionale eenheden telt de Nationale Politie 43 districten en 167 basisteams (Inrichtingsplan, 2012).



Figuur 2: Organogram Nationale Politie (Nationale Politie, 2012: 10)

De formatie van een basisteam bestaat uit tussen de 60 en 200 Fte. Elk basisteam moet over voldoende zelfstandige operationele slagkracht beschikken om alle voorkomende basispolitietaken in het teamgebied grotendeels zelfstandig aan te pakken. Zo wordt de basisbeschikbaarheid en aanspreekbaarheid van de politie gewaarborgd (Nuij, 2015). In geval van problemen die de reguliere mogelijkheden van het basisteam overstijgen, kan een beroep worden gedaan op het districtelijk flexteam en, indien noodzakelijk, op de parate regionale voorzieningen (idem).

Het basisteam voert de lokaal verankerde basispolitiezorg uit. In een basisteam wordt de permanente 'oog- en oorfunctie' belegd: wijkagenten en andere teammedewerkers kennen hun bewakingsgebied en de personen die daarin wonen en werken. Ze staan in verbinding met sleutelfiguren in de wijk. Politiemedewerkers in het team zijn alert op signalen en rapporteren ten behoeve van een adequate opvolging. Om deze taken uit te voeren zijn in het basisteam functies ingericht uit de domeinen Gebiedsgebonden Politie (GGP), Opsporing en Intake en Service¹³. Hiertoe horen ook de preventieve politiezorg, hulpverlenende taken en de noodhulp.

¹³ Matrix Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie, 2012.

Het basisteam staat onder leiding van een teamchef. In grote(re) teams kan, als plaatsvervanger, een tweede teamchef zijn aangesteld. In de grote(re) basisteams kan ook een operationeel specialist deel uit maken van de teamleiding. De teamchef is het vaste beleidsmatige en operationele aanspreekpunt voor de burgemeester en de officier van justitie. In grotere gemeenten (grote steden) met meerdere basisteams, wordt deze rol door de districtschef vervuld (Nuij, 2015). De teamleden werken op basis van een generale taakstelling. Een medewerker kan worden belast met één of meer specifieke taakaccenten, bijvoorbeeld de aanpak van bepaalde doelgroepen als jeugd, veelplegers of de handhaving van milieuregelgeving.

In het gebiedsgebonden politiewerk heeft de wijkagent een sleutelfunctie. Wijkagenten werken probleemgericht aan veiligheid ten behoeve van 'hun' wijk. Zij zijn daar zichtbaar aanwezig, onderhouden hun contacten met burgers en ketenpartners en volgen de ontwikkelingen in de wijk. Het aantal wijkagenten per basisteam is gebaseerd op een gemiddelde norm van 1 op 5.000 inwoners per regionale eenheid (art. 38a Politiewet 2012). Het feitelijke aantal wijkagenten per basisteam kan variëren, als gevolg van de mate waarin sprake is van probleemcumulatie. Landelijk kent de Nationale Politie in ieder geval 3.411 Fte wijkagenten.

Om op 'spoedeisende hulpaanvragen' (noodhulp) te reageren, zorgt elk basisteam voor minimaal beschikbare personele inzetcapaciteit. De DROC (het politiedeel van de meldkamer) stuurt coördinerend de noodhulpeenheden aan. In het geval van spoedeisende meldingen zet de DROC deze rechtstreeks uit naar de eenheden en neemt daarmee op straat (procesmatig) de operationele aansturing voor zijn rekening. Deze directe actie en reactiesnelheid vergroten de 'heterdaad – en slagkracht'. Niet spoedeisende meldingen komen bij het Regionaal Service Centrum (RSC) terecht en worden ter afhandeling doorgegeven aan het basisteam. Van daaruit vindt coördinerende aansturing op de afhandeling van deze meldingen plaats. Voor de afhandeling van individuele veelvoorkomende criminaliteitszaken (VVC) is in elk team in ieder geval een senior medewerker opsporing aangesteld. Deze heeft als taak de opsporingszaken voor het team te verdelen over de uitvoerende medewerkers. De probleemgerichte aanpak van veelvoorkomende criminaliteit geschiedt door of in samenwerking met de districtsrecherche. Operationele experts zijn verantwoordelijk voor de operationele aansturing in het basisteam. Per 20 medewerkers is in de formatie van het team een operationeel leidinggevende (expert) opgenomen. Het team beschikt verder ook per 60 medewerkers over een formatieplaats voor een politiekundige (Nuij, 2015).

3.1.3. Governance

De komst van de Nationale Politie is een bevestiging van een observatie van Savage (2007) dat hervormingen van de politie en van het politiebestedel vaak gepaard gaan met veranderingen in de besturing en de verdeling van de zeggenschap over de politie. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de democratische legitimiteit en de wijze van verantwoording.

De bestuurlijke aansturing in het stelsel van Nationale Politie vindt plaats via gezag, beleid en beheer. Het Openbaar Ministerie en het openbaar bestuur hebben ten aanzien van de politie ieder hun eigen - maar wel samenhangende – sturende rol te vervullen, op meerdere niveaus (multi-level). Centraal is de notie van evenwicht tussen landelijke, regionale en lokale belangen (vgl. Jacobs et al., 2014, p. 6).

Dit is geen nieuw idee. Sinds jaar en dag wordt het politiebestedel in Nederland immers gekenmerkt door dualismen in de sturing en de controle; dualismen tussen gezag en beheer, tussen bestuur en justitie en tussen centraal en decentraal. De spreiding van zeggenschap over de politie, het idee van een evenwichtige inbreng van belangen en van gezag, van ‘checks and balances’ (Rosenthal et al, 1987) is eigen aan ‘het instituut politie’ in democratische landen en een essentieel normatief uitgangspunt voor de inrichting van het politiebestedel. De politie in democratische landen is gebonden aan het recht (*lawfull policing model*, Ponsaers, 2012) en ondergeschikt aan het bevoegd gezag. Zij is politiek-bestuurlijk ingebed en wordt democratisch gecontroleerd; zij is zodoende democratisch gelegitimeerd.

Democratische verantwoording betekent dat het bevoegd gezag zich moet verantwoorden tegenover (een forum van) democratisch gekozen volksvertegenwoordigers. De specifieke eigenheid van het politieberoep (met het legaal monopolie van geweld binnen het sociaal contract, Ponsaers & Devroe, 2012) noodzaakt tot een passende gezagsuitoefening over de politie en een adequate democratische controle (Suyver, 1994). Burgers moeten in een rechtstaat beschermd worden door de politie en soms ook tegen de politie (Cachet, 1990).

Bestuurlijke governance is:

De *structuur* voor de besturing van de politie, de politiek-bestuurlijke sturing, tezamen met de wijze waarop de democratische controle en verantwoording worden georganiseerd.

We zullen later zien dat met de introductie van de Nationale Politie de arrangementen voor de governance van de politie op een aantal punten ingrijpend werden aangepast.

Beoogde en feitelijke werking

In dit onderzoek maken we een onderscheid in:

- de *formeel-juridische inrichting en de beoogde werking* van het nieuwe bestel, en;
- de *feitelijke werking* van het bestel.

Voor de *beoogde* werking baseren we ons vooral op primaire bronnen, zoals documenten over de algemene inrichting van het bestel (Politiewet, 2012; Ontwerpplan, 2012; Inrichtingsplan 2012; Actualisatie Realisatieplan, 2014; Herijkingsnota 2015). Zij bevatten informatie over het wettelijke en beleidsmatige ontwerp van relevante onderdelen van de

Politiewet 2012 en het politiebestedel. Ook maken we gebruik van interpretaties van deze bronnen door wetenschappers. Onze analyse van de beoogde werking van het bestel staat in paragraaf 1.2.

Het overzicht van de *feitelijke werking* van het bestel in de praktijk baseren we op een (bescheiden) aantal empirisch- wetenschappelijke onderzoeken dat sinds de invoering van de Politiewet 2012 is uitgevoerd. Bij elkaar geven deze onderzoeken iets van een beeld – hoe voorlopig ook - van de feitelijke werking van het nieuwe politiebestedel. In aanvulling hierop maken we ook gebruik van beschouwingen, reflecties en commentaren van wetenschappers en politieonderzoekers met betrekking tot het nieuwe bestel. Deze geven namelijk een beeld van sentimenten die er in wetenschappelijke kring leefden over de Nationale Politie.

Ten slotte bespreken we ook bevindingen van eerder verricht empirisch onderzoek ten tijde van het regionale bestel, voor zover deze relevant zijn voor het functioneren van het nieuwe nationale bestel. Immers, het ontwerp en de inrichting van de Nationale Politie zijn een blauwdruk die gaandeweg wordt gerealiseerd. Het invoeringsproces is nog lang niet afgerond. Er is in een aantal opzichten sprake van problemen in het vorige bestel, die de Nationale Politie als erfenis meekrijgt en waar oplossingen voor moeten worden gevonden. Sommige van deze problemen zijn eerder behoorlijk hardnekkig gebleken. Onze analyse van de feitelijke werking staat in paragraaf 3.3.

3.1.4. Maatschappelijke inbedding

Naast politiek-bestuurlijke legitimering heeft de politie steeds meer behoefte aan maatschappelijke legitimering; krediet, steun en vertrouwen van burgers en van maatschappelijke organisaties. De politie heeft zich de afgelopen decennia dan ook allerlei inspanningen getroost om horizontale verbindingen aan te gaan met burgers in het kader van community policing, de inbedding in het lokaal veiligheidsbeleid en in het streven naar allerlei vormen van burgerparticipatie. Voor deze elementen van de politiefunctie zijn draagvlak, acceptatie en vertrouwen van burgers onontbeerlijk (vgl. Ringeling & Van Sluis, 2013). Het veronderstelt dat de politie responsief is, alert en kundig en goed inspeelt op wat in een samenleving (of delen daarvan) leeft aan wensen en behoeften (Terpstra, 2011; Van Sluis & Cachet, 2013).

Dit is de meer materiële, maatschappelijke inbedding van de politie in de vorm van directe beïnvloeding door maatschappelijke wensen en behoeften, die leidt tot versterking van de maatschappelijke legitimering van de politie. Het is primair, maar niet uitsluitend, een lokale aangelegenheid (vgl. Straver e.a., 2009). Het veronderstelt dat de politie ruimte heeft voor responsiviteit, een oriëntatie op samenwerking met andere partijen op (vooral) lokaal niveau. Dit noemen we de *lokale verankering* van de politie.

De politie opereert steeds meer in uiteenlopende netwerken, op allerlei niveaus. In een aantal opzichten betekent de vorming van de Nationale Politie dat samenwerkingsrelaties

opnieuw moeten worden gevormd. Op internationaal niveau zijn de landelijke eenheid en eenheden in de grensregio's betrokken bij internationale samenwerking. De veranderde indeling van de politie in tien regionale eenheden impliceert dat nu meerdere veiligheidsregio's binnen de grenzen van een regionale politie-eenheid vallen en dat de ketenrelaties opnieuw moeten worden herzien. Ook de herziening van de gerechtelijke kaart kan gevolgen hebben voor de samenwerking met de politie, zij het dat de grenzen van politie eenheden en de gerechtelijke arrondissementen nagenoeg samenvallen. Een uitzondering is Oost-Nederland. Deze politie-eenheid kent twee justitiële arrondissementen, namelijk Gelderland (gevestigd te Arnhem) en Overijssel (gevestigd te Almelo).

De veranderingen in netwerken waarin de politie opereert doen zich bij uitstek voor op het lokale niveau. Binnen de Nationale Politie moet er ruimte zijn voor lokale maatschappelijke inbedding van de politie, en voor responsiviteit en oriëntatie op samenwerking met andere partijen op (vooral) lokaal niveau. Dit was en is nog steeds een belangrijk uitgangspunt voor de politie. Het gebiedsgebonden politiewerk is neergelegd bij de nieuw gevormde basisteams. De basisteams betekenen herpositionering en het opnieuw doordenken van vormen van lokale samenwerking. Zij staan voor de opgave een bevredigende balans te vinden tussen decentraal, lokaal maatwerk in het kader van lokaal veiligheidsbeleid enerzijds, maar wel binnen dwingendere bredere verticale, landelijke of regionale, kaders en sturing. Tegelijkertijd dienen zij een zekere standaardisatie en uniformiteit te realiseren binnen de uitgangspunten van de inrichting van de Nationale Politie.

Het krachtenveld waarin basisteams moeten opereren is ingewikkelder dan in het regionale politiebestedel het geval was. In de afgelopen jaren heeft de aanpak van sociale en veiligheidsproblematiek in wijken en buurten een forse doorontwikkeling laten zien. De regie over het lokaal veiligheidsbeleid is steeds nadrukkelijker – en nu ook feitelijk – bij het lokaal bestuur komen te liggen (Devroe, 2013; Prins, 2012; Terpstra e.a., 2016). Als gevolg van de herbezinning op de positie en rol van de veiligheidshuizen en decentralisatie van landelijke taken en bevoegdheden verschoof de regierol naar de gemeenten. In het sociaal domein doen decentralisaties zich het meest nadrukkelijk voor. De eerste lijn in wijken en buurten vormt nu het zgn. 'sociale wijkteam' (of equivalenten daarvan). In de tweede lijn coördineert het Veiligheidshuis geïntegreerde zorg op casusniveau. Ook wordt een steviger beroep gedaan op de burger zelf (bijvoorbeeld via Burgernet of WhatsApp groepen) (Leiden, van et al, 2011). De ontwikkelingen in het sociale domein zijn nog volop gaande. Her en der zijn er signalen dat ze niet zonder gevolgen voor de politie blijven. Zo is er, als gevolg van het nog steeds niet goed functioneren van psychosociale netwerken en overheidsbeleid waarbij de psychiatrische patiënt meer en langer in de eigen woon- en leefomgeving 'behandeld' worden, een toenemende druk en tijdsbeslag voor de politie om aan deze 'verwarde' personen hulp te verlenen (Obdam, 2016). Vervoer en opsluiting in een politiecel kunnen als 'oneigenlijke politietaken' worden beschouwd.

3.1.5. Afbakening: samenwerking en burgerbetrokkenheid

Maatschappelijke inbedding is een breed begrip dat betrekking heeft op de plaats en de rol van de politie in de samenleving.

Binnen dit onderzoek hanteren we binnen dit brede thema een onderscheid tussen:

Maatschappelijke inbedding is:

- vormen van (min of meer)geïstitutionaliseerde samenwerking tussen de politie en andere maatschappelijke organisaties in het kader van bovenlokale of landelijke beleidsprogramma's of lokaal veiligheidsbeleid, en;
- betrokkenheid van burgers bij de politie en de aanpak van (on)veiligheid. Dat kan meer of minder geformaliseerd zijn in trajecten en projecten. Ook voorzieningen voor omgaan met klachten betrekken we hierin. Dit zijn immers reparatiemechanismen, vormen van 'restorative justice', die als doel hebben de relatie met de burgers te herstellen(Gunther Moor, 2009)

Bestuurlijke governance, samenwerking en burgerbetrokkenheid (maatschappelijke inbedding) zijn de thema's die centraal staan in het literatuuroverzicht dat hierna volgt.

3.2. De Politiewet 2012: bedoelingen en ambities

3.2.1 Bestuurlijke governance

Nederland heeft altijd vastgehouden aan een brede opvatting over de politie, de eenheidspolitie, die uiteenlopende taken verricht in een (inter)nationale, regionale en lokale context (Fijnaut, 2012; Koopman, 2013; Naeyé, 2014). Als gevolg van de veelheid aan politietaken ('van wijk tot wereld') heeft de reguliere politie zich ontwikkeld tot een complexe, gediversifieerde organisatie, die politietaken uitvoert binnen zowel geografische als functionele organisatiestructuren op zowel (inter) nationaal, regionaal als lokaal niveau (Van Sluis et al., 2013). Politiek-bestuurlijke sturing vindt plaats op verschillende besturingslagen, met meerdere actoren die zich op enigerlei wijze bezig houden met de besturing van de politie, hetzij via beheer, beleid of gezag. Hieronder maken we een onderscheid naar besturing op landelijk niveau, eenheidsniveau en lokaal niveau. Ook gaan we in op de arrangementen voor democratische controle.

Landelijk niveau

De minister van V&N is politiek verantwoordelijk voor het politiebestedel als geheel, het beheer van de politie en de landelijke beleidsdoelstellingen op het terrein van de taakuitvoering van de politie. De minister beschikt op beheersmatig terrein over 'robuuste bevoegdheden en sturingsinstrumenten (Naeyé, 2014, 97). Hij stelt onder andere de

landelijke sterkte vast en het verdeelmodel vast. De korpschef is belast met de leiding en het beheer van de politie. De korpschef legt over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden verantwoording af aan de minister van V en J (art. 27 Politiewet 2012).

De motieven voor het overhevelen van beheersverantwoordelijkheden over de politie van het ministerie van BZK naar VenJ hebben volgens het kabinet te maken met de noodzaak van samenhang, integraliteit, effectiviteit en efficiëntie van de gehele veiligheids- en rechtsketen en het voorkomen van afstemmings- en coördinatieproblemen. Onder druk van kritiek van externe deskundigen en van de Eerste Kamer gaf het kabinet indertijd toe dat de slagvaardiger besluitvorming die zo wordt gerealiseerd ten koste gaat van de noodzakelijke 'checks and balances' (brief van 11 juli 2016 aan Voorzitter Eerste Kamer).

De minister stelt een meerjaren beheerplan op met een jaarlijkse aanschrijving, een meerjarenbegroting. Ook stelt hij de jaarrekening vast. De minister stelt ook de begroting voor het komende begrotingsjaar en het jaarverslag vast. De (regio) burgemeesters en het Openbaar Ministerie zijn via het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) betrokken bij het vaststellen van de beheerkaders voor het korps (Nationale Politie, 2017, p. 2).

De regioburgemeesters zijn nieuwe spelers in het bestel. Er zijn tien regioburgemeesters, een in elke regionale politie-eenheid. Regioburgemeester zijn het bestuurlijke aanspreekpunt in de regionale eenheden, zowel voor de minister van VenJ als voor de andere burgemeesters. Regioburgemeesters worden voor vier jaar aangewezen door de minister op aanbeveling van de overige burgemeesters in de regionale eenheid (<http://www.regioburgemeesters.nl/thema/sturing-politie/lokale-verankering/rol/>).

In het LOVP worden het ontwerp van de begroting en het ontwerp van de meerjarenraming, het ontwerp van de jaarrekening, het ontwerp van het beheersplan en het jaarverslag besproken. Deze onderwerpen raken aan het beheer, waarin het lokaal gezag (vertegenwoordigd via de regioburgemeesters en de voorzitter van het college van Procureurs-Generaal) op deze wijze kan meepraten. De minister verdeelt de operationele sterkte over de regionale en landelijke eenheden. Het formatieplan wordt pas vastgesteld nadat het gezag in de regionale eenheid de beschikbare capaciteit heeft verdeeld. De gezagsdragers in elke regionale eenheid geven een zwaarwegend advies over het aantal districten en basisteams (Wassenaarnotitie, p.4).

Het adagium is: "De minister bepaalt wat de politie kan, het gezag wat de politie doet." (Wassenaarnotitie, 2011 p. 3). In 2015 zijn daarnaast tussen regioburgemeesters, Openbaar Ministerie, minister en politie aanvullende afspraken gemaakt over de gewenste omgangsvormen om de onderlinge verbinding te borgen en te versterken (Nationale Politie, 2017, p. 3).

In het Besluit beheer politie (geldend vanaf 1 januari 2017) worden nadere bepalingen over het beheer geformuleerd. In het beheersplan zijn ten minste opgenomen het sterktebeleid, het personeelsbeleid, het ICT-beleid en het beleid op het gebied van materieel, waaronder inkoop en huisvesting (art. 46). De minister stelt voor de derde dinsdag van september het ontwerpbeheersplan voor het komende begrotingsjaar op en bespreekt dit in het LOVP>

Vervolgens wordt dit als bijlage bij de begroting van het ministerie van VenJ aan de Staten-Generaal gezonden. Na goedkeuring stelt de minister het definitieve beheersplan vast (art. 46 Besluit beheer politie))

De korpschef verstrekt aan de minister een 3-maands-, een 6-maands-, 9-maands- en een 12-maandsmanagementrapportage over de uitvoering van het beheersplan (art. 47 Besluit beheer politie). Deze rapportages en het jaarverslag bevatten in ieder geval informatie over de omvang van de operationele sterkte, het aantal aspiranten alsmede de verdeling van de aspiranten over de onderdelen van de politie. Het vastgestelde jaarverslag wordt als bijlage bij het jaarverslag van het ministerie van VenJ ter informatie aan de Staten-Generaal gezonden (art. 47).

De minister stelt ook de landelijke en daarvan afgeleide regionale doelstellingen vast alsmede de doorvertaling hiervan voor iedere regionale eenheid en de landelijke eenheid (art. 18 en art. 20 Politiewet 2012). De totstandkoming van de landelijke doelstellingen wordt gezien als een 'bottom-up' proces. 'De landelijke beleidsdoelstellingen laten substantiële ruimte over in de beschikbare politiecapaciteit voor de realisatie van lokale afspraken over de inzet van de politie. Van belang is daarbij dat de landelijke doelstellingen veelal een weerspiegeling zijn van hetgeen ook lokaal en regionaal van belang wordt geacht' (Wassenaarnotitie, p. 4). Hierdoor staan de lokale veiligheidsvraagstukken aan de basis van de landelijke beleidsdoelstellingen.

De minister betreft ('hoort') bij het vaststellen van de landelijke doelstellingen (gemeenschappelijke veiligheidsagenda) het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) waarin hij de voorzitter van het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters hoort (art. 19 Politiewet 2012). Dit is overigens geen instemmingsrecht. In dit overleg vertolken de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal de gezichtspunten en wensen van het lokale gezag over deze doelstellingen.

Kernpunten in het nieuwe bestel zijn de eenheid van beheer en de wens om landelijke, regionale en lokale belangen meer in evenwicht te brengen (Jacobs et al., 2014, p. 6). Regioburgemeesters worden verondersteld de wensen van het lokale gezag in te brengen in het LOVP. 'De regioburgemeesters vervullen op landelijk niveau, als vertolker van de stem van de burgemeesters, een belangrijke rol in het voorgestelde politiebestedel. Zij vormen mede een waarborg tegen een eenzijdige justitiële oriëntatie van de politie. Het Openbaar Ministerie en het openbaar bestuur hebben ieder ten aanzien van de politie hun eigen, maar wel samenhangende, rol te vervullen en zowel landelijk, regionaal als lokaal moeten zij goed in evenwicht zijn. De functie van regioburgemeester is cruciaal voor de 'checks and balances' tussen het lokale en nationale niveau' (Jacobs et al., 2014 p. 18).

Met het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) wordt net als met het lokale driehoeksoverleg en het regionale veiligheidsoverleg, een forum en afstemmingsoverleg te creëren waarin bestuurlijke en justitiële, lokale en nationale gezichtspunten tegen elkaar worden afgewogen. Ook wordt geprobeerd afstemming tot stand te brengen tussen

nationale en de lokale veiligheidsonderwerpen. Lokale prioriteiten en de nationale veiligheidsagenda moeten in balans zijn. De landelijke veiligheidsagenda 2015-2018 wordt gezien als complementair aan de lokale veiligheidsagenda's. De aanpak van de high impact crime zou vooral (boven) lokaal bepaald moeten worden (zie ook Ponsaers & Devroe, 2016). De gewenste resultaten op woninginbraken, straatroof en overvallen worden in beginsel van onderaf door het lokaal gezag bepaald en vervolgens landelijk opgeteld tot een gemeenschappelijke ambitie (Landelijke Veiligheidsagenda 2015-2018).

Balans tussen lokale en nationale doelen en tussen bestuurlijke en justitiële doelen veronderstelt dus een beleidsplancyclus die zowel voor de bestuurlijke als de justitiële (via het landelijke georganiseerd OM) input voor een belangrijk deel bottom-up gestalte zou moeten krijgen (stapeling). Het Landelijke Overleg Veiligheid en Politie kan zo gezien worden als een streven een interface te maken tussen top-down en bottom-up georiënteerde planning.

Eenheidsniveau

De burgemeesters en de Hoofdofficier van Justitie in een regionale politie-eenheid stellen het beleidsplan van de regionale eenheid vast. Via het regionale beleidsplan wordt gestuurd op de prioriteiten en doelstellingen voor de regionale eenheid. De prioritering en aanpak van veiligheidsvraagstukken worden gebaseerd op de integrale veiligheidsplannen van de verschillende gemeenten en het beleidsplan van het Openbaar Ministerie en heeft dus idealiter een 'bottom-up'-karakter. Het beleidsplan omvat in ieder geval de verdeling van de beschikbare politiesterkte waaronder de beschikbare wijkagenten. De burgemeesters en de hoofdofficier van justitie bepalen de omvang van deze onderdelen op basis van de beschikbare operationele sterkte binnen de regionale eenheid. De minister stelt het formatieplan vast, maar pas nadat het lokaal gezag in de regionale eenheid de beschikbare capaciteit heeft verdeeld (Bureau Regioburgemeesters, 2014). De basis van het regionale beleidsplan zijn de integrale veiligheidsplannen van de gemeenten en het beleidsplan van het Openbaar Ministerie. De regionale beleidsplannen worden opgemaakt voor een periode van vier jaar en lopen parallel met een raadsperiode. De minister toetst of de landelijke doelstellingen in voldoende mate in de beleidsplannen zijn opgenomen. Als het bij de vaststelling van het regionale beleidsplan niet lukt overeenstemming te bereiken, stelt de regioburgemeester in overeenstemming met de Hoofdofficier van Justitie, het beleidsplan vast. Op regionaal niveau is er geen beheer meer, dat scheelt volgens het Inrichtingsplan 'bestuurlijke drukte'. Naast het vierjarig beleidsplan wordt ook vaak gewerkt met een zogenoemde Jaarschijf waarin het uitvoeringsprogramma voor het komende jaar als afgeleide van het regionale veiligheidsbeleid eventueel aangevuld met actuele veiligheidsthema's wordt ontwikkeld en door het veiligheidscollege wordt vastgesteld.

Lokaal niveau

In de gezagsuitoefening over de politie verandert niets in vergelijking met het vorige, regionale politiebestel. Gezag is de bevoegdheid beslissingen te nemen over de inzet en het optreden van de politie en te bepalen welke prestaties de politie moet leveren en daarop te

sturen (Naeyé, 2014, p. 89). Gezag gaat ook over de concrete inzet van politiecapaciteit. De burgemeester en de officier van Justitie (OvJ) oefenen hun gezag uit op lokaal niveau. In de 'driehoek' worden door de burgemeester(s) en de OvJ afspraken gemaakt over de inzet van de politie op basis van het integraal veiligheidsplan – waarin het lokale veiligheidsbeleid staat omschreven – en de (doorvertaalde) landelijke prioriteiten die geïntegreerd zijn beschreven in het regionaal beleidsplan. Het lokaal integraal veiligheidsplan wordt eens in de vier jaar vastgesteld door de gemeenteraad. Veelal wordt een jaarlijkse cyclus gehanteerd met jaarschijven die aan het integrale veiligheidsbeleid zijn ontleend. Hierin worden de inspanningen die van partners worden verwacht op het terrein van openbare orde en veiligheidsgebied vastgelegd. Volgens Jacobs e.a. (2014, p. 9) wordt het lokale gezag versterkt door de medeverantwoordelijkheid voor het beheer over politie weg te nemen bij de burgemeester.

Het driehoeksoverleg vindt plaats op gemeentelijk niveau indien de burgemeester dat vraagt. Een burgemeester kan gemeentelijk driehoeksoverleg afdwingen. Dit is het zogenaamde '*right to call*', een soort garantiestelling. Burgemeesters van kleinere gemeenten kunnen gezamenlijke driehoeken, de zogenoemde 'teamdriehoek', inrichten.

Integrale stuurploegen; sturing van de opsporing

Het Inrichtingsplan (2011, p. 106) stelt dat er ten behoeve van het aanpakken van veiligheidsproblemen stuurploegen en integrale stuurploegen worden ingericht. De 'klassieke' stuurploegen van politie en OM, die vooral op districtsniveau zijn georganiseerd, richten zich op de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit. Zij dienen om keuzes te maken binnen het opsporingsproces. In de integrale regionale stuurploegen maken OM, bestuur, politie en – afhankelijk van de problematiek – andere partners gezamenlijk afspraken over de aan te pakken criminaliteitsproblemen en de benodigde maatregelen. De "driehoeken" bepalen welk soort zaken binnen de (integrale)stuurploegen worden behandeld en welke in de klassieke stuurploegen van het OM en politie. De precieze inrichting kan ook per regionale eenheid anders worden ingevuld.

Herijking

Eind augustus 2015 kondigde de minister van VenJ een aantal wijzigingen aan binnen de kaders van de Politiewet 2012. Een van de voorgestelde wijzigingen is dat het lokale gezag meer betrokken wordt bij onderwerpen die momenteel voornamelijk behandeld worden op nationaal niveau en bij thema's over onderwerpen met betrekking tot de kwaliteit van het functioneren van de politie (Herijkingsnota 2015). Daarnaast stelt de minister voor het mandaat van de eenheidschefs (niet de basisteamchefs op lokaal niveau) te verbreden en hun budget te verruimen om hen beter in staat te stellen lokaal maatwerk te leveren in het kader van het lokale veiligheidsprogramma (Herijkingsnota, 2015). In december 2015 werd Erik Akerboom benoemd als de nieuwe nationale politiechef. In een interview met een groot landelijk dagblad, pleitte hij voor een meer gedecentraliseerde politie met meer lokale flexibiliteit en meer ruimte om politie-eenheden en het lokale gezag in staat te stellen te werken aan hun eigen prioriteiten (Trouw, 26 februari 2016). Op een debatmiddag georganiseerd door de Stichting Maatschappij en Veiligheid op 12 februari 2017 stelde

Akerboom dat de Nationale Politie de afgelopen jaren is doorgeschoten in haar streven naar centralisatie en efficiency. Het moet meer gaan om het politiewerk, en daarbij moet een balans worden teruggevonden tussen gezag en beheer.

Vervolg op Herijking: Notitie Governance

In een conceptversie voor een nieuw (intern) besturingsmodel van de Nationale Politie¹⁴, heeft de korpsleiding haar visie neergelegd voor een nieuw governance – model, dat eind 2017 moet zijn gerealiseerd (Nationale Politie, 2017). Al eerder, in juli 2015 werd per bepaald dat de korpsleiding uit vijf leden bestaat, en dat de korpschef eindverantwoordelijk is.

De korpsleiding functioneert intern, onder voorzitterschap van de korpschef, als een collegiaal bestuur waarbij specifieke portefeuilles zijn ondergebracht bij de individuele leden. Het uitgangspunt daarbij is, dat korpsleiding optreedt als één geheel (Nationale Politie, 2017, p. 8).

Bestuursbeslissingen worden genomen door de korpschef in het Korpsleiding overleg (KLO). Aan het overleg van de korpsleiding (KLO) nemen in ieder geval deel, de leden van de korpsleiding en de korpscontroller. Ook in het Korpsmanagement Team Overleg (KMTO) kunnen bestuursbeslissingen worden genomen, als de korpschef aanwezig is of, binnen het mandaat van de korpschef, door een ander lid van de korpsleiding. Leden van het KMTO fungeren voor specifieke onderwerpen als portefeuillehouder. Zij functioneren binnen hun portefeuilles, zowel in- als extern met mandaat en als vertegenwoordiger van de korpsleiding, Portefeuillehouders zijn verantwoordelijk voor de beleidsvorming rondom het onderhavige onderwerp binnen de portefeuille en voorbereiding van de besluitvorming, inclusief impactanalyse, voor de regionale eenheden en het PDC. De implementatie is vervolgens een lijnverantwoordelijkheid (idem, p. 12). Aan het overleg van het korpsmanagementteam (het KMTO) nemen in ieder geval deel: de leden van de korpsleiding, de politiechefs, de directeur van de Politieacademie, de directeur van het Politie Diensten Centrum en de korpscontroller.

Daarnaast zijn er twee gremia die het KLO en het KMTO ondersteunen en adviseren, het Breed Operationeel Overleg (BOO) en het Breed Bedrijfsvoering Overleg (BBVO). Het gaat hierbij zowel om de realisatie van vastgestelde plannen, als de implementatie van maatregelen binnen de eenheden en het PDC. Ook gaat het om de uitwisseling van ervaringen en het frequent volgen van de ontwikkelingen aan de hand van (voortgang- en verantwoordings) rapportages. Het BOO is voornamelijk gericht op de (politie) Operatie en dus de taakuitvoering, terwijl het BBVO gericht is op het beheer en de bedrijfsvoering.

Aanpassingen in de interne sturing hebben, volgens de korpsleiding, tot doel bij te dragen aan 'de bestuursbalans tussen korpsleiding en politiechefs, verbeterde financiële sturing en beheersing en een betere planning en control cyclus, met meer aandacht voor de lange termijn' (idem, p. 1). Politiechefs krijgen via het KMTO en hun (landelijke) portefeuilles meer

¹⁴ Notitie Governance 1.0, januari 2017

invloed op de bedrijfsvoering en het beleid. Anderzijds is er het streven naar 'voldoende (meer) ruimte voor de politiechefs, om hun individuele verantwoordelijkheden waar te kunnen maken. Dit vooral gericht op het behalen van operationele resultaten en de kwaliteit van het functioneren van hun eenheid, dit alles in nauw overleg met het gezag (idem, p. 3). Het financiële en personele mandaat van de politiechefs is zo ingevuld dat zij goed kunnen inspelen op de regionale en lokale vraag van het gezag (idem, p. 5).

De notitie stelt verder dat: 'De sturing van de regionale eenheden en ook de landelijke eenheid - regardeert dus primair onder de verantwoordelijkheid van de politiechefs en de onder hen ressorterende leidinggevende functionarissen en niet de korpsleiding. Over de uitvoering van hun taken leggen de politiechefs verantwoording af aan de korpschef via een daarvoor gemandateerd lid van de korpsleiding' (p. 6).

In de Governance - notitie wordt onderscheid gemaakt tussen 'eenheidsopdrachten' en 'korpsopdrachten'. De laatsten zijn van gelijkwaardig belang voor alle eenheden. Er bestaan opdrachten vanuit het (lokale) gezag en centrale opdrachten vanuit de korpschef en / of de minister. 'Onder korpsopdrachten worden onder andere verstaan, de begroting en de realisatie van daarin ingeboekte bezuinigingen, dan wel de intensiveringen, de naleving van wet- regelgeving en het landelijk beleid. Daar waar bestedingen aanwijsbaar en toewijsbaar zijn naar de eenheden, beschikken de politiechefs over de zeggenschap betreffende de in te zetten bedrijfsmiddelen en het daarbij behorende budget. Dit laat de uitgangspunten standaardisering, uniformering en gedwongen winkelnering bij het PDC onverlet' (idem, p. 6). De notitie wijst verder nog op de noodzaak van balans tussen enerzijds de verscheidenheid in lokale operationele behoeften en anderzijds de noodzaak tot centralisatie en standaardisatie van de bedrijfsvoering met het oog op efficiency en effectiviteit (idem, p. 6).

Politiek-democratische controle en verantwoording

Over gezagsuitoefening moet periodiek of incidenteel verantwoording afgelegd worden aan een forum van gekozen volksvertegenwoordigers. De Politiewet 2012 kent een duidelijker toewijzing van bevoegdheden (en dus verantwoordelijkheden en verantwoording(-plicht)) aan nationaal en lokaal niveau voor beheer en gezag (landelijke prioriteiten) respectievelijk lokaal gezag (lokaal veiligheidsbeleid, burgemeestersbevoegdheden). De minister legt verantwoording af aan de Tweede Kamer, de burgemeester aan de gemeenteraad. Op regionaal niveau is er geen beheer meer. De minister van V en J verantwoordt zich tegenover het parlement over het beheer van de politie, over zijn sturing op de taakuitvoering via de landelijke beleidsdoelstellingen en over de werking van het systeem als geheel, maar niet over het lokale gezag. Het democratisch gat dat bestond in het regionale bestel met betrekking tot het beheer (want geen democratische controle op regionaal niveau) is in het nieuwe bestel formeel gezien gedicht. Er is nu sprake van een 'solide democratische inbedding' (Naeyé, 2014, p. 106). De democratische controle door de Tweede Kamer is volgens Huisman beter mogelijk geworden (Huisman, 2014, p. 141).

De burgemeester legt verantwoording af aan de gemeenteraad over zijn gezagsuitoefening over de (lokale) politie. De officier van justitie verantwoordt zich, als ambtenaar van het Openbaar Ministerie, via de interne OM-lijn. De officier van justitie heeft, vanzelfsprekend,

geen verantwoordingsrelatie naar de lokale politiek of het bestuur. Zijn verantwoordingsrelatie is veeleer intern. Voordat het beleidsplan van de regionale eenheid wordt vastgesteld, dienen gemeenteraden bovendien door de burgemeester te worden gehoord over een ontwerpversie van dit regionaal beleidsplan. De gemeenteraad toetst of het beleidsplan aansluit bij de lokaal vastgestelde doelen. De raad kan zo nodig de burgemeester aanvullende kaders meegeven (Naeyé, 2014; Cachet, 2015).

De gemeenteraad kan de politie niet zelf ter verantwoording roepen maar wel achteraf de burgemeester bevragen over wat de politie heeft gedaan of nagelaten en hoe hij zijn gezagsrol heeft ingezet. De gemeenteraad stelt het integraal veiligheidsplan van de gemeente vast voor een periode van vier jaar. Dit vormt het kader voor de uitoefening van het gezag over de politie door de burgemeester. De burgemeester (of het gemeentebestuur) legt verantwoording af aan de gemeenteraad over de wijze waarop hij toe heeft gezien op het gevoerde integraal veiligheidsbeleid en - aan de hand van jaarlijkse uitvoeringsplannen - over de voortgang van de realisatie van de targets van het integraal veiligheidsplan. Zo kan de gemeenteraad nagaan of er ook daadwerkelijk resultaten worden geboekt op de gestelde prioriteiten. De raad kan de burgemeester ter verantwoording roepen voor de uitvoering van dit plan en voor zijn acties bij het handhaven van de openbare orde.

Volgens artikel 38b 2^{de} lid van de Politiewet 2012 moeten de conceptversie van het regionale veiligheidsplan van de politie-eenheid besproken worden in de gemeenteraad. De gemeenteraad kan van de burgemeester verlangen om het jaarverslag van de regionale eenheid te bespreken in de gemeenteraad.

Over het algemeen is de invloed van raadsleden op de politie beperkt, aangezien de gemeenteraad de politie niet aanstuurt. Dat doet de burgemeester. Wel bepaalt de gemeenteraad de kaders die leidend zijn voor het handelen van de burgemeester in de richting van de politie (<http://www.raadsledenveiligheid.nl/veiligheid-en-politiek/sturen-op-politie>).

De invoering van de Nationale Politie heeft niet geleid tot een afname van de lokale verantwoordingsplicht en democratische controle op de politie. Gemeenteraden hadden altijd al beperkte formele bevoegdheden om de politie te controleren zelfs in het lokaal georiënteerde politiebestedel van de naoorlogse periode (tot 1956). Formele bevoegdheden van de gemeenteraad waren en zijn nog steeds beperkt.

3.2.2 Maatschappelijke inbedding: ambities van de Nationale Politie

Samenwerking

In verschillende documenten en op meerde momenten heeft de politie in de voorbereiding van de Nationale Politie en in de eerste fase van het nieuwe bestel het belang van samenwerking met andere partijen voor haar werk benadrukt. De noodzaak van

samenwerking tussen Nationale Politie en andere partijen wordt onderstreept in het Ontwerpplan Nationale Politie (2011). Het aangaan van allianties met partners wordt gezien als cruciaal voor een gezamenlijke aanpak van veiligheidsproblemen. De politie kan niet alles en zeker niet alles alleen. Zij wil dat ook niet, zo stelt zij. Nationale Politie en anderen zijn (in positieve zin) tot elkaar veroordeeld.

Het creëren van structurele samenwerkingsverbanden die de veiligheid bevorderen vormt dan ook een essentieel onderdeel van de missie en visie van de Nationale Politie. De politie gaat hiervoor allianties aan waarin ze een betrouwbare partner wil zijn (Actualisatie Realisatieplan, p. 11). Ook burgers, bedrijven en publieke en private organisaties hebben een verantwoordelijkheid en mogen daarop worden aangesproken. De politie stelt dat zij 24/7 in de samenleving aanwezig is en veelal als eerste veiligheidsproblemen signaleert. Deze signalen deelt de politie met haar partners, zodat zij hun bijdrage kunnen leveren aan veiligheid. De politie ondersteunt de aanpak van veiligheidsproblemen tevens op basis van haar unieke kennis en expertise (Inrichtingsplan, p. 38).

Het Ontwerpplan Nationale politie (2011, p. 122) stelt dat het zwaartepunt van de taakuitvoering door de politie op het lokale niveau moet liggen, zo dicht mogelijk bij de leef- en werkomgeving van de burger in wijk, dorp en stad. Het wordt uitgevoerd vanuit een lokale invalshoek, context gedreven en lokaal verankerd en richt zich tegelijkertijd op de knooppunten van de nationale en internationale infrastructuur. Daarbij gaat het om knooppunten in stromen van mensen, goederen, geld en informatie in de fysieke én in de virtuele wereld. De verschillende oriëntaties die horen bij de lokale en (inter)nationale aanpak van veiligheidsproblemen zijn nauw met elkaar verweven en vullen elkaar aan. Samenwerking is daarbij een *conditio sine qua non*. De politie doet nagenoeg niets alleen en is bij vrijwel alle aspecten van haar taakuitvoering afhankelijk van intensieve en vooral wederkerige samenwerking met andere betrokken partijen, zoals (individuele) burgers, bedrijven, instellingen, ketenpartners in binnen- en buitenland en politiek-bestuurlijke partners (Ontwerpplan, 2011, p. 13).

Het Inrichtingsplan (2012, p. 7) stelt: 'De politie is voor succes of resultaat bij vrijwel alle aspecten van haar taakuitvoering mede afhankelijk van intensieve en vooral wederkerige samenwerking met andere betrokken partijen, zoals (individuele) burgers, bedrijven, instellingen, Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD'en), onder meer Fiscale en Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdiensten, FIOD en SIOD), politiewetenschappers, onderzoeksinstituten (bijvoorbeeld Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek, TNO) en ketenpartners'.

Lokale verankering

Een belangrijke basis voor samenwerking op het gebied van veiligheid ligt op lokaal niveau. Veiligheidsproblemen spelen zich immers grotendeels lokaal af. De Nationale Politie wil dan ook verbinding zoeken met de lokale overheid en met de burgers in een gemeente. Een stevige context gedreven aanpak en lokale verankering van politiewerk wordt van cruciaal

belang geacht om de politietaak lokaal goed te kunnen (blijven) uitoefenen (Nuij, 2015, p. 119-121).

De Nationale Politie wil het lokaal politiewerk vormgeven binnen de kaders van de gemeentelijke veiligheidsaanpak, die is neergelegd in het integraal veiligheidsbeleid dat vastgesteld wordt door de gemeenteraad. Gemeentebesturen pakken steeds vaker actief veiligheidsproblemen aan door de inzet van bijzonder opsporingsambtenaren (BOA's) binnen eigen handhavings- en toezichtsorganisaties. De politie voert hierin de operationele regie. Het gaat vooral om afspraken over de dagelijkse uitvoeringspraktijk, de dagelijkse prioritering, het verlenen van wederzijdse assistentie en signalering en samenwerking (Inrichtingsplan, p. 39).

De politie geeft het lokaal politiewerk onder meer vorm door het bieden van basispolitiezorg waarbinnen de wijkagent een sleutelfunctie vervult (Inrichtingsplan, 2012, p. 38). De basisteams zijn het lokale fundament van de nieuwe politieorganisatie. Het basisteam werkt probleemgericht. Voor de aanpak van problemen wordt gewerkt in netwerken waarin de benodigde competenties en expertises zijn vertegenwoordigd. De samenwerking is gericht op een intensieve relatie (Ontwerpplan, 2011, p. 17). Veiligheid is immers een zaak van alle deelnemers aan maatschappelijke processen, wat het creëren van structurele samenwerkingsverbanden noodzakelijk maakt (Inrichtingsplan, 2012, p. 38). Basisteams moeten de beschikbaarheid en aanspreekbaarheid van de politie voor burger en gezag waarborgen.

Wijkagenten zijn in deze visie de sleutelfiguren binnen het gebiedsgebonden basisteam. Artikel 38a van de Politiewet 2012 stelt dat er ten minste één wijkagent werkzaam is per 5 000 inwoners. Binnen de politie - eenheden dient op regionaal niveau aan de norm van gemiddeld één wijkagent per 5.000 inwoners van dat gebied te worden voldaan. Wijkagenten werken ten behoeve van 'hun' wijk, ze zijn daar zichtbaar aanwezig, praten met de mensen en houden nieuwe ontwikkelingen in de gaten (Inrichtingsplan 2012, p.22). Op die wijze weet de wijkagent wat er leeft en speelt in de wijk en vormt hij de schakel tussen de buurt of wijk en het korps basisteam. De wijkagent zou 80% van zijn beschikbare diensttijd moeten besteden aan werkzaamheden ten behoeve van zijn wijk (Inrichtingsplan 2012, p. 49). Ze zijn letterlijk het lokale gezicht van de politie. Een wijkagent vormt is tevens een belangrijk onderdeel van schakel in het lokale netwerk met scholen, buurtbewoners, veiligheidspartners en hulpverleners. In totaal zijn er binnen de formatie van de Nationale politie 3411 Fte's voorzien voor in de functie van wijkagent.

Burgerbetrokkenheid

Zonder weerbare, geëngageerde burgers is handhaving van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten een moeilijke opdracht voor de politie. Zij daagt daarom burgers, bedrijven en instellingen uit om haar als bondgenoot, met ogen en oren te helpen bij het signaleren en oplossen van veiligheidsvraagstukken (Ontwerpplan, 2011, p. 10).

De Nationale Politie wil participatie van burgers bevorderen en organiseren, onder regie van het lokale gezag (Inrichtingsplan, 2012, p.7). Nabijheid, beschikbaarheid, aanwezigheid, bereikbaarheid, bekendheid en persoonlijke gekendheid van de politie zijn bij

burgerparticipatie van groot belang (idem, p. 40). Burgers zijn de ogen en oren van de politie (p. 39). Burgers dragen zelf een verantwoordelijkheid voor de veiligheid in het bijzonder van de eigen woon- en leefomgeving. Een actieve wisselwerking tussen burgers en politie is essentieel voor versterkte preventie (het voorkomen van onveiligheid en criminaliteit), maar ook voor het verhogen van de opsporingsresultaten, onder meer ten aanzien van High Impact Crimes van de politie (meer vergroten van de heterdaadkracht) en de aanpak van (zware) georganiseerde criminaliteit.

De politie zet in op verschillende verschijningsvormen van burgerparticipatie, waarbij zij de burger als partner beschouwt. De politie zet ook in op participatie via interactief internetgebruik, waaronder sociale media en andere nieuwe technologische toepassingen.

Tot slot stimuleert de politie zij de bijdrage en deelname van burgers aan het uitvoeren van toezicht (buurtvaders, buurtpreventie e.d.)' (Inrichtingsplan, 2012, p. 40).

Klachtenafhandeling

In het vorige (regionale) bestel bestonden er uiteenlopende klachtenregelingen. In het nieuwe Nationale Politiebestel is er één uniforme klachtenregeling. Klachten moeten zoveel mogelijk worden afgehandeld op het niveau van de eenheid en moeten primair gericht zijn op het herstel van het vertrouwen in de politie. Ook moet de politie leren van deze klachten en moet het omgaan met klachten bijdragen aan een versterking van de (maatschappelijke) verantwoording door de politie (Naeyé, 2014, p. 382). Volgens het Inrichtingsplan (p. 65) wordt eerst gestreefd naar informele oplossingen, door bemiddeling via een persoonlijke benadering om juridisering en administratieve overlast te voorkomen. Vaak betekent dit een gesprek met de chef van de betrokken politiemedewerker(s). Indien dit gesprek het voor de klager gewenste resultaat heeft, wordt de klacht als afgehandeld beschouwd. Lukt het niet om de klacht op deze manier af te handelen, dan wordt deze formeel afgehandeld.

Klachtencommissies bestaan uit onafhankelijke leden (artikel 67a Politiewet 2012,). Zij zijn belast met klachtbehandeling en advisering, dat laatste zowel met betrekking tot individuele klachten als ook met betrekking tot eventuele andere, meer structurele tekortkomingen. In laatste instantie kan een klager zich ook wenden tot de Nationale Ombudsman. Dit laatste is eerst mogelijk als hij de interne klachtprocedure heeft doorlopen. Dit is het kenbaarheidsvereiste. Klachtencommissies publiceren jaarlijks een overzicht van de geregistreerde klachten en van de beslissingen die door de korpschef of namens hem door de eenheidschef zijn genomen. Ook wordt ingegaan op de vraag in hoeverre bepaalde klachten wijzen op mogelijke structurele tekortkomingen in het functioneren van de politie.

In elke eenheid van politie bestaat een team Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK). De VIK's verrichten onderzoek naar aanleiding van een klacht; ze spelen geen rol bij de advisering van de strafmaat en ook geen rol bij de strafoplegging. Bij ernstige integriteitsschendingen (vaak in de uitoefening van politiebevoegdheden zoals het overschrijding van de positie, misbruik van positie of gezag, stelt het VIK een onderzoek in. De VIK's zijn uitvoerende eenheden, ze doen een feitenonderzoek en adviseren de korpschef van de eenheid. In tegenstelling tot de Inspectie VenJ, kan het VIK de korpschef of eenheidschef adviseren gedrag *te corrigeren* en

te sanctioneren. Een politieambtenaar kan, na onderzoek door het bureau VIK en eventueel na advies van de Klachtencommissie tuchtrechtelijk worden gestraft. Het intern politieel disciplinair sanctioneringsstelsel kan een vorm van tuchtrecht worden genoemd, waarbij het politietuchtrecht een onderdeel uitmaakt van het ambtenarentuchtrecht. De algemene doelstelling van dit tuchtrecht is het bewaken van de kwaliteit en interne orde of 'het waarborgen van een goede professionele uitoefening van de functie van politieambtenaren' (Devroe, et al, 2017).

3.3. De Politiewet 2012 in de praktijk: bevindingen van onderzoek

Hierna gaan in op de bevindingen van empirisch- wetenschappelijke onderzoek dat sinds de invoering van de Politiewet 2012 werd verricht naar het feitelijk functioneren van het nieuwe politiestelsel. Waar nodig, grijpen we terug op eerder verricht onderzoek. Ook maken we (een bescheiden) gebruik van beschouwingen, commentaren en reflecties van wetenschappers en politieonderzoekers die een indruk geven van sentimenten die er in wetenschappelijke kring leven over het nieuwe bestel.

3.3.1. Bestuurlijke governance

Landelijke sturing

In een aantal beschouwingen over het nieuwe bestel wordt kritiek geleverd op de aard van de landelijke sturing van de politie door de minister van VenJ. Deze zou worden gekenmerkt door een vergaand, zelfs doorgesloten detailisme, volgens In 't Veld (2015). Tops et al. (2016, p. 7) stellen dat de politie onder de Haagse kaasstolp is terechtgekomen, mede door allerlei incidenten. 'De afstand tussen politie en politiek is op landelijk niveau te kort geworden. Huisman e.a. (2016, p. 70) stellen dat veel wetenschappers van mening zijn dat 'door het verstikkende detailisme dat begint in de Tweede Kamer, dat doorzet vanuit het ministerie via de korpsleiding en portefeuillehouders naar de werkvloer, een fors deel van de politieorganisatie bezig is met verantwoording naar boven. Er zou een onevenredig grote aandacht zijn voor output.

Landelijk beheer en lokaal gezag

De minister van VenJ is als enige politiek verantwoordelijk voor het beheer van de politie. Dit heeft als risico het verlies van de lokale oriëntatie van de politie, ten gunste van een eenzijdige oriëntatie op nationale prioriteiten, het bestrijden van zware en georganiseerde criminaliteit, en grootschalige incidenten en rampen. In theorie heeft het lokale gezag over de politie voorrang boven het beheer van de politie op landelijk niveau (verdeling van de middelen en de politie capaciteit). Maar gezag wordt uitgeoefend binnen dwingende nationale kaders met betrekking tot de capaciteit en binnen beleid dat richtlijnen bevat en beperkingen oplegt. Volgens Naeyé zijn in geval van een conflict de nationale kaders

bepalend en lokale overheden kunnen pas keuzes maken en prioriteiten stellen nadat aan nationale doelstellingen tegemoet is gekomen (vgl. Naeyé, 2014).

Volgens SMV (2016, p. 3) hebben bij de Nationale Politie burgemeesters feitelijk niets meer over het beheer te zeggen. Ook kunnen burgemeesters er niet meer op rekenen dat er op landelijk niveau voor hun belangen wordt opgekomen. De burgemeesters zijn het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - hun moederdepartement - als beschermer van hun belangen kwijt geraakt. Op nationaal niveau staat de behartiging van belangen van het openbaar bestuur ten aanzien van de politie op de tocht. Volgens SMV is een nieuwe vorm van gemeentepolitie bijna onvermijdelijk omdat het gezag van de burgemeester over de lokale politie is uitgehold. Het gevolg is dat steeds meer buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) en particuliere beveiligers worden ingezet voor toezicht en handhaving in de publieke ruimte, omdat de Nationale Politie steeds meer taken afstoot of hier naar lokaal politiek / bestuurlijk inzicht te weinig of zelfs geen aandacht meer aan besteedt.

In een kwart van de gemeenten is na de invoering van de Nationale Politie het aantal BOA's flink toegenomen (Terpstra e. a., 2015: p. 46). Veel burgemeesters kijken met gemengde gevoelens naar de opkomst van een 'nieuwe gemeentepolitie', omdat zij vinden dat het om werkzaamheden gaat die eigenlijk bij de politie thuishoren (Terpstra e. a. 2015: p. 46).

Onderzoek van de Inspectie van VenJ toonde aan dat veel burgemeesters vrezen dat zij niet in staat zouden zijn om hun taken te vervullen omdat de politie steeds meer is gericht op regionale en nationale prioriteiten (Inspectie VenJ, 2014). Veel burgemeesters signaleren risico's voor een goede vervulling van hun gezagsrol in de toekomst. Zij vinden momenteel niet dat lokale prioriteiten worden verdrongen door landelijke beleidsdoelstellingen, maar ze zijn bezorgd over de toekomst. Zij vrezen onder meer een toenemende regionale en landelijke oriëntatie van de politie en een toenemende invloed vanuit het centrale beheer en de centrale sturing op de lokale gezagsuitoefening. (Inspectie, 2014, p. 17).

De Raad voor het Openbaar Bestuur (2014, p.15-16) constateert dat de grotere afstand tot het beheer een bestuurlijk vacuüm creëert, dat centraal aangestuurde politie meer landelijke beleidsinhoud heeft gekregen en dat tegelijkertijd het beleidsniveau tussen grote en kleine gemeenten uit elkaar loopt. Burgemeesters in de regionale eenheden betwijfelen in toenemende mate de meerwaarde van het regionaal overleg, dat anders van aard is geworden. Het risico is dat dit leidt tot verschraving van de samenwerking en dat bestuurders in de eenheid elkaar minder goed weten te vinden.

Tops et al. (2016, p. 18)) concluderen dat de bestuurlijke aansturing op eenheidsniveau (regionaal veiligheidsoverleg) weinig enthousiasme wekt en als noodzakelijk kwaad wordt gezien. 'Echte' discussies (over politiecapaciteit e.d.) kunnen er niet gevoerd worden. Het gaat immers niet meer over beheer.

Jacobs e.a. (2015) stellen dat burgemeesters in hun oordeel over de nieuwe verhoudingen tussen beheer en gezag binnen het landelijke politiebestedel variëren tussen positief, neutraal en negatief. Uit onderzoek van Terpstra e.a. (2015) blijkt dat tussen burgemeesters aanzienlijke verschillen bestaan in opvatting over de lokale gevolgen van de invoering van de Nationale Politie. De helft van de burgemeesters is het geheel of gedeeltelijk eens met de stelling dat zij vanwege de komst van de Nationale Politie niet meer in staat zijn hun gezag ten opzichte van de politie waar te maken. De groeiende afstand tot het beheer over de politie speelt hierbij een belangrijke rol. Omdat zij niet meer op de hoogte zijn van beslissingen over beheerszaken is het voor hen lastiger hun gezag uit te oefenen. Hoewel veel burgemeesters herkennen dat in de praktijk landelijke en lokale prioriteiten vaak overlappen, merkt een deel van hen toch dat landelijke speerpunten vaak ten koste gaan van lokale prioriteiten. Via het beheer wordt volgens burgemeesters ook gestuurd op onderwerpen die eigenlijk onder het gezag dienen te vallen. Men spreekt in dit verband onder meer van 'burgemeestersgedrag' van de minister (Terpstra e.a., 2015. p. 44).

Uit de eerste gedeeltelijke evaluatie van de Politiewet 2012, die werd uitgevoerd in de regionale eenheid Oost Nederland (Jacobs e.a., 2015), bleek dat sommige burgemeesters in deze eenheid een discrepantie ervaren tussen hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid in hun gemeenschap en het gebrek aan inspraak in beslissingen over politiecapaciteit (Jacobs e. a., 2015, blz. 47). Ook hebben burgemeesters kritiek op de nieuwe verhoudingen tussen (lokale) overheden en (nationaal) capaciteitsbeheer. Maar hun oordelen lopen uiteen van licht positief, neutraal tot kritisch, bijvoorbeeld omdat ze vinden dat hun gezagsrol wordt beknot door centralisatie van beheer en zij een beperkte ruimte signaleren voor lokale prioriteiten in het politiewerk.

De meeste burgemeesters vinden dat de nationale prioriteiten en lokale veiligheidsproblemen op dit moment vaak samengaan. Daarom vinden zij de politiecapaciteit nog steeds voldoende. Maar veel burgemeesters vrezen dat de nationale prioriteiten en lokale problemen in de nabije toekomst uiteen gaan lopen en justitiële taken gaan prevaleren boven lokale orde handhaving (Jacobs e. a., 2015).

Volgens Tops et al. (2016, p. 8) zijn burgemeesters niet ongelukkig met de Nationale Politie. Hun gezagspositie is niet aangetast en over de operationele samenwerking is men in het algemeen zeer tevreden. Over de beschikbaarheid van extra capaciteit wanneer daar een beroep op wordt gedaan en over de professionaliteit van de politie zijn burgemeesters goed te spreken. Onvrede is er wel met het doorgeschooten centralisme in de bedrijfsvoering van de politie. Het eigen werkbudget (urgentiebudget) voor de eenheidschefs maakt weinig indruk (p. 18). Tegenover de herijking staan burgemeesters positief, maar ze vragen zich of het wel ver genoeg gaat in de richting van decentralisatie en empowerment van districten en basisteams.

Volgens Wiegant (2017) staat het idee van een Nationale Politie niet ter discussie bij burgemeesters. Wel vinden zij dat er sprake is nationaal gestuurde politie. Dat gaat verder

dan landelijk beheer. De mogelijkheden van de burgemeester (en de gemeenteraad) om de politie te beïnvloeden blijken in veel gemeenten beperkt en gaan soms niet verder dan gesprekken met de wijkagent. Landelijke en regionale prioriteiten hebben voorrang. De gezagspositie van de burgemeester staat onder druk.

Informatiepositie

Burgemeesters klagen ook over tekortkomingen in de informatievoorziening van de politie. Uit het tweede onderzoek van de Inspectie VenJ (2014) kwam naar voren dat de meeste burgemeesters tevreden waren over de wijze waarop de politie hen in staat stelt de gezagsrol op lokaal niveau te vervullen. Ze waren over het algemeen tevreden over de operationele informatie die zij krijgen maar zijn ontevreden over de bruikbaarheid van beleidsinformatie van de politie ten behoeve van gemeentelijk veiligheidsbeleid. Deze is te veel gericht op de landelijke prioriteiten en te weinig analytisch, en daarmee te weinig lokaal bruikbaar (Inspectie 2014, p. 15). Deze uitkomst was een bevestiging van een eerder onderzoek naar de tevredenheid van burgemeesters over hun informatiepositie. Zij beoordeelden deze gemiddeld met een 3,75 op een schaal van 1 tot 5. Maar dit gold vooral voor operationele informatie die men kreeg van de politie, niet de informatie die primair relevant was voor beleid en analyse. Daarover bestond onvrede (Schol e.a., 2013).

Uit onderzoek van Van der Torre e.a. (2015) blijkt dat gezagspartners vaak van mening zijn dat de informatie van de politie over criminaliteit en overlast (input voor de beleidsvorming) tekortschiet. Misdaadanalyses bestaan vaak alleen uit cijfers en zijn te sterk gericht op landelijke prioriteiten (p. 45). Dit is een al langer bestaand probleem. De politie is soms selectief in het omgaan met cijfers, in het voordeel van landelijke prioriteiten. Onderzoek in het vorige bestel liet zien dat informatiesturing en informatieondersteuning op de landelijke en regionale speerpunten doorgaans veel beter waren georganiseerd dan voor zaken die uit de wijk 'opborrelen'. Dat gold ook voor de zogenaamde gebiedsscan. Het concept van Informatiegestuurde Politie (IGP) was en is niet voldragen en waar het is ingevoerd en er naar wordt gewerkt, leidde het tot uitholling van het gebiedsgebonden werken (Van Sluis, Siep en Bekkers, 2013). Met een versterking van de informatiepositie kunnen ook gemeenteraden hun voordeel doen; zij kunnen zo hun kaderstellende en controlerende rol beter waarmaken (Raad voor het Openbaar bestuur, 2014, p. 17).

Ook Terpstra e.a. (2015) constateren dat een aanzienlijk aantal burgemeesters vindt dat de informatieverstrekking door de politie te wensen over laat door de groeiende afstand tot de politie, veranderingen in personele samenstelling van de lokale politie, en een sterkere interne oriëntatie bij de politie (mogelijk mede onder invloed van de organisatieperikelen en de daaruit voortvloeiende personele onzekerheid). Ook de groeiende afstand tot het beheer draagt hieraan bij.

Stuur- en weegploegen

Het Openbaar Ministerie heeft vanuit zijn gezagsrol aanzienlijke invloed op de opsporing, zowel in concrete opsporingsonderzoeken als in de beleidsmatige aansturing en prioritering

in de opsporing. De gezagsrol van de burgemeester staat niet alleen onder druk door versterking van het landelijke beheer en gebrekkige informatie, maar ook door de rol van stuur- en weegploegen op districtsniveau. De stuurploegen stellen prioriteiten in de aanpak en inzet van de politie. Stuurploegen functioneren onder het gezag van de driehoek. Weegploegen bereiden zaken voor de stuurploegen voor. Soms bestaan zij alleen uit justitie en politie (ROB, 2014, p. 15-16). Zij nemen soms autonoom beslissingen over het starten van mogelijk langdurige strafrechtelijke trajecten die een fors beslag kunnen leggen op de capaciteit voor opsporing. Dit is eigenlijk een taak voor het lokaal gezag dat afgestemd moet worden in het driehoeksoverleg (Van der Torre e.a., 2015, p. 92). De vraag is of dit beeld geldt voor alle eenheden.

De spanning tussen de klassieke stuurploeg en het lokaal driehoeksoverleg neemt toe als er regionaal een zwak ontwikkeld (dun bezet) Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) is, of als er geen driehoeksoverleg wordt gevoerd op het districtsniveau (Van dr. Torre e.a., 2015, p. 116). Soms hebben burgemeesters zitting in deze stuurploegen en is er wel sprake van afstemming met het bestuur (zie ook bij driehoeksoverleg). De invloed van het bestuur in de persoon van de regioburgemeester doet zich primair gelden in het driehoeksoverleg op regioniveau (Huisman, 2016).

Volgens Huisman e.a. (2016) bestaat ongeveer 80% van het rechercheonderzoek uit 'brengzaken'. Dit zijn zaken die op reactieve wijze bij politie terechtkomen. De resterende 20% wordt ingezet op basis van 'beleid', met andere woorden, zaken waar de politie proactief onderzoek naar voert. Stuurploegen hebben een sterke neiging om te focussen op 'gelabelde capaciteit en resultaatverplichtingen' en dientengevolge op landelijke prioriteiten. Daardoor is er, ook nog eens door gebrek aan capaciteit, weinig ruimte over voor 'overige' vormen van (middel)zware en georganiseerde criminaliteit die lokaal of regionaal wel een negatieve maatschappelijke impact hebben, maar die niet door aangiften, meldingen of tips bij de politie worden gebracht.' (Huisman e.a., 2016, p. 37). Bovendien voelen rechercheurs zich opgezaagd met omslachtige, tijdrovende en niet-effectieve besluitvorming en hebben zij het gevoel dat urgente problemen onvoldoende worden opgepakt (Huisman e.a., 2016, p. 38). Er is onbegrip over keuzes om kansrijke onderzoeken stop te zetten, er is onvrede over de doorlooptijden van de vervolgingsfase en soms ongelooft over de strafmaat die daders krijgen opgelegd. (Huisman e.a., 2016, p. 66).

Regioburgemeesters

Volgens de Politiewet 2012 zijn de tien regioburgemeesters een cruciale schakel tussen het nationale, het eenheids- en het lokale niveau. Zij dragen zorg voor de lokale en regionale inbreng bij de vaststelling van nationale doelstellingen in het overleg met de minister en de voorzitter van het College van procureurs-generaal, het zogenaamde artikel 19 overleg, nu Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) geheten. Ook kleine gemeenten hebben hierin een stem. Ze worden vertegenwoordigd door twee burgemeesters van kleine gemeenten,

op persoonlijke titel¹⁵. Regioburgemeesters worden verondersteld om lokale issues in te brengen. Maar, regioburgemeesters zijn gefrustreerd over dit overleg, en typeren hun situatie als "een koning zonder koninkrijk". Zij vertegenwoordigen ook de andere gemeenten binnen hun eenheid, maar het op één lijn brengen van de behoeften van alle burgemeesters en hun gemeenten is moeilijk, omdat het onduidelijk is welke gemeenschappelijke lokale wensen ze hebben om naar voren te brengen. Ze hebben ook geen gezag over andere gemeenten dan hun eigen gemeente of over hun collega's (Jacobs et al., 2015). In de praktijk is hun positie kwetsbaar vanwege de vele en mogelijk verschillende belangen binnen een regionale eenheid. De eenheid Oost-Nederland omvatte in 2015 maar liefst 79 gemeenten, en is daarmee de grootste eenheid van het land. Bovendien is de positie van de regioburgemeester alleen vastgelegd in de Politiewet 2012. Op zijn hoogst is hij een 'primus inter pares' en is zijn succes sterk afhankelijk van zijn persoonlijke kwaliteiten en goede ondersteuning, meer dan van zijn formele gezag.

Het samenvattende beeld uit de eerste evaluatie van het nieuwe bestel in de eenheid Oost-Nederland leverde het volgende beeld op (Jacobs e.a., 2015, p.) Het regioburgemeesterschap binnen de eenheid Oost-Nederland komt zichtbaar tot uiting in alle, op dit moment mogelijke, activiteiten die de Politiewet 2012 aan het regioburgemeesterschap voorschrijft. De regioburgemeester is betrokken bij het Artikel 19-overleg (nu LOVP), het RVO, het Bestuurscollege en zoekt via de Districtelijke Veiligheids Overleggen (DVO's) afstemming tussen landelijke, regionale en lokale prioriteiten waarbij de wensen en behoeften voor de veiligheidszorg binnen de eenheid Oost-Nederland in acht worden genomen. Daarbij wordt de afstemming op districtelijk niveau (voormalige regio's) door de meeste betrokkenen aangemerkt als belangrijkste afstemmingsforum voor veiligheidszorg op lokaal- en eenheidsniveau. Het Artikel 19-overleg daarentegen wordt door uiteenlopende respondenten bekritiseerd om de ongelijke machtsverhoudingen tussen regioburgemeesters onderling enerzijds en tussen regioburgemeesters en de minister anderzijds.

De praktische invulling van de functie van regioburgemeester stemt volgens betrokkenen uit deze regio tot tevredenheid. Tegelijkertijd wordt de functie van regioburgemeester door uiteenlopende betrokkenen aangeduid als complex vanwege de grote omvang van de eenheid en door het ontbreken van formele (beheer)bevoegdheden en doorzettingsmacht voor de regioburgemeester. De omvang van het werkgebied van de eenheid Oost-Nederland leidt volgens een meerderheid van de respondenten tot praktische en inhoudelijke problemen van variërend karakter in de afstemming van veiligheidsprioriteiten van de 79 gemeenten. Het ontbreken van beheerbevoegdheden voor de regioburgemeester belemmert volgens enkele betrokkenen zowel de uitvoering van alsook de democratische verantwoording over het regioburgemeesterschap.

¹⁵De vraag kan worden opgeworpen in hoeverre uit de aanwezigheid van twee kleine gemeenten in het LOVP kan worden afgeleid dat kleine gemeenten in Nederland zo hun stem kunnen laten horen.

Volgens de Inspectie (2014, p. 21) vinden burgemeesters dat de verbinding via de regioburgemeester als schakelpunt tussen het lokale niveau en het landelijke artikel 19-overleg (nu LOVP geheten) niet goed werkt. Hierdoor komen inbreng in en terugkoppeling uit het LOVP niet goed tot stand.

Beleidsplanning

Beleidsplanning wordt in het nieuwe politiebestedel beschouwd als een belangrijk koppelmechanisme tussen politieactiviteiten en de besturing daarvan op verschillende niveaus. Er is voorzien in lokale inbreng in de nationale prioriteiten. Ook regionale veiligheidsplannen zouden het resultaat moeten zijn van een bottom-up-proces, waarbij de lokale veiligheidsplannen en het beleidsplan van het Openbaar Ministerie geïntegreerd zouden moeten worden. Om van lokale doelstellingen tot uiteindelijk landelijke doelstellingen te komen via een “bottom-up proces” conform de Wassenaar notitie (2011), moet de afstemming in de tijd goed zijn. Het actieprogramma Lokale besturing politie adviseert om voor een goede integratie van de verschillende doelstellingen voor de beleidsplannen van de regionale eenheden de cyclus van de integrale veiligheidsplannen te volgen. Deze lopen parallel met een raadsperiode. Zo zou een stabiele vierjaren cyclus ontstaan (Actieprogramma Lokale Besturing Politie, 2013). Onderzoek liet echter zien dat de landelijke Veiligheidsagenda reeds in een vergevorderd stadium verkeerde, terwijl de gemeenteraadsverkiezingen net achter de rug waren waardoor vaak nog geen nieuw lokaal veiligheidsbeleid was opgesteld (Aalders et al., 2014: p. 28, geciteerd door Tanis, te publiceren). Met andere woorden, de beleidscycli van de verschillende veiligheidsplannen zijn niet op elkaar afgestemd. Onderzoek in België direct na de grote politiehervorming (1998) wees ook deze afstemming aan als één van de grootste pijnpunten (Devroe, e.a. 2005).

Meerdere onderzoeken hebben uitgewezen dat beleidsplanning als instrument om landelijke, regionale en lokale noden en wensen met elkaar te verzoenen in de praktijk op forse problemen stuitte (Van Sluis, 2002; In 't Veld, e.a., 2002; Van Sluis, Siep en Bekkers, 2013). Dat geldt vooral voor de verhouding regionaal/landelijk versus lokaal. Het is en blijft moeilijk de diverse beleidscycli op elkaar af te stemmen en de lokale cyclus als startpunt te nemen (Cachet & Van Sluis, 2014: p. 96). Lokale behoeften en problemen lijken het altijd te verliezen van nationale doelstellingen, ondanks de bottom-up intenties.

Naast deze afstemmingsproblemen kan de vraag worden gesteld welke doelstellingen daadwerkelijk prioriteit krijgen bij de politie. Beleidsmatige sturing van de politie is voornamelijk landelijk belegd met een dominante rol voor de minister van VenJ (Naeyé, 2014: p. 95). Hierdoor boet de individuele gezagsuitoefening van de burgemeester en de officier van justitie aan vrijheid in (Naeyé, 2014: p. 95).

Feitelijk lijkt sprake te zijn van top-down beleidsplanning. Van der Torre e.a. (2015, p. 48) constateren op basis van onderzoek in de eenheid Oost-Brabant waar gewerkt wordt met een zogenaamde basislijst dat gemeenten hooguit enkele zwaarwegende prioriteiten

kunnen toevoegen aan een proces van top-down beleidsplanning waarin de landelijke doelstellingen leidend zijn. In de eenheid Rotterdam worden landelijke en regionale prioriteiten feitelijk uitgewerkt op het niveau van het district. Het is gecentraliseerde beleidsplanning met een lokaal accent omdat gemeenten op een A4-tje de lokale veiligheidssituatie en prioriteiten kunnen benoemen (Van der Torre et al., 2015, p. 39).

Het top-down karakter van de beleidsplanning wordt nog eens versterkt door onderbouwing van landelijke prioriteiten met landelijke rapporten en opdrachten, waardoor de burgemeesters gezags-beïnvloeding van bovenaf ervaren. ‘Landelijke prioriteiten, of daarvan afgeleide speerpunten, worden opgelegd en met tal van rapporten (zoals ‘Sitrap’s’) en opdrachten ondersteund. Politiechefs en –analisten gaan aan de slag en in de politielijn worden opdrachten uitgezet, zonder afdoende politiek-bestuurlijke consultatie op het niveau van regio, district of basisteam. Dit roept irritatie op, zeker als een prioriteit regionaal niet zo zwaar weegt of juist wel, waardoor er al beleidstrajecten lopen’ (Van der Torre, 2015, p. 88).

Driehoeksoverleg

Volgens Naeyé (2014, p. 81) bestond er in het vorige politiebestedel een fijnmazig systeem van overlegverplichtingen door de noodzaak om binnen relatief zelfstandige politieregio’s veel te “polderen”. In vergelijking kent het huidige stelsel volgens hem minder spelers en is het aantal overlegvormen aanzienlijk teruggebracht, vooral door de organisatie van het beheer op landelijke niveau. Toch is nog steeds sprake van veel overlegvormen die zijn bedoeld om landelijk en lokale, bestuurlijke en justitiële gezichtspunten en belangen tegen elkaar af te kunnen wegen. De bestuurlijke drukte is nog steeds aanwezig volgens Terpstra e.a. (2015). Er kan driehoeksoverleg op verschillende niveaus worden gevoerd: landelijk (in het LOVP), op het niveau van de regionale eenheid (dit wordt vaak het regionaal veiligheidsoverleg, RVO genoemd, of het veiligheidscollege met alle burgemeesters, inclusief de regioburgemeester, de hoofdofficier van justitie en de politiechef eenheid), en op het niveau van districten, op gemeentelijk niveau en op het niveau van de basisteams. Het RVO stelt het regionaal beleidsplan vast. Hoofdofficier, regioburgemeester en politiechef eenheid overleggen regelmatig over de voortgang van dit plan in de regionale driehoek.

Een inventarisatie van bureau Regioburgemeesters (2014) laat zien dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de governance-structuur van de regionale eenheden, omdat eenheden overlegvormen creëren of aanpassen ter voorbereiding en ondersteuning van besluitvorming. Deze staan niet in de Politiewet 2012, maar deze laat daar wel ruimte voor. De naamgeving wil nog wel eens verschillen. Hieronder enkele voorbeelden¹⁶.

In de eenheid Noord-Nederland vindt op regionaal niveau vindt ten minste 4 maal per jaar het Regionaal Bestuurlijk Politie Overleg (RBPO) plaats, onder voorzitterschap van de

¹⁶ Deze informatie is mogelijk verouderd, omdat de besturingsstructuur binnen de eenheden ‘work in progress’ is en zich nog steeds ontwikkelt en dus aan verandering onderhevig is.

regioburgemeester. Het overleg bestaat uit 14 burgemeesters (één per nieuw robuust basisteam), de burgemeester van Midden-Drenthe (lid art. 19 overleg) en de regiohoofdofficier van justitie. Ten minste eenmaal per jaar is er een Bestuurlijke Conferentie Noord-Nederland, waar alle burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politie bijeen komen.

In Oost-Nederland is er op het niveau van de eenheid is er een zogenaamde beleidsdriehoek (artikel 41 Politiewet 2012), waar de regioburgemeester, de hoofdofficier van justitie en de politiechef overleggen. Het regionaal veiligheidsoverleg is het overleg van de vijf voorzitters van de districtelijke veiligheidsoverleggen, de regioburgemeester, de hoofdofficier van justitie en de politiechef. Gelet op de omvang van het gebied en het aantal gemeenten is er gekozen voor een governance-structuur. De vijf voorzitters van de districtelijke veiligheidsoverleggen functioneren als een linking pin naar de districtelijke veiligheidsoverleggen en vice versa. Tevens is dit de 'eerste achterban' voor de regioburgemeester voor diens optreden in het landelijk (afstemmings)overleg met de minister van veiligheid en Justitie (artikel 19 overleg). Het districtelijk veiligheidsoverleg is het overleg op het niveau van de veiligheidsregio.

In de eenheid Amsterdam vindt ongeveer elke twee maanden een vergadering plaats van het Regionaal Bestuurlijk Overleg. De leden van dit overleg zijn dezelfde als de deelnemers aan het overleg van het Veiligheidsbestuur; de overleggen vinden dan ook aansluitend aan elkaar plaats. Er is één agenda, maar binnen de agenda is onderscheid gemaakt tussen Veiligheidsbestuur en Regionaal Bestuurlijk Overleg. In dit overleg wordt onder andere het Regionaal Veiligheidsplan vastgesteld en wordt drie keer per jaar de Regionale Veiligheidsrapportage besproken. Er is geen aparte 'regionale' driehoek. Elke maand - en zoveel vaker als nodig is - vindt er in Amsterdam een driehoeksoverleg plaats. Voor sommige onderwerpen zijn er bijzondere, regionale stuurgroepen of is er een 'driehoek plus'. Het gaat dan bijvoorbeeld om het RIEC of de aanpak van de TOP 600. Aan deze overleggen nemen dan ook andere bestuurders en/of de Belastingdienst deel aan het driehoeksoverleg.

In de eenheid Den Haag is op regionaal niveau het Regionaal Bestuurlijk Overleg het gremium is waar - in plenum - regionale veiligheidsvraagstukken worden besproken (met het Regionaal Beleids Plan als richtsnoer). Als voorportaal fungeert een dagelijks bestuur onder voorzitterschap van de regioburgemeester, waarin – naast de Hoofdofficier van Justitie - de districten buiten de stad Den Haag met twee burgemeesters zijn vertegenwoordigd. Om de samenwerking op regionaal niveau te stimuleren, is een regionaal samenwerkingsverband integrale veiligheid in het leven geroepen.

In de eenheid Rotterdam overlegt het gezag apart met de politie via bilateraal overleg op lokaal en regionaal niveau. Gezamenlijk voert het gezag regulier driehoeksoverleg dat per district is georganiseerd. Gemeente Rotterdam beslaat (delen van) 5 districten en de zeehaven. Voor Rotterdam geldt daarom een aparte constructie met een wekelijkse driehoek tussen burgemeester, eenheidschef en hoofdofficier.

Op regionaal niveau komen alle gezagsdragers onder voorzitterschap van de regioburgemeester bijeen in het regionaal veiligheidsoverleg. De voorzitters van de

districten, de hoofdofficier en de eenheidschef bereiden dat overleg in een dagelijks bestuur voor. Het dagelijks bestuur fungeert tevens als een klankbord voor de regioburgemeester ten behoeve van zijn vertegenwoordiging van de regio in het Artikel 19 overleg. Het regionaal veiligheidsoverleg is het overleg waar het meerjarenbeleidsplan wordt vastgesteld, alsook de gezamenlijke inwonerbijdrage voor de regionale voorzieningen. Gezamenlijke regionale voorzieningen worden bestuurd door afzonderlijke stuurgroepen met daartoe aangewezen bestuurders en directeuren van de betrokken partners. Dit betreffen twee veiligheidshuizen, het RIEC, Burgernet en het integrale veiligheidsbureau Veiligheidsalliantie regio Rotterdam. De Veiligheidsalliantie organiseert twee keer per jaar een leerhuisbijeenkomst, waarbij de bestuurders thematisch bij elkaar komen voor een inspirerend betoog of een inhoudelijke discussie.

In de eenheid Oost-Brabant nemen op regionaal niveau de 41 burgemeesters, de Hoofdofficier van Justitie en de leden van de eenheidsleiding deel aan het Veiligheidsoverleg Oost-Brabant. Daarnaast worden de twee coördinerend gemeentesecretarissen en de twee secretarissen van de veiligheidsregio uitgenodigd om de vergadering bij te wonen. Dit overleg wordt voorbereid door de bestuurlijke regiegroep, waarin de voorzitters van de basisteamdriehoeken, de hoofdofficier van justitie en de eenheidschef zitting hebben.

In de eenheid Limburg is er een overleg gecreëerd op 'tussenniveau', het niveau van de veiligheidsregio. Binnen het gebied van de eenheid Limburg zijn er 2 veiligheidsregio's (Limburg-Noord en Limburg-Zuid). Het gebied van de veiligheidsregio Limburg-Noord valt samen met het politiedistrict Noord- en Midden-Limburg. Een half uur voor het overleg van de veiligheidsregio Limburg-Noord vindt op dat districtelijk niveau overleg plaats over politiezaken.

Volgens Koopman (2013) zou er sprake zijn van ongelijkzijdige driehoeken. Vanwege het gewicht van de verticale lijnen tussen (hoofd)officier van justitie en politiechef en het ministerie van VenJ zou de ruimte voor bestuurlijke afwegingen of weerwoord wel eens gering kunnen zijn.

Volgens de Inspectie (2014) geven verreweg de meeste burgemeesters de voorkeur aan driehoeksoverleg op het niveau van hun eigen gemeente, overigens om verschillende redenen. Burgemeesters van kleinere gemeenten vooral omdat alleen daar de echt lokale problemen kunnen worden geadresseerd; burgemeesters van grote gemeenten juist met het oog op het effectief aanpakken van grootstedelijke problematiek. Politie en OM hebben voorkeur voor het niveau van het basisteam omdat overleg voor elke gemeente afzonderlijk een te grote inspanning vergt (Inspectie, 2014, p. 17). Dit lijkt dus vooral een capaciteitsprobleem (zie ook Terpstra e.a., 2015).

Uit het onderzoek van Terpstra e.a. (2015) blijkt, dat veel burgemeesters niet of zelden van de mogelijkheid gebruik maken een driehoeksoverleg af te dwingen. Zij lijken niet op de hoogte van deze bevoegdheid. Als het al gebeurt is dit veelal in uitzonderlijke situaties bij (ernstige) en acute spoedeisende openbare orde of veiligheidsproblemen in de betreffende gemeente.

Vooral in kleine gemeenten, hebben de gebiedsofficier en de lokale politiechef hier geen behoefte aan. Zij opteren liever voor driehoeken op een hoger niet plaatselijk niveau, waarbij meerdere burgemeesters zijn betrokken. Hierdoor worden politie en Openbaar Ministerie op grotere afstand van het lokale bestuur gezet. Driehoeksoverleg op lokaal niveau is nodig om enerzijds afspraken te kunnen maken over capaciteit en sturing van politie en anderzijds voor beleidsbepaling, volgens Tops e.a. (2010, p. 24). Cachet & Van Sluis (2014: p. 95) stellen dat burgemeesters ten minste één keer per jaar van hun recht gebruik zouden moeten maken om een gemeentelijke driehoek te organiseren. Zo kunnen de lokale beïnvloeding en lokale inbedding worden versterkt en wordt een echt sturend lokaal veiligheidsbeleid mogelijk. Tegelijk doet zich hier een probleem voor in de richting van de gemeenteraad. De mogelijkheden voor de burgemeester om zich tegenover de raad goed te kunnen verantwoorden over het gevoerde politiebeleid nemen af omdat de beleidsmatige informatievoorziening niet meer goed is afgestemd op het lokale niveau (Inspectie, 2014 p. 18).

In het regionale bestel lag het zwaartepunt van de sturing binnen regio's bij de regionale driehoek (Huberts e.a., 2004). Maar volgens de Inspectie (2014, p. 21) vinden burgemeesters dat de sturing op het niveau van de regionale eenheid op dit moment weinig meerwaarde heeft. Zij ervaren in het regionaal overleg te weinig binding en te veel afstand ten opzichte van de lokale context. Het regionale beleidsplan heeft volgens hen een te hoog abstractieniveau. Volgens Van der Torre e.a. (2015) telt het veiligheidsoverleg volgens veel burgemeesters te veel deelnemers voor kansrijk bestuurlijk overleg en vertonen deelnemers vermijdingsgedrag. Sommige burgemeesters spreken van een "Poolse landdag" (Nuij, 2015).

Grote gemeenten voeren vaker driehoeksoverleg. Alleen in grootstedelijke gemeenten wordt op reguliere basis gemeentelijk driehoeksoverleg gevoerd (Van der Torre e.a., 2015, p. 91). Van der Torre et al. (2015, p. 61) laten zien dat het driehoeksoverleg vaak plaatsvindt op het niveau van het district, basisteam, grootstedelijk of bovengemeentelijk niveau. Uit het onderzoek van Karsten et al. (2014) bleek dat burgemeesters in ruime meerderheid van mening waren dat het driehoeksoverleg waarin zij participeerden, goed functioneerde (p. 109). De frequentie van het lokale driehoeksoverleg verschilde per gemeentegrootte. Kleine gemeenten hebben driehoeksoverleg vaak met meerdere gemeenten op het niveau van de basiseenheid of op districtsniveau, grote gemeenten vaker op het niveau van de eigen gemeente (idem, p. 109).

Driehoeksoverleg op verschillend niveau betekent ook overleg met een politiechef op een ander niveau. Menig burgemeester overlegt tegenwoordig met een chef van een basisteam, met alle (mogelijke) beperkingen van dien. Burgemeesters van kleinere gemeenten accepteren dat hun gezags- en invloedsuitoefening op de politie in veel opzichten gestalte krijgt in driehoeksoverleg op bovengemeentelijk niveau (Van der Torre e.a., 2015, p. 83).

Uit de eerste, gedeeltelijke evaluatie van de Politiewet 2012 (Jacobs et al., 2015) bleek dat tripartiete overleggen tussen burgemeesters, officieren van justitie en politiechefs op

districtsniveau als de meest waardevolle worden beschouwd. Dit overleg is een belangrijke schakel tussen de lokale overheid en het beleidsplan van de regionale eenheid. Ze worden gebruikt om te coördineren en voor het fine tunen van activiteiten. Zij bouwen voort op de bestaande goede persoonlijke relaties in het vorige bestel. Coördinatie krijgt op dit niveau gestalte vanwege de beperkte en daarmee meer hanteerbare omvang. Recent onderzoek van de Nederlandse Politie Academie toont vergelijkbare resultaten (vergelijk Van der Torre et al., 2015, p. 84). Burgemeesters zien meer in overleg op het niveau van het district en het basisteam, vooral als die voortbouwen op al eerder bestaande overlegstructuren. Maar dit overleg heeft in de Politiewet 2012 geen wettelijke sturingsstatus.

Deze bevindingen staan haaks op die van Terpstra e.a. (2015). Zij vonden dat burgemeesters vaak kritische kanttekeningen plaatsten bij het districtelijk overleg. Dit staat ver af van het lokale niveau en mist bevoegdheden. Tekenend voor de onduidelijke functie van beide overlevormen is dat gezocht moet worden naar thema's om te kunnen bespreken.

Volgens Van der Torre e.a. (2015) is het districtsniveau het meest geëigende niveau voor politiek-bestuurlijke besluitvorming over capaciteitsclaims die het niveau van de basisteams overstijgen en voor de integrale aanpak van georganiseerde misdaad. Als er geen driehoek is op dit niveau, nemen stuurploegen van justitie en politie hierover autonoom besluiten en beperkt lokaal veiligheidsbeleid zich veelal tot openbare ordeproblemen. Dit is vooral van belang voor integrale trajecten die het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC) opstart. Op districtsniveau zijn de bovenlokale recherche en de flexteams georganiseerd. Deze trajecten veronderstellen samenspel tussen de districtsdriehoek en het RIEC voor adequate politiek-bestuurlijke besluitvorming (p. 91). Anderzijds, als er geen driehoeksoverleg is op het niveau van het basisteam, is er het risico van lokale onthechting (p. 91). Burgemeesters lijken niet echt gebruik te maken van de mogelijkheid in de Politiewet 2012 om gemeentelijk driehoeksoverleg te voeren (idem).

De introductie van de RIEC's is een van de voorbeelden waaruit blijkt dat de kwaliteit van de ondersteuning van driehoeksoverleg – en daarmee van adequate gezagsuitoefening - is toegenomen en geprofessionaliseerd.¹⁷ 'De bestuurlijke veiligheidsorganisaties zijn versterkt en de inbreng van gemeenteambtenaren heeft hierdoor aan kwaliteit gewonnen. OOV-ers en ambtelijke directeuren veiligheid hebben in districten of basisteams intensief overleg met elkaar' (Van der Torre e.a., 2015, p. 84-85). De agenda van ambtelijk veiligheidsoverleg wordt afgestemd op die van de driehoek. Zo wordt voorzien in de voorbereiding en nasleep van driehoeksvergaderingen'. In kleine gemeenten wordt het gebrek aan capaciteit (en kwaliteit) van ambtenaren Openbare Orde & Veiligheid (OOV-ers) wellicht gecompenseerd door samenwerking met andere gemeenten. Versterking van de ambtelijke ondersteuning is ook van belang voor de positie van de burgemeester als regisseur van het lokaal veiligheidsbeleid. Hierover meer in de volgende paragraaf.

¹⁷Het is tegelijk ook een voorbeeld dat lokale gezagsuitoefening meer en meer moet werken met bovenlokale vormen van uitvoering.

Lokaal veiligheidsbeleid

Gedurende de afgelopen twee decennia is een praktijk gegroeid waarin het lokaal bestuur, en dan vooral de burgemeester, is gaan fungeren als regisseur van het lokaal veiligheidsbeleid.¹⁸ Burgemeesters hebben ook steeds meer bevoegdheden gekregen om hun klassieke taken op het gebied van de openbare lokale orde en veiligheid uit te oefenen en om nieuwe taken, zoals huiselijk geweld en vandalisme, goed aan te kunnen pakken (Prins, 2014; Sackers, 2010; Mein, 2010, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009; Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2009; Karsten e.a., 2014). Het lokale veiligheidsbeleid heeft zich al in het regionale bestel ontwikkeld tot een belangrijk instrument voor lokale sturing van de politie.

Met behulp van lokaal veiligheidsbeleid kan het lokaal bestuur sturing geven aan de politie, maar er moet wel aan enkele voorwaarden zijn voldaan (Tops e.a., 2010, p. 35), namelijk:

- lokale veiligheidsproblemen zijn gedefinieerd en voorzien van een adequate aanpak, inclusief prioriteitenstelling;
- de partners in het lokaal veiligheidsbeleid zijn gemobiliseerd en geëngageerd aan de aanpak (inclusief de justitiepartners);
- de interne organisatie van de gemeente draagt in samenhang bij aan deze aanpak, waarbij de rol van het college van B&W cruciaal is, en;
- zo een lokaal veiligheidsbeleid is stevig ingebed in een bovenlokale/regionale context.

De Nationale Politie heeft de ambitie om op deze gegroeide praktijk verder voort te bouwen, zoals we eerder beschreven. Op het gebied van lokale veiligheid ligt volgens de politie de regierol immers bij de gemeente. Maar onderzoek naar het regionale bestel liet zien dat lokale overheden moeite hebben met deze regierol (Terpstra en Mein, 2010; Terpstra, 2011). Cachet en Prins (2012) constateren dat gemeenten tegen veel problemen aanlopen bij het effectief voeren van een veiligheidsbeleid, zoals: schaarse middelen en expertise, moeizame samenwerking met partners en onvoldoende stabiele politieke en bestuurlijke aandacht. Bovendien heeft de lokale overheid niet altijd formele bevoegdheden om samenwerking en bijdragen van vele actoren buiten de lokale overheid te waarborgen (Prins en Cachet, 2011).

Volgens Terpstra laat de gemeentelijke regie ook te wensen over doordat onder andere de prioriteiten tussen gemeenten en lokale partners verschillen, problemen ontstaan in de afstemming, informatie gebrekkig wordt uitgewisseld, onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheden en er sprake is van gebrekkige relaties tussen ambtelijke organisaties en uitvoerders van andere instanties. Ook de politie klaagde regelmatig over een gebrek aan visie, onvoldoende regie en falende samenwerking bij de gemeente (Terpstra, 2010). Maar in

¹⁸ Het is een niet-wettelijk gesanctioneerde praktijk. Een wet die de burgemeester de bevoegdheid zou verlenen om te fungeren als regisseur van het integrale lokale veiligheidsbeleid werd ingetrokken.

de praktijk was het vaak de wijkagent die de regierol overnam (Terpstra en Krommendijk, 2010).

Recent onderzoek laat zien dat, anders dan in het verleden, de wijkagent steeds minder fungeert als (informele) voortrekker. Deze ligt steeds vaker bij de gemeente. In grote steden gebruikt de wijkagent zijn netwerk om taken weg te zetten (Terpstra e.a., 2016, p. 92), ook omdat de gemeente wordt gezien als de verantwoordelijke partij voor veel lokale problemen. De gemeente groeit in haar rol als regisseur, mede door groei en kwaliteitsverbetering van de ambtelijke ondersteuning en het verwerven van een eigen informatiepositie. Initiatief en het zwaartepunt aan kennis en deskundigheid lijken steeds meer bij de gemeente te komen liggen in plaats van bij de politie (idem, p. 118).

Het lokale veiligheidsbeleid en –organisatie hebben zich de laatste jaren doorontwikkeld, volgens Tops et al. (2016). Het lokale veiligheidsbeleid en de regierol van het lokaal bestuur zijn versterkt op basis van een steeds betere eigen intelligence en de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning. Veiligheidsbeleid voor kleine gemeenten krijgt meer en meer gestalte in samenwerking met andere gemeenten (p. 10). Burgemeesters zijn overwegend tevreden over het lokale veiligheidsbeleid en daarbinnen over het aandeel van de politie (Van der Torre e.a., 2017).

Een al langer gaande ontwikkeling is die van toenemende regionalisering van het (lokale) veiligheidsbeleid, met duidelijke consequenties voor lokale sturing en controle. De uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid wordt meer en meer toevertrouwd aan bovenlokale, meest regionale, organisaties, zoals de 25 veiligheidsregio's die in het regionale bestel samenvielen met de politieregio's. Dergelijke regionale uitvoeringsorganisaties – onder het gezag van alle burgemeesters - staan relatief ver af van het plaatselijke bestuur. Naast deze schaalvergroting is er ook een tendens tot uniformering en standaardisering van het beleid van de inliggende gemeenten, binnen de regio's. Politie- en veiligheidsregio's oefenen dan druk uit op gemeenten om hun beleid onderling af te stemmen (Cachet en Prins, 2012). Lokale veiligheid is dus steeds minder beperkt tot het lokale niveau. Ook het regionale en het landelijke niveau spelen een rol.

Uit recent onderzoek van Boogers e.a. (2016, p. 57) blijkt dat ongeveer 90% van de gemeenten via de bestuurlijke portefeuillehouders invloed heeft op regionale besluitvormingsprocessen en bijna driekwart heeft hier rechtstreeks via de gemeenteraden invloed op. Alleen de verantwoording van regiobesturen aan de gemeenteraden laat te wensen over, net als de betrokkenheid van burgers en organisaties. Onderzoek van Raadslid.NU, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, laat zien dat raadsleden in algemene zin nogal tevreden zijn over hun macht en invloed. De enige uitzondering vormt hun macht en invloed inzake allerlei vormen van gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten. Daar heeft men, naar eigen gevoel, geen greep op. Zeker voor gemeenteraden is vaak allerminst duidelijk hoe dergelijke arrangementen – veelal op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) – werken en wat precies hun bevoegdheden zijn.

Volgens de ROB (2014, p. 8) is het erg druk op het terrein van de lokale veiligheid. Dit kan ertoe leiden dat 'lokale keuzes schuren met landelijk beleid, zoals bij de aanpak van motorbendes en hennepsteelt, of de terugkeer van zedendelinquenten. Bovendien zijn er grote regionale verschillen in veiligheidsbeleving, waardoor nationaal gestelde prioriteiten niet per definitie aansluiten bij lokaal gevoelde onveiligheid'. Ander onderzoek (zie ook Prins & Devroe, 2017) - zoals eerder in deze tekst aangegeven – laat zien dat het voorlopig wel meevalt met het conflict tussen lokale en nationale prioriteiten, maar dat burgemeesters voor de toekomst pessimistischer zijn.

Democratische controle; de rol en positie van het parlement

De Politiewet 2012 biedt meer en betere mogelijkheden voor adequate democratische controle door de Tweede Kamer dan de vorige politiewet (1993). Dit blijkt uit de artikelen 18, 30, 36, 66 van de Politiewet 2012. In deze artikelen wordt vastgelegd dat de Staten-Generaal de landelijke beleidsdoelstellingen voorgelegd krijgen (18) alsmede het ontwerp van het financieel beheersplan (30) en de conceptsterkteverdeling (36). Ook houdt de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid toezicht op het bestel. Een verslag van hun werkzaamheden in dit verband wordt altijd gezonden aan de Staten-Generaal (65 en 66). Ook worden de Staten-Generaal geïnformeerd over de evaluatie van het nieuwe bestel (74). Enkele van deze mogelijkheden bestonden ook al onder de Politiewet 1993, zoals landelijke beleidsdoelstellingen (art. 43a-43b Politiewet 1993) en de rol van de inspectie (art. 53a Politiewet 1993).

Daarnaast zijn er nog instrumenten als een algemeen overleg en het wetgevingsoverleg (WGO) zoals dit door de minister met de deskundigen / woordvoerders van alle politieke partijen in de Tweede Kamer periodiek wordt gevoerd. In de vergaderingen van de vaste (2^{de}) Kamercommissie voor Politie en Justitie is er een veelheid en diversiteit aan thema's waarover de minister van VenJ met de Kamer in gesprek gaat. Dit kan leiden tot beïnvloeding van het beleid en tot bijsturing van het landelijke beleid. Dit was onder het regime van de vorige Politiewet lang niet zo concreet en uitvoerig het geval.

Feitelijk lijkt sprake te zijn van andere ontwikkelingen. Volgens Tops et al., (2016, p. 21) heeft Nationale Politie de politie de landelijke politiek en de daarmee samenhangende 'medialogica' in getrokken. De politie wordt voortdurend meetrokken in het spel tussen de minister van VenJ en de Tweede Kamer. En dreigt daar een speelbal in te worden' (Tops et al., 2106, p. 21).

Volgens Klerks (2015, geciteerd in Huisman e.a. 2016) wordt 'de energie op politiek-strategisch niveau volledig gedomineerd door 'een hijgerig departement, van waaruit grote hoeveelheden ambtenaren de voordeur van de politie platlopen, op zoek naar verantwoording op detailvragen'. In zijn maandelijkse column op de site van de Stichting Maatschappij en Politie (6 juli 2016) stelt Hoogenboom dat: 'Tussen januari 2013 en 31 mei 2016 de website van de Kamer 2231 hits geeft over Kamervragen (en beantwoording daarvan) over de politie. Met daaronder zulke belangwekkende onderwerpen als waarom de

politie niets doet aan de zwanendrift. Of, de bereikbaarheid in een dorp in de provincie.' Het is 'doorgeschoten bemoeizucht'. De verkeerde mensen, praten op de verkeerde plaatsen over de verkeerde dingen waar ze feitelijk niet over gaan, zo stelt Hoogenboom. De controlerende functie van het parlement wordt ondermijnd, door de invloed van het populisme. Daar komt nog eens bij dat het kennisniveau van veel parlementsleden onvoldoende is.

Democratische controle; de rol en positie van de gemeenteraad

Tegenwoordig hebben gemeenteraden een grotere stem in veiligheidsbeleid. Lokale overheden zijn verplicht om de vier een gemeentelijk veiligheidsplan op te stellen. Deze plannen moeten door de gemeenteraad worden goedgekeurd. Recent onderzoek laat zien dat het onderwerp openbare orde en veiligheid wel regelmatig aan de orde komt in de gemeenteraad, zij het in kleine gemeenten veel minder dan in grote gemeenten (Karsten et al., 2014). Raadsleden vinden het in meerderheid ook een belangrijk onderwerp (CCV, 2015). Hun belangstelling geldt in minder mate voor politieonderwerpen, zij dat het beleidsplan wordt besproken (zie hieronder) en dat in geval van incidenten de politie onderwerp van debat is.

Eerdere onderzoeken (Cachet e.a., 1996; Rosenthal e.a., 1997; Terpstra, 2002; Cachet en Van Sluis, 1998; Van Sluis, 2002; Huberts e.a., 2004; Van der Torre-Eilert, 2010; Verkaik, 2012) lieten zien dat bij gemeenteraden nog al wat onbehagen leefde over hun geringe zeggenschap over de politie. Gemeenteraadsleden ervoeren een grote afstand tot de politie in het regionale bestel. Uit een enquête gehouden in 2010 bleek dat 55 % van de gemeenteraadsleden voor herinvoering van de gemeentepolitie was (Van der Torre – Eilert e.a, 2010).

Een andere constatering was dat de raad vaak achterbleef in kennis, kunde en inzicht, zij het dat gemeentegrootte een belangrijke rol speelt. Des te kleiner de gemeente, des te zwakker de raadssturing. Tegelijkertijd stond veiligheid vaak hoog in het gemeentelijke vaandel. Enerzijds riepen gemeenteraadsleden dat veiligheid heel belangrijk was, maar ze bemoeiden zich anderzijds niet of nauwelijks met een van de belangrijkste actoren, de politie (Van Sluis, 2002; Van Sluis, Cachet en Ringeling, 2007; Verkaik, 2012).

Een recente enquête van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) onder raadsleden laat het volgende beeld zien: Over hun invloed op de politie geeft 28% van de respondenten aan voldoende invloed te hebben op de lokale politie-inzet, 35% geeft aan onvoldoende invloed te hebben en 7% zelfs zeer onvoldoende. Opvallend is het hoge percentage dat 'neutraal' heeft ingevuld, namelijk 38%. Dit kan duiden op het feit dat raadsleden niet weten of en hoe zij voldoende invloed kunnen uitoefenen op de politie (CCV, 2015, p. 11, letterlijk). 51% van de respondenten vindt dat de burgemeester voldoende invloed heeft op de lokale politie-inzet. Volgens 21% is dat niet het geval. 27% staat hier neutraal tegenover.

Een van de momenten voor (kaderstellende) invloed op de politie is de wettelijke verplichte bespreking van het beleidsplan van de regionale eenheid. 77% van de respondenten geeft aan dat dit inderdaad besproken is. 10% van de respondenten geeft aan dat dit niet is gebeurd, 13% weet het niet.

De gemeenteraad kan de burgemeester vragen periodiek verantwoording af te leggen over de voortgang van dit beleidsplan. Bij 57% van de respondenten blijkt dit het geval, zij gaven aan het zeer eens (6%) of eens (51%) te zijn met deze stelling. Bij 15% van de respondenten gebeurt dit niet. Een relatief grote groep staat neutraal ten opzichte van de stelling: 28%. (CCV, 2015).

Een van de momenten voor democratische controle op de politie is de bespreking van het jaarverslag van de regionale politie-eenheid in de gemeenteraad. In 63% van de gevallen lijkt dit ook te gebeuren; 6% is het zeer eens met de stelling en 57% is het eens. 15% is het niet eens met deze stelling en 2% is het zelfs zeer oneens. 20% heeft neutraal ingevuld (CCV, 2015)

De gemeenteraad kan de politie uitnodigen aanwezig te zijn bij een vergadering van de raad of van commissies om verantwoording af te leggen over de gepleegde inzet en de behaalde resultaten. Een groot deel (68%) van de respondenten geeft aan dat dit daadwerkelijk gebeurt. 21% van de respondenten geeft aan dat dit niet gebeurt en 11% weet het niet (CCV, 2015, p...)

Voorheen was het dominante beeld dat de meeste gemeenteraadsleden onvoldoende deskundig en geïnteresseerd waren voor wat zich op regionaal niveau bij de politie afspeelde. Dat is nog niet echt veranderd. Dezelfde enquête van het CCV onder raadsleden liet zien dat een kwart van de respondenten vindt dat ze onvoldoende invloed hebben op de afspraken die de burgemeester bovenlokaal maakt. 39% van de respondenten vindt dat ze wel voldoende invloed hebben op deze afspraken, 36% is neutraal over deze stelling (gevraagd werd naar regionale verplichtingen, zoals bij de veiligheidsregio, de regionale politie-eenheid en andere regionale gremia als Veiligheidshuizen en RIEC's).

De resultaten van een bescheiden survey (Van der Torre e.a. 2015) laten zien dat burgemeesters doorgaans weinig waarde hechten aan de invloed van de gemeenteraad op de politie en op de wijze waarop de politie in de gemeenteraad verantwoording aflegt over werkzaamheden en prestaties. Burgemeesters schatten de relevantie van de invloed van de gemeenteraad op beleidsplannen relatief laag in (p. 71). Dat gold ook voor politierespondenten. Politierespondenten vonden de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de politie en de invloed van de gemeenteraad op beleidsplannen doorgaans onvoldoende (p. 74).

Er vindt zelden een debat over politieonderwerpen in de gemeenteraad plaats (Van der Torre et al., 2015: p. 62). Hierbij speelt vaak de gemeentegrootte een belangrijke rol; hoe groter de gemeente, des te vaker een debat over de politie. De bevroegde

politierespondenten uit het onderzoek van Van der Torre et al. (2015: p. 65) zijn dan ook erg kritisch over de betekenis van de gemeenteraad voor de lokale inbedding van de politie.

Volgens Wiegant (2017) is de bijdrage van de gemeenteraad aan de regionale prioriteiten in veel gevallen een farce. Van serieuze controle op de burgemeester en via deze op de politie is geen sprake. Democratische controle op het optreden van de politie via de gemeenteraad schiet tekort.

3.3.2. Maatschappelijke inbedding

Community policing wordt verondersteld een hoeksteen van de Nederlandse politie in het systeem van de Nationale Politie te blijven en te worden uitgevoerd door de basisteams. Intensieve samenwerking met andere partijen is een van de belangrijkste hoekstenen van het gebiedsgebonden werken (vgl. Terpstra, 2008; Terpstra e.a., 2016).

Samenwerking

Binnen het regionale bestel was al een veelheid aan verschillende samenwerkingsvormen ontstaan tussen politie en andere partijen, soms meer geïnstitutionaliseerd (Bureau HALT, de veiligheidsregio's, arrangementen rond de vorming en uitvoering van lokaal veiligheidsbeleid, Veiligheidshuizen en recent de Regionale Inlichtingen en Expertise Centra), soms meer op projectbasis (omgaan met verwarde burgers, jeugd- en jongerenoverlast en horecaproblemen, dit laatste vaak op basis van convenanten). Ook bestonden in veel gemeenten vormen van samenwerking en overleg tussen enerzijds de politie en anderzijds bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) en toezichthouders op lokaal niveau. Vaak waren veel en uiteenlopende partijen betrokken en speelde de politie in de persoon van teamchef, operationele chef of wijkagent - verschillende rollen (vgl. Helsloot e.a., 2012).

De politie heeft altijd enige moeite gehad met het werken in lokale veiligheidsnetwerken. Het bracht problemen en dilemma's met zich mee, zowel extern als intern (zie bijvoorbeeld Terpstra, 2002, 2008; Terpstra en Kouwenhoven (2004); Van Sluis e.a. (2006); Straver e.a. (2009); Bervoets e.a. (2009); Bron e.a. (2010); Helsloot e.a. (2012); Landman (2011); Van Sluis, Siep en Bekkers (2013; Van Stokkom en Foekens, 2016; Terpstra e.a., 2016)). De bevindingen van deze onderzoeken komen vaak overeen. Wijkagenten namen deel in tal van veiligheidsnetwerken, maar hun rol was niet altijd duidelijk en afgebakend. Daarnaast was de relatie met de werkzaamheden van andere teamleden niet altijd zichtbaar en liet de informatie-uitwisseling van wijkagenten naar team en korps te wensen over.

Werkstijlen van wijkagenten lieten grote verschillen zien, zonder dat hier iets van sturing op plaatsvond. De sturing van wijkagenten in netwerken liet ambivalentie zien. Soms werden wijkagenten richting regionale en landelijk speerpunten 'geduwd' (vgl. Landman, 2011), maar soms ook ontbrak elke vorm van sturing, met verwijzing naar de veronderstelde professionaliteit en vakvolwassenheid van wijkagenten en de betekenis van de eigen verantwoordelijkheid (vgl. Helsloot e.a., 2012, Van Sluis e.a., 2013). Tegelijkertijd lieten de uitkomsten van onderzoek zien dat wijkagenten weliswaar bevlogen waren, maar nog

moesten doorgroeien in ‘vakvolwassenheid’ (vgl. Terpstra, 2008). Probleemgericht werken, samen met partners, kwam slechts moeizaam van de grond. De waan van de dag bleef dominant en adequaat reageren op incidenten werd gezien als de belangrijkste taak¹⁹.

Recent onderzoek naar het functioneren van basisteams laat zien dat de politie nog steeds functioneert in allerlei lokale veiligheidsnetwerken en overleggen, primair in de persoon van de wijkagent, maar dat de wijze waarop dit gebeurt, afhangt van de betrokkenheid, opvattingen en de mate van autonomie van de individuele wijkagent; (Terpstra e.a., 2016, p. 91). Ook signaleren Terpstra e.a. dat als gevolg van de personeelwisselingen binnen de reorganisatie veel kennis en contacten verloren zijn gegaan. Qua samenwerking moet dus heel veel opnieuw worden opgebouwd. Een verschil met voorheen is dat de wijkagent steeds minder fungeert als (informele) voortrekker, zoals we eerder opmerkten.

Ook de huidige basisteams werken in allerlei lokale veiligheidsnetwerken en overlegorganen samen met organisaties als de gemeente, scholen, woningbouwcorporaties, hulp- en zorgverlenende instellingen, openbaar vervoerbedrijven, organisaties van bedrijven en verenigingen van winkeliers en horeca-eigenaren. Ook nu zijn het vooral de wijkagenten die de contacten onderhouden met samenwerkingspartners en die aan netwerken en overlegorganen deelnemen (Terpstra e.a., 2016, p. 149). Maar het initiatief en de regie over de lokale veiligheidsnetwerken liggen in de huidige situatie veel sterker bij de gemeente. Door de herdefiniëring van lokale problemen als leefbaarheidsvraagstukken wordt de gemeente gezien als eerstverantwoordelijke en kan de politie zich richten op haar kerntaken (Terpstra e.a., 2016, p. 150).

Basisteams laten in dit opzicht – maar niet alleen in dit opzicht – grote onderlinge verschillen zien, ondanks de beoogde eenheid in organisatie en werkwijze.

Een van de langere termijn - ontwikkelingen die zich voordoet in de aanpak van lokale veiligheid is de opkomst van allerlei private en publieke toezichthouders en handhavers binnen gemeenten. Er is sprake van samenloop tussen hun opmars en de reguliere politie die zich terugtrekt op kerntaken. Volgens Terpstra en Van Stokkom (2015, p. 48) is in de praktijk een duaal politiebestedel ontstaan met: ‘Aan de ene kant een nationale, gecentraliseerde en omvangrijke politieorganisatie met vele bevoegdheden en faciliteiten die zich vooral lijkt te gaan richten op opsporing en de ‘harde’ handhaving. Daartegenover staan vaak kleine lokale toezichts- en handhavingsdiensten, qua omvang variërend van enkele medewerkers tot enige tientallen medewerkers. Zij beschikken over een beperkte hoeveelheid bevoegdheden en faciliteiten.’

Het beleid in Nederland t.a.v. gemeentelijke handhavers en toezichthouders is dat zij werken onder de operationele regie van de politie. Ze vallen doorgaans onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Onderzoek laat zien dat in de praktijk van

¹⁹Dit was overigens soms al moeilijk genoeg, gelet op de personele krapte.

operationele regie door de politie veelal geen sprake was (Terpstra, 2012; Bervoets, 2013; Eikenaar en Van Stokkom, 2014).

In het nieuwe bestel is dit niet anders (Van Stokkom en Foekens, 2016). Het 'politiescenario' is niet langer haalbaar. De politie is de handhaving van de kleine norm 'voorbij'. De politie lijkt zich meer en meer aan de handhaving van regels met betrekking tot verkeer, APV en veelvoorkomende ergernissen te onttrekken (idem, p. 98). De operationele regierol van de politie sluit niet aan op de zelfstandige rol van gemeentelijke handhavingsdiensten die zich emanciperen en niet alleen activiteiten ontplooiën op het gebied van leefbaarheid maar ook op het gebied van openbare orde en veiligheid. De prioritering van problemen rondom overlast en veelvoorkomende ergernissen (en democratische verantwoording daarvan) hoort in principe bij de gemeente. Ook de aanpak daarvan hoort bij de gemeente (idem, p. 95).

Justitiële ketensamenwerking

Uit onderzoek van Huisman e.a. (2016) onder professionals die werkzaam zijn binnen de opsporing komt een beeld naar voren van vrijwel separaat functionerende organisaties binnen de strafrechtketen. Ook wordt geconstateerd (niet voor het eerst overigens) dat de effectiviteit van het strafrecht beperkt is (p. 68). Sinds jaar worden daarom inspanningen verricht om de preventie te versterken, in eerste aanleg door het bestuur te betrekken bij de aanpak van criminaliteit. Huisman e.a. (2016) constateren dat deze toenadering zich de laatste jaren heeft ontwikkeld tot 'een hecht netwerk van professionals rond het stelsel van RIEC's en LIEC, die elkaar in toenemende mate betrekken bij elkaars vraagstukken (p. 69). Er is een volwaardige, integrale aanpak gegroeid waarin onder andere de Belastingdienst, inspectiediensten en brancheorganisaties een rol spelen (p. 68).

Op basis van hun onderzoek signaleren Huisman e.a. (2016, p. 16) een aantal knelpunten in deze samenwerkingsketen(s), namelijk:

- Een wildgroei aan overlegstructuren, vergadergremia en beslistafels die een risico zijn voor flexibiliteit, kansherkenning en slagkracht. 'Het proces van opsporing van ondermijnende criminaliteit loopt daardoor het risico te verworden tot een bureaucratisch spel, waarbij RIEC, bestuur, politie of Taskforce eigen prioriteiten, belangen en problemen hebben' (p. 68).
- 'Kolom-denken', met als risico dat partners elkaar onbewust beschouwen als afschuifmogelijkheid. Dit gaat ten koste van de effectiviteit' (p. 68).
- Het bestuur pakt in de breedte gezien nog onvoldoende zijn verantwoordelijkheid bij de aanpak van ondermijning en high impact crimes. In de integrale aanpak vanuit RIEC-verband is vooral de politie leidend.
- De rol en taken van RIEC's zijn nog onvoldoende gesynchroniseerd met politieke (informatie)processen. Bestuurlijke partners dienen hun verantwoordelijkheid te nemen ten aanzien van het realiseren van de randvoorwaarden voor informatie-uitwisseling.

Herziening gerechtelijke kaart

De herziening van de gerechtelijke kaart kan gevolgen hebben voor de relatie met de politie. Het feit dat de grenzen van politie-eenheden nu één op één passen op die van een gerechtelijke arrondissement (met uitzondering van Oost-Nederland) is daar een van. Er zijn signalen vanuit de praktijk dat deze herziening ook gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering en operationele slagkracht van het OM. Er lijkt minder capaciteit te zijn voor het gebiedsgebonden werk van het OM. Gebiedsofficieren van justitie geven aan dat zij, door de vele feitelijke parkettaken (o.a. ook reguliere zittingen doen) onvoldoende tijd beschikbaar hebben om teamdriehoeken of afstemmingen met bestuur en politie bij te wonen. Zij zouden geen tijd hebben voor lokaal driehoeksoverleg. De lokale driehoek beperkt zich nadrukkelijk tot het zogenaamde 'right to call' overleg wanneer de openbare orde of veiligheidssituatie daar in de betreffende gemeente dringend aanleiding voor geeft. Vaak wordt de oplossing gezocht in teamdriehoeken waarbij alle burgemeesters in het teamgebied, de gebieds-OvJ en de teamchef met elkaar overleg hebben. Ook overleg tussen burgemeester en teamchef (zonder OvJ) het zogenaamde afstemmingsoverleg wordt in de praktijk veelvuldig toegepast.

Lokale verankering

In het veranderende krachtenveld rondom de aanpak van lokale veiligheid moet het gebiedsgebonden werken een plaats vinden. Onderzoek in het vorige bestel laat zien dat het gebiedsgebonden werk steeds meer onder druk was komen te staan (Van der Torre, 2007, Jochoms e.a., 2006, Hoogenboom, 2006). In sommige korpsen werd het gebiedsgebonden werk beschouwd als een soort achtervang voor werkzaamheden in de noodhulp en de recherche en andere, niet-wijkgebonden activiteiten, bijvoorbeeld projecten van het district of van de regio, het wegwerken van achterstallige dossiers voor het Openbaar Ministerie, voetbalwedstrijden, horecadiensten en dergelijke. Er waren maar weinig wijkagenten die er in slaagden 80% van hun tijd te besteden aan hun wijk (Bron e.a., 2010: Van Sluis, Siep en Bekkers, 2013). Wijkagenten meldden vaak dat ze overruled werden door hun leidinggevenden in de prioriteiten die zij stelden in het werk. Er werd ook geen ruimte voor gecreëerd (Bron e.a., 2010). Het verstrekken van voldoende en betrouwbare informatie aan lokaal bestuur en politiek was vaak een brug te ver voor de gemiddelde wijkagent Terpstra (2008; 2009).

Ook het probleemgerichte werken kwam in het vorige bestel (nog) niet goed van de grond. Hoewel wijkagenten uiteenlopende werkstijlen hadden, werkten ze toch vaak reactief en incidentgericht. Ook hadden ze een voorkeur voor directe actie en vertrouwden ze meer op informatie die zij kregen in persoonlijke contacten met burgers (straatkennis) dan op informatie op basis van wetenschappelijk onderzoek of informatie uit systemen, dus 'practice-based', niet 'evidence-based' (Terpstra, 2008). Volgens Terpstra (2008) wantrouwden wijkagenten standaardinstrumenten zoals de gebiedsscan en vertrouwden zij in hun werk vooral op leken opvattingen en op praktijkervaring. Het informatie-gestuurd werken vereiste van wijkagenten vaardigheden die ze niet als vanzelfsprekend beschouwden. Probleemgericht werken schuurde ook met de praktijk van het

gebiedsgebonden werken waar de 'korte klap' vaak de voorkeur heeft. De verbinding tussen lange termijn ambities en het politiewerk van alledag is altijd erg kwetsbaar geweest (Van Sluis, Siep en Bekkers, 2013).

Recent onderzoek naar basisteams en wijkagenten levert in hoge mate vergelijkbare beelden op (Terpstra e.a., 2016). In veel gevallen lijkt de doorwerking van de sturing nog steeds beperkt. In het basisteam wordt het werk gedaan op dezelfde wijze als daarvoor. In basisteams leeft sterk het gevoel dat 'boven' onvoldoende rekening houdt met lokale omstandigheden. Onder meer procedures, prioriteiten, protocollen, werkprocessen en organisatievormen zouden te veel van bovenaf zijn bepaald (p. 58-59). In het nieuwe bestel bestaat bij veel wijkagenten (en anderen in de basisteams) grote onduidelijkheid over wie leiding geeft en wie niet.

De waan van de dag is nog steeds bepalend. Incidentbehandeling heeft voorrang in veel basisteam. De noodhulp, het rijden op meldingen, staat centraal. Het is deels een 'mind set', deels ook wordt dit veroorzaakt door roosterdruk en personeelstekorten. Wijkagenten worden ingezet om de gaten in de roosters te vullen. Dienders ervaren wel dat de afstand tot burgers groter is geworden, mede omdat veel contacten met burgers via het politie service centrum lopen.

Artikel 38a van de Politiewet 2012 stelt dat er ten minste één wijkagent werkzaam is per 5 000 inwoners. Het aantal van één wijkagent per 5000 inwoners is een gemiddelde op het niveau van de regionale eenheid. Op regionaal niveau wordt een aantal wijkagenten toegekend gerelateerd aan het inwonertal in de regionale eenheid. In het beleidsplan van de regionale eenheid wordt vastgelegd hoe de wijkagenten worden verdeeld over de onderdelen van die eenheid (Besluit wijkagenten, nota van toelichting, 2012).

Terpstra e.a. (2016, p. 141) concluderen dat het wijkwerk (nog steeds) onder druk staat. 'Veel wijkagenten zijn van mening dat zij allerlei extra taken hebben gekregen (waaronder administratief werk, het afhandelen van e-mails en interne en externe vergaderingen) waardoor zij minder tijd hebben in hun wijk te zijn, voor een 'praatje pot' met bewoners of 'om eens door hun wijk te fietsen'. De aandacht voor preventie is - onveranderd- beperkt. Belangrijkste oorzaak volgens Terpstra e.a. is de nadruk binnen het team op reactief optreden.

De ontwikkeling van de politie is er een naar een 'abstracte politieorganisatie'. De politie raakt steeds meer los van de lokale context, onder meer door de sluiting van veel politiebureaus, maar ook door sturing via ICT-voorzieningen die een steeds grotere plaats inneemt.

Betrokkenheid van burgers

De politie is zeker niet de enige publieke organisatie die (weer) een groot beroep op burgers doet. In het kader van de participatie samenleving en de grote decentralisaties (3D) gebeurt dat ook elders. Bij de politie is het beroep op de burger eigenlijk een essentiële voorwaarde

voor effectiviteit, zoals onder meer uit de klassieke onderzoeken van Kelling et al. in Kansas (1974) blijkt en uit de proefschriften van Cachet (1990) en Van den Broeck (2010). Kort samengevat luidt hun boodschap dat politie op zich een laatste redmiddel is; veel minder effectief dan socialisatie (opvoeding) of onderling toezicht en correctie (informele controle). Politie is effectief voor zover en alleen indien ze gesteund wordt door dergelijke wezenlijke maatschappelijke mechanismen (Cachet, 1990).

Vertrouwen van burgers in de politie

Vertrouwen van burgers in de politie is belangrijk voor het functioneren van de politie. Gebiedsgebonden politiezorg en het streven naar allerlei vormen van burgerparticipatie staan of vallen met draagvlak, acceptatie en vertrouwen van burgers. Onderzoek laat zien dat Nederland traditioneel een 'high trust country' is (Van der Veer e.a., 2013). Het vertrouwen in de politie is in Nederland iets lager dan in de Scandinavische landen, maar het wijkt weinig af van dat in de meeste buurlanden, Zwitserland of Ierland. Het vertrouwen in de politie is aanzienlijk hoger dan het geval is in andere Europese landen.

Burgers die een groot vertrouwen hebben in de politie hebben dat ook in andere politieke instituties. Die tendens is zo sterk dat zij veruit gaat boven de betekenis van het beleid of het optreden van de politie. Wat de politie doet of nalaat, doet er voor het vertrouwen veel minder toe dan het vertrouwen dat de politie deelt met andere politieke instituties. Het vertrouwen van burgers is maar zeer beperkt maakbaar door de politie. Maar dit vertrouwen is in Nederland traditioneel wel hoog (Van der Veer e.a., 2013).

Uit de Vertrouwens- en Reputatiemonitor 2015 blijkt dat de Nationale Politie in vergelijking met eerdere metingen op regionaal niveau is het meer vertrouwen geniet. Dit geldt ook voor de reputatie. De politie krijgt gemiddeld van burgers een 68.7 op een schaal van nul tot honderd. Burgers vinden in het algemeen dat de politie niet voldoende service biedt. Ze willen meer hulp als ze aangifte of melding doen. En ze horen graag wat er verder met hun aangifte gebeurt.

Rechters en de politie genoten in 2012 en 2013 met bijna 70 procent het grootste vertrouwen van burgers in publieke instituties, gevolgd door het leger (zo'n 60 procent). Het vertrouwen is het laagst (30 procent) in de pers en kerken (Arend en Schmeets, 2015, p. 5). Het vertrouwen in de politie was in 2013 net zo hoog als in 2012. Politieke instituties gaven een lager vertrouwen te zien in 2013 in vergelijking met 2012. Vrouwen hebben over het algemeen iets meer vertrouwen in de politie dan mannen, allochtonen minder dan autochtonen en mensen met een hoge opleiding meer vertrouwen in de politie dan mensen met een lage opleiding.

Burgerparticipatie

Bij de Nationale Politie leeft meer en meer de idee dat burgers 'mee moeten doen', zoals we eerder beschreven. Van der Land e.a. (2014) inventariseerden lopende burgerparticipatieprojecten binnen het sociale domein. Ze onderscheidden zeven categorieën, op basis van de literatuur en de praktijk:

1. Toezicht: op basis van observatie informatie verwerven en die doorgeven aan de overheid.
2. Opsporing: op basis van gerichte informatie van de politie helpen bij opsporing van verdachte personen.
3. Zorg voor de openbare ruimte: zelf de delen van de openbare ruimte opknappen en schoonhouden.
4. Conflictbemiddeling: als onafhankelijke derden bemiddelen bij de aanpak van conflicten, zowel incidentele als voortdurende conflicten.
5. Beleidsbeïnvloeding: bijdragen aan beleidsontwikkeling, door analyse en prioritering in de aanpak van problemen.
6. Contactbevordering: burgers ontmoeten burgers of professionals, waardoor zij zich informeren over veiligheid en informatie met anderen kunnen delen.
7. Informatiebemiddeling: burgers verzamelen en verspreiden informatie over veiligheid (Van der Land e.a., 2014, p.43-44).

Van Steden e a. (2011) inventariseerden 100 burgerparticipatieprojecten in het werkgebied van de politie Amsterdam-Amstelland. De meeste daarvan hadden te maken met relationeel toezicht in de informele sfeer. Van alle projecten in hun inventarisatie waren er slechts enkele waar de politie niet op enigerlei wijze bij betrokken was. Zonder de steun van de politie komt dit type projecten moeizaam van de grond (Van Steden e.a., 2011). Burgerparticipatie speelt bijna uitsluitend een rol in de sfeer van preventie, in het gebiedsgebonden politiewerk. Hier kan het taken van politiemensen ondersteunen in de sfeer van toezicht, handhaving, communicatie, bemiddeling, informatieverzameling, beleidsontwikkeling (prioritering) en opsporing (p. 77). Vaak is de bijdrage van deze projecten aan veiligheid moeilijk meetbaar of indirect, maar toch van belang voor de politie omdat burgers de politie meer gaan vertrouwen of meer inzicht krijgen in politiewerk en nieuw beleid sneller accepteren.

Een belangrijk knelpunt in deze projecten waren 'professionele barrières'. 'Despite rhetoric about community involvement, police officers tend to try to keep their distance from citizens – not in the last place because, explicitly or implicitly, they depict themselves as the experts in instant problem solving. Embracing overly close relationships with citizens may gravely undermine the police's neutral and imperative role. A related issue – a second backdrop – is that citizens regularly run up against a 'bureaucratic ceiling'. Notwithstanding promises that the procedures and requirements will be reduced, thus enabling citizen initiatives to flourish, people often feel discouraged by the obstacles local authorities tend to erect. It takes a lot of patience and perseverance to pull a project off.' (Van Steden et al., 2011, p. 446).

Varshini Lachman (2016) deed onder begeleiding van Elke Devroe, voor haar masterthesis aan de universiteit Leiden onderzoek naar de rol van wijkagenten in burgerparticipatieprojecten in Den Haag. Er zijn meerdere vormen van burgerparticipatie, zoals Twitter en WhatsApp, buurtvaderprojecten en buurtinterventieteams, nachtpreventie

en straatvertegenwoordigers. Ook wordt samengewerkt met jongerengroepen of het project police kids. De politie initieert zelf ook participatieprojecten, in het bijzonder op het gebied van opsporing. Een voorbeeld hiervan is Burgernet. Zij constateert dat het grootste voordeel van burgerparticipatie volgens de Haagse wijkagenten is dat het veel informatie oplevert omdat burgers de ogen en oren zijn van de politie. Door middel van social media ontstaat er een betere informatie-uitwisseling. Daarnaast wordt door burgerparticipatie criminaliteit efficiënter en effectiever opgelost. Tot slot leidt burgerparticipatie tot een verbetering in het inzicht van het eigen kunnen van burgers en hiermee wordt de zelfredzaamheid vergroot volgens de wijkagenten die zij interviewde (p. 55)

Toch vinden wijkagenten ook dat zij veel tijd moeten steken in zaken die niet vallen onder politiewerk. Daarnaast verwachten burgers (te) veel van de wijkagenten en gaan zij ervan uit dat de politie veel zaken voor hen kan oplossen. Op het gebied van de samenwerking tussen politie en burgers kunnen burgers doorslaan in de uitvoering van de taken (Lachman, 2016, p. 55).

Lachman constateert ook een verschuiving in de zin dat de politie zich meer concentreert op burgerparticipatie op het gebied van opsporing. Andere burgerparticipatieprojecten, zoals police kids of wijkagenten die op bezoek gaan op basisscholen, raken steeds meer op de achtergrond. Wijkagenten vinden dit een taak van de gemeente en vinden dat burger zelf participatieprojecten moeten initiëren. De wijkagent is een adviespartner die de burgers moet doorverwijzen naar de juiste afdelingen binnen de gemeente. Dit doet afbreuk aan de vertrouwensband tussen politie en burgers, zo is haar conclusie.

Huisman e.a. (2016, p. 11-12) spreken van een ontwikkeling van burgerparticipatie naar politieparticipatie in de opsporing. De medewerking van burgers is onmisbaar voor het opsporen van daders van misdrijven. Tegenwoordig is sprake van een breder palet aan participatie. 'Omdat ook partijen als gemeenten, hulporganisaties, ondernemingen en journalisten in toenemende mate actief zijn in de bestrijding van criminaliteit is de ontwikkeling beduidend breder dan burgerparticipatie alleen: het komt uiteindelijk neer op participatie van de politie als één van de partijen in misdaadbestrijding.' (Huisman e.a., 2016, p.12).

Omgaan met klachten

De Nationale Politie staat een landelijke uniforme werkwijze voor in het omgaan met klachten (Uitvoeringsregeling klachtbehandeling politie 2013). Onderzoek van de Inspectie VenJ laat echter zien dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de regionale eenheden in hoe zij omgaan met klachten. Er bestaan significante afwijkingen van de regeling op papier (Inspectie, 2015) en er is geen uniforme praktijk in dit opzicht.

De kwaliteit van de klachtbehandeling staat onder druk volgens de Inspectie, om een aantal redenen. Niet overal zijn al vaste klachtbehandelaars aangesteld en het nieuwe klachtenregistratiesysteem was nog niet geïmplementeerd. Teamchefs doen ook vaak nog zelf de klachtafhandeling. Overall is het beeld dat 'de klachtencoördinatoren onvoldoende

ruimte hebben voor kwaliteitsbewaking, en het treffen van voorzieningen om te leren van klachten’.

Knelpunten zijn volgens de Inspectie:

- Eenheden lijken de ontvankelijkheid van klachten verschillend te beoordelen.
- Aantallen afdoeningen na intake verschillen tussen de eenheden.
- Bemiddelingsgesprekken tussen klagers en beklagde vinden weinig plaats.
- De afdoeningsberichten bevatten niet altijd voldoende informatie.
- Een kwart van de klagers denkt geen afdoeningsbericht te hebben ontvangen.
- Klagers zijn vaak niet tevreden over het uitblijven van resultaat.
- De politie leert onvoldoende van klachten.

Desalniettemin zijn klagers meestal tevreden over de bejegening. Het gemiddelde cijfer voor bejegening is 7,2. Twee derde van de klagers is tevreden over de klachtbehandeling

De klagers zijn vooral positief over de bejegening tijdens de behandeling van hun klacht. Zij hebben de omgang in de meeste gevallen ervaren als correct, invoelend, serieus en onpartijdig. Minder tevreden zijn zij over het vervolg dat aan de klacht is gegeven. De meeste burgers dienen niet alleen een klacht in om hun ongenoegen te uiten, maar ook om iets te bereiken. Vaak is het doel erkenning van de gemaakte fout, aanspreken van de betrokken politiemedewerker, excuses, maatregelen om de fout in de toekomst te voorkomen, en eventueel schadeloosstelling of een andere maatregel. Klagers vinden vaak dat de politie heeft nagelaten passende maatregelen te nemen naar aanleiding van de klachtbehandeling.

Onderzoek in de eenheid Oost- Nederland-(Jacobs e.a., 2015) liet zien dat de klachtbehandeling in zijn geheel gewaardeerd met een rapportcijfer van 5,8 en het intakegesprek met een 7,5. Het bemiddelingsgesprek werd gemiddeld gewaardeerd met een 7,8. Het persoonlijke gesprek wordt dus gewaardeerd, iets waar de klachtregeling ook in voorziet. Volgens Jacobs e.a. (2015, p. 59) is de winst van de Nationale Politie dat procedures en protocollen betreffende klachtbehandeling gestandaardiseerd worden, maar de implementatie loopt achter.

Er worden nog te weinig systematisch lessen uit klachten getrokken. Er bestaat geen systematische categorisering van klachten, dus is er ook geen overzicht van de soorten klachten die worden ontvangen. Leren van klachten vindt (daarom) hooguit plaats op individueel niveau, maar nog niet structureel (zie ook Devroe, e.a., 2017). Wel worden incidenteel aspecten die uit klachten naar voren komen systematisch opgepakt.

Internationale samenwerking

Tegen de achtergrond van de vorming van de Nationale Politie zijn Strategische Landenprogramma's (SLP's) opgezet voor zestien prioritaire landen. Een SLP omschrijft voor het desbetreffende land welke vormen van criminaliteit prioriteit hebben en hoe de samenwerking rond de bestrijding van die criminaliteit kan worden verbeterd. 'Elk SLP wordt verder uitgewerkt in een werkprogramma (WP), dat in overleg met de autoriteiten van het

prioritaire land wordt opgesteld' (Princen e.a., 2014 p. 1). De landen zijn primair gekozen op basis van de criminaliteitsrelatie met Nederland en daarnaast vanwege de toegang die zij kunnen verschaffen tot een bepaalde regio of vanwege hun bijzondere politieke betekenis voor Nederland. Uitgangspunt was organisatorische stroomlijning en gerichtere vormgeving van de internationale politiesamenwerking in het nieuwe, nationaal politiebestedel (Princen e.a., 2014). Er werden drie uitgangspunten geformuleerd:

- Het vergroten van de veiligheid in Nederland (het 'veiligheidseffect').
- Een betrouwbare partner zijn in internationale politiesamenwerking.
- Eenduidigheid en consistentie via centrale aansturing, 'één stuur' (bij de vaststelling van de eerste keuze voor een kanaal bij uitgaande rechtshulp door de (L)IRC's. (Princen e.a., 2014; Den Boer, 2014).

Internationale politiële informatie-uitwisseling is een onderdeel van internationale politiesamenwerking. In Europa bestaat een variëteit aan instrumenten, kanalen en bestanden voor de uitwisseling van politiële informatie tussen de EU-lidstaten. Toch verloopt informatie-uitwisseling niet soepel (Den Boer, 2014).

Binnen de Nationale Politie is de internationale politiële informatie-uitwisseling georganiseerd met behulp van de Internationale Rechtshulpcentra (IRC's) die de verbindende schakels vormen tussen de regionale eenheden van de Nationale Politie, het Landelijk IRC en de beschikbare kanalen.

Elke eenheid handelt rechtshulpverzoeken af binnen de eigen informatiedienst en rechedienst, met andere woorden, als onderdeel van het reguliere politieproces. Rotterdam en Den Haag krijgen de meeste verzoeken. Partnerlanden kunnen terecht bij één loket dat is georganiseerd bij de Landelijke Eenheid. Dit landelijke loket heeft een coördinatiefunctie ten aanzien van rechtshulpverzoeken binnen de Nationale Politie en kan aan eenheden opdragen een rechtshulpverzoek uit te voeren (Den Boer, 2014, p. 63).

Voor de internationale uitwisseling van politiële informatie kan een vijftal kanalen worden benut, die overigens naast elkaar bestaan. Alle kanalen zijn gepositioneerd binnen het Landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum (LIRC) van de Landelijke Eenheid (LE) van de Nationale Politie. Deze kanalen zijn Europol, Interpol, SIRENE, de Internationale Rechtshulpcentra en de liaison officers (Den Boer, 2014, p 2-3). Kanalen voor internationale politie informatie-uitwisseling bestaan grotendeels naast elkaar. Tussen de verschillende kanalen bestaat geen automatische interactie. Den Boer (2014) onderzocht de gevolgen van de invoering van de Nationale Politie op strategisch, organisatorisch en professioneel-individueel niveau met behulp van een expert-panel. Zij concludeerden dat er met de SLP's sprake was van strategische sturing omdat het beleid op internationale politiesamenwerking, waarvan internationale politiële informatie-uitwisseling deel uitmaakt, op grote lijnen wordt vastgesteld en voor meerdere jaren uitgestippeld.

Binnen de Nationale Politie is er een gebrek aan aansluiting tussen de reguliere informatieprocessen en de internationale informatie-uitwisseling. Professionele medewerker bij de politie ervaren nagenoeg geen sturing. Internationale informatie-

uitwisseling wordt uitbesteed aan specialisten en IRC-medewerkers. Politieprofessionals houden zich niet (altijd) aan het kanaalkeuzemodel, deels omdat de wereld van de informatie-uitwisseling complex is en veel juridische kennis vereist, deels omdat men graag het heft zelf in handen houdt. ‘Internationaal’ is nog lang geen gemeengoed’ (Den Boer, 2014, p. 72). Procedures en protocollen zijn niet voldoende om internationale politieke gegevensuitwisseling vlekkeloos te laten verlopen. Het is ook een zaak van bewustzijn en persoonlijk oordeel. Professionals houden volgens de experts het heft graag in eigen handen. Het kanaalkeuzemodel is er wel maar wordt niet nageleefd. (Den Boer, 2014, p. 70). Volgens de experts is Europol onvoldoende tot niet bekend bij wijkteams, recherche en de districtsrecherche en er is weinig ervaring met Europol. Rechercheurs zoeken vaak naar de korte weg en dan komt het vaak op (informele) contacten aan (idem, p. 71). De invoering van de Nationale Politie wordt in het buitenland als een voordeel gezien voor de kanalisering van de informatie-uitwisseling met internationale organisaties en het buitenland.

3.3.3. Samenvattend beeld

Commentaren en wetenschappelijk onderzoek voorafgaand aan de introductie van de Nationale Politie suggereren mogelijke spanningen in het nieuwe bestel en het ‘scheeftrekken van de balans’, het traditionele stelsel van ‘checks and balances’, ten gunste van nationale en justitiële politietaken (Terpstra & Gunther Moor, 2012; Bisschop, Devroe et al, 2010; Fijnaut, 2012; Koopman, 2013). ‘Gezagsuitoefening vindt plaats binnen een robuust beleidsmatig kader dat grenzen stelt en richting geeft’ (Naeyé 2014, p. 99). De rol en positie van de regioburgemeester werden ex ante bekritiseerd (Cachet, 2015). Ook zou er sprake zijn van ongefundeerd optimisme over het realiseren van bottom-up beleidsplanning als schakel tussen lokale en nationale doelstellingen (Ringeling en Van Sluis, 2006). Verder werden kanttekeningen geplaatst bij onder meer de betekenis van de lokale driehoek (Koopman, 2013), de rol van de gemeenteraad als forum voor lokale verantwoording (Van der Torre-Eilert, 2010; Verkaik, 2012) en het functioneren van lokaal veiligheidsbeleid als richtinggevend kader voor lokaal beleid voor de politie (Terpstra & Mein, 2010; Cachet en Prins, 2012; Terpstra en Krommendijk, 2010; Cachet en Van Sluis, 2013).

Recent onderzoek in het nieuwe bestel bevestigt een aantal van deze spanningen, nuanceert andere en maakt duidelijk dat er ook andere spanningen zijn. In een aantal opzichten is daarnaast sprake van continuïteit. Rond de Nationale Politie is politisering opgetreden waardoor de landelijke sturing zich te veel richt op details en verantwoording op lokaal en regionaal niveau in het gedrang komt. De mogelijke spanning tussen landelijke beheer en lokaal gezag wordt genuanceerd omdat lokale en nationale prioriteiten vooralsnog niet ver uiteenlopen. De bestuurlijk aansturing op het niveau van de eenheid komt niet uit de verf. Het is van een te hoog abstractieniveau. Het districtsniveau is veel meer het niveau waarop feitelijk de bestuurlijke sturing van de politie plaatsvindt. In het lokaal veiligheidsbeleid verschuift de regierol steeds meer naar het lokaal bestuur. Tegelijkertijd ontstijgt het lokaal veiligheidsbeleid steeds meer het lokale niveau en krijgt het een regionaal karakter.

In het gebiedsgebonden werken, het werk van wijkagenten en samenwerkingsrelaties op lokaal niveau is sprake van een hoge mate van continuïteit (ook wat betreft de tekortkomingen). Dat geldt ook voor burgerparticipatie, het omgaan met klachten en internationale politieke samenwerking. Bij deze laatste twee thema's lijkt sprake te zijn van overgangsproblemen.

De Landelijke Eenheid (LE) van de Nationale Politie is en blijft een blinde vlek in termen van sturing, controle en samenwerking. Er worden ook weinig plannen en verslagen gepubliceerd. Dat duidt mogelijk op een breder gebrek aan bestuurlijke belangstelling voor wat de LE doet en laat, dit terwijl door dat onderdeel toch niet geringe ook nationaal beroerende zaken worden opgepakt. Denk bijvoorbeeld aan de het onderzoek naar de MH17 en de verse grootschalige en ernstige rechercheonderzoeken.

Primaire bronnen

- Politiewet 2012
- Gemeentewet
- Raad van State, advies Nationale Politie, 2011
- Reactie op advies van Raad van State, 2011
- Ontwerpplan Nationale Politie, 2011
- Wassenaarse notitie. (2011). Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie
- Inrichtingsplan, 2012
- Realisatieplan Nationale Politie, 2012
- Actualisatie Realisatieplan Nationale politie, 2014 definitieve versie mei 2014
- Herijkingsnota, 2015
- Notitie Governance 1.0

Websites:

<http://www.burgemeesters.nl/bevoegdheden/politiewet>

<http://www.raadsledenveiligheid.nl/wet-en-regelgeving/politiewet-2012>

<http://www.regioburgemeesters.nl/>

Wetenschappelijke onderzoek/commentaren nieuwe politiebesteding

Actieprogramma Lokale Besturing Politie (2013) *Gezamenlijke veiligheidszorg. Volop lokale kansen in nieuw politiebesteding*. Den Haag.

Albert, H.J. (1994) *De Ongelijkzijdige Driehoek. Onderlinge Betrekkingen Tussen Lokaal Bestuur, Openbaar Ministerie En Politie*. Arnhem, Gouda Quint.

Arends, Judit en Hans Schmeets (2015), *Bevolkingstrends. Sociaal en institutioneel vertrouwen in Nederland*. Centraal Bureau voor de Statistiek

Bervoets, E. e.a. (2009), *Bij de tijd: wijkagenten in Hollands Midden. Beschrijving en analyse van dagelijkse praktijken*, COT, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Bervoets, E. (2013), *Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld*. Apeldoorn/Rotterdam, Politie & Wetenschap/ Lokale Zaken.

Inspectie der Rijksfinanciën (2010), *Brede heroverwegingen 15, Veiligheid en terrorisme*.

Jacobs, G. e.a. (2014), *Blauwdruk evaluatie wet nationale politie*. Rotterdam, Rotterdam School of Management.

Boek, J.L.M. (1999), 'De politiefunctie'. In: Fijnaut, C.J.C.F., E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan den Rijn, Samsom, 27-43.

Boer, M. den (2014), *Internationale politiële informatie-uitwisseling*. Rotterdam, SeQure R&C.

Boogers, M. e.a. (2016), *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente.

Bron, R. et al. (2010), *De tijdsbesteding van wijkagenten*. Den Haag/Utrecht, COT/AEF.

Bryett, Keith (1997), 'The dual face of policing: an Australian scenario'. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 20, Issue 1, 60 – 174.

Bureau Regioburgemeesters (2014), *Sturing op de Politie. De structuur op 1 januari 2014*. Den Haag.

Cachet, A (1990), *Politie en sociale controle*. Arnhem: Gouda Quint.

Cachet, A, A. van Sluis et al. (1993), 'Een nieuwe politiewet, maar geen nieuw begin. Ontwikkelingen in de relatie politie, bevoegd gezag en gemeenteraad'. In: *Justitiële Verkenningen*, Jrg. 19, nr. 4, 37-68.

Cachet, A. en R.S. Prins (2012), 'Ontwikkeling van het lokaal veiligheidsbeleid'. In: E. Muller (eds.) *Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland*. Deventer, Kluwer, 477 – 495.

Cachet, A. and A. Sey (2013), 'The Police System in the Netherlands. Towards a National Police Force'. In: A. van Sluis et al. (eds.) *Contested Police Systems*. The Hague, Eleven International Publishing, 149-179.

Cachet A., and S. De Kimpe (2013), 'The Police System in Belgium: Unified through Crisis'. In: A. van Sluis et al. (eds.) *Contested Police Systems*. The Hague, Eleven International Publishing, 35-59.

Cachet, A., Schaap, L. en Karsten, N. (2009), 'Zorg dat het een prachtbaan blijft. De toekomst van het burgemeesterschap verkend'. In: *Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Tussen trends en toekomst. Verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie* (p. 16-97). Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Cachet, A. en A. van Sluis (2014), 'Nationale Politie en lokale democratie: nationaal versterkt, maar ook lokaal verankerd? In: *Cahiers Politiestudies*, Jaargang 2014-3, nr. 32, 83-104.

Cachet A. (2015), 'Verantwoordelijk en verantwoord. Nationale politie en veranderende lokale verantwoording in Nederland'. In: *Cahiers Politiestudies*, Jaargang 2015-4, nr. 37., 17-41.

CCV (2015), *Raadsleden en veiligheid*. Enquête 2015. Utrecht, CCV.

Devroe, E., Malsch, M., Matthys, J. & Minderman, G. (2017) *Toezicht bij strafvorderlijk overheidsoptreden*, WODC onderzoek.

Devroe, E., Matthijs, S. en De Keulenaer, S. (2005). *De procureurs des Konings aan het woord, Evaluatieonderzoek zonale veiligheidsplannen*, Maklu, 290 p.

Dijk, Auke van, Frank Hoogewoning and Maurice Punch (2015), *What matters in policing? Change, values and leadership in turbulent times*. Bristol, Policy Press.

Fijnaut, C. (2012), *Het Nationale Politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*. Amsterdam, Bert Bakker, 2012.

Fyfe, Terpstra and Tops (2013), *Centralizing Forces*. The Hague, Eleven Publishers.

Gunther Moor, L., Peters, T., Ponsaers, P., Shapland, J., Van Stokkom, B. (eds.) (2009). Restorative Policing, Maklu, *Cahiers Politiestudies*, Vol. 2009-2, n°11, pp. 249.

Hoogenboom, Bob (2016), *Volksmennerij en wie gaat er eigenlijk over de politie?* Column website Stichting Maatschappij en Politie (6 juli)

Huberts, L., Verberk, S., Lasthuizen, K., Heuvel, J. van den (2004), *Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie*. Apeldoorn, Politie en Wetenschap.

Huisman, W. (2014), 'Maatschappelijk toezicht op arrestantenzorg door de politie'. In: *Cahiers Politie Studies*, 2014-3, nr. 32, pp. 127- 142.

Huisman, S., M. Princen, P. Klerks en N. Kop (2016), *Handelen naar waarheid. Sterke- en zwakteanalyse van de opsporing*. Rapport in opdracht van het Programmateam Opsporing. Amsterdam.

Inspectie VenJ (2014), *Tweede onderzoek vorming nationale politie. Operationele doelen periode 1 juli 2013- i januari 2014. Bevoegd gezag periode 2013*. Den Haag, Inspectie van VenJ.

Inspectie VenJ (2014), *Tweede onderzoek vorming nationale politie. Onderzoek naar het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche per 1 januari 2015*. Den Haag, Inspectie van VenJ.

Inspectie VenJ (2015), *Klachtbehandeling door de politie*. Den Haag, Inspectie van VenJ.

In 't Veld, R. (2015), 'Over de reorganisatie van de politie; enige bestuurskundige observaties.' In: *het Tijdschrift voor de Politie – jg.77, nr.10, 15, p. 15-17*.

Jacobs, G. et al., (2015), *Evaluatie Politiewet 2012 in de eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's*. Rotterdam, Erasmus Universiteit.

Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, Leenknecht, G. (2014), *Majesteitelijk en magistratelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg, Tilburg University.

Kelling, George L., et al. (1974), *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*. Washington, Police Foundation

Klerks, P. (2015), 'Structureel organisatorisch falen.' In: *het Tijdschrift voor de Politie*, 77 (4), 13.

Koopman, J. (2013), 'Bestuur, justitie en nationale politie in Nederland'. In: *Cahiers Politiestudies*, Jaargang 2013, 1, 127-150.

Lambooy, Terry, (2010), 'Police misconduct: accountability of internal investigations'. In: *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 23 Iss 7 pp. 613 – 631.

Landman, W., R. Kouwenhoven en M. Brussen (2015), *Spelen met weerbaarheid: Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams*. Apeldoorn, Politie& Wetenschap.

Leiden, van, I. & Ferwerda, H. (2011) 'Inburgering in de opsporing: wijzen waarop de politie in het kader van de opsporing een beroep doet op burgers', in L. Gunther Moor, F.

Hutsebaut, P. Van Os, D. van Rijckeghem, Burgerparticipatie, *Cahiers Politiestudies*, Vol.2011-1, n° 11, pp 79-89.

Manning, P.K., (2014) 'Democratische politie', in M. Dewael, B. van Stokkom, T. Kansil, H. Berkmoes, Democratische politie, *Cahiers Politiestudies*, 2014-3, n° 32, pp. 21-33.

Ministerie van VenJ (2015), *Herijkingsnota*. Den Haag, Staatsuitgeverij.

Muijen, P.J.D.J. (2013). *Politiewet, 2012. Nader beschouwd aan de hand van de parlementaire behandeling en uitgebrachte adviezen*. Zutphen: Uitgeverij Paris.

Naeyé, J. (2014), *De organisatie van de nationale politie*. Deventer, Kluwer.

Nationale Politie (2017), *Governance notitie versie 1.0*. Den Haag

Nuij, W. (2015), '*Centraal georganiseerd - Lokaal verankerd*'. *Over de lokale organisatorische inrichting en sturing van het robuuste politiebassisteam*. Afstudeerscriptie opleiding Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Obdam, J. (2016) 'Wat is onze taak in deze zaak? In L. Gunther Moor, W. Vanderplasschen, T. Balthazar, A. van Dijk, Politie en gezondheidszorg, *Cahiers Politiestudies*, Vol.2016-3, n° 40, pp. 93-109.

Ponsaers, P. & E. Devroe (2014), 'Nationale politiebestedingen in beweging in Europa'. In: *Handboek Politiediensten*, Afl. 111, 65-122.

Ponsaers, P. & Devroe, E. (2016), De dilemma's van beleidsregimes bij 'high impact crime' in Europese metropolen, *Strafblad. Tijdschrift voor Wetenschap en praktijk*, 14 (2), 131-138.

Princen, S.B.M. e.a. (2014), *Evaluatiekader doelrealisatie strategische landenprogramma's voor internationale politiesamenwerking*. Utrecht, USBO Advies

Prins, R.S. and A. Cachet (2011), 'Integrale veiligheidszorg en de burgemeester'. In *Tijdschrift voor veiligheid*, Vol. 10, 43-58.

Prins, R.S., Cachet, A., Linde, C. van der, Tudjman, T., Bekkers, V.J.J.M. (2012), *Nationale wetten versus lokale besluiten: Een spanningsveld voor burgemeesters*. Rotterdam, RISBO.

Prins, R. S. (2014) *Safety First. How local processes of securitization affected the position and role of Dutch mayors*. PhD thesis Erasmus Universiteit Rotterdam / Boom Juridische Uitgevers Den Haag.

Raad van State (2011),

Raad voor het Openbaar Bestuur (2014), *gemeen*. Den Haag

Rogier, L.J.J. en Roon, C.J. (2014). 'Taken en bevoegdheden'. In: E.R. Muller & J. de Vries (Eds.), *Burgemeester. Positie, rol en functioneren van de burgemeester* (p. 67-95). Deventer: Kluwer.

Rosenthal, U., P. 't Hart en A. Cachet (1987), *Politie-management: Een politiek-bestuurlijke visie*, Arnhem: Gouda Quint.

- Sackers, H.J.B. (2010) *Herder, hoeder, en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*. Radboud Universiteit, Nijmegen.
- Schol, Melle, Niko Struiksmā, Heinrich Winter en Feikje Visser (2013), *Weten wat er speelt. De informatiepositie van burgemeesters met betrekking tot sociale veiligheid*. Groningen, pro Facto
- Scholten, P.W.A. (2013), 'Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: the case of migrant integration policies in the Netherlands', in: *Policy Science* (2013) 46, 217–236.
- Sluis, A. van et al., (2012), 'Community Policing in the Netherlands. A Continuously Changing Constant' In A. Verna, D. Das & M. Abraham (Eds.), *Global Community Policing: Problems and Challenges*. Boca Raton, Florida: CRC Press, Taylor & Francis Group, 238-258
- Sluis, A. van, A. Cachet, A.B. Ringeling, A. Sey. & T. Jochoms (2013), *Contested Police Systems*. The Hague, Eleven.
- Sluis, A. van & Cachet, A. (2013) 'Op zoek naar een optimale schaal. De moeizame zoektocht naar balans tussen centraal en decentraal'. In: *Cahiers Politiestudies*, 2013 (26), 13-33.
- Steden, Ronald van, e.a. (2012), 'Veel dynamiek, weinig slagvaardigheid', *Bestuurskunde*, 2, 60-70.
- Stokkom, Bas van en Pim Foekens (2015), *Stadshandhavers. Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*. Den Haag/Nijmegen, WODC/Radboud Universiteit Nijmegen.
- Stichting Maatschappij en Veiligheid (2016), *Voorstellen ter verbetering van de Nationale Politie*. Notitie september 2016.
- Suyver, J.J.H. (1994), *Politie in de rechtsorde*. Zwolle, Tjeenk Willink.
- Terpstra, J. & A. Mein (2010), 'De positie van de gemeente in de veiligheidszorg, een inleiding'. In: *Tijdschrift voor veiligheid*, 9 (3), 3-8.
- Terpstra, J. en M. Krommendijk (2010), 'Gemeentelijke regie in de veiligheidszorg. Schets van relevante factoren en een wetsvoorstel'. In: *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9/3, 9-20.
- Terpstra, J. (2011), *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag, Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra, J. (2011) 'Verantwoordelijkheid in een context van non-interventie. Ingrijpen door burgers bij gevaar in de stedelijke publieke ruimte' in L. Gunther Moor, F. Hutsebaut, P. Van Os, D. van Rijckeghem, Burgerparticipatie, *Cahiers Politiestudies*, Vol.2011-1, n° 11, pp 227-247.
- Terpstra, J. en N.R. Fyfe (2014), 'Mind the implementation gap? Police reform and local policing in the Netherlands and Scotland'. In: *Criminology and Criminal Justice* 15/5, p. 527-544.
- Terpstra, J. en N.R. Fyfe (2014), 'Policy Process and Police Reform: Examining Similarities and Differences between Scotland and the Netherlands'. In: *International Journal of Law, Crime and Justice* 42(2), p. 366-383.
- Terpstra, J.B., P. Foekens en B.A.M. van Stokkom (2015), *Burgemeesters over hun Nationale Politie*. Den Haag, Sichtung Maatschappij en Veiligheid.

Terpstra, J. en B. van Stokkom (2015), Politie in tweevoud: centraal en decentraal. Een analyse van enkele achtergronden en spanningen. In: Justitiële verkenningen, jrg. 41, nr. 2, 2015, pp.

Terpstra, J.B. e.a. (2016), *Basisteam in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*. Politie en Wetenschap, nr. 88. Amsterdam, reed Business.

Tops, P., e.a. (2010), *Sleuren of Sturen? Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Rapport voor de commissie Bestuur en Veiligheid van de VNG, Apeldoorn, Den Haag.

Tops, P., e.a. (2017), *Sleuren sturen in 2017. De ontwikkeling van de relatie tussen de politie en het lokaal bestuur* (in opdracht van de Commissie Bestuur en Veiligheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

Van der Land, M., B. van Stokkom en H. Boutellier (2014), *Burgers in veiligheid. Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*. Vrije Universiteit Amsterdam

Torre-Eilert, T.B.W.M. van der, Keijzer, D., Bergsma, H., Bervoets, E., Torre, E.J. van der. (2011). *Aan de rand van het bestel. Een verkennende studie naar bestuurlijke veiligheidsbeleid en politiewerk in kleine gemeenten*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Torre, E.J. van der en T.B.W.M. van der Torre-Eilert (2013), *Driehoeken: overleg en verhoudingen: van lokaal tot nationaal*. Apeldoorn, Politie en Wetenschap.

Torre-Eilert, T.W.B.M. van der e.a. (2010), *Lokale politiek over politie*. Politiewetenschap nr. 52. Apeldoorn, Politie en Wetenschap.

Torre, E.J. van der et al., (2015), *De lokale positie van de nationale politie. Een eerste verkenning*. Politieacademie, Apeldoorn.

Torre, E.J. van der et al., (2017), *De lokale betekenis van basisteam*. Politieacademie, Apeldoorn.

Veer, L. van der, A. van Sluis, S. Van de Walle en A. Ringeling (2013), *Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen*. Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Erasmus Universiteit Rotterdam.

Veld R.J. in 't, e.a. 2002, *Vooruitgang of regendans? Evaluatie Beleids- en Beheerscyclus Politie*. Den Haag, Bestad i.s.m. Berenschot Procesmanagement.

Verkaik, N. (2012), *Gemeenteraad en lokale veiligheid. Over de mogelijkheid van raadsleden om sturing te geven aan het lokale veiligheidsbeleid*. Masterscriptie Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam.

Wassenaarse notitie (2011) Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie.

Wiegant, B. (2017), *Vanaf de zijlijn bekeken. Commissarissen van de Koning over de Politiewet 2012*.

4. Inhoudsanalyse van vakbladen en kranten

4.1. Doelstelling inhoudsanalyse

In het kader van de breedtestudie van dit evaluatieonderzoek is een inhoudsanalyse van een selectie van vakbladen en kranten uitgevoerd. De doelstelling van dit onderzoek onderzoeksmethode is om bestaande percepties en sentimenten onder vertegenwoordigers van politie, justitie en het bestuur over de *bestuurlijke governance* van de Nationale Politie in kaart te brengen. Daarnaast worden ook sentimenten van Nederlandse burgers meegenomen in deze analyse. Hoewel de inhoudsanalyse zich beperkt tot het onderzoeken van sentimenten die betrekking hebben op het thema politiek-bestuurlijke sturing, worden ook tekstfragmenten gecodeerd die inzicht bieden in de andere thema's die dit onderzoek behelst: samenwerking en maatschappelijke inbedding. De bevindingen zijn een aanvulling op en verificatie van de conclusies van de landelijke internetenquête over de bestuurlijke governance van de Nationale Politie. De inhoudsanalyse vormt tevens een waarborg voor de beschikbaarheid van landelijke data over dit thema.

4.1.1. Verantwoording dataverzameling en analyse

De bronnen die voor deze inhoudsanalyse zijn gebruikt kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën. Ten eerste is een selectie gemaakt van *vakinhoudelijke tijdschriften* die zijn toegesneden op functionarissen binnen de politie, justitie en het openbaar bestuur. Ten tweede is een tweetal *landelijke dagbladen* geselecteerd die zich respectievelijk bevinden aan de linker- en rechterzijde van het politieke spectrum. Ten derde is een selectie gemaakt van *web-based artikelen* die afkomstig zijn van een online platform over nieuws en actualiteiten. Met de selectie van deze drie broncategorieën is gekozen voor een zo representatief mogelijke afspiegeling van het geheel aan sentimenten van functionarissen van politie, justitie, openbaar bestuur en van burgers.

Voor de inhoudsanalyse is gebruik gemaakt van artikelen die gepubliceerd zijn sinds de invoering van de Nationale Politie (1 januari 2013) tot de start van dit evaluatieonderzoek (31 augustus 2016). De zoekwoorden die geselecteerd zijn om sentimenten te verzamelen, hebben betrekking op het onderzoeksthema 'bestuurlijke governance'. Desalniettemin zijn met het coderen van artikelen ook passages gecodeerd waarin een sentiment geuit wordt over het tweede thema van dit onderzoek - de maatschappelijke inbedding van de Nationale Politie. Een meerderheid van de gevonden sentimenten sluit – logischerwijs – aan op het thema bestuurlijke governance

De inhoudsanalyse resulteert in een indicatie van sentimenten rond de Nationale Politie. De geuite sentimenten in de geanalyseerde bronnen - en daarmee de bevindingen van deze analyse - zijn *inhoudelijk* en qua *toon* een weerspiegeling van; de wet, de praktijk, de politiek

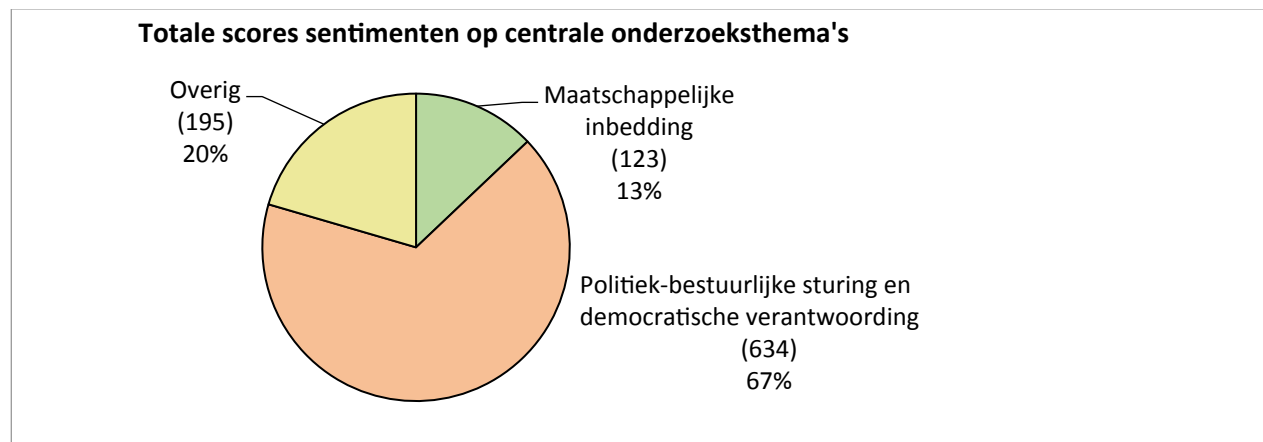
en de mediaberichtgeving. De resultaten van deze inhoudsanalyse weerspiegelen sentimenten die door de betrokken actoren geuit zijn en via een gerichte selectie van bronmateriaal naar voren zijn gebracht. De genoemde percentages en aantallen in dit rapport slaan terug op de totale geselecteerde dataset voor deze inhoudsanalyse. Deze zijn een *indicatie* en *geen complete afspiegeling* van geuite sentimenten en percepties in de berichtgeving rond de Nationale Politie gedurende de selecteerde periode. Bij de interpretatie van deze bronnen dient tevens rekening gehouden te worden met het feit dat de media, auteurs en redacties altijd een eigen vorm van de werkelijkheid interpreteren en weergeven.

4.1.2. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In de eerste paragraaf wordt een algemeen beeld geschetst van het aantal gevonden sentimenten, de aard van deze sentimenten en mogelijke trends. Daarna worden in iedere paragraaf de sentimenten van specifieke actoren benoemd. In deze rapportage komen de sentimenten van politiefunctionarissen, politieke gezagsdragers, justitiële actoren en burgers aan bod.

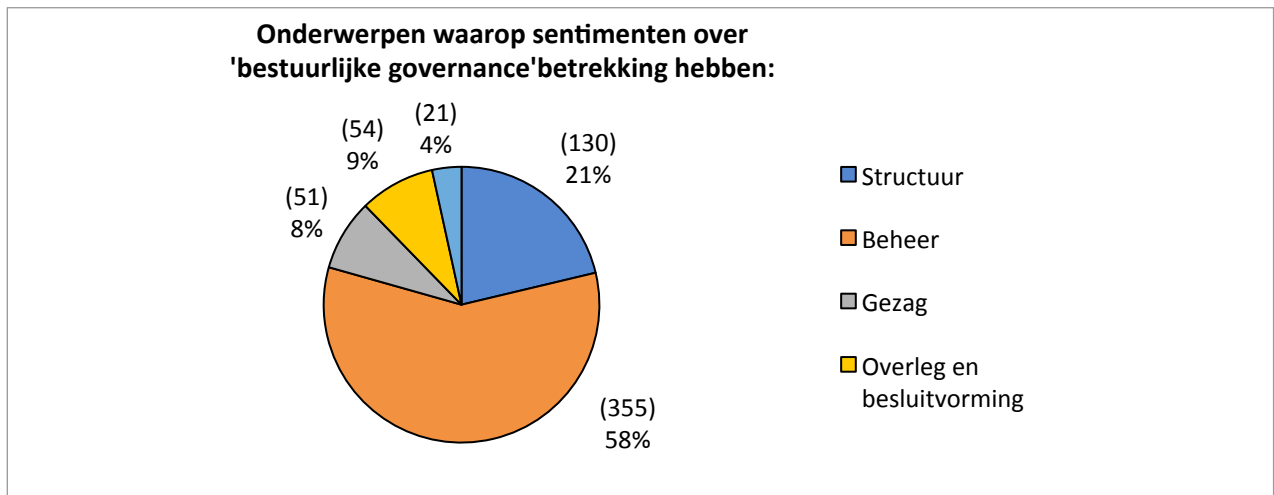
4.2. Algemene bevindingen

De dataverzameling leverde 291 te coderen bronnen op. Onder deze bronnen bevinden zich volledige tijdschriftedities, individuele artikelen en groepen (kranten-)artikelen die gerangschikt zijn naar zoekwoord. In totaal zijn er 952 sentimenten gecodeerd. De meerderheid van deze sentimenten heeft betrekking op het thema *bestuurlijke governance* (67%). Een minderheid van de gecodeerde sentimenten heeft betrekking op het andere centrale thema van dit onderzoek, *maatschappelijke inbedding* (13%). Van de gecodeerde sentimenten is 20% gerelateerd aan *overige* thema's.



4.2.1. Bestuurlijke governance

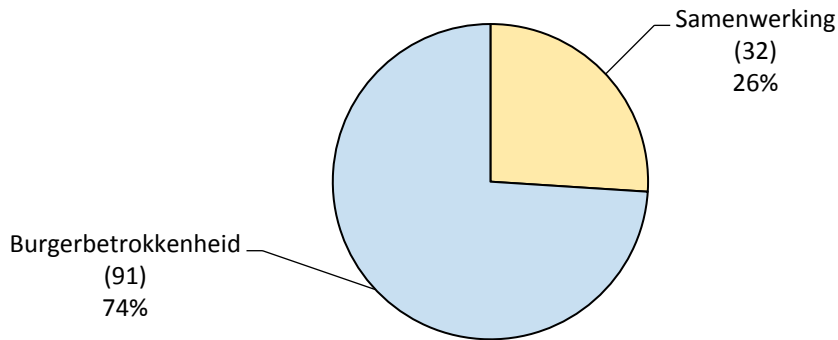
Uitingen die betrekking hebben op **bestuurlijke governance** zijn grofweg onder te verdelen in vijf brede categorieën. Het merendeel van de sentimenten gaat over *beheerszaken* (58%). Daarnaast zijn sentimenten geuit die gerelateerd zijn aan de *structuur* van de Nationale Politie (21%), *overleg en besluitvorming* binnen de organisatie (9%), de verhouding tot het *gezag* (8%) en *lastendruk* (4%).



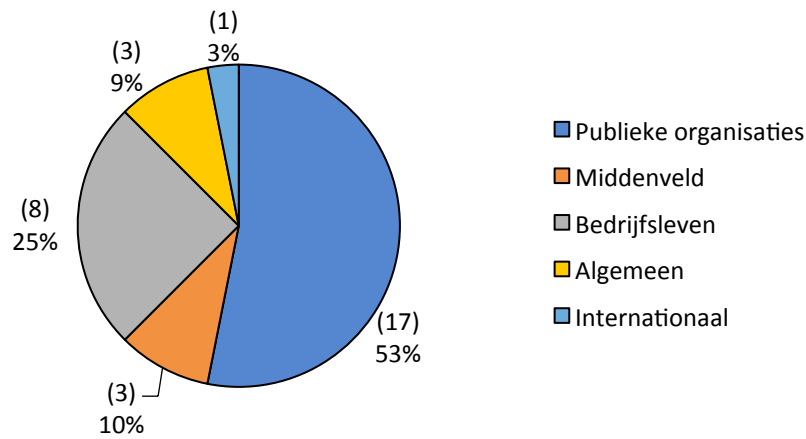
4.2.2. Maatschappelijke inbedding

Het tweede centrale onderzoeksthema - **maatschappelijke inbedding** - wordt in dit onderzoek onderverdeeld in twee kleinere thema's: samenwerking en burgerbetrokkenheid. Op het gebied van samenwerking zijn in de bronnen sentimenten gevonden die betrekking hebben op samenwerking van de Nationale Politie met *publieke organisaties* (53%), het *bedrijfsleven* (25%), het *maatschappelijk middenveld* (10%), samenwerking in *algemene zin* (9%) en *internationale samenwerking* (3%). Bij de uitvoering van de inhoudsanalyse zijn binnen het sub-thema burgerbetrokkenheid sentimenten gevonden die betrekking hebben op de *aansluiting* van de diensten van de Nationale Politie op lokale behoeften (36%), de *zichtbaarheid* van de politie op lokaal niveau (33%), de *verbinding* tussen de politie en de burger (22%), het *vertrouwen* van de burgers en vertegenwoordigers van de politie, justitie en het openbaar bestuur in de Nationale Politie (11%) en de *betrokkenheid en participatie* van burgers bij de uitvoering van politiewerkzaamheden (5%) en de *speelruimte* van lokale bestuurders (4%).

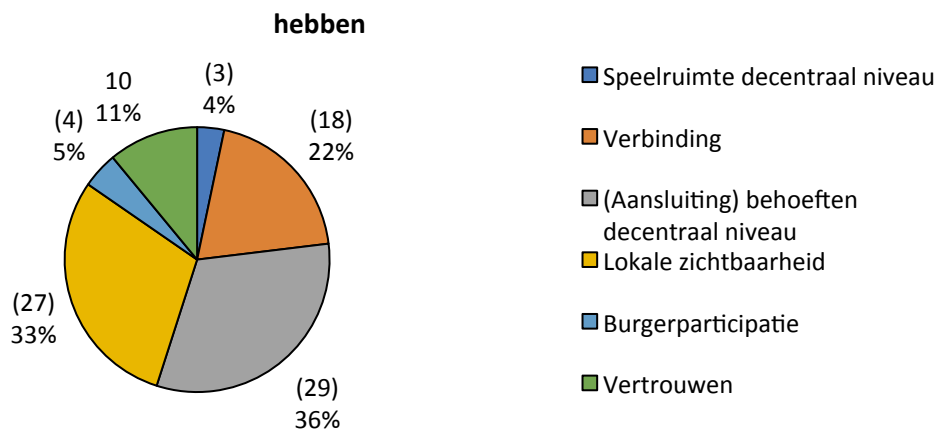
Totale scores sentimenten maatschappelijke inbedding, uitgesplitst



Onderwerpen waarop sentimenten over 'samenwerking' betrekking hebben



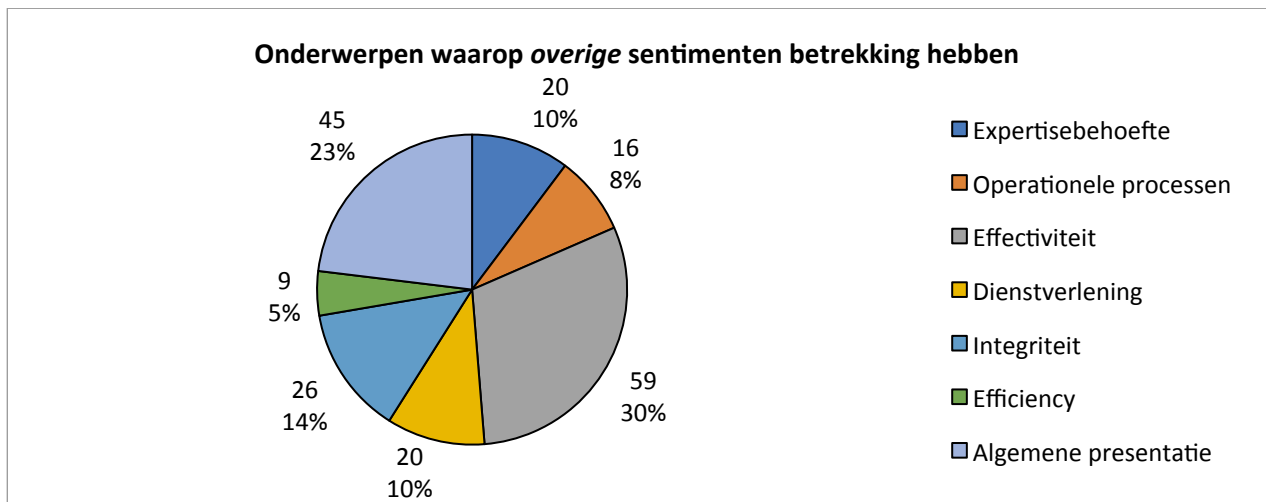
Onderwerpen waarop sentimenten over 'burgerbetrokkenheid' betrekking hebben



4.2.3. Overige sentimenten

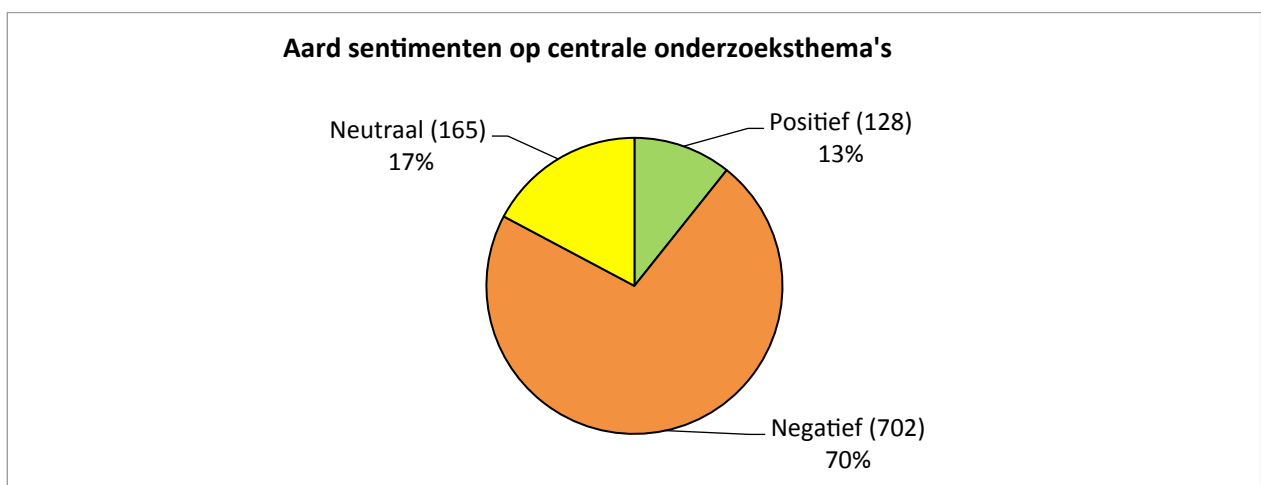
Het thema **overig** omvat sentimenten die niet gerelateerd zijn aan bestuurlijke governance of maatschappelijke inbedding. Binnen dit thema valt een verscheidenheid aan sentimenten, waarvan de meeste sentimenten betrekking hebben op *effectiviteit* (30%), de *algemene*

presentatie van de Nationale Politie (23%) of integriteit (14%). Andere sentimenten spitsen zich toe op operationele processen, expertise binnen de Nationale Politie, de dienstverlening en de efficiency van de politieorganisatie.



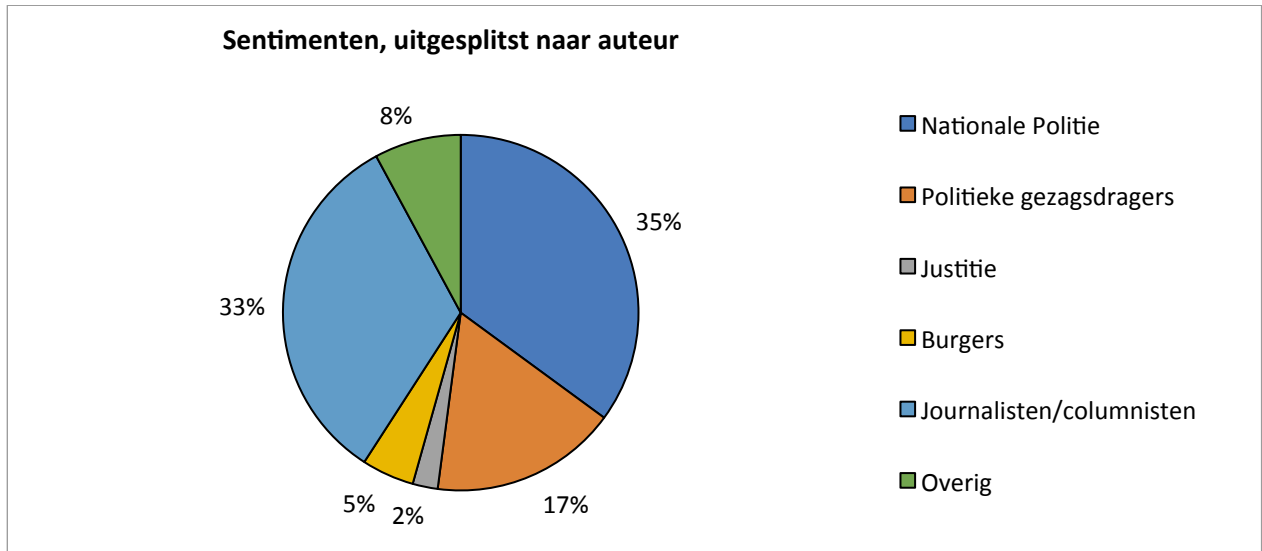
4.2.4. Aard van sentimenten

Een meerderheid van de gecodeerde sentimenten is *negatief* van aard (70%). Daarnaast is 17% van de gecodeerde sentimenten *neutraal* van aard en is 13% van de sentimenten *positief* van aard. De aard van de geuite sentimenten en de besproken onderwerpen verschillen echter per functiegroep. Uit de inhoudsanalyse komt naar voren dat de korpsleiding van de Nationale Politie over het algemeen vaker een positief sentiment uit over de politie-organisatie, terwijl de politievakbonden, burgers en Tweede Kamerleden vaker zich vaker negatief uitdrukken over de Nationale Politie. Een mogelijke verklaring voor dit fenomeen kan worden gezocht in *medialogica* – de door journalisten gedane interpretatie en presentatie van de actualiteit. Om die reden vormen de resultaten van deze inhoudsanalyse slechts een indicatie van geuite sentimenten en percepties in de berichtgeving rondom de Nationale Politie tussen 2013 en 2016. In deze rapportage worden de gecodeerde sentimenten per functiegroep besproken.



4.2.5. Uitingen naar functiegroep

De meeste gecodeerde sentimenten zijn geuit door politiefunctionarissen (35%). Daarna volgen individuele journalisten en columnisten (33%), politieke gezagsdragers (17%), burgers (5%), vertegenwoordigers van het justitieel domein (2%) en overige stakeholders (8%), waaronder wetenschappers, vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, non-profitorganisaties en het maatschappelijk middenveld.



4.2.6. Tijdverloop sentimenten

Om een volledig en betrouwbaar beeld te kunnen schetsen van de sentimenten van de betrokken actoren, is het *tijdverloop* ook nadrukkelijk meegenomen in deze sentimentenanalyse. Bij de inhoudsanalyse is rekening gehouden met de mogelijkheid dat de invoering van de Politiewet 2012 geleid kan hebben tot een 'schrikeffect' onder betrokken actoren, waardoor de hoeveelheid en de aard van de sentimenten direct na de invoering van het nationale bestel beïnvloed kan zijn. Ook andere incidenten die veel media-aandacht hebben gegenereerd, zijn daarbij in de analyse meegenomen.

Tussen februari 2013 en september 2016 kan een golfbeweging worden opgemerkt in het aantal geuite sentimenten. In 2013, het jaar van de invoering van de Nationale Politie, zijn 94 geuite sentimenten gevonden. Een jaar later, in 2014, worden minder sentimenten genoteerd. In 2014 verhoogt het aantal sentimenten naar 103. In de eerste acht maanden van 2016 zijn vervolgens 55 sentimenten genoteerd.

TABEL 1 TIJDVERLOOP VAN SENTIMENTEN OVER DE NATIONALE POLITIE (01/2013-09/2016)

Tijdverloop sentimenten (01/2013-09/2016)								
Jaartal	Aantal sentimenten (N)	Aantal sentimenten (%)	Positief (N)	Positief (%)	Negatief (N)	Negatief (%)	Neutraal (N)	Neutraal (%)
2013	94	28,9	18	19,1	47	50,0	35	37,2
2014	73	22,5	11	15,1	55	75,3	13	17,8
2015	103	31,7	11	10,7	75	72,8	16	15,5
2016	55	16,9	4	7,3	35	63,6	12	21,8

Ook is in dit onderzoek gekeken naar het aantal geuite sentimenten per functiegroep. Deze zijn opgenomen in Tabel 3. Uit deze tabel kan worden opgemaakt dat de meeste sentimenten in 2013 worden geuit door *overige stakeholders* en door *politiemedewerkers*. Nader onderzoek door middel van Atlas.ti toont dat een meerderheid van de sentimenten die worden geuit door *overige stakeholders*, afkomstig is van journalisten. Ook hier is in 2014 een afname van het aantal sentimenten zichtbaar, waarna deze in 2015 toeneemt. In 2016 neemt het aantal sentimenten opnieuw af. Met de invoering van het nationale bestel in 2013 gaat een deel van de sentimenten van *politiemedewerkers* over de onzekerheid van personeel over het voortbestaan van hun functie als gevolg van de personele reorganisatie. Tabel 3 toont dat het aantal sentimenten dat door werknemers geuit wordt, afneemt in 2014 en 2015, waarna deze licht toeneemt in 2016.

Ook is een opvallende ontwikkeling te zien in het aantal sentimenten dat door burgemeesters geuit wordt. Direct na de invoering van het nationale bestel zijn slechts vier sentimenten van burgemeesters gevonden, terwijl dit aantal oploopt in de jaren die volgen. Dit heeft er mogelijk mee te maken dat de effecten van het nationale bestel pas voelbaar worden op lokaal niveau wanneer nieuwe besluitvormingsstructuren zijn geïmplementeerd en de nieuwe rol van het lokaal gezag duidelijk wordt. De sentimenten van deze functiegroep worden later in dit hoofdstuk uitvoerig uiteengezet.

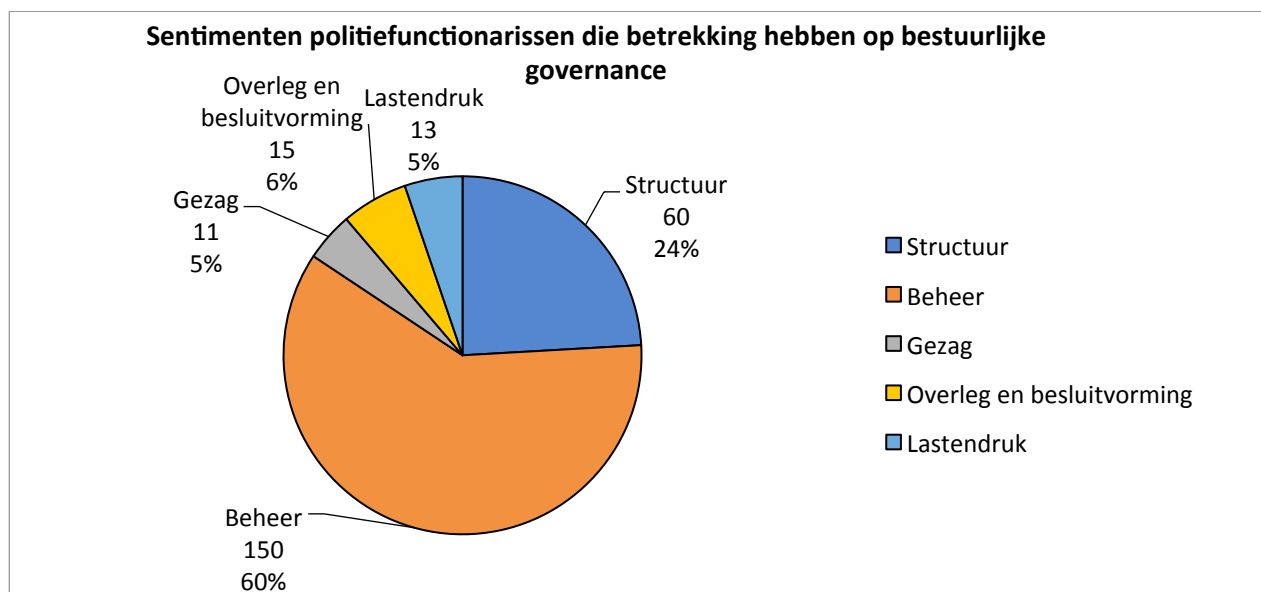
TABEL 2 TIJDVERLOOP SENTIMENTEN OVER DE NATIONALE POLITIE (01/2013-09/2016) NAAR AUTEUR

Tijdverloop sentimenten (01/2013-09/2016)– naar auteur					
Jaartal	Aantal sentimenten (N)	Aantal sentimenten (%)	Auteur	Aantal sentimenten (N)	Aantal sentimenten (%)
2013	94	28,9	<i>Korpsleiding</i>	7	7,4
			<i>Politiemedewerker</i>	31	33,0
			<i>Burgemeester</i>	4	4,3
			<i>Minister/ambtenaren</i>	5	5,3
			<i>Justitie</i>	6	6,4
			<i>Burger</i>	3	3,2
			<i>Overige stakeholders</i>	38	40,4
2014	73	22,5	<i>Korpsleiding</i>	6	8,2

			<i>Politiemedewerker</i>	23	31,5
			<i>Burgemeester</i>	6	8,2
			<i>Minister/ambtenaren</i>	1	1,4
			<i>Justitie</i>	1	1,4
			<i>Burger</i>	4	5,5
			<i>Overige stakeholders</i>	32	43,8
2015	103	31,7	<i>Korpsleiding</i>	8	7,8
			<i>Politiemedewerker</i>	22	21,4
			<i>Burgemeester</i>	10	9,7
			<i>Minister/ambtenaren</i>	8	7,8
			<i>Justitie</i>	0	0,0
			<i>Burger</i>	4	3,9
			<i>Overige stakeholders</i>	51	49,5
2016	55	16,9	<i>Korpsleiding</i>	9	16,4
			<i>Politiemedewerker</i>	13	23,6
			<i>Burgemeester</i>	9	16,4
			<i>Minister/ambtenaren</i>	7	12,7
			<i>Justitie</i>	2	3,6
			<i>Burger</i>	3	5,5
			<i>Overige stakeholders</i>	12	21,8

4.3. Politiefunctionarissen

Bij de codering van sentimenten door politiefunctionarissen is een onderscheid gemaakt tussen de korpsleiding en het politiemanagement, politiemedewerkers en hun vertegenwoordigers (vakbonden), en de politieorganisatie als geheel. Onder de derde groep worden met name sentimenten ondergebracht die door woordvoerders van de Nationale Politie geuit zijn. De drie groepen vertegenwoordigen vanuit hun positie verschillende belangen, waaruit de verwachting volgt dat deze groepen verschillende sentimenten uiten over het functioneren van het nieuwe politiebestedel. Onder politiefunctionarissen in algemene zin zijn de meeste sentimenten geuit over zaken die gerelateerd zijn aan beheer (60%). Daarnaast vormt de structuur van de politieorganisatie een besproken thema (24%). De overige gecodeerde sentimenten hebben betrekking op overleg en besluitvorming, lastendruk en gezag (tezamen 22%).



4.3.1. Korpsleiding

In lijn met de bevindingen over de algemene spreiding van sentimenten over de centrale onderzoeksthema's gaat de meerderheid van sentimenten van de korpsleiding over het thema *bestuurlijke governance* (69%). Van de uitingen die over dit onderzoeksthema gaan, gaat een merendeel van de sentimenten over zaken die gerelateerd zijn aan *beheer* (54%). Daarnaast vormen de *structuur* van de Nationale Politie (26%), en *overleg en besluitvorming* binnen de politieorganisatie (19%) de meest besproken onderwerpen.

Beheer

Als een van de meest besproken onderwerpen onder leden van de korpsleiding en politiechefs worden over beheerszaken sentimenten geuit die zich toespitsen op de allocatie van politiepersoneel en middelen, ICT en personeelszaken.

Sentimenten die door de korpsleiding worden geuit over de allocatie van politiepersoneel omvatten uitingen over de samenwerking tussen eenheden, de politiecapaciteit en de zeggenschap over de allocatie van personeel. In 2013 stelt Ruud Bik, plaatsvervangend korpschef, dat de organisatiestructuur van de Nationale Politie de organisatie beter in staat stelt vat te krijgen op georganiseerde criminaliteit. Het vormen van tactische teams en het delen van intelligence zijn met het centrale bestel verbeterd, en het is eenvoudiger is geworden om gezamenlijk beslissingen te nemen.²⁰ In 2013 stelt Oscar Dros, politiechef van de eenheid Noord-Nederland, dat de Nationale Politie in de eerste vijf maanden van haar bestaan "*behoorlijk*" heeft gepresteerd. De soepele allocatie van personeel naar grootschalige evenementen laat volgens Dros de meerwaarde zien van het nieuwe bestel.²¹ In 2014 stelt korpschef Gerard Bouman dat ook bij grootschalige onderzoeken de nieuwe

²⁰ Tijdschrift voor de Politie (2013). "Politie mensen hebben een boegbeeld nodig." Jaargang 75, nummer 2, pagina 13.

²¹ Tijdschrift voor de Politie (2013) "Zijn we al bijna vergeten hoe het was?" Jaargang 75, nummer 5, pagina 23.

organisatie flexibeler is in de allocatie van politiepersoneel en het verlenen van bijstand tussen eenheden.²² Het is *“met één druk op de knop”* mogelijk om politiepersoneel beschikbaar te krijgen voor incidenten, waar dit volgens de korpschef voorheen een discussie opleverde met 26 korpsbeheerders.²³ Politiechef Henk van Essen, eenheid Den Haag, stelt dat de aanwezigheid van flexteams binnen de nieuwe politieorganisatie een goede mogelijkheid bieden om *“voeling te houden met de burger”* binnen een eenheid waar politiepersoneel verdeeld moet worden over verstedelijkte en landelijke gebieden.²⁴ Plaatsvervangend eenheidschef Paul Entken van de eenheid Den Haag stelt over de bezetting in 2016 dat *“de basis op orde is.”* Tegelijkertijd stelt de plaatsvervangend eenheidschef dat de druk op de politieorganisatie door een toegenomen terreurdreiging is opgevoerd, wat het *“schuiven met capaciteit”* noodzakelijk maakt. De mogelijkheden tot opschaling bij incidenten zijn volgens Entken afhankelijk van goedkeuring van het gezag en de expertise van het politiepersoneel.²⁵ In 2016 kondigt de korpschef Erik Akerboom een trendbreuk aan met het centralistisch beleid van zijn voorganger door regionale politiechefs meer ruimte te geven bij de allocatie van mankracht, auto's en motoren.²⁶

Verschillende leden van de korpsleiding spreken zich tussen 2013 en 2016 uit over de integratie van informatiesystemen. Deze verloopt volgens hen niet optimaal. In 2015 stelt toenmalig korpschef Gerard Bouman dat de korpsleiding, waaronder hijzelf, de taak van het integreren van ICT-systemen niet goed heeft ingeschat.²⁷ Ook Janine van den Berg, hoofdcommissaris in de korpsleiding van de politieorganisatie, stelt in 2016 dat de reorganisatie van de Nationale Politie door achterstallig onderhoud en incompatibele ICT-systemen van voormalige korpsen is bemoeilijkt²⁸.

Een groot deel van de sentimenten die betrekking hebben op personeelszaken worden door de korpsleiding in een later stadium van de reorganisatie geuit. Zo richten leden van de korpsleiding zich in 2015 en 2016 specifiek op de uitstroom van hoger opgeleide specialisten en het diversiteitsbeleid binnen de politieorganisatie. Zo wordt de chef van de Landelijke Eenheid, Janine van den Berg, in 2016 door de politiebond ACP gewezen op de uitstroom van een groot aantal hoogopgeleide specialisten, die mede door een 'afrekencultuur' de politieorganisatie verlaten. Van den Berg stelt in een reactie dat *“de personele reorganisatie, de veranderende werkzaamheden en aanpassingen van personele regelingen”* bij verschillende afdeling tot *“spanningen en zorgen”* hebben geleid, die niet *“van de ene op de andere dag”* door de korpsleiding kunnen worden weggenomen.²⁹ In 2015 en 2016 benadrukten korpschefs en verschillende leden van de korpsleiding het belang van een divers personeelsbestand. In 2016 stelt Martin Sitalsing, oud-korpschef van Twente en adviseur van de korpsleiding dat *“de Nationale Politie een onaantrekkelijke werkgever is*

²² FOK! (2014). “Politie plukt vruchten van reorganisatie.” Geplaatst op 13-12-2014.

²³ Tijdschrift voor de Politie (2015). “Het gaat altijd over de macht.” Jaargang 77, nummer 10, pagina 6.

²⁴ Tijdschrift voor de Politie (2013). “Hou lokaal voeling met de burger.” Jaargang 75, nummer 3, pagina 27.

²⁵ Telegraaf (2016). “Afbraak van beveiliging beu.” 6 mei 2016.

²⁶ Volkskrant (2016). “Nieuwe politiechef geeft agenten weer de ruimte.” 29 februari 2016.

²⁷ Tijdschrift voor de Politie (2015). “Het gaat altijd over de macht.” Jaargang 17, nummer 10, pagina 15.

²⁸ Volkskrant (2016) ‘Ik vertik het om op te geven.’ 2 april 2016.

²⁹ De Telegraaf (2016) “Slimmerds weg.” 20 juni 2016.

voor allochtonen. (...) Allochtonen voelen zich er niet welkom. De cultuur is er onvoldoende ontvankelijk voor.”³⁰

Structuur

Binnen het onderwerp structuur wordt het merendeel van de sentimenten geuit over de eenheid van de politieorganisatie. Deze uitingen zijn positief van aard. Politiechef Henk van Essen omschrijft de meerwaarde van de structuur van de Nationale Politie dat de bedrijfsvoering en operationele samenwerking eenduidiger georganiseerd zijn. Dankzij de eenheidsvorm bespreken regionale politie-eenheden gezamenlijk het nationaal veiligheidsbeeld. Van Essen pleit echter voor een *“eenheid zonder er een eenheidsworst van te maken.”*³¹ Korpschef Gerard Bouman stelt in 2014 dat de integratie van politiestructuren tussen voormalige korpsen van toegevoegde waarde is voor de informatiedeling. Politie-medewerkers binnen verschillende korpsen zijn dankzij de gecentraliseerde systemen beter op de hoogte van elkaars werk.³²

Besluitvorming

Uitingen van de korpsleiding die betrekking hebben op besluitvormingsprocessen binnen de Nationale Politie spitsen zich met name toe op de afstemming tussen eenheids- en landelijk niveau. Deze sentimenten zijn neutraal, dan wel positief van aard.

In 2013 merkt Henk van Essen (eenheid Den Haag) op dat de nieuwe inrichting van het politiebesteding een andere manier van besluitvorming vergt dan voorheen. Van Essen ervaart de noodzaak om zaken die voorheen op korpsniveau werden uitgewerkt, nu op nationaal niveau moeten worden afgestemd. Dit schuurt, hoewel Van Essen stelt dat dit bij het transitieproces hoort.³³ Oscar Dros (eenheid Noord-Nederland) ervaart de nieuwe structuur als een ‘verademing.’ Waar besluiten voorheen moesten worden afgestemd met 26 losse korpsen, ervaart Dros het ‘landelijke spoor’ als prettig. Tegelijkertijd stelt Dros dat de afstemming op nationaal niveau er toe leidt dat hij als eenheidschef van Noord-Nederland minder vaak aanwezig kan zijn in zijn eigen eenheid.³⁴ Frans van Haarlem, directeur van het Politiedienstencentrum, stelt in 2014 dat de organisatie nog zoekende is naar *“andere besturingsmodellen”* waarin vastgelegd wordt welke beslissingen aan de korpsleiding op nationaal niveau moeten worden overgelaten, en welke beslissingen door lagere leidinggevendenden kunnen worden genomen.³⁵

³⁰ De Telegraaf (2016). “De politie is veel te blank.” 23 juni 2016.

³¹ Tijdschrift voor de Politie (2013). “Hou lokaal voeling met de burger.” Jaargang 75, nummer 3, pagina 27.

³² FOK! (2014). “Politie plukt vruchten van reorganisatie.” Geplaatst op 13-12-2014.

³³ Tijdschrift voor de Politie (2013). “Hou lokaal voeling met de burger.” Jaargang 75, nummer 3, pagina 27.

³⁴ Tijdschrift voor de Politie (2013) “Zijn we al bijna vergeten hoe het was?” Jaargang 75, nummer 5, pagina 23.

³⁵ Tijdschrift voor de Politie (2014). “Die schaalgrootte, daar is men bij de politie nog niet aan gewend.” Jaargang 76, nummer 4, pagina 13.

Algemene presentatie van de Nationale Politie

Naast sentimenten die specifiek over het beheer, de structuur en de besluitvormingsprocessen binnen de politieorganisatie gaan, zijn door de korpsleiding tussen 2013 en 2016 verschillende uitingen gedaan over de presentatie van de Nationale Politie in algemene zin. Plaatsvervangend korpschef Ruud Bik stelt in 2013 trots te zijn op de ‘geruisloze overgang’ naar het nationale korps, zonder grote interne spanningen of discussies binnen de politiek of media.³⁶ Henk van Essen (eenheid Den Haag) stelt in 2013 dat de positionering van de politie binnen de samenleving al veranderd is.³⁷ In 2015 stelt korpschef Gerard Bouman bij de aankondiging van zijn aftreden dat “*de politie volstrekt onrecht wordt aangedaan*” als men zegt dat het slecht gaat met de organisatie.³⁸ De voormalig korpschef benadrukt dat de operationele prestaties gelijk zijn gebleven of zelfs verbeterd, terwijl het reorganisatieproces nog gaande is.³⁹

Aard sentimenten

De gecodeerde sentimenten laten een gebalanceerd beeld zien van positieve, negatieve en neutrale uitingen over bestuurlijke governance van de Nationale Politie. Dit geldt ook voor uitingen die door de korpsleiding gedaan zijn op *overige thema’s*. Op het onderzoeksthema *maatschappelijke inbedding* zijn de verhoudingen ongelijk – 0% van de gecodeerde sentimenten is negatief van aard, 56% van de sentimenten is neutraal van aard en 44% van de sentimenten is positief van aard.

Uit gecodeerde fragmenten komt naar voren dat leden van de korpsleiding en chefs op decentraal niveau de politieorganisatie tussen 2013 en 2016 nog als een ‘*organisatie in transitie zien*’ die nog niet beoordeeld kan worden als volwassen organisatie. Tegelijkertijd stellen meerdere stafleden dat dit in de praktijk juist wel gebeurt. Zo stelt de chef van de Landelijke Eenheid Janine van den Berg: “*het kan allemaal beter, dat weet ik ook wel (...) Het verbaast me dat iedereen verwacht dat je na drie jaar al als een volwassen organisatie functioneert.*”⁴⁰

Politiemedewerkers

Onder politiemedewerkers wordt een meerderheid van de sentimenten geuit over bestuurlijke governance (77%). Daarnaast gaat 8% van de uitingen over maatschappelijke inbedding en heeft 15% van de uitingen betrekking op overige thema’s. Van de categorieën die onder bestuurlijke governance vallen, spreken politiemedewerkers zich het vaakst uit over beheerszaken (62%) en de structuur van de Nationale Politie (24%).

³⁶ Tijdschrift voor de Politie (2013). “Politiemensen hebben een boegbeeld nodig.” Jaargang 75, nummer 2, pagina 13.

³⁷ Tijdschrift voor de Politie (2013). “Hou lokaal voeling met de burger.” Jaargang 75, nummer 3, pagina 27.

³⁸ Telegraaf (2015). “Misplaatst om over mislukking te praten.” 2 oktober 2015.

³⁹ Tijdschrift voor de Politie (2015). “Het gaat altijd over de macht.” Jaargang 17, nummer 10, pagina 15.

⁴⁰ Telegraaf (2016). “Ik vertik het om op te geven.” 2 april 2016.

Beheer

Met betrekking tot beheer worden onder politiemedewerkers en de vakbonden die hen vertegenwoordigen de meeste sentimenten geuit over personeelszaken, de allocatie van medewerkers en middelen, de bedrijfsvoering en de uitrusting van politiepersoneel.

Onder politiemedewerkers worden met name zorgen geuit over het verloop van de reorganisatie en de impact daarvan op politiemedewerkers. In 2013 uit ACP-voorzitter Gerrit van de Kamp zijn zorgen over de wijze waarop de politietop *“op onaanvaardbare wijze aan het voorsorteren is.”* Afdelingen worden gereorganiseerd, en personeel wordt herplaatst naar nieuwe functies.⁴¹ Gedurende het verloop van de reorganisatie worden door politiemedewerkers negatieve sentimenten geuit over de traagheid van de transitie en de onzekerheid die daarmee gepaard gaat.⁴² Politiemedewerkers zijn het niet altijd eens met de nieuwe functie waarin zij worden geplaatst of zijn ontevreden over een gebrek aan doorgroeimogelijkheden. Ook heeft de concentratie van ondersteunende diensten in Zwolle, Rotterdam en Eindhoven ertoe geleid dat medewerkers die voorheen dicht bij huis werkten, nu te maken krijgen met een langere reistijd.⁴³ De vakbonden merken op dat de transitie naar een nieuwe politieorganisatie een grote druk heeft gelegd op de loyaliteit van het politiepersoneel. Dit is volgens hen terug te zien in een toename van het ziekteverzuim.⁴⁴ Tegelijkertijd meldt de politievakbond NPB dat de nieuw gevormde Landelijke Eenheid, die onder meer belegd is met de aanpak van georganiseerde misdaad, cyber crime en anti-terreuractiviteiten, haar medewerkers *“mond dood maakt,”* hun talenten onbenut laat en weigert interne misstanden aan te pakken.⁴⁵

Een tweede punt van aandacht vormt de allocatie van politiemedewerkers. Tussen 2013 en 2016 hebben de politiebonden negatieve sentimenten geuit over de verdeling van wijkagenten over stedelijke en landelijke gebieden, de nadruk op opsporing ten koste van handhaving en de capaciteit van de Nationale Politie in het algemeen. In 2014 kaartten politiemedewerkers uit landelijke gebieden bij Tweede Kamerlid Oskam (CDA) hun zorgen over het gebrek aan capaciteit om in de eigen regio onderzoek te doen naar lokale misdrijven aan. Zij stellen dat zij met de komst van de Nationale Politie vaker bijstand moeten verlenen aan grotere onderzoeken.⁴⁶ Ook worden wijkagenten door nieuwe opschalingsmogelijkheden vaker opgeroepen om bijstand te verlenen bij incidenten en grootschalige evenementen, waardoor zij minder zichtbaar zijn in hun wijk.⁴⁷ Tenslotte leggen bezuinigingen op de politie en toegenomen taken die gerelateerd zijn aan de

⁴¹ Volkskrant (2013) *“Minder versplintering, ook minder bureaucratie?”* 3 januari 2013.

⁴² De Politie (2015). *“Nieuwe Politie-cao in de maak.”* Jaargang 71, nummer 1, pagina 4.

⁴³ Volkskrant (2015) *“Weinig vertrouwen in politietop.”* 22 april 2015.

⁴⁴ De Politie (2016). *“Tot ziens!”* Jaargang 72, nummer 2, mei 2016.

⁴⁵ De Telegraaf (2016) *“Slimmerds weg.”* 20 juni 2016.

⁴⁶ Telegraaf (2014). *“Prioriteiten recherche in regio; veel lokale misdrijven moeten blijven liggen.”* 9 oktober 2014.

⁴⁷ Telegraaf (2015). *“Wijkagent komt niet toe aan werk in wijk; burgers raken hun ‘aanspreekpunt’ kwijt.”* 9 maart 2015.

instroom van asielzoekers en de terreurdreiging volgens de politiebonden een hoge druk op de beschikbare capaciteit van de politie.⁴⁸

Over de bedrijfsvoering van de Nationale Politie worden door politiemedewerkers met name sentimenten geuit over de komst van het Politiedienstencentrum (PDC) en haar taak in het leveren van materiaal aan de eenheden. Gerrit van de Kamp (ACP) stelt dat de komst van het PDC geleid heeft tot *“administratieve rompslomp en ergernis.”*⁴⁹ Goederen worden te laat geleverd, wat tot gevolg heeft dat specialistische diensten die afhankelijk zijn van bijvoorbeeld specifieke chemicaliën en andere materialen hun diensten niet goed kunnen uitvoeren.⁵⁰ Ook uit Politiebond ACP zich negatief over de afstemming tussen de inrichtingsplannen van de eenheden binnen de Nationale Politie en het PDC.⁵¹

Een derde punt van aandacht vormt de uitrusting van politiepersoneel onder de nieuwe politieorganisatie. Volgens vakbond ACP brengen terreurdreigingen de noodzaak met zich mee om wijkagenten beter te bewapenen en beter op te leiden om met deze dreigingen om te gaan.⁵²

Structuur

Medewerkers die zich uitspreken over de structuur van de politieorganisatie uiten de meeste sentimenten over coördinatie en sturing, de organisatiestructuur van de Nationale Politie en de inrichting en bekleding van sleutelfuncties.

In 2015 stelt de NPB dat de sturing op de nieuwe politieorganisatie niet optimaal is – volgens de NPB heeft de Nationale Politie door een gebrek aan voldoende personeel de transitie van een decentrale organisatiestructuur naar een centrale, grootschalige organisatie niet goed kunnen maken.⁵³ Een politiemedewerker stelt dat werkprocessen *“in de stroop gevallen zijn,”* het niet duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en daardoor beslissingen worden uitgesteld of niet worden genomen.⁵⁴

De nieuwe organisatiestructuur van de Nationale Politie werd in 2013 door de politiebonden kritisch gevolgd. Bondsblad ‘De Politie’ stelde in 2013: *“wij zijn niet tegen het idee van een Nationale Politie, maar hadden en hebben nog steeds serieuze bedenkingen bij het ontwikkelde bouwplan.”*⁵⁵ Deze bedenkingen richten zich met name op de beoogde efficiëncyslag van de nieuwe organisatiestructuur en de centralisatie van de macht over de politieorganisatie. Over de beoogde winst op het vlak van efficiency rapporteerde De Politie in 2014 dat zij vreest voor *“een toenemend aantal organisatorische haperingen. Daardoor zal de kwaliteit van de politiezorg ook in de toekomst te veel afhankelijk zal blijven van de loyaliteit en toewijding van de medewerkers, met alle negatieve gevolgen van dien voor hun*

⁴⁸ Telegraaf (2015). “Politietop klaagt over forse toename van taken.” 3 februari 2015.

⁴⁹ Volkskrant (2015). “Talloze hobbels op weg naar Nationale Politie.” 2 juni 2015.

⁵⁰ Politiebericht (2013). “Vak in beeld.” Juli 2013, nummer 2, pagina 29.

⁵¹ Politiebericht (2013). “Naar een socialer inrichtingsplan PDC.” Oktober 2013, nummer 3, pagina 19.

⁵² Volkskrant (2015). “Voor ‘urban warfare’ is de Nederlandse wijkagent niet opgeleid.” 15 januari 2015.

⁵³ De Politie (2015). “Koerswendingen.” Mei 2015, nummer 3, pagina 2.

⁵⁴ De Politie (2015).

⁵⁵ De Politie (2013). “Zorgelijke tijden.” Jaargang 69, nummer 1, pagina 2.

*werkplezier, gezondheid en sociale leven.*⁵⁶ Om de omslag van een kleinschalige naar een grootschalige politieorganisatie te maken heeft de organisatie volgens het vakbondsblad te weinig deskundig personeel.⁵⁷

Ook de centrale aansturing van de politieorganisatie wordt door de vakbonden kritisch gevolgd. Met het aftreden van korpschef Bouman en de komst van korpschef Akerboom stelt vakbondsblad *De Politie* "opgelucht" te zijn met de belofte van de nieuwe korpschef om meer ruimte te geven aan politiemedewerkers. Desalniettemin schrijft een columnist: *"ik heb de centralisatie van de macht over de politieorganisatie met argwaan gadeslagen. Alle macht bij één korpschef en één minister, daar heb ik nog altijd mijn bedenkingen bij."*⁵⁸ Een zorg die met deze argwaan samenhangt, is de zorg dat de centrale aansturing van de Nationale Politie er toe leidt dat prioriteit wordt gegeven aan taken die politiek goed scoren. De NPB stelt dat de aandacht van de politie voor opsporing, handhaving en hulpverlening door deze aansturing minder gelijk verdeeld wordt.⁵⁹

De sentimenten onder politiepersoneel over de bekleding en inrichting van sleutelfuncties richt zich met name op de verbinding tussen de korpsleiding en het politiepersoneel. Volgens Han Busker (politiebond NPB) stellen vakbondsleden dat de kloof tussen de leiding en de werkvloer *"onoverbrugbaar is geworden."*⁶⁰ In 2015 meldt de Volkskrant dat de politiebonden geen vertrouwen hebben in de korpsleiding.⁶¹

Algemene presentatie Nationale Politie

In tegenstelling tot de sentimenten die door leden van de korpsleiding worden geuit over de algemene presentatie van de Nationale Politie is een groot aantal uitingen van vakbondsleden negatief van aard. In 2016 stelt *De Politie*: *"Zes jaar later is er alle reden om je af te vragen of dat eigenlijk wel zo'n goed besluit is geweest. En of die door de politiek opgelegde snelheid wel tot de meest verstandige aanpak heeft geleid."*⁶² De vakbond haalt daarbij een aantal misstanden aan die landelijke publiciteit hebben gekregen, zoals de overbelasting van de meldkamers, de zichtbaarheid van wijkagenten, de beschikbaarheid van moderne apparatuur, het functioneren van de basisteams en het hoge ziekteverzuim onder politiepersoneel.⁶³ In een terugblik op de reorganisatie in 2015 besteedt *De Politie* aandacht aan een survey die onder vakbondsleden is uitgezet. Volgens *De Politie* laat de respons op deze vragenlijst zien dat vakbondsleden denken dat de komst van de Nationale Politie gepaard gaat met een hogere prestatiedruk en een grotere administratieve last.

⁵⁶ De Politie (2014). "PDC bedreiging voor kwaliteit ondersteuning." Jaargang 70, nummer 2, pagina 22.

⁵⁷ De Politie (2015). "Koerswijzigingen." Jaargang 71, nummer 3, pagina 2.

⁵⁸ De Politie (2016). "Sympathiek, die Akerboom!" Jaargang 72, nummer 2, pagina 25.

⁵⁹ De Politie (2016). "Tot ziens!" Jaargang 72, nummer 3, pagina 2.

⁶⁰ Volkskrant (2015). "'Blauwe baas' Bouman heeft imago van botterik." 22 april 2015.

⁶¹ Volkskrant (2015). "Talloze hobbels op weg naar Nationale Politie." 2 juni 2015.

⁶² De Politie (2016). "Politieke keuzes." Jaargang 72, nummer 5, pagina 2.

⁶³ De Politie (2016). "Politieke keuzes." Jaargang 72, nummer 5, pagina 2.

Daarnaast gaat de reorganisatie ten koste van de arbeidsmotivatie, de collegiale vertrouwdeheid en de personele ondersteuning.⁶⁴

Aard sentimenten

De aard van de uitingen van politiemedewerkers is **negatief**. Over de gehele linie – bestuurlijke governance, maatschappelijke inbedding, overige thema's – overstijgt het aantal negatieve uitingen het aantal positieve en neutrale sentimenten.

Onder politiemedewerkers zijn sentimenten meer verspreid over verschillende onderwerpen dan bij de korpsleiding. Om die reden kan een 'top-5' slechts een beperkt beeld geven van de onderwerpen die door politiemedewerkers worden besproken. Een groot gedeelte van de uitingen hebben betrekking op onderwerpen die eerder genoemd zijn – personeelszaken, coördinatie en sturing, de allocatie van personeel en middelen, en de organisatiestructuur. Daarnaast komen onderwerpen als leiderschap, bedrijfsvoering, de algemene presentatie van de politie, en de cultuur van de organisatie aan bod.

Politieorganisatie algemeen

In totaal zijn 13 sentimenten gevonden die geuit zijn door de politieorganisatie als geheel, via formele woordvoerders. Deze spitsen zich met name toe op zaken die betrekking hebben op bestuurlijke governance en worden geuit in reactie op berichtgeving vanuit de media over de Nationale Politie. Van deze sentimenten is 46% gericht op zaken die aan beheer gerelateerd zijn.

Beheer

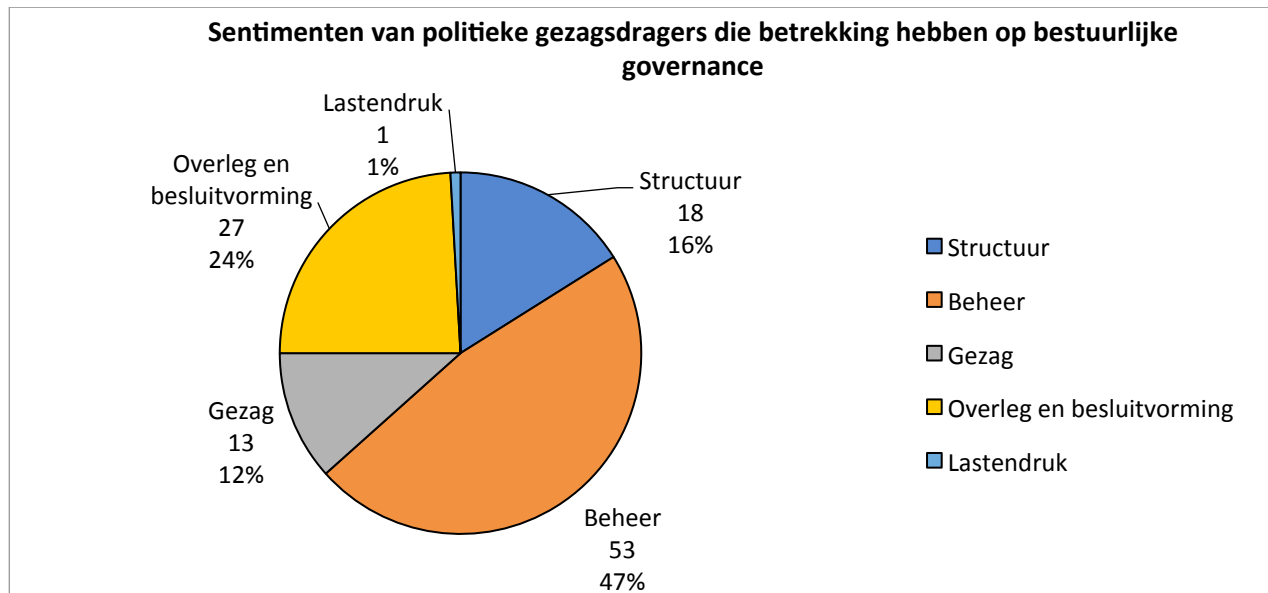
De sentimenten die op beheer betrekking hebben bevatten met name sentimenten die geuit zijn naar aanleiding van incidenten. In de nasleep van terroristische aanslagen in Europese steden in 2015 kondigt de Nationale Politie aan agenten verplicht te stellen een wapen te dragen wanneer zij in uniform naar hun werk reizen. Ook stelt een woordvoerder van de Nationale Politie dat de beveiliging van asielzoekerscentra van invloed zijn op de beschikbare politiecapaciteit. De geuite sentimenten hebben geen directe betrekking op het functioneren van de nieuwe politieorganisatie en zijn neutraal van aard.

4.4 Politieke gezagsdragers

Bij de codering van sentimenten door politieke gezagsdragers is een onderscheid gemaakt tussen de burgemeesters, de minister en diens ambtenarenapparaat, en actoren met een

⁶⁴ De Politie (2015). "Kwaliteit politiewerk lijdt onder reorganisatie." Jaargang 71, nummer 4, pagina 22-24.

controleerende functie. Deze drie groepen vertegenwoordigen vanuit hun positie verschillende belangen, waaruit de verwachting volgt dat deze groepen verschillende sentimenten uiten over het functioneren van het nieuwe politiebestedel. Om die reden worden deze groepen bij de analyse van elkaar onderscheiden. Het grootste thema dat door deze drie groepen besproken wordt, is het thema beheer (47%). Daarnaast worden door deze groepen sentimenten geuit over de overlegvormen binnen de politieorganisatie (24%) en de structuur van de politieorganisatie (16%).



4.4.1. Burgemeesters

In de geselecteerde artikelen zijn 112 sentimenten gecodeerd die door burgemeesters zijn geuit. Van deze sentimenten spitste 71% zich toe op *bestuurlijke governance* en 24% op maatschappelijke inbedding. De overige 5% van de uitingen had betrekking op overige thema's.

Bestuurlijke governance

Van de uitingen die betrekking hebben op bestuurlijke governance gaat 39% over zaken die gerelateerd zijn aan beheer. Ook vormen overleg en besluitvorming, gezag en de structuur van de politieorganisatie besproken thema's.

Beheer

Tussen 2013 en 2016 hebben burgemeesters verschillende sentimenten geuit die ingaan op beheerszaken. Hieronder vallen onder anderen de allocatie van politiepersoneel en (personele) capaciteit.

Sentimenten met betrekking tot *allocatie* spitsen zich toe op de controle van burgemeesters over de inzet van politieagenten, de beschikbaarheid van wijkagenten en de opschaling bij incidenten. Burgemeesters kaartten de controle over de inzet en verdeling van

politiemiddelen als gevolg van de centralisatie van het beheer aan. Zij hebben het gevoel de verantwoordelijkheid over de veiligheid binnen de gemeenten te dragen, zonder de macht en de middelen te hebben om hiervoor zorg te kunnen dragen.⁶⁵ Burgemeesters van kleinere gemeenten in de nabijheid van grote steden stellen dat het voor kleinere gemeenten lastig is om extra capaciteit te krijgen voor de aanpak van criminaliteit. Ook stellen zij dat wijkagenten vaker worden ingezet om noodhulp te verlenen, wat ten koste gaat van de beschikbare tijd om in de wijk te surveilleren.⁶⁶ Dit sentiment wordt echter niet door alle burgemeesters gedeeld. Bernt Schneiders, burgemeester van Haarlem en tevens regioburgemeester, stelt dat het nieuwe bestel de politie in staat stelt gemakkelijker te schuiven met personeel.⁶⁷

Burgemeesters in de eenheid Zeeland-West-Brabant zijn kritisch op de verdeling van wijkagenten bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De burgemeesters van Heusden en Gilze en Rijen stellen dat "criminelen denken in kleinere gemeenten onder de radar van politie en justitie te blijven."⁶⁸ De Nationale Politie is volgens hen te sterk gericht op de aanpak van drugscriminaliteit binnen de grote steden, wat ten koste gaat van de zichtbaarheid van de politie in de landelijke gebieden.⁶⁹ Met de sluiting van politiebureaus in deze dorpen gaat bovendien kennis die wijkagenten hebben over wat op lokaal niveau speelt, verloren.⁷⁰ De burgemeesters van Losser, Oldenzaal, Dinkelland en Tubbergen pleitten in een brief in 2016 voor een uitbreiding van het aantal politieauto's in hun regio. Met het sluiten van politiebureaus in deze regio worden agenten geacht mobieler te zijn, zonder dat er voldoende materieel beschikbaar is.⁷¹

De uitingen van burgemeesters over de allocatie van politiepersoneel hangen samen met hun uitingen over het totaal aan beschikbare *capaciteit*. Bernt Schneiders, burgemeester van Haarlem, stelde in 2015 dat de capaciteit van de Nationale Politie met de verhoogde instroom van migranten onder druk is komen te staan. Onno Hoes, voormalig burgemeester van Maastricht, stelt echter dat de komst van de Nationale Politie het gemakkelijker heeft gemaakt om capaciteit van andere eenheden te verkrijgen. De burgemeester stelt echter dat het geheel aan capaciteit niet voldoende is en er veel behoefte is aan meer politiekrachten.⁷² Theo Weterings, burgemeester van Haarlemmermeer, stelt daarnaast in het *Tijdschrift voor de Politie* dat de capaciteit van wijkagenten niet dekkend is volgens de norm van 1 agent op 5000 burgers.⁷³ Een gevaar dat door burgemeesters gezien wordt, is dat de Nationale Politie – bij een tekort aan wijkagenten – taken afstoot naar gemeentelijke BOA's.

⁶⁵ Volkskrant (2016). "Nieuwe politiechef geeft agenten weer de ruimte." 29 februari 2016.

⁶⁶ Volkskrant (2015). "Ik zie mijn hoofd van politie een keer per jaar." 3 juni 2015.

⁶⁷ Burgemeestersblad (2016). "Het einde van wijkgebonden politiezorg?" Jaargang 21, nummer 81, pagina 9

⁶⁸ Volkskrant (2013). "Toename drugsoverlast in kleine plaatsen Brabant." 9 december 2013.

⁶⁹ Volkskrant (2013). "Toename drugsoverlast in kleine plaatsen Brabant." 9 december 2013.

⁷⁰ Volkskrant (2013). "Toename drugsoverlast in kleine plaatsen Brabant." 9 december 2013.

⁷¹ Telegraaf (2016). "Autotekort bedreigt Veiligheid platteland: burgemeesters willen meer politiewagens." 29 januari 2016.

⁷² Telegraaf (2015). "Motorgeweld groeit Limburg boven het hoofd; Burgemeester Hoes: 'Meer geld en politie nodig uit Den Haag.'"

⁷³ Tijdschrift voor de Politie (2014). "Consultatie gemeenteraden wordt de lakmoesproef van de Nationale Politie." Jaargang 76, nr. 7, 14

⁷⁴ Volgens burgemeesters moet ervoor gewaakt worden dat iedere gemeente opnieuw een eigen “*gemeentelijk politiekorpsje*” krijgt waarin gemeentelijke BOA’s handhavingstaken uitvoeren.⁷⁵

Overleg en besluitvorming

Burgemeesters die tussen 2013 en 2016 sentimenten hebben geuit over overleg en besluitvorming, spreken over de mogelijkheid van burgemeesters om invloed uit te oefenen op besluitvorming. Ook uitten zij hun mening over de verschillende overlegstructuren binnen het nieuwe bestel, met specifieke aandacht voor het driehoeksoverleg.

De burgemeesters geven verschillende signalen af over hun tevredenheid met de Nationale Politie wanneer het gaat om besluitvorming. Zo stelt Jos Wienen dat het binnen het nieuwe politiebestedel niet mogelijk is voor burgemeesters om in overleg met lokale politiechefs extra wijkagenten in te zetten als de situatie hiertoe nijpt.⁷⁶ Ook Bernt Schneiders stelt dat hij de mogelijkheid mist om op lokaal of regionaal niveau te kunnen ‘schipperen.’ Hij stelt dat de centralisatie van beheer het gezag van het lokale bestuur beïnvloedt, omdat van bovenaf bepaald wordt wat de inzet van personeel en dienstauto’s is, wat de aanrijtijden zijn en hoeveel politiebureaus worden bemand.⁷⁷ Dit sentiment speelt met name in landelijke gebieden. De kleinschalige inrichting van het vorige bestel stelde burgemeesters in staat vaker te overleggen met het OM en de politie. Volgens burgemeester Nienhuis, gemeente Landsmeer, is het moeilijk om serieuze veiligheidszaken die de pet van de wijkagent te boven gaan, aan te kaarten. Dit heeft er volgens Nienhuis deels mee te maken dat zowel het OM als de politie terug kunnen vallen op een nationaal georganiseerd netwerk, terwijl dit niet geldt voor het lokale bestuur.⁷⁸ Over de rol van de regioburgemeester in de besluitvorming op eenheidsniveau stelt Bernt Schneiders dat zijn functie van waarde is om te zorgen voor een bundeling van de lokale belangen van burgemeesters, om op die manier de positie van het gezag ten opzichte van het politie-apparaat en het Openbaar Ministerie in balans te houden. De rol van de regioburgemeester is echter volgens Schneiders bescheidener en vrijblijvender dan de rol van de korpsbeheerder in het vorige bestel.⁷⁹

Driehoek / overleg

Burgemeester Weterings (Haarlemmermeer) stelt dat de eerste ervaringen met het driehoeksoverleg wisselend zijn. Een prettige bijkomstigheid van de centralisatie van het beheer is volgens Weterings dat binnen de driehoek meer op inhoud gestuurd wordt. Hoewel Weterings stelt dat deze ervaring per driehoek kan verschillen, stelt hij uit eigen ervaring meer met veiligheidsvraagstukken bezig te zijn dan in het vorige bestel. De

⁷⁴ Burgemeestersblad (2016). “Het einde van wijkgebonden politiezorg?” Jaargang 21, nummer 81, pagina 9

⁷⁵ Burgemeestersblad (2016). “Het einde van wijkgebonden politiezorg?” Jaargang 21, nummer 81, pagina 9

⁷⁶ Tijdschrift voor de Politie (2016). “Het kabinet geeft wisselende signalen af, buitengewoon kwalijk.” Jaargang 78, nr. 5, pagina 10.

⁷⁷ Burgemeestersblad (2016). “Het einde van wijkgebonden politiezorg?” Jaargang 81, juni 2016, pagina 9.

⁷⁸ Volkskrant (2015). “Ik zie mijn hoofd van politie een keer per jaar.” 3 juni 2015.

⁷⁹ Burgemeestersblad (2016). “Het einde van wijkgebonden politiezorg?” Jaargang 81, juni 2016, pagina 9.

driehoeksoverleggen stellen burgemeesters, de politie en het OM in staat om een goede verstandhouding te vormen en samen lokale veiligheidsprioriteiten in te vullen.⁸⁰ Het gevaar daarvan is echter dat de burgemeester zich vaker bezighoudt met de aanpak van ondermijning en als “voorzitter en regisseur” daarin optreedt. Daarmee wordt de burgemeester een bekend gezicht – in tegenstelling tot de ‘anonieme’ officier van justitie – in de aanpak van georganiseerde criminaliteit, met veiligheidsconsequenties van dien.⁸¹

Gezag

Over de positie van het lokale gezag uiten burgemeesters zowel positieve als negatieve sentimenten. Burgemeester Marja van der Tas (Steenwijkerland) stelt ‘tevreden’ te zijn over het verloop van de reorganisatie en de impact daarvan op haar gezag. Zij voelt zich als burgemeester niet in haar gezag beknot. De politieposten in haar gemeente zijn gebleven, net als de samenwerking die de gemeente met de politie had om op lokaal niveau te handhaven. De basispolitiezorg is volgens de burgemeester in Steenwijkerland goed gebleven. Burgemeester Van der Tas uit wel haar zorgen over de kwaliteit van de ICT en de researchcapaciteit.⁸²

Andere burgemeesters stellen wel degelijk aan gezag te hebben ingeboet. De burgemeester van Middelburg, Harald Bergmann, vindt dat de centralisatie van het beheer, en de daaraan gekoppelde capaciteitsvraagstukken, de gezagspositie van burgemeesters beïnvloedt. Hij stelt dat burgemeesters sterk afhankelijk worden van het personeel en materieel dat zij van bovenaf verkrijgen, terwijl de Nationale Politie volgens Bergmann zou moeten luisteren naar wat men op lokaal niveau nodig heeft en daar flexibel op moeten inspelen. Om die reden is het noodzakelijk om een aantal beheerstaken opnieuw te decentraliseren naar de districten of basisteams. Hij stelt: *“we hebben meer ruimte nodig om ons beleid ook inhoudelijk meer vorm te geven.”*⁸³

Met het herijkingsplan van de Nationale Politie in 2015 wordt beoogd de burgemeesters meer zeggenschap te geven over de inzet van politiediensten, waarbij zij sterker betrokken worden bij beleids- en beheervraagstukken. Bernt Schneiders, burgemeester van Haarlem, vindt deze ontwikkeling *‘een goede zaak.’*⁸⁴

Structuur

Sentimenten van burgemeesters die betrekking hebben op de structuur van het nieuwe politiebesteding zijn gericht op de ministeriële aansturing van de politieorganisatie. Ruud van Bennekom, directeur van het Genootschap van Burgemeesters, stelt in 2014: *“het voelt toch raar dat in Den Haag de minister die het openbaar bestuur behartigt niet meer over de*

⁸⁰ Tijdschrift voor de Politie (2014). “Consultatie gemeenteraden wordt de lakmoesproef van de Nationale Politie.” Jaargang 76, nummer 7, pagina 12.

⁸¹ Burgemeestersblad (2015). “Don’t shoot de regisseur.” Jaargang 20, nummer 78, pagina 11.

⁸² Burgemeestersblad (2016). “Het einde van wijkgebonden politiezorg?” Jaargang 21, nummer 81, pagina 9

⁸³ Burgemeestersblad (2016). “Het einde van wijkgebonden politiezorg?” Jaargang 21, nummer 81, pagina 9

⁸⁴ Telegraaf (2015) “Recherche komt kwaliteit te kort: reorganisatie dwarsboomt verbeteren van de opsporing.” 1 september 2015.

*veiligheid gaat.*⁸⁵ Volgens Van Bennekom kent de zorg voor openbare orde en veiligheid een bestuurlijke inbedding. Om die reden vindt Van Bennekom het *“lastig te wennen”* aan de verschuiving van de beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van BZK naar het ministerie van VenJ. Een tweede punt van aandacht vormt de oplegging van veiligheidsprioriteiten vanaf het ministerie naar het lokale niveau. In 2015 kaartten burgemeester Hubert Bruls (Nijmegen) en politiechef Stoffel Heijnsman (Oost-Nederland) hun onmacht aan ten aanzien van de taken en werkzaamheden die de politie vanuit het ministerie van VenJ krijgt opgelegd. Volgens hen krijgt de politie te maken met vele veiligheidsdoelen, terwijl de organisatie gereorganiseerd en ingekrompen wordt.⁸⁶

Maatschappelijke inbedding

Ongeveer een kwart van de sentimenten die door burgemeesters zijn geuit over het functioneren van de Nationale Politie is gericht op de maatschappelijke inbedding van de politieorganisatie. Binnen dit centrale onderzoeksthema spreken burgemeesters zich met name uit over de samenwerking van de politie met overheidsorganisaties en de betrokkenheid van de politie op lokaal niveau. Burgemeesters spreken zich minder duidelijk positief of negatief uit over het politiestel. Van de gecodeerde sentimenten is 46% negatief van aard; 37% was neutraal van aard en 17% was positief van aard.

Samenwerking

Volgens burgemeester Schneiders (Haarlem; Bloemendaal) is de structuur van de Nationale Politie - los van problematiek rondom het reorganisatieproces - beter toegesneden op samenwerking met partners in de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit.⁸⁷ Terwijl de bekostiging van het vorige politiestel meer toegesneden was op de aanpak van zichtbare criminaliteit, waaronder inbraken en winkeldiefstallen, is het nationale bestel beter uitgerust voor de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit. In de stad Den Haag merkte oud-burgemeester Van Aartsen op dat de samenwerking tussen gemeente, politie, OM, het Veiligheidshuis, jeugdzorg, scholen en welzijnswerk effectief is geweest in de aanpak van criminele jeugdnetwerken in de stad.

Een ander punt van aandacht op het gebied van samenwerking is de relatie tussen de Nationale Politie en de gemeentelijke BOA's. Burgemeester Weterings (Haarlemmermeer) stelt dat de BOA's in de gemeenten uiteenlopende functies hebben, van handhaving tot buurtcoaching. Dat heeft volgens de burgemeester geleid tot klachten vanuit de Nationale Politie, die liever één lijn ziet in de inzet van BOA's. Weterings stelt dat gemeenten op zoek zijn naar een goede samenwerking en een passende taakverdeling tussen politie en gemeentelijke handhavers. Daarin ziet hij een groot risico in de rol van de Nationale Politie in de sturing van de BOA's; hij stelt dat het risico bestaat dat gemeentelijk geld gebruikt wordt om politietaken uit te voeren.⁸⁸

⁸⁵ Burgemeestersblad (2014). "Bestuur en veiligheid." Jaargang 19, nummer 74, pagina 3.

⁸⁶ Telegraaf (2015). "Politietop klaagt over forse toename van taken." 3 februari 2014.

⁸⁷

⁸⁸ Tijdschrift voor de Politie (2014). "Consultatie gemeenteraden wordt de lakmoesproef van de Nationale Politie." Jaargang 76, nummer 7, pagina 12.

Burgerbetrokkenheid

Burgemeesters hebben tussen 2013 en 2016 sentimenten geuit over (verwachte) voordelen en aandachtspunten van de Nationale Politie voor de invulling van lokale prioriteiten en de aansluiting van politiediensten op het lokale bestuur. In 2014 stelt burgemeester Weterings (Haarlemmermeer) dat zijn ervaringen met het nieuwe politiebestedel wisselend zijn. Hoewel de ervaringen van burgemeesters kunnen verschillen, stelt Weterings dat hij via het driehoeksoverleg goed in staat is om, in samenwerking met de politie en de officier van justitie lokale prioriteiten in te vullen. Dit heeft er deels mee te maken dat de centralisatie van beheer ertoe leidt dat de aandacht op lokaal niveau direct verschuift naar de inhoud van het veiligheidsbeleid.⁸⁹

Burgemeester Nienhuis (Landsmeer) stelt echter dat het met de komst van de Nationale Politie juist lastiger geworden is om voldoende aandacht te krijgen voor lokale problemen. Volgens Nienhuis vormt het regionale meerjarenplan voor veiligheid een opstapeling van lokale integrale veiligheidsplannen. De stapeling van 38 verschillende veiligheidsplannen in het regionaal college in haar regio zorgt ervoor dat het lastiger geworden is om lokale problemen aan te pakken.⁹⁰

Regioburgemeester Bernt Schneiders uit zijn zorgen over de gevolgen van de Nationale Politie voor de wijkgebonden politiezorg. Met andere regioburgemeesters schreef hij in 2016 een pleidooi voor het behoud daarvan.⁹¹

Lokale zichtbaarheid

Tussen 2013 en 2016 hebben burgemeesters zich met name kritisch opgesteld tegenover de lokale zichtbaarheid van de Nationale Politie. Voormalig burgemeester van Maastricht, Onno Hoes, stelt dat het aantal dienders afneemt, terwijl de criminaliteit complexer wordt. De inzet van researchcapaciteit om deze criminaliteit op te sporen moet volgens Hoes niet ten koste gaan van de inzet van wijkagenten.⁹² Volgens burgemeester Weterings (Haarlemmermeer) is de lokale zichtbaarheid met de komst van de Nationale Politie afgenomen, omdat teamchefs anderhalf jaar na de reorganisatie nog niet zijn benoemd. Hij stelt dat de norm van één wijkagent op 5000 burgers in grote delen van het land niet wordt behaald, terwijl wijkagenten een spilfunctie zouden moeten vervullen in de aanpak van overlast in wijken en buurten.⁹³

⁸⁹ Tijdschrift voor de Politie (2014). "Consultatie gemeenteraden wordt de lakmoesproef van de Nationale Politie." Jaargang 76, nummer 7, pagina 12.

⁹⁰ Volkskrant (2015). "Ik zie mijn hoofd van politie een keer per jaar." 3 juni 2015.

⁹¹ Burgemeestersblad (2016). "Het einde van wijkgebonden politiezorg?" Jaargang 81, juni 2016, pagina 9.

⁹² Telegraaf (2014). "Onno Hoes: ik zit nog steeds rechtovereind." Geplaagde burgemeester van Maastricht weet zeker dat hij op dit moment de juiste koers vaart.' 25 november 2014.

⁹³ Tijdschrift voor de Politie (2014). "Consultatie gemeenteraden wordt de lakmoesproef van de Nationale Politie." Jaargang 76, nummer 7, pagina 12.

4.5. Minister en ambtenarenapparaat

In totaal zijn 25 sentimenten geteld die in de periode 2013-2016 door de minister en/of zijn ambtenarenapparaat zijn geuit in de betrokken bronnen. Van deze uitingen spitst een meerderheid zich toe op bestuurlijke governance. Zeven sentimenten hebben betrekking op overige onderwerpen.

4.5.1. Beheer

De meeste sentimenten van deze doelgroep die betrekking hebben op bestuurlijke governance, spitsen zich toe op beheerszaken. De secretaris-generaal op het departement van VenJ, Pieter Cloo, stelt in 2013 dat de grootste winst van de nieuwe politieorganisatie zit in de centralisatie van de bedrijfsvoering. De secretaris-generaal stelt echter ook dat de zijinstroom van medewerkers noodzakelijk is om de kwaliteit van het leidinggevend personeel te vergroten, omdat het kennisniveau van leidinggevendenden binnen de organisatie niet altijd voldoende is om onderdelen van de bedrijfsvoering te reorganiseren. Daarnaast stelt hij dat de omvorming van 26 ICT-systemen tot één uniform ICT-systeem in de eerste fasen van de reorganisatie problemen oplevert.⁹⁴ Ook de invulling van politiefuncties in het nieuwe bestel loopt in de eerste jaren van de reorganisatie niet zonder problemen. Zo stelt de minister van VenJ in 2015 dat vacatures op belangrijke onderdelen van de recherche- en informatiedienst nog niet ingevuld zijn.⁹⁵

4.5.2. Structuur

Over de structuur van de nieuwe politieorganisatie stelt minister van VenJ Ard van der Steur in 2015 dat de politieorganisatie in haar nieuwe vorm beter toegerust is op de samenwerking tussen eenheden in de aanpak van bovenregionale criminaliteit. Daarnaast stelt de minister dat de reorganisatie geleid heeft tot een betere sturing van de politie en een betere inzet van opsporingscapaciteit.⁹⁶ De verbeterde allocatie van politiemedewerkers naar andere eenheden en de mogelijkheden tot opschaling bij grootschalige evenementen of incidenten vormen voor Van der Steur bewijzen voor het beter functioneren van de nieuwe politieorganisatie in vergelijking met het vorige bestel.⁹⁷ Secretaris-generaal Pieter Cloo stelt daarnaast dat de politieorganisatie in eenduidiger geworden is in de ontwikkeling en implementatie van beleid.⁹⁸ De secretaris-generaal merkt wel op dat de huidige

⁹⁴ Tijdschrift voor de Politie (2013). 'Ken je beperkingen.' Jaargang 75, nummer 1, 2013.

⁹⁵ Opportuun (2015). "Kwaliteit opsporing moet omhoog." Jaargang 21, nummer 4, 2015.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Telegraaf (2015). "Fouten door te laag niveau: interview minister Van der Steur over politiereorganisatie." 1 september 2015.

⁹⁸ Tijdschrift voor de Politie (2013). 'Ken je beperkingen.' Jaargang 75, nummer 1, 2013.

organisatiestructuur, met een grote staf korpsleiding en een fors ambtenarenapparaat op het departement, voor spanningen kan zorgen.⁹⁹

4.5.3. Overige onderwerpen

Naast sentimenten over beheerszaken en de structuur van de nieuwe organisatie, worden door de minister en diens ambtenarenapparaat sentimenten geuit over de expertisebehoefte van de nieuwe politieorganisatie. Volgens minister Van der Steur is de Nationale Politie niet voldoende toegerust op veiligheidsuitdagingen van de toekomst.¹⁰⁰ De kwaliteit van de opsporing is volgens de minister niet voldoende om jihadisme en cybercrime goed aan te pakken. Ook de informatiepositie – intelligence – van de politie is nog niet optimaal. De politie ontbeert daarnaast de expertise om goede criminaliteitsanalyse uit te voeren.¹⁰¹

4.6. Controlerende actoren

Controlerende actoren, waaronder Kamerleden, hebben tussen 2013 en 2016 33 sentimenten geuit over het functioneren van de Nationale Politie. Een meerderheid van deze sentimenten was negatief van aard. 21 Sentimenten hebben betrekking op de bestuurlijke governance van de Nationale Politie. Van deze sentimenten gaat een meerderheid over beheerszaken.

4.6.1. Beheer

Van de sentimenten die betrekking hebben op beheerszaken, richten controlerende actoren zich met name op de allocatie van politiepersoneel en materiaal en op personeelszaken. In 2015 stelt de gemeenteraad van Amsterdam dat de coördinatie van de opsporing rondom moordzaken in de stad onvoldoende functioneert. Politie medewerkers uit andere eenheden worden volgens de gemeenteraad ‘ad-hoc’ ingezet om hun collega’s in de eenheid Amsterdam te ondersteunen. Deze versterking wordt volgens de gemeenteraad onvoldoende gecoördineerd.¹⁰² De problematiek die wordt aangehaald, wordt door voormalig rechercheur Michiel Princen en twee misdaadverslaggevers gekoppeld aan capaciteitsproblemen als gevolg van de reorganisatie van de politie. Op landelijk niveau wordt daarnaast kritiek geuit over de allocatie van politiepersoneel vanuit landelijke

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Telegraaf (2015). “Fouten door te laag niveau; interview minister van der Steur over politiereorganisatie.” 1 september 2015.

¹⁰¹ Telegraaf (2015). “Recherche komt kwaliteit tekort; reorganisatie dwarsboomt verbeteren van de opsporing.” 1 september 2015.

¹⁰² Telegraaf (2015). “Politietop onder vuur in Stopera: kritiek op coördinatie bij oplossen liquidatiegolf.” 21 augustus 2015.

gebieden naar verstedelijkte gebieden. Volgens CDA-Kamerlid Van Toorenborg gaat de capaciteit van politieagenten in grote steden ten koste van dekking in minder bevolkte gebieden.¹⁰³

In de periode 2013-2016 laten leden van de Tweede Kamer zich daarnaast negatief uit over de onderhandelingen tussen de minister, de korpsleiding en de bonden bij de vorming van een nieuw cao voor de Nationale Politie. Achmed Marcouch (PvdA) benadrukt dat langlopende onderhandelingen zorgen voor onrust en onzekerheid bij het politiepersoneel. Peter Oskam (CDA) stelt dat de minister de regie zou moeten nemen in het begeleiden van de cao-onderhandelingen.¹⁰⁴

Daarnaast wordt door Kamerleden negatief gereageerd op de aansturing van de politie door toenmalig minister van VenJ Opstelten. Volgens Kamerleden Oskam (CDA) en Kooiman (SP) dient de minister zich te moeten inzetten voor de zichtbaarheid van agenten op straat en een hogere instroom van aspirant-agenten op de Politieacademie.¹⁰⁵

4.7. Justitiële actoren

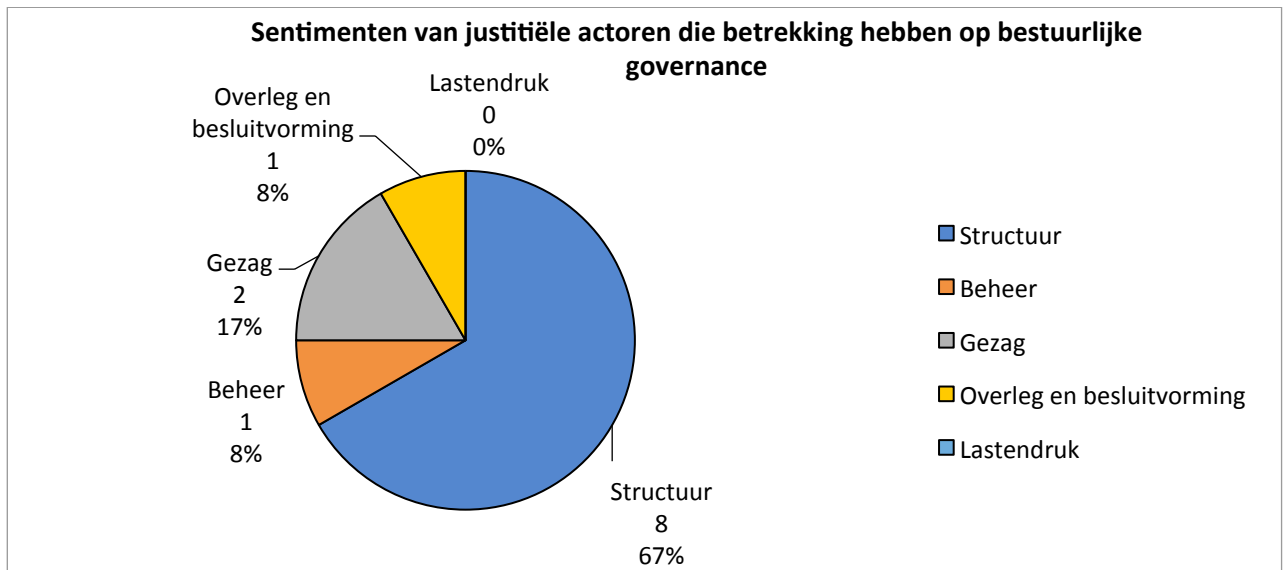
In het kader van de inhoudsanalyse zijn slechts 20 sentimenten gevonden die zijn gait door justitiële actoren. Deze sentimenten hebben met name betrekking op bestuurlijke governance (60%). Daarnaast zijn sentimenten gecodeerd die gaan over maatschappelijke inbedding (35%) of overige onderwerpen (5%).

Van de sentimenten die aan bestuurlijke governance zijn gerelateerd, gaat een meerderheid (67%) over de structuur van de Nationale Politie. Deze sentimenten gaan in op de ministeriële aansturing van de politieorganisatie, de interne coördinatie en sturing van de Nationale Politie en de aanwezigheid van checks and balances in het politiebestedel.

¹⁰³ Telegraaf (2016). "Autotekort bedreigt veiligheid platteland: burgemeesters willen meer politiewagens." 29 januari 2016.

¹⁰⁴ Volkskrant (2015) "Politie, steeds meer een hoofdpijndossier." 12 augustus 2015.

¹⁰⁵ Telegraaf (2014). "Oppositie eist meer en betere dienders." 14 November 2014.



In 2016 benoemt oud-voorzitter van de Hoge Raad Geert Corstens de verhouding tussen veiligheid en justitie “totaal verstoord” en pleit ervoor het beheer over de politieorganisatie terug onder te brengen bij het ministerie van BZK. Corstens stelt dat een machtscheiding uit rechtstatelijk oogpunt gewenst is.¹⁰⁶

Over de bestuurlijke inbedding van de Nationale Politie en de samenwerking tussen het OM en de Nationale Politie stelt een officier van justitie in 2014 dat “de grondstructuur” voor de samenwerking tussen beide partners op orde is, maar dat de personele capaciteit van beide partijen niet optimaal is.¹⁰⁷

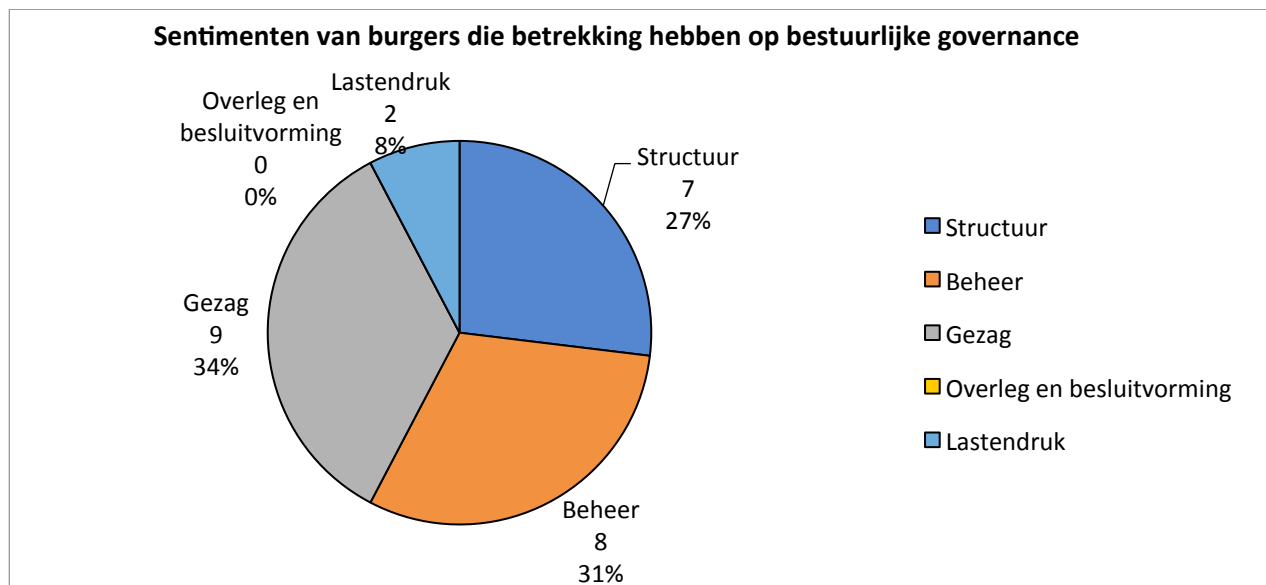
4.8. Burgers

Er zijn in totaal 54 sentimenten gecodeerd die van burgers afkomstig zijn. Een groot deel van deze sentimenten is gericht op bestuurlijke governance (48%). Een kleiner deel richt zich op de maatschappelijke inbedding van de Nationale Politie (32%). Daarnaast zijn sentimenten geuit die betrekking hebben op overige onderwerpen (20%). De meeste sentimenten zijn negatief van aard.

Op het gebied van bestuurlijke governance worden door burgers sentimenten geuit over het gezag (34%), beheerszaken (31%) en de structuur van de politieorganisatie (27%).

¹⁰⁶ De Volkskrant (2016) “Van der Steur onderzoekt splitsing van ministerie.” 19 maart 2016.

¹⁰⁷ Opportuun (2014) “Als je een dierbare verloren bent.” Jaargang 20, nummer 5, pagina 12.



4.8.1. Gezag

Passages van Nederlandse burgers die ingaan op gezag spitsen zich niet toe op de positie van het lokale gezag – de burgemeester en de officier van justitie – maar op de *uitstraling* en gezagspositie van de Nationale Politie. In een respons op de “Stelling van de Dag” in de Telegraaf (2015) over het functioneren van de Nationale Politie melden Nederlandse burgers dat de politie niet voldoende gezag uitstraalt.¹⁰⁸ De politie wordt niet voldoende gerespecteerd en worden door de burger gezien als “bonnenschrijvers.”¹⁰⁹ Een lezer stelt dat een gebrek aan gezag leidt tot meer onveiligheidsgevoelens onder burgers.¹¹⁰ Dit gebrek aan gezag van de Nationale Politie wordt door lezers gekoppeld aan een gebrek aan goede training en de jonge leeftijd van agenten die op straat worden ingezet.¹¹¹

4.8.2. Beheer

Op het gebied van beheer uiteten zijn tussen 2013 en 2016 door Nederlandse burgers met name negatieve sentimenten geuit over de capaciteit van de politie en de verdeling van deze capaciteit over de verschillende politietaken. Een lezersonderzoek van de Telegraaf beschrijft dat lezers willen dat de minister van VenJ meer geld en mankracht vrijmaakt voor politietaken. Een lezer stelt dat het de politie door de reorganisatie niet optimaal functioneert, omdat de ICT-systemen niet werken en er gekort wordt op budgetten voor ondersteunend personeel.¹¹²

¹⁰⁸ Telegraaf (2015) “Lezer wil koppen zien rollen.” 11 september 2015.

¹⁰⁹ Telegraaf (2015). “Openbare orde in het geding.” 22 april 2015.

¹¹⁰ Telegraaf (2013). “Argwaan over de cijfers: ‘Mensen zijn steeds minder bereid om aangifte te doen.’” 10 juli 2013.

¹¹¹ Telegraaf (2015). “Liever meer training politie.” 11 juli 2015.

¹¹² Telegraaf (2016). “Terug naar de kerntaken.” 27 januari 2016.

4.8.3. Structuur

Nederlandse burgers uitten zich tussen 2013-2016 negatief over de structuur van de nieuwe politieorganisatie. In reactie op een “Stelling van de Dag” van de Telegraaf in 2014 over de zichtbaarheid van politieagenten stelt een lezer dat de nieuwe politieorganisatie niet leidt tot een vergroting van de zichtbaarheid van de politie op straat. Een andere lezer stelt dat de politieorganisatie ‘log en onbestuurbaar’ is geworden. Een aantal lezers stelt dat de gemeentepolitie een betere organisatievorm is om de zichtbaarheid op lokaal niveau te waarborgen.¹¹³

¹¹³ Telegraaf (2014). “Roep om ordehandhaving.” 15 november 2014.

5. Landelijke enquête

Om een landelijk beeld te krijgen van de politiek-bestuurlijke sturing binnen de Nationale Politie is een internetenquête verspreid onder kernactoren binnen alle politie-eenheden. Deze landelijke enquête beoogt systematisch vergelijkbare informatie te verzamelen over hun visie op en hun ervaringen met de politiek-bestuurlijke sturing en controle op de politieorganisatie. De onderzoekspopulatie bestaat uit:

- Gemeenteraadsleden (leden commissie OOV)
- Burgemeesters
- Regioburgemeesters
- Officieren van justitie
- Hoofdofficieren van justitie
- Teamchefs van basisteams
- Districtschefs
- Eenheidschefs

5.1. Doelstelling enquête en beantwoording deelvragen

De centrale doelstelling van de internetenquête is het in kaart brengen van de inzichten van betrokken actoren over het functioneren van de Nationale Politie op het gebied van politiek-bestuurlijke sturing en verantwoording.

5.2. Respons

De respondentengroep omvat 1009 personen. Binnen de enquête is aan respondenten gevraagd hun functie aan te geven. Voor iedere functiegroep is een berekening gemaakt van de percentuele respons.

De gemiddelde respons onder alle functiegroepen is 48%.

Functie	Populatie	Respondenten	Respons ratio	Gemiddeld
Gemeenteraadslid	8959	713	8%	48%
Burgemeester	390	121	31%	
Regioburgemeester	10	6	70%	
Officier van justitie	800	26	3,25%	
Hoofdofficier van justitie	10	7	70%	
Chef basisteam	167	102	61%	
Districtschef	43	26	60%	
Politiechef eenheid	10	8	80%	

5.2.1 Representativiteit

Voorafgaand aan de analyse van de respons op de landelijke enquête is een chi-kwadraattoets uitgevoerd om de representativiteit van de samenstelling van de respondentengroep te meten. De representativiteit wordt getoetst naar gemeentegrootte en regionale eenheid.

Daarnaast is respondenten gevraagd naar de gemeente of politie-eenheid waarbinnen zij werkzaam zijn. Uit een representativiteitstoets kan worden geconcludeerd dat de respondentengroep representatief is (Sig. > 0.05). 0.170.

Gemeenteraadsleden

Onder deze respondentengroep bevinden zich 713 gemeenteraadsleden. Deze gemeenteraadsleden zijn allen lid van de Commissie Openbare Orde en Veiligheid in hun gemeente. Op grond van een representativiteitstoets van de respons van gemeenteraadsleden in verhouding tot het inwoneraantal van de gemeenten kan gesteld worden dat de respondentengroep representatief is (Sig. > 0.05).

Burgemeesters en regioburgemeesters

Onder deze respondentengroep bevinden zich 121 burgemeesters en zeven regioburgemeesters. Op grond van een representativiteitstoets van de respons van burgemeesters en regioburgemeesters kan gesteld worden dat de respondentengroep representatief is (Sig. > 0.05).0.081, zij het dat de burgemeesters van de eenheid Amsterdam ondervertegenwoordigd zijn.

(Hoofd-)officiëren van justitie

Van de officieren van justitie waar de vragenlijst is uitgezet, hebben 26 personen de vragenlijst ingevuld. Daarnaast hebben zeven hoofdofficiëren van justitie de enquête ingevuld. De respondentengroep is representatief voor de onderzoekspopulatie (Sig. = 0.249).

Politiechefs

Onder deze respondenten bevinden zich 102 chefs van basisteams, 26 districtschefs en acht politiechefs van eenheden. Het aantal respondenten per eenheid is representatief voor de onderzoekspopulatie (Sig. = 0.071). Voor chefs van de basisteams geldt een representatieve respondentengroep (Sig. = 0.63). Het was niet mogelijk een representativiteitstoets uit te voeren voor alleen districtschefs of alleen eenheidschefs.

5.2.2. Leeswijzer

In deze rapportage worden de sentimenten van de verschillende respondentengroepen – politiechefs, (regio-)burgemeesters, gemeenteraadsleden en (hoofd-)officiëren van justitie – per bestuursniveau besproken. Daarbij zal eerst worden ingegaan op het functioneren van de Nationale Politie op lokaal niveau. De centrale doelstelling van de internetenquête is het in kaart brengen van de inzichten van betrokken actoren over het functioneren van de Nationale Politie op het gebied van politiek-bestuurlijke sturing en verantwoording. Desalniettemin zijn aan lokaal opererende actoren – burgemeesters, basisteamchefs en gemeenteraadsleden – ook vragen en stellingen voorgelegd die ingaan op de maatschappelijke inbedding en samenwerkingsverbanden van de Nationale Politie. Deze zullen daarom ook alleen in de eerste paragraaf – over het lokaal niveau – worden besproken.

Om de effecten van de Politiewet 2012 op lokaal niveau in kaart te brengen, zijn de deelnemende respondentengroepen van de internetenquête bevraagd over hun ervaringen met het functioneren van de Nationale Politie op lokaal niveau. Hoewel het zwaartepunt van de enquête ligt op de politiek-bestuurlijke sturing en democratische verantwoording, zijn respondenten op lokaal niveau ook vragen voorgelegd over de andere centrale onderzoeksthema's van dit onderzoek, de samenwerkingsrelaties en de maatschappelijke inbedding van de Nationale Politie.

5.3. Samenwerking op lokaal niveau

De respons op de internetenquête toont dat een meerderheid van de respondenten geen verbetering ervaart in de samenwerking tussen de Nationale Politie en haar partners sinds de komst van het nieuwe nationale bestel.¹¹⁴ Tussen functiegroepen bestaan echter opvallende verschillen in hun ervaringen. Zo stellen hoofdofficiëren van justitie vaker dan andere respondentengroepen dat de politie beter samenwerkt sinds de komst van de Nationale Politie, terwijl gebiedsofficiëren van justitie vaker aangeven dat dit niet het geval is. Dezelfde tegenstelling is te zien tussen eenheidschefs, districtschefs en chefs van basisteams. Eenheidschefs stellen het vaakst dat de Nationale Politie samenwerkt met partners, districtschefs reageren verdeeld op deze stelling, en chefs van basisteams stellen vaker dat zij geen verbetering ervaren. Deze verschillen lijken erop te duiden dat personen die op een centraal niveau samenwerken met de politie, vaker een verbetering ervaren in de samenwerking met de politie dan personen in functies op decentraal niveau. Een omgekeerd fenomeen is echter zichtbaar bij regioburgemeesters en burgemeesters. Regioburgemeesters stellen, vaker dan burgemeesters, dat zij geen verbetering ervaren, terwijl burgemeesters vaker aangeven dat de Nationale Politie beter samenwerkt met gemeentelijke en maatschappelijke organisaties. Gemeenteraadsleden gaven, in vergelijking

¹¹⁴ **Figuur 1 Respons op de stelling "Door de Nationale Politie werkt de politie beter samen met organisaties," naar functiegroep.** De figuren waarnaar wordt verwezen in de tekst, staan in Bijlage II.

met andere actoren, vaker aan geen zicht te hebben op de samenwerkingsverbanden van de politie. Er bestaat geen significante correlatie tussen de gemeentegrootte waarin de respondentengroepen actief zijn en het antwoord op deze stelling.

5.4. Maatschappelijke inbedding op lokaal niveau

Alle respondentengroepen zijn bevroegd over hun visie op de maatschappelijke inbedding van de Nationale Politie. In de vragenlijst werden de respondenten verschillende stellingen voorgelegd die zich toespitsen op het functioneren van de basisteams, de zichtbaarheid van de politie en de betrokkenheid van burgers, en op de mogelijkheden om binnen het nationale bestel voldoende maatwerk te bieden om zo tegemoet te komen aan de wensen van lokale gezagsdragers.

5.4.1. Basisteams: capaciteit en functioneren

Uit de respons op de internetenquête blijkt dat lokale actoren tevreden zijn over het functioneren van de politie in hun gemeente. Bijna alle burgemeesters (93%) beoordelen het functioneren van het basisteam of de basisteams in hun gemeente als voldoende (39%) of ruim voldoende (54%). Daarmee zijn burgemeesters het meest tevreden over het functioneren van de basisteams. Een meerderheid van de regioburgemeesters beoordeelt, net als de burgemeesters, het functioneren van de basisteams als voldoende. Enkele regioburgemeesters beoordelen het functioneren van hun team als ofwel ruim voldoende, dan wel onvoldoende. Ook gemeenteraadsleden zijn over het algemeen positief over het functioneren van de basisteams. 48,4% van de raadsleden geeft de basisteams een voldoende; 21,6% geeft hen een onvoldoende. 8,8% van de raadsleden beoordeelt het functioneren als ruim voldoende, een kleine 3% beoordeelt het functioneren van de basisteams als ruim onvoldoende¹¹⁵. De respons op de enquête laat daarnaast zien dat 18,2% van de raadsleden aangeeft niet voldoende zicht te hebben op het functioneren van de basisteams om deze te kunnen beoordelen.

Over de *capaciteit* van de politie op gemeentelijk niveau zijn actoren aanmerkelijk negatiever. Ruim 71% van de burgemeesters vindt de politiecapaciteit in hun gemeente onvoldoende, en bijna 24% beoordeelt deze als voldoende. In de eenheden Rotterdam, Den Haag en Limburg beoordelen burgemeesters de politiecapaciteit in hun gemeente relatief vaker als onvoldoende dan in andere eenheden. Een burgemeester stelt: *‘Wij hebben een klein basisteam. Steeds als er een nationale oprisping is moet mijn basisteam mensen leveren. Dat wil ik niet! Het basisteam is er voor de lokale politieactiviteiten. We hebben onze handen vol (...). Absoluut onderbedeeld.’*

¹¹⁵ **Figuur 2**

Tegelijkertijd geven lokale actoren aan, dat de wettelijk vastgestelde norm van één wijkagent per 5.000 inwoners wel behaald wordt.¹¹⁶ De respons op deze vraag laat zien dat regioburgemeesters en burgemeesters positiever zijn over de beschikbare capaciteit dan gemeenteraadsleden. Van de regioburgemeesters beantwoordt 83,3% dat de norm binnen zijn/haar gemeente behaald wordt. Van de burgemeesters bevestigt 61,1% het behalen van deze norm. Gemeenteraadsleden geven relatief vaker aan dat deze norm niet behaald wordt (43,6%). Ook geeft 20% van de raadsleden aan hier niet voldoende zicht op te hebben. Opvallend is dat raadsleden die uit dezelfde gemeente afkomstig zijn, onderling verschillen in hun respons op deze vraag. Er is geen significant verband gevonden tussen de grootte van de gemeente en de respons op de vraag of de norm behaald is.

Ook geven respondenten aan dat zij tevreden zijn over de beschikbaarheid van wijkagenten voor lokale prioriteiten.¹¹⁷ Bijna 77% van de burgemeesters beoordeelt de beschikbaarheid als voldoende of goed, ruim 22% vindt dit onvoldoende, waarvan een enkeling 'slecht.' Wanneer de respons in verschillende politie-eenheden vergeleken wordt, laten burgemeesters in de eenheid Zeeland-West-Brabant de grootste verdeling in respons zien. Regioburgemeesters zijn net als burgemeesters tevreden over de beschikbaarheid van wijkagenten. Zij geven vaker aan dat hun beschikbaarheid voor lokale prioriteiten "goed" is. Raadsleden zijn vaker negatief over de beschikbaarheid van wijkagenten; 41,9% van de raadsleden beoordeelt deze als onvoldoende, 8,4% als slecht. Daarnaast geeft 34,1% van de raadsleden aan dat de beschikbaarheid voldoende is, en 7,7% van de raadsleden beoordeelt de beschikbaarheid als "goed." Ook geeft 8,4% van de raadsleden aan hier niet voldoende zicht op te hebben.

Naast het functioneren en de capaciteit van basisteams zijn (regio-burgemeesters) en gemeenteraadsleden bevraagd over de aanwezigheid van bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) in hun gemeente. Alle functiegroepen laten een grote meerderheid zien die de aanwezigheid van deze functionarissen bevestigen.¹¹⁸ De komst van de Nationale Politie heeft volgens een meerderheid van de respondenten niet geleid tot een toename van het aantal BOA's. Opvallend is dat onder regioburgemeesters meer respondenten aangeven dat de komst van de Nationale Politie wél heeft geleid tot een toename van het aantal BOA's (33,3%) dan gemeenteraadsleden (21%) en burgemeesters (19,6%).¹¹⁹

De respons op de internetenquête duidt op tevredenheid onder lokale actoren over het functioneren van de robuuste basisteams. Respondenten zijn echter wel vaker ontevreden over de personele capaciteit van deze teams. Desalniettemin geven respondenten aan dat de landelijk vastgestelde norm van één wijkagent per 5.000 inwoners behaald wordt. Raadsleden zijn over het algemeen negatiever over de beschikbaarheid en het functioneren

¹¹⁶ **Figuur 3 Respons op de vraag "Wordt in uw gemeente voldaan aan de norm van een wijkagent per 5000 inwoners?" naar functiegroep**

¹¹⁷ **Figuur 4**

¹¹⁸ **Figuur 4**

¹¹⁹ **Figuur 5**

van de basisteams dan lokale gezagsdragers.

5.4.2. De zichtbaarheid van de politie en de betrokkenheid van burgers

Alle respondenten zijn gevraagd naar hun ervaringen met de zichtbaarheid en nabijheid van de politie, de afstand tussen de burger en de politie en de betrokkenheid van burgers bij de politie.

Uit de respons blijkt dat een meerderheid van de respondenten ofwel geen verschil ervaart met het vorige bestel, dan wel ervaart dat de zichtbaarheid en nabijheid van de politie zijn afgenomen.¹²⁰ Bij de analyse van de respons op deze vraag worden opvallende verschillen gezien tussen functiegroepen. Raadsleden vinden relatief vaker dat de nabijheid en zichtbaarheid van de politie (aanzienlijk) zijn afgenomen (57%) dan andere respondenten. Burgemeesters stellen vaker dat deze gelijk zijn gebleven (62%). Anderzijds zijn ook burgemeesters kritisch over de zichtbaarheid van de politie. Een burgemeester stelt: *'sinds de Nationale Politie heeft opschaling plaatsgevonden en is de politie vrijwel verdwenen uit mijn gemeente. Het bureau is gesloten en er zijn slechts 5 wijkagenten (1 op ruim 8000 inwoners in mij gemeente. De aanrijdtijden worden structureel ruimschoots overschreden.'*

Wanneer de respons van regioburgemeesters wordt vergeleken met de respons van burgemeesters, wordt zichtbaar dat regioburgemeesters vaker *negatief* zijn over de zichtbaarheid en nabijheid van de politie; zij stellen relatief vaker dat deze is afgenomen sinds de komst van de Nationale Politie.

Ook tussen politiechefs bestaan onderlinge verschillen. Zo zijn eenheidschefs positiever over de zichtbaarheid en nabijheid van de politie dan districtschefs en basisteamchefs. 60% van hen geeft aan dat de zichtbaarheid en nabijheid niet zijn veranderd; 20% stelt dat deze is toegenomen, en 20% dat deze is afgenomen. Districtschefs stellen vaker dat de zichtbaarheid is afgenomen (50%) dan gelijk gebleven (40,1%). Basisteamchefs stellen ook vaker dat de nabijheid en zichtbaarheid zijn afgenomen (47,8%). Tussen (hoofd-)officieren zijn ook onderlinge verschillen gevonden in de respons op deze vraag. Hoofdofficieren zijn negatiever over de zichtbaarheid en nabijheid van de politie dan gebiedsofficieren. Zij stellen vaker dat de nabijheid en zichtbaarheid niet veranderd zijn (60%), dan wel afgenomen zijn (40%). Gebiedsofficieren zijn hier meer verdeeld over. Ook zij vinden het vaakst dat er geen verschil waarneembaar is (38,9%), maar stellen ook dat de nabijheid en zichtbaarheid (aanzienlijk) zijn toegenomen (22,5%). Van de gebiedsofficieren stelt 33,3% dat de nabijheid en zichtbaarheid van de politie zijn afgenomen. Andere gebiedsofficieren geven aan hier geen zicht op te hebben.

Op de vraag of de afstand tussen politie en burger door de komst van de Nationale Politie is toe- of afgenomen wordt door respondenten wisselend gereageerd.¹²¹ Gemeenteraadsleden vulden daarbij het vaakst (34,3%) in dat zij een verslechtering ervaren van de huidige

¹²⁰ **Figuur 6**

¹²¹ **Figuur 7**

situatie ten opzichte van de periode vóór de invoering van het nieuwe bestel. Van de gemeenteraadsleden stelt 19,1% dat de kloof tussen politie en burger zelfs veel groter is geworden. Er blijkt geen significant verband te bestaan tussen de grootte van de gemeente en de respons op deze vraag. Er bestaan opvallende verschillen tussen de respons van burgemeesters en regioburgemeesters op deze onderzoeksvraag. Van de burgemeesters vindt ruim 64% dat de afstand tussen politie en burger gelijk is gebleven. Daarnaast vindt 16,1% dat de afstand groter is geworden, terwijl 8,9% stelt dat deze is afgenomen. Regioburgemeesters zijn opmerkelijk *negatiever* over deze stelling. 66,7% van de regioburgemeesters stelt dat de afstand tussen burger en politie groter is geworden. 16,7% stelt dat de afstand niet is veranderd sinds de komst van het nieuwe bestel. Overige regioburgemeesters geven aan hier niet voldoende zicht op te hebben.

Opmerkelijk positiever over de afstand tussen politie en burger zijn de eenheidschefs. Hoewel 80% stelt dat de afstand tussen burger en politie niet is veranderd, stelt de overige 20% dat deze afstand kleiner is geworden. Districtschefs en chefs van basisteams zijn, in vergelijking met de eenheidschefs, minder positief over deze stelling. Zij vinden relatief vaker dat de afstand tussen burger en politie is toegenomen (respectievelijk 36,4% en 32,2%).

Daarnaast zijn verschillen te zien in de percepties van gebiedsofficieren en hoofdofficieren van justitie. Gebiedsofficieren zijn verdeeld over deze stelling en stellen vaker geen zicht te hebben op de afstand tussen burger en politie. De helft van de hoofdofficieren van justitie geeft aan geen verandering te zien in de afstand tussen burgers en politie. Daarnaast stelt 25% dat de afstand “*veel groter*” is geworden. De overige 25% van de respondenten had hier niet voldoende zicht op.

Op de stelling of de betrokkenheid van burgers bij de politie is toegenomen, antwoordt een meerderheid van alle respondentengroepen (met uitzondering van raadsleden) dat zij het er niet mee eens zijn.¹²² Opvallend is dat politiechefs van eenheden en districtschefs vaker dan andere functiegroepen aangeven dat de betrokkenheid van burgers door de komst van de Nationale Politie versterkt is (respectievelijk 40% en 22,4%). Gemeenteraadsleden, aan de andere kant, geven vaker aan het geheel niet eens te zijn met de stelling (24,9%). Een Spearman-correlatietoets toont aan dat er *geen* significant verschil bestaat tussen de perceptie van respondenten in kleine en grote gemeenten over de toename van de betrokkenheid van burgers bij de Nationale Politie.

De respons op de enquête toont aan dat een meerderheid van de respondenten geen opmerkelijke verbeteringen ziet in de zichtbaarheid van de politie, de betrokkenheid van burgers en de afstand tussen politie en burger sinds de komst van het nationale bestel. Opmerkelijk is dat de respons tussen functiegroepen verschilt. Actoren die op een centraler niveau functioneren, reageren vaker positief over de effecten van de Nationale Politie op de zichtbaarheid en nabijheid van de politie dan actoren op een lager niveau. Een omgekeerd fenomeen is te zien bij regioburgemeesters en burgemeesters.

¹²² **Figuur 8**

5.4.3. Lokaal maatwerk

Respondenten zijn bevraagd over hun perceptie op de mogelijkheden die de Nationale Politie biedt om op lokaal niveau maatwerk te leveren. In dit kader zijn respondenten stellingen voorgelegd over de aandacht van de politie voor gebiedsgebonden werken en de beleidsruimte van basisteams om zich in te zetten voor de lokale veiligheidsbehoeften van gemeenten.

Van de burgemeesters vindt 45% dat de aandacht voor het gebiedsgebonden werken niet is veranderd door de Nationale Politie. 34% van de burgemeesters vindt dat hier *meer* of zelfs *veel meer aandacht* voor is, 15% vindt dat er (veel) minder aandacht voor is en ruim 6% heeft hier geen zicht op.¹²³ In de eenheid Den Haag vindt de helft van de burgemeesters dat er minder aandacht is voor gebiedsgebonden werken. Regioburgemeesters zijn aanmerkelijk negatiever dan burgemeesters in hun respons op deze onderzoeksvraag. Van de regioburgemeesters vindt een meerderheid (66,7%) dat het gebiedsgebonden werken door de Nationale Politie minder aandacht krijgt dan voorheen.

Een meerderheid van de gemeenteraadsleden en (regio-)burgemeesters vindt dat de politie door de komst van het nationale bestel *niet* meer ruimte heeft gekregen om te doen wat in hun gemeente belangrijk is.¹²⁴ Zowel (regio-)burgemeesters als raadsleden vulden hier het vaakst in dat zij het hier niet mee eens zijn. Toch bestaan er opvallende verschillen tussen de drie functiegroepen. Hoewel burgemeesters het vaakst “niet mee eens” invulden (58,3%) waren er ook burgemeesters die lieten blijken dat de Nationale Politie wél meer ruimte geeft voor de politie om op lokaal niveau te doen wat belangrijk is (26,1%). In drie eenheden zijn de meningen over deze stelling ongeveer gelijk verdeeld (Rotterdam, Brabant-Oost en Zeeland-West-Brabant). Hoewel regioburgemeesters ook in meerderheid “niet mee eens” invulden (60%), gaf een bijkomende 40% aan het *geheel niet eens* te zijn met de stelling. Ook een meerderheid van de raadsleden is het niet eens met de stelling: 38,8% is het niet eens met de stelling, 22,5% is het helemaal niet eens met de stelling. Een gering aantal respondenten is het wel eens (6,2%) of helemaal eens (0,4%) met de stelling. 32,1% van de raadsleden zegt hier niet voldoende zicht op te hebben. Er blijken geen significante verschillen te bestaan tussen gemeenten met verschillende groottes.

Anderzijds stellen respondenten wel dat de Nationale Politie voldoende recht doet aan de wensen van hun gemeente. Op de stelling ‘*De regionale politie-eenheid doet voldoende recht aan de wensen van mijn gemeente*’ stelt 77,9% van de burgemeesters en 40% raadsleden het hier (helemaal) mee eens te zijn. Opvallend is de respons van regioburgemeesters – zij stellen allemaal dat de regionale politie-eenheid voldoende recht doet aan de wensen van hun gemeente. Gemeenteraadsleden staan hier kritischer tegenover – 45% van hen stelt dat de regionale eenheid (helemaal) niet voldoende aandacht heeft voor lokale behoeften. In het bijzonder in de eenheid Den Haag zijn de raadsleden overwegend negatief.¹²⁵

¹²³ **Figuur 9**

¹²⁴ **Figuur 10**

¹²⁵ **Figuur 11**

Een meerderheid van de basisteamchefs geeft aan dat zij hiertoe ook voldoende beleidsvrije ruimte hebben (62%).¹²⁶ Basisteamchefs benadrukken echter wel een aantal beperkingen die het hen moeilijk maken om maatwerk te leveren. Deze omvatten een gebrek aan personele capaciteit (meest genoemd), het ontbreken van bedrijfsvoeringsvrijheid, het verloop door de personele reorganisatie, het ontbreken van of te beperkte operationele beleidsvrije ruimte en het geven van prioriteit aan landelijke targets (minst genoemd). Aanmerkelijk negatiever zijn chefs basisteams over de financiële ruimte die zij hiertoe ter beschikking hebben: ruim 77% stelt dat deze niet voldoende is.¹²⁷

Districtschefs zijn over het algemeen positiever dan chefs van basisteams over hun beleidsvrije ruimte om naast het werken aan landelijke prioriteiten ook te kunnen werken aan specifieke lokale veiligheidsproblemen.¹²⁸ 72% Van hen geeft aan het (helemaal) eens te zijn met de stelling *“Als districtschef heb ik voldoende beleidsvrije ruimte om naast het werken aan landelijke prioriteiten ook te kunnen werken aan specifieke lokale veiligheidsproblemen.”* 28% van de districtschefs geeft aan het (helemaal) oneens te zijn met deze stelling. Ook vindt 74% van de bevroegde districtschefs dat zij voldoende recht doen aan de wensen van gemeenten.¹²⁹ Slechts 17,4% van de districtschefs vindt echter dat zij hiervoor voldoende financiële ruimte hebben.¹³⁰ Redenen om niet te kunnen werken aan specifieke lokale problemen zijn volgens de districtschefs een gebrek aan capaciteit, voorrang moeten geven aan landelijke prioriteiten waar ook de financiering op is gericht, een combinatie van beide factoren, of omdat zij capaciteit moeten leveren aan de eenheid, of dat ze wel capaciteit hebben maar niet flexibel zijn in de wijze waarop ze deze kunnen inzetten. Bijna alle districtschefs vinden dat zij voldoende recht doen aan de wensen en behoeften van het Openbaar Ministerie (91%).

Ook aan eenheidschefs zijn vragen gesteld over hun gepercipieerde beleidsruimte om aan de wensen van lokale gezagsdragers te voldoen. Van de zes eenheidschefs geeft een meerderheid aan voldoende recht te doen aan wensen van zowel gemeenten¹³¹ als van het Openbaar Ministerie¹³². Drie van hen vinden ook dat zij voldoende beleidsvrije ruimte hebben om te kunnen werken aan specifiek lokale problemen, naast de landelijke prioriteiten.¹³³ Maar, net als teamchefs en districtschefs, geven bijna alle eenheidschefs aan dat zij hiervoor te weinig *financiële* ruimte hebben.¹³⁴

Ook aan burgemeesters en (hoofd-)officieren van justitie is gevraagd naar hun visie op de houding van de eenheidschef ten aanzien van de wensen van lokale gezagsdragers. Hen is de volgende stelling voorgelegd: *“De politiechef eenheid speelt flexibel in op wensen van de*

¹²⁶ [Figuur 12](#)

¹²⁷ [Figuur 13](#)

¹²⁸ [Figuur 14](#)

¹²⁹ [Figuur 15](#)

¹³⁰ [Figuur 16](#)

¹³¹ [Figuur 17](#)

¹³² [Figuur 18](#)

¹³³ [Figuur 19](#)

¹³⁴ [Figuur 20](#)

burgemeesters en van het Openbaar Ministerie in zijn eenheid.” Ruim 68% van de burgemeesters is het (helemaal) eens met deze stelling, 24% (helemaal) oneens en 8% zegt hier geen zicht op te hebben. Van de (hoofdofficieren) is 55% het (helemaal) eens met deze stelling, 32% (helemaal) niet.¹³⁵ De overige respondenten hadden hier geen zicht op. Er is geen significant verband gevonden tussen de respons op deze vraag en specifieke politie-eenheden.

De respons op de internetenquête toont aan dat respondenten geen verbetering ervaren in de aandacht voor het gebiedsgebonden werken. Wel zijn respondenten over het algemeen tevreden over de wijze waarop de politie voldoet aan de wensen van de gemeente. Politiechefs op alle niveaus geven aan dat zij daartoe ook voldoende beleidsvrije ruimte krijgen, maar niet voldoende financiële middelen hebben.

5.5. Politiek-bestuurlijke sturing en democratische verantwoording

Aan alle respondenten zijn vragen en stellingen voorgelegd over de sturing van de politie en aanwezige verantwoordingsmechanismen op *lokaal* niveau. Deze vragen en stellingen zijn in deze paragraaf gegroepeerd onder de volgende onderwerpen: prioriteitsstelling, sturing, overlegstructuren, democratische controle en verantwoording, en winst- en knelpunten op lokaal niveau.

5.5.1. Prioriteitsstelling: het lokaal veiligheidsplan

Alle respondentengroepen zijn bevroegd over de totstandkoming en het belang van lokale veiligheidsprioriteiten voor de werkzaamheden van de politie. In dit kader is aan gemeenteraadsleden en (regio-)burgemeesters eerst de vraag gesteld of in hun gemeente een lokaal veiligheidsplan is vastgesteld.

Een zeer grote meerderheid van de respondenten geeft aan dat in hun gemeente een lokaal veiligheidsplan is vastgesteld.¹³⁶ Slechts 5,7% van de gemeenteraadsleden en 1,72% van de burgemeesters stelt dat dit niet het geval is. Uit een chi-kwadraattoets blijkt dat er geen significante verschillen te bestaan tussen de aanwezigheid van een veiligheidsplan en de grootte van de gemeente van de respondent.

Het lokaal veiligheidsplan bepaalt, volgens een meerderheid van de respondenten, de werkzaamheden van de politie binnen de gemeente. Van de regioburgemeesters geeft 100% aan het eens, of geheel eens te zijn met de stelling. Onder burgemeesters bestaat een kleine groep respondenten (9,2%) die het niet eens is met de stelling. Er zijn opvallende verschillen zichtbaar in de respons van (regio-)burgemeesters en raadsleden. Raadsleden geven vaker

¹³⁵ **Figuur 21**

¹³⁶ **Figuur 22**

aan niet, of helemaal niet, te ervaren dat het lokaal veiligheidsplan de werkzaamheden van de politie bepaalt.¹³⁷ Met een chi-kwadraattoets ($\alpha = .05$) is geen significant verschil gevonden tussen de grootte van de gemeente en de verhouding tussen het veiligheidsplan en de werkzaamheden van de politie.

Verhoudingen tussen lokale en bovenlokale prioriteiten

Aan alle respondenten is de stelling voorgelegd: *“Lokale veiligheidsplannen fungeren als startpunt van de beleidscyclus binnen de regionale politie-eenheid waarin ik werkzaam of actief ben.”*¹³⁸ De respons op deze vraag toont tegenstellingen aan tussen actoren die op lokaal niveau werkzaam zijn, en actoren die op een centraal niveau functioneren. Regioburgemeesters, eenheidschefs en hoofdofficieren van justitie zijn het vaker, of geheel eens met deze stelling dan andere respondenten. Hoewel in minder grote mate, geven ook districtschefs en officieren van justitie aan dat lokale veiligheidsplannen als startpunt fungeren in de beleidscyclus (respectievelijk 45% en 47%). Actoren die op lokaal niveau functioneren, waaronder gemeenteraadsleden, burgemeesters en basisteamchefs, reageren verdeeld op deze stelling. Opvallend is dat met name burgemeesters in de eenheden Rotterdam, Den Haag en Zeeland-West-Brabant het relatief vaker oneens zijn met deze uitspraak.

De vragenlijst bevat daarnaast vragen over de verhouding tussen landelijke en lokale prioriteiten en hoe deze door het lokaal gezag en door gemeenteraadsleden wordt ervaren. Op de stelling *“het werken aan landelijke prioriteiten door de Nationale Politie gaat in mijn gemeente ten koste van het werken aan lokale prioriteiten”* wordt door deze actoren wisselend gereageerd.¹³⁹ 34,3% van de raadsleden is het eens met de stelling. 22,7% van de gemeenteraadsleden is het zeer mee eens met de stelling – volgens hen gaan landelijke prioriteiten ten koste van lokale prioriteiten. Daarnaast heeft 9,4% van de respondenten aangegeven het niet met de stelling eens te zijn; 1,7% van de gemeenteraadsleden geeft aan het helemaal niet eens te zijn. Bijna een derde van de raadsleden (31,9%) geeft aan hier niet voldoende zicht op te hebben om de vraag te beantwoorden. Er blijken geen significante verschillen te bestaan in de respons tussen verschillende eenheden en tussen gemeenten van verschillende grootte. Opvallend is het verschil tussen burgemeesters en regioburgemeesters in hun respons op de stelling. Regioburgemeesters stellen het relatief vaker niet, of helemaal niet eens te zijn met de stelling. Burgemeesters, anderzijds, geven vaker aan het eens, of geheel eens te zijn met de stelling dat het werken aan landelijke prioriteiten ten koste gaat van het werken aan lokale prioriteiten. Er is geen verband te constateren met de gemeentegrootte. Wel waren burgemeesters van middelgrote gemeenten (tussen 20.000 en 50.000 inwoners) het relatief vaker (helemaal) eens met deze stelling (53%). Als een vergelijking wordt gemaakt tussen eenheden valt op dat burgemeesters in de eenheid Oost-Nederland relatief vaker vinden dat het werken aan landelijke prioriteiten ten koste gaat van het werken aan prioriteiten op lokaal niveau.

¹³⁷ **Figuur 23**

¹³⁸ **Figuur 24**

¹³⁹ **Figuur 25**

De respondenten konden in respons op deze vraag ook een nadere toelichting geven. Daaruit kwam naar voren dat respondenten vaak een tekort aan wijkagenten zien als oorzaak (19%) voor het niet kunnen werken aan lokale prioriteiten, of dat zij ervaren dat landelijke prioriteiten voorrang krijgen boven lokale prioriteiten (18%). Daarnaast wijzen respondenten op de toegenomen afstand tussen politie en lokale gemeenschap (11%), de toegenomen afstand tussen politie en lokaal bestuur (6%) en op een tekort aan of gebrekkige informatievoorziening of terugkoppeling (6%). Bijna 30% van de antwoorden is niet in een van deze categorieën onder te brengen.

Deze reacties worden nader toegelicht:

Raadsleden

Raadsleden geven aan te ervaren dat de capaciteit van wijkagenten in de steden ten koste gaat van het aantal wijkagenten in de dorpen. Zo geeft een raadslid aan: *'De politie is letterlijk uit het dorp vertrokken en doet hier eigenlijk alleen noodhulp.'* Een ander raadslid vult daarbij aan: *'Als kleinere gemeente delf je vaak het onderspit.'* Tegelijkertijd, merken raadsleden op, bestaat er wel voldoende capaciteit voor opschaling en de beveiliging van evenementen: *'De aanwezigheid van het zogenaamde 'blauw op straat' wordt door de burger gemist. Wel ziet de burger ME en andere politie inzet in grote getale bij voetbal- en andere evenementen waar ongeregelheden kunnen worden verwacht.'* Daarnaast ervaren raadsleden dat zij niet voldoende zicht hebben op de inzet van de politie. Ook worden administratieve lasten als beperking gezien voor het werken aan lokale prioriteiten: *'Uniformiteit van plannen en bureaucratie maken dat bijvoorbeeld wijkagenten helemaal niet aanwezig zijn. Roosterdruk in noodhulp en andere zaken is prioriteit. Lokaal is ondergeschikt aan grotere eenheden.'* Deze beperkte capaciteit van wijkagenten leidt er volgens enkele raadsleden toe dat gemeenten moeten bijspringen om de veiligheid te waarborgen: *'Structureel krijgen we minder agenten dan waar we op basis van het aantal inwoners 'recht' op hebben. Dit zorgt ervoor dat we zelf bij moeten plussen via budgetten voor BOA's en jeugd en jongerenwerk.'*

Burgemeesters

Burgemeesters zijn – in tegenstelling tot raadsleden – positiever over de mogelijkheden van de politie om te werken aan lokale prioriteiten. Zij stellen dat landelijke en lokale prioriteiten hand in hand kunnen gaan, waardoor het mogelijk blijft om op lokaal niveau maatwerk te kunnen bieden: *'Landelijke prioriteiten liggen deels ook gelijk aan de lokale. Er blijft voldoende mogelijkheid ook voor lokale inkleuring'.* Anderzijds geven burgemeesters ook aan dat landelijke thema's soms niet geheel aansluiten op lokale prioriteiten, waardoor de capaciteit op lokaal niveau in het gedrang komt. Zo stelt een burgemeester uit een grote stad: *'(Landelijke) prioriteiten die voortvloeien uit de actualiteit (denk bijv. aan de toegenomen instroom van vluchtelingen en het toegenomen capaciteitsbeslag op het gebied van bewaken en beveiligen ten gevolge van de gewijzigde dreigingssituatie), zijn onvermijdelijk wel van invloed op de prioritering binnen het politiewerk. De gevolgen daarvan doen zich*

ook op lokaal niveau gevoelen.’ Ook wijst een burgemeester er op dat capaciteit regelmatig wegvloeit naar grote evenementen of landelijke acties: ‘Landelijke acties worden slecht gecommuniceerd en doorkruisen met enige regelmaat regionale/ lokale acties. Prioriteit voor antidrugsbeleid (inclusief hennepaanpak) kost capaciteit en verkleint de kans op effectief lokaal optreden.’

In het licht van de respons op de vorige vraag, is het opvallend dat respondenten in algemene zin tevreden zijn over de balans tussen het werken aan lokale en landelijke prioriteiten; een meerderheid van de respondenten geeft aan dat de politie in het nationale bestel voldoende aandacht besteedt aan lokale en nationale veiligheidsproblemen.¹⁴⁰ Dit verschil is deels te verklaren doordat deze vraag niet alleen door (regio-)burgemeesters en raadsleden kon worden beantwoord, maar ook door politiefunctionarissen en officieren van justitie.

Opvallend is dat alle respondenten uit alle functiegroepen – politiechefs van basisteams uitgezonderd - het vaakst aangeven dat er een goede balans bestaat tussen het werken aan landelijke en lokale prioriteiten. Er bestaan echter grote verschillen tussen respondenten die op een centraal, of decentraal niveau functioneren. De hoofdofficieren van justitie geven het vaakst aan het dat er een goede balans bestaat – 100%. Daarna volgen de eenheidschefs (75%). Ook regioburgemeesters stellen dat er een goede balans bestaat tussen het werken aan landelijke en lokale prioriteiten (60%). Onder burgemeesters, politiechefs en officieren van justitie zijn de reacties gemengd. Zij geven vaker aan dat het nationale politiebestel niet voldoende aandacht besteedt aan zowel lokale als nationale veiligheidsproblemen (burgemeesters: 42,7%; districtschefs: 40%; gebiedsofficieren: 29,4%). Opvallend is dat de respons van politiechefs van basisteams zeer verdeeld is: ongeveer de helft van de respondenten uit deze functiegroep is het eens met de stelling, de andere helft is het oneens met de stelling.

De respons op de enquête toont dat een zeer grote meerderheid van de gemeenten een lokaal veiligheidsplan heeft opgesteld, en de respondentengroepen daarvan op de hoogte zijn. Actoren die op een centraal niveau functioneren, ervaren het lokaal veiligheidsplan vaker als begin van de beleidscyclus dan lokaal opererende actoren. Door gemeenteraadsleden en (regio-)burgemeesters wordt gemengd gereageerd op de verhouding tussen lokale en landelijke prioriteiten. Aanvullend commentaar van gemeenteraadsleden en burgemeesters laat zien dat lokale prioriteiten het afleggen tegen landelijke prioriteiten als gevolg van personele opschaling, de organisatie van grootschalige evenementen en landelijke incidenten. Desalniettemin geeft een aantal burgemeesters aan dat lokale en landelijke prioriteiten weinig tegenstrijdigheden kennen. Andere respondentengroepen ervaren een goede balans tussen het werken aan lokale en landelijke prioriteiten in het nationale bestel.

¹⁴⁰ **Figuur 26**

5.5.2. Sturing

Gemeenteraadsleden zijn bevestigd over hun perceptie van hun invloed op de sturing op het lokale veiligheidsbeleid en de werkzaamheden van de politie binnen hun gemeente. Daarbij zijn de respondenten ook stellingen voorgelegd over een mogelijke toename van deze invloed als gevolg van de komst van de Nationale Politie.

Op de stelling *“Ik kan als raadslid voldoende invloed uitoefenen op het lokale veiligheidsbeleid”* stelt een meerderheid van de respondenten (50,3%) het hiermee eens te zijn.¹⁴¹ 31,9% Van de raadsleden stelt het hier niet mee eens te zijn, en 12,1% is het hier helemaal niet mee eens. Er bestaan geen significante verschillen tussen raadsleden van kleine en grote gemeenten. Een Pearson correlatietoets toont geen significant verband aan tussen gemeentegrootte en de respons op deze stelling.

Op de vraag of de invloed van raadsleden op het lokale veiligheidsbeleid als gevolg van de Nationale Politie is toegenomen, antwoordt 44,9% dat dit niet het geval is.¹⁴² 32,8% Van de raadsleden stelt het met deze stelling helemaal niet eens te zijn. Ook heeft een deel van de raadsleden (17,2%) geen zicht op de toe- of afname van de invloed van raadsleden. Met een Pearson-correlatietoets is géén significante relatie aangetoond tussen de grootte van de gemeente en de respons op deze vraag.

De invloed van raadsleden op het lokale veiligheidsbeleid is in de vragenlijst gespecificeerd naar de invloed van raadsleden op de *prioriteiten* van de politie op lokaal niveau. Respondenten is gevraagd te reageren op de volgende stelling: *“Ik heb als raadslid voldoende invloed op de prioriteiten van de politie in mijn gemeente – via het gezag van de burgemeester over de politie.”*¹⁴³ Op deze stelling wordt zeer wisselend gereageerd. Van de raadsleden reageerde 40,4% instemmend. 2,9% van de raadsleden geeft daarnaast aan zelfs ‘helemaal eens’ te zijn met deze stelling. 34,8% is het met de stelling oneens, en 17,9% van de raadsleden stelt zelfs geheel oneens te zijn met deze stelling. Een kleine groep (4,9%) raadsleden geeft aan hier niet voldoende zicht op te hebben om te reageren op deze stelling. Een Pearson-correlatietoets toont geen significant verband aan tussen de grootte van de gemeente en de respons op deze stelling.

Op de vraag of de invloed van raadsleden op de prioriteiten van de politie op lokaal niveau als gevolg van de invoering van de Nationale Politie is toegenomen, stelt een meerderheid het hier niet (42,4%) of helemaal niet (30,1%) mee eens te zijn.¹⁴⁴ Een vijfde van de raadsleden geeft aan hier geen zicht op te hebben. Een klein deel van de respondenten is het eens met deze stelling (6,5%) of stelt het hier helemaal mee eens te zijn (0,6%). Er bestaan geen significante verschillen tussen de grootte van de gemeente en de respons op deze stelling.

¹⁴¹ **Figuur 27**

¹⁴² **Figuur 28**

¹⁴³ **Figuur 29**

¹⁴⁴ **Figuur 30**

Raadsleden is daarnaast gevraagd naar hun perceptie van de invloed die zij kunnen uitoefenen op de *inzet* van de politie in hun gemeente.¹⁴⁵ Van de respondenten is 44,4% het niet met deze stelling eens. 21,6% stelt het met deze stelling helemaal niet eens te zijn. Daarnaast stelt 26,3% van de raadsleden wel voldoende invloed uit te kunnen oefenen op de politie-inzet binnen de gemeente. 2,32% stelt het helemaal met deze stelling eens te zijn. Een klein deel van de raadsleden (5,4%) merkt op hier niet voldoende zicht op te hebben. Tussen gemeenteraadsleden van grote en kleine gemeenten bestaan geen significante verschillen in hun respons op deze stelling.

Op de stelling of de invloed van raadsleden op de politie-inzet als gevolg van de Nationale Politie is toegenomen, antwoordt een meerderheid van de respondenten dat dit niet het geval is.¹⁴⁶ 40,8% van de respondenten stelt het niet met de stelling eens te zijn; 34,2% van de respondenten stelt het helemaal niet met deze stelling eens te zijn. Bijna een vijfde van de respondenten (19,3%) geeft aan hier geen zicht op te hebben. Een kleine minderheid van de respondenten (5,5%) is het ofwel *eens* met de stelling, ofwel *geheel eens* met de stelling dat de invloed van raadsleden op de inzet van de politie is toegenomen. Een Pearson-correlatietoets toont geen significant verschil aan tussen de respons van raadsleden van kleine en grote gemeenten op deze stelling.

In de survey konden respondenten zich daarnaast uitspreken over de positie van het lokale gezag in het nieuwe politiebestedel. Op de stelling *“Sinds de Nationale Politie heeft de burgemeester meer ruimte voor de gezagsuitoefening over de politie”* antwoordt 37,5% van de gemeenteraadsleden hier geen zicht op te hebben. Daarnaast is 54% het niet, of helemaal niet eens met de stelling. Een kleine minderheid van de respondenten (8,3%) geeft aan het wel met deze stelling eens te zijn.¹⁴⁷ Uit een Pearson-correlatietoets komt naar voren dat er geen significante relatie bestaat tussen de grootte van de gemeente en de respons op deze onderzoeksvraag.

De respons op de enquête toont dat raadsleden over het algemeen tevreden zijn over hun invloed op het lokale veiligheidsbeleid. Zij geven echter aan dat hun invloed op de veiligheidsprioriteiten en de inzet van de politie beperkt is. De gemeenteraadsleden ervaren niet dat de komst van de Nationale Politie tot een vergroting van hun invloed heeft geleid. Ook geeft een meerderheid van de raadsleden aan dat de invoering van het nationale bestel heeft geleid tot een vergroting van ruimte voor de burgemeester om gezag uit te oefenen over de politie.

5.5.3. Overlegstructuren

Respondenten zijn gevraagd naar hun ervaringen met overlegstructuren op lokaal niveau. Hiertoe zijn alle respondentengroepen (raadsleden niet-inbegrepen) bevraagd over hun deelname aan het driehoeksoverleg.

¹⁴⁵ **Figuur 31**

¹⁴⁶ **Figuur 32**

¹⁴⁷ **Figuur 33**

Van de bevroagede burgemeesters stelt 75% dat er regulier een lokale gezagsdriehoek plaatsvindt.¹⁴⁸ Regioburgemeesters en burgemeesters van grote steden (>100.000 inwoners) geven allen aan dat een reguliere gezagsdriehoek plaatsvindt, soms heel frequent. In kleine gemeenten is in ruim 66% van de gevallen sprake van een reguliere gezagsdriehoek. Bijna 94% van de burgemeesters van gemeenten zonder reguliere gezagsdriehoek gaf aan gebruik te maken van hun recht een driehoek bij elkaar te roepen indien zij dat nodig vonden.

Driehoeksvormen

Binnen het politiebestedel is sprake van verschillende vormen van driehoeksoverleg:

- driehoeksoverleg op het niveau van *één gemeente*;
- driehoeksoverleg met *meerdere gemeenten* voor één basisteam;
- driehoeksoverleg voor *meerdere basisteams*;
- *districtelijk* driehoeksoverleg.

Burgemeesters, (hoofd-)officieren van justitie en politiechefs geven aan soms deel te nemen aan meerdere vormen van driehoeksoverleg. Burgemeesters van kleine(re) gemeenten (tot 50.000 inwoners) voeren relatief vaker driehoeksoverleg gezamenlijk met meerdere gemeenten voor één basisteam. Niet alle chefs van basisteams en districtscheFs participeren in een driehoeksoverleg.

Aan de deelnemers is gevraagd hoe zij het functioneren van hun driehoeksoverleg beoordelen, en hoe zij de relaties met elk van de deelnemende partners beoordelen.¹⁴⁹ Voor alle vormen van driehoeksoverleg varieert de beoordeling van het functioneren tussen 'goed' en 'voldoende'. Met name actoren die ook op eenheidsniveau functioneren, zoals regioburgemeesters, hoofdofficieren van justitie en eenheidschefs, beoordelen het driehoeksoverleg als 'goed.'

De scores 'onvoldoende' en 'slecht' komen nauwelijks voor, alleen voor de beoordeling van het functioneren van het districtelijke driehoeksoverleg. Het driehoeksoverleg op het niveau van *één gemeente* wordt door 55% als goed en door 40% als voldoende beoordeeld. Het functioneren van het driehoeksoverleg met *meerdere gemeenten* voor één basisteam wordt door 42% als goed en door 51% als voldoende beoordeeld. Het functioneren van driehoeksoverleg voor *meerdere basisteams* wordt door 57% als goed en door 43% als voldoende beoordeeld. Het functioneren van het *districtelijk* driehoeksoverleg wordt door 33% als goed en door 52% als voldoende beoordeeld. 12% vindt dit onvoldoende of slecht. Deze cijfers duiden er op dat met name in grote gemeenten, waar één driehoeksoverleg plaatsvindt, meer tevredenheid heerst over het functioneren van het overleg. In kleinere gemeenten, die vaker in gezamenlijk verband deelnemen aan een driehoeksoverleg, bestaat minder tevredenheid over dit overleg.

¹⁴⁸ **Figuur 34**

¹⁴⁹ **Figuur 35**

De beoordelingen van de relatie met andere partners in deze vormen van driehoeksoverleg zijn in hoge mate vergelijkbaar met de beoordelingen van het functioneren van deze overlegvormen. Voor zover er sprake is van een beoordeling als ‘onvoldoende’ of ‘slecht’ (in een gering aantal gevallen) heeft deze betrekking op de relatie met het Openbaar Ministerie.

De gezagsdriehoek: beleidsafspraken en incidentmanagement

Aan burgemeesters is de vraag voorgelegd in hoeverre in de gezagsdriehoek incidenten en gemaakte beleidsafspraken aan de orde komen.¹⁵⁰ Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat het driehoeksoverleg een balans vormt tussen incidenten en beleidsafspraken. Wanneer de respons op deze vraag vergeleken wordt met de grootte van de gemeente, blijkt dat het overleg alleen in kleine gemeenten vaker gaat over incidenten. In grotere gemeenten gaat het zowel om incidenten als beleidsafspraken (60%), vooral over beleidsafspraken maar soms ook incidenten (27%) of bijna uitsluitend over beleidsafspraken (10%).

Vervolgens is burgemeesters de volgende uitspraak voorgelegd: *‘De (beleids)afspraken die in de teamdriehoek worden gemaakt over de operationele inzet van de politie, doen voldoende recht aan de doelen en prioriteiten die mijn gemeente stelt op het gebied van openbare orde en veiligheid.’*¹⁵¹ Met deze uitspraken is 72,3% van de respondenten het eens en 12,1% helemaal eens. 10,8% is het hier niet mee eens. Wanneer de uitkomsten vergeleken worden met de gemeentegrootte van de respondenten, blijkt dat het met name burgemeesters van kleine gemeenten (tot 50.000 inwoners) zijn die stellen dat de beleidsafspraken niet voldoende recht doen aan de doelen en prioriteiten die de gemeente stelt.

Burgemeesters

Een aantal burgemeesters ervaart geen grote verschillen tussen het driehoeksoverleg in het vorige bestel en het driehoeksoverleg in het nationale politiebestedel. Een burgemeester stelt: *‘Contacten zijn goed en de lijntjes kort. Het gaat er om elkaar te kennen en weten wat we aan elkaar hebben als het nodig is.’*

Enkele burgemeesters constateren dat er niet meer over beheer en bedrijfsvoering wordt gesproken. Dit wordt door een aantal burgemeesters als winst gezien, terwijl andere burgemeester dit als beperking ervaren. Een regioburgemeester stelt: *‘Het belangrijkste verschil is dat de deelnemers van de zijde politie over minder ruimte en mandaat beschikken om de beslissingen van het gezag ten uitvoer te brengen. Er was - zeker aanvankelijk - vaker sprake van landelijk vastgestelde kaders en beleid en nog steeds is in financiële en personele zin sprake van beperkingen.’* Een burgemeester: *‘Binnen de politie lijkt de beslissingsruimte op eenheidsniveau afgenomen. Bij andere partners speelt dit niet of minder.’* Een burgemeester verwoordt het als volgt: *‘Het primaat van de gezagsdriehoek op basiseenhedeniveau staat onder druk. De schaalvergroting heeft geleid tot het gevoel dat elders wordt beslist. Het lokale gezag ervaart een verlies aan invloed.’*

¹⁵⁰ **Figuur 36**

¹⁵¹ **Figuur 37**

Enkele burgemeesters van kleine gemeenten zien een achteruitgang omdat ze nu driehoeksoverleg voeren samen met andere gemeenten. Andere burgemeesters zien nog steeds voldoende ruimte voor aandacht voor lokale problemen. Enkele andere burgemeesters zien een toenemende aandacht voor het daadwerkelijke functioneren van de politie met andere partijen in het driehoeksoverleg.

Over de rol van het Openbaar Ministerie in de gezagsdriehoek denken burgemeesters verschillend. Enkele zien een toenemende coöperatieve houding en betrokkenheid bij het OM. Ze zijn niet altijd aanwezig, maar wel als ze echt nodig zijn. Een burgemeester: *'Het contact met het OM is spaarzaam. al heeft dat wellicht minder te maken met het systeem dan met de bezuinigingen bij het OM. Dat wordt wel gemist omdat de hele keten van pro-actie tot en met nazorg van belang is en we nu spreken over een beperkt gedeelte van die keten. Dat beperkt onze kansen op succes.'*

Politiechefs

Een eenheidschef stelt dat het driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau is afgenomen als gevolg van de invoering van de Nationale Politie. Volgens een politiechef eenheid *'vindt driehoeksoverleg op het lokale (gemeentelijke) niveau tegenwoordig alleen plaats als er aanleiding toe is, en heeft dan een sterk operationeel karakter.'*

Districtschefs ervaren de centralisatie van het beheer in het nieuwe bestel als belemmering in hun functie binnen de gezagsdriehoek. Een districtchef constateert: *'Knelpunten die met het beheer te maken hebben vallen nu buiten de invloedssfeer van de driehoek. Daardoor moet ik als districtschef vaker nee zeggen of heb geen afdoende antwoord op tegenvallende resultaten. Soms voel ik me daar zeer ongemakkelijk bij.'*

Ook stellen enkele districtschefs dat zij zich gepasseerd voelen wanneer een burgemeester op een hoger niveau probeert om aandacht te vragen voor lokale prioriteiten. Een districtchef stelt: *'Burgemeester doen liever zaken buiten de teamdriehoek om. Het trekken aan capaciteit tussen bestuur en OM verhardt.'* Beleidsafspraken en gemeente-overstijgende vraagstukken komen aan de orde in de districtelijke en de regionale driehoek(en).

Een behoorlijk aantal teamchefs ziet geen verschillen tussen de wijze waarop de gezagsdriehoek nu en onder het vorige bestel functioneert. Enkele teamchefs zien enerzijds een behoefte bij het bestuur om prioritering aan de politie over te laten op basis van vertrouwen. Anderen zien juist dat het bestuur in toenemende mate wil sturen binnen de driehoek.

Een andere chef basisteam ziet beperkingen door de invloed van driehoeksoverleg op een hoger niveau: *'De ruimte van de driehoek wordt beperkt door landelijke doelstellingen van de politie en het gebrek aan capaciteit van recherche en blauw op lokaal niveau. Er lijkt een nieuwe driehoek op regionaal niveau te zijn ontstaan. De lokale driehoeken krijgen hierdoor onvoldoende kracht.'* Een andere chef basisteam wijst op de toenemende invloed van de districtelijke driehoek die de ruimte inperkt voor de lokale driehoek. Maar een andere chef basisteam zegt: *'Voor mij persoonlijk maakt het bestel geen verschil. Er blijft voldoende ruimte om samen*

inhoud aan de driehoek te geven.'

Een andere chef basisteam ervaart weinig verschillen . Maar: *'Wel is het regelmatig 'vechten' om capaciteit vrij te krijgen voor lokale prioriteiten in relatie tot de landelijke prioriteiten. Vanuit het land komt niet alleen het 'wat' maar ook het 'hoe' en vooral het 'wanneer'.'*

Een aantal teamchefs geven aan meer te verwachten van het Openbaar Ministerie binnen de driehoek. Een chef basisteam over het OM; *'Ik hoop wel op doorontwikkeling van de rol van OM in de driehoek. Opsporing wordt nog te veel weggehouden uit driehoek. Vensters bij het OM blijven gesloten. Om is nog weinig gericht op lokale behoefte.'*

Samenwerking en verhoudingen binnen de gezagsdriehoek

Een aantal burgemeesters wijst erop dat er goed overleg is met het basisteam over wat gedaan moet worden als er keuzes moet worden gemaakt. *'Door goed contact, frequent overleg en samenwerking op lokaal niveau gaat het positief.'* Een andere burgemeester zegt: *'Er wordt in goed overleg de juiste balans gevonden'*. Enkele anderen wijzen op de rol van de driehoek die er is om te komen tot afstemming. *'Waar landelijke inzet nodig was is dat afgestemd in de basisdriehoek'*. Een andere burgemeester reageert als volgt: *'Twijfel over wel/niet mee eens. Deels sporen de prioriteiten landelijk en lokaal. Bepaalde landelijke prioriteiten bijvoorbeeld oud-nieuw spelen lokaal niet.'*

De ontwikkeling van het driehoeksoverleg: verschillen met het vorige bestel

Aan alle respondenten – met uitzondering van raadsleden - is de volgende uitspraak voorgelegd: *'Wat zijn volgens u de belangrijkste verschillen tussen het gezagsdriehoeksoverleg in het regionale bestel en in het nationale politiebestedel. Hoe ervaart u deze verschillen?'* De respondenten kregen de gelegenheid om hun respons nader toe te lichten. Deze toelichtingen worden per respondentengroep besproken. Van de (hoofd-)officieren van justitie zijn geen kenmerkende citaten beschikbaar. Zij ervaren vooral geen verschillen in de gezagsdriehoek in het vorige en het huidige bestel.

De respons op de enquête toont dat een grote meerderheid van de (regio-)burgemeesters stelt dat een regulier gezagsdriehoeksoverleg plaatsvindt, met de politie en het OM. Uit de enquête is gebleken dat dit overleg meerdere vormen kan aannemen – binnen één gemeente, met meerdere gemeenten en/of met meerdere basisteams. Over het functioneren van dit overleg zijn alle betrokkenen tevreden. Er wordt een goede balans ervaren tussen het bespreken van incidenten en beleidsmatige zaken in het driehoeksoverleg. Dit geldt in mindere mate voor gemeenten met een klein aantal inwoners. Daar wordt vaker een gezagsdriehoek bijeen geroepen vanwege een incident.

5.5.4. Democratische controle en verantwoording

Om een beeld te krijgen van mogelijke veranderingen die zich hebben voorgedaan met betrekking tot de democratische controle en verantwoording van het politiebestedel op lokaal niveau, zijn respondenten bevraagd over de rol van de gemeenteraad in het controleren van het lokaal gezag.

Algemeen oordeel

Een meerderheid van de respondenten stelt dat de Nationale Politie niet heeft geleid tot een betere democratische controle van de gemeenteraad op de politie, via het gezag van de burgemeester.¹⁵²

Een opvallende respons betreft de respons van hoofdofficieren van justitie. In tegenstelling tot andere respondentengroepen stellen zij het vaker *eens* te zijn met de stelling (60%) dat er een betere democratische controle van de gemeenteraad plaatsvindt. Gebiedsofficieren geven vaker aan hier niet voldoende zicht op te hebben om de vraag te beantwoorden (44,4%).

Een andere opvallende respons betreft de respons van regioburgemeesters. Zij zijn het vaker *geheel oneens* met de stelling dan andere respondentengroepen, en stellen dat de democratische controle van gemeenteraden op de politie *niet* is verbeterd. Ook de burgemeesters stellen dat de democratische controle van de gemeenteraad niet verbeterd is; 69,3% van de burgemeesters is het niet eens, en 18,4% is het helemaal niet eens, met deze stelling.

Mogelijkheden tot controle

Volgens een meerderheid van de gemeenteraadsleden (47%) zijn de mogelijkheden van de gemeenteraad om democratische controle uit te oefenen op de politie ook niet verbeterd. 24,2% Van de raadsleden geeft zelfs aan dat hiervan helemaal geen sprake is. Andere raadsleden geven echter aan dat de mogelijkheden tot democratische controle sinds de komst van de Nationale Politie wel verbeterd zijn (11,6%), of geven aan het helemaal eens te zijn met deze stelling (1%). Opvallend is dat 16,2% van de gemeenteraadsleden aangeeft hier onvoldoende zicht op te hebben om op de stelling te reageren.

Onder districts- en basisteamchefs bestaat in algemene zin consensus over de mogelijkheden van gemeenteraadsleden om controle uit te oefenen op de politie. Zij zijn het, in overeenstemming met andere respondentengroepen, vaker oneens met de stelling (respectievelijk 72,2% en 68,1%). Opvallend is, dat teamchefs vaker aangeven hier niet voldoende zicht op hebben (10,6%). Onder eenheidschefs bestaat een grotere verdeeldheid in hun respons op de stelling. 40% van de eenheidschefs stelt dat een betere democratische controle door de gemeenteraad plaatsvindt, en 60% van de eenheidschefs stelt dat dit niet zo is.

¹⁵² **Figuur 38**

Naast de ervaring dat het aantal mogelijkheden om democratische controle uit te oefenen niet is toegenomen, constateren respondenten ook dat de komst van de Nationale Politie niet geleid heeft tot een *beter gebruik* van deze mogelijkheden.

Een groot deel van de raadsleden (44,3%) geeft aan het niet eens te zijn met de stelling: *“Door de komst van de Nationale Politie maken gemeenteraden beter gebruik van de mogelijkheden tot democratische controle.”*¹⁵³ 29,2% van de raadsleden stelt het zelfs helemaal niet eens te zijn met deze stelling. Een kleine minderheid van de respondenten geeft aan het wel eens (5,9%) of helemaal eens (1%) te zijn met de stelling. De resterende respondenten (19,6%) geven aan hier geen zicht op te hebben.

Burgemeesters zijn het, net als gemeenteraadsleden, in meerderheid oneens met de stelling (71,9%) of helemaal oneens met de stelling (17,5%). Opvallend aan de respons van regioburgemeesters is dat *alle* regioburgemeesters het (geheel) oneens zijn met de stelling.

Van de officieren van justitie is ook een eensgezinde respons gevonden – 100% van de hoofdofficieren geeft het aan oneens te zijn met de stelling. Door gebiedsofficieren wordt vaker aangegeven te weinig zicht te hebben om te kunnen reageren op de stelling (38,9%). Gebiedsofficieren die wel een mening aangeven, zijn het allen (geheel) oneens.

Hoewel eenheidschefs het allen oneens zijn met de stelling, bestaat onder basisteamchefs en districtschefs meer verdeeldheid bij het beantwoorden van deze stelling. Hoewel zij het in meerderheid (geheel) oneens zijn met de stelling (respectievelijk 61,7% en 77,3%) geven een aantal chefs aan het wél met deze stelling eens te zijn (respectievelijk 9,6% en 9,1%).

Op de stelling *“Door de Nationale Politie is de invloed van de gemeenteraad op de uitoefening van het gezag door de burgemeester en daarmee op de inzet van de politie toegenomen”* reageert een meerderheid van de respondenten negatief.¹⁵⁴ Er bestaan wel opvallende verschillen tussen de respons van (regio-)burgemeesters, (hoofd-)officieren van justitie en politiechefs. Hoewel een meerderheid van de officieren van justitie en politiechefs het – in lijn met de algemene bevindingen – oneens zijn met de stelling, geeft een deel van deze respondenten aan dat de komst van het nationale bestel wel geleid heeft tot meer invloed van de gemeenteraad op de uitoefening van het gezag.

Informatie

Raadsleden werden gevraagd naar hun informatiepositie om hun controlerende rol in te vullen. Op de stelling *“ik heb als raadslid voldoende informatie om het lokaal veiligheidsbeleid adequaat democratisch te controleren”* reageert 52,1% instemmend. 3,8% is het zelfs geheel eens met de stelling. Van de gemeenteraadsleden stelt 31,7% niet over voldoende informatie te beschikken. 7,6% van de raadsleden is het helemaal niet eens met de stelling. Een kleine groep raadsleden (4,8%) stelt hier niet voldoende zicht op te hebben om de vraag te kunnen beantwoorden.¹⁵⁵

¹⁵³ **Figuur 39**

¹⁵⁴ **Figuur 40**

¹⁵⁵ **Figuur 41**

Op de vraag of de invoering van de Nationale Politie geleid heeft tot een betere informatiepositie voor raadsleden reageert een meerderheid van de raadsleden negatief.¹⁵⁶ 46,8% van de raadsleden is het niet eens met de stelling dat de invoering van het nieuwe bestel geleid heeft tot een verbetering van de informatiestroom om het lokaal veiligheidsbeleid democratisch te controleren. 22,6% is het helemaal niet eens met de stelling. 21,8% stelt hier geen oordeel over te kunnen geven. 8,1% van de raadsleden stelt dat de invoering van de Nationale Politie wel heeft geleid tot betere informatie.

Daarnaast werden raadsleden bevraagd over hun ervaring met de beschikbaarheid van informatie om het *gezag van de burgemeester over de politie* adequaat democratisch te controleren.¹⁵⁷ 46,6% van de respondenten stelt dat dit het geval is. 2,5% van de raadsleden is het geheel eens met de stelling. Van de raadsleden geeft 34,1% aan het hier niet mee eens te zijn, en 7,3% van de raadsleden geeft aan het hier geheel niet mee eens te zijn. De overige raadsleden (9,6%) stellen hier niet voldoende zicht op te hebben.

Op de stelling *“Door de komst van de Nationale Politie is deze informatie toegenomen”* antwoordt een groot deel van de respondenten (47,4%) het niet eens te zijn met de stelling. 22,7% is het geheel niet eens met deze stelling. 25,2% van de raadsleden stelt hier onvoldoende zicht op te hebben. Een minderheid van de raadsleden is het met de stelling eens (4,1%) of helemaal eens (0,6%).¹⁵⁸

Kennis van gemeenteraadsleden

Gemeenteraadsleden zijn bevraagd over hun perceptie van hun deskundigheid om het lokaal veiligheidsbeleid adequaat te kunnen controleren. De meerderheid van de raadsleden (57,6%) stelt dat dit zo is. 9,8% is het geheel met deze stelling eens. Een vijfde van de raadsleden (23,6%) voelt zich niet voldoende deskundig om het lokaal veiligheidsbeleid te controleren. 2,6% van de raadsleden voelt zich geheel niet deskundig genoeg. Een aantal raadsleden geeft aan geen antwoord op deze vraag te kunnen geven (6,4%).¹⁵⁹

Op de stelling *“Door de Nationale Politie is deskundigheid van raadsleden om het lokaal veiligheidsbeleid adequaat democratisch te controleren, toegenomen”* wordt over het algemeen negatief gereageerd.¹⁶⁰ 50,4% is het niet met de stelling eens; 19% van de raadsleden stelt het geheel niet eens te zijn met de stelling. Een klein deel van de raadsleden (7,8%) stelt het wel eens te zijn met deze stelling. 22,3% van de raadsleden heeft hier onvoldoende zicht op om de vraag te kunnen beantwoorden.

Daarnaast zijn respondenten bevraagd over hun deskundigheid om het gezag van de burgemeester over de politie democratisch te controleren. Op de stelling *“Ik ben als raadslid voldoende deskundig om het gezag van de burgemeester over de politie adequaat*

¹⁵⁶ **Figuur 42**

¹⁵⁷ **Figuur 43**

¹⁵⁸ **Figuur 44**

¹⁵⁹ **Figuur 45**

¹⁶⁰ **Figuur 46**

democratisch te controleren” reageert 57,2% instemmend.¹⁶¹ 8,3% is het helemaal eens met de stelling. Daarnaast stelt 22,1% van de raadsleden niet voldoende deskundig te zijn om het gezag van de burgemeester over de politie te kunnen controleren. 2,71% stelt dit helemaal niet te zijn. Een deel van de raadsleden (9,7%) geeft aan hier geen zicht op te hebben.

Wanneer respondenten gevraagd worden of de Nationale Politie geleid heeft tot een toegenomen deskundigheid van raadsleden om het lokaal gezag te controleren geeft 52,4% van de raadsleden aan het hier niet mee eens te zijn.¹⁶² 18,8% van de raadsleden stelt het helemaal niet eens te zijn met deze stelling. Daarnaast geeft 23,7% van de respondenten aan hier geen zicht op te hebben. Slechts een klein deel van de respondenten (4,7%) stelt dat de Nationale Politie heeft geleid tot een toename van de deskundigheid van gemeenteraadsleden om het gezag van de burgemeester te controleren.

Consultatie vooraf

Op de vraag of de gemeenteraad voorafgaand aan het ontwerp van het regionale beleidsplan is geconsulteerd, antwoordt 58,28% bevestigend. 26,3% van de raadsleden geeft aan dat dit niet het geval is geweest. 15,5% van de raadsleden stelt hier niet voldoende zicht op te hebben om de vraag te kunnen beantwoorden.¹⁶³ Nader onderzoek toont geen significante verschillen aan tussen grote en kleine gemeenten, of tussen verschillende eenheden.

Verantwoording over voortgang

Respondenten zijn gevraagd naar hun ervaringen met de verantwoording van de burgemeester over de voortgang van het lokaal veiligheidsplan. Op de stelling *“Mijn burgemeester legt regelmatig verantwoording af aan de gemeenteraad over de voortgang van het lokaal veiligheidsplan”* antwoordt 63,5% het hiermee eens te zijn. 14,4% stelt het geheel eens te zijn met deze stelling. Daarnaast geeft 17% van de gemeenteraadsleden aan het niet met de stelling eens te zijn; 3,6% geeft aan het helemaal niet met de stelling eens te zijn. Een klein aantal raadsleden (1,5%) heeft hier niet voldoende zicht op.¹⁶⁴

Op de vraag of de Nationale Politie geleid heeft tot een verbetering op dit gebied, stelt 41,4% dat dit niet het geval is, en geeft 16,7% van de gemeenteraadsleden aan dat dit helemaal niet het geval is.¹⁶⁵ Ook geeft 29,2% van de raadsleden aan hier niet voldoende zicht op te hebben. Een klein deel van de gemeenteraadsleden is het eens (11%) of helemaal eens (1,7%) met de stelling dat de verantwoording over de voortgang van het lokale veiligheidsplan verbeterd is. Er zijn geen significante verschillen gevonden tussen grote en kleine gemeenten, of tussen verschillende eenheden.

¹⁶¹ **Figuur 47**

¹⁶² **Figuur 48**

¹⁶³ **Figuur 49**

¹⁶⁴ **Figuur 50**

¹⁶⁵ **Figuur 51**

Verantwoording achteraf

Een meerderheid van de gemeenteraadsleden (67,8%) geeft aan dat de politie tenminste 1 keer per jaar fysiek verantwoording aflegt over de gepleegde inzet en de behaalde resultaten. Ongeveer een derde (29,4%) geeft aan dat dit niet het geval is. Andere raadsleden geven aan hier geen zicht op te hebben (2,9%).¹⁶⁶

Op de vraag of de komst van de Nationale Politie heeft geleid tot een betere verantwoording van de burgemeester ten aanzien van de gemeenteraad over de behaalde resultaten, antwoordt een meerderheid van de stelling negatief.¹⁶⁷ 46,6% stelt het hier niet mee eens te zijn; 14,8% is het hier zelfs helemaal niet mee eens. Van de respondenten stelt 24,6% hier niet voldoende zicht op te hebben. Een kleine minderheid is het eens (13,4%) of helemaal eens (0,6%) met de stelling dat de Nationale Politie geleid heeft tot een betere verantwoording van politieresultaten.

De respons op de enquête toont dat gemeenteraadsleden over het algemeen positief zijn over hun informatiepositie en deskundigheid om het gezag over de politie democratisch te controleren. Zij geven in meerderheid aan dat zij geconsulteerd worden over het regionale beleidsplan, en dat de burgemeester verantwoording aflegt over de voortgang en behaalde resultaten. Gemeenteraadsleden stellen echter ook dat de Nationale Politie *niet* heeft geleid tot verbeterde mogelijkheden tot controle in deze domeinen. Deze ervaring wordt gedeeld door een meerderheid van (regio-)burgemeesters, (hoofd-)officieren van justitie en politiechefs.

5.6. Analyse: eenheidsniveau

Om de effecten van de Politiewet 2012 op het functioneren van de politie op eenheidsniveau in kaart te brengen, zijn respondenten stellingen en vragen voorgelegd over politiek-bestuurlijke sturing en democratische verantwoording op dit bestuursniveau.

5.6.1. Politiek-bestuurlijke sturing en democratische verantwoording

Aan alle respondenten zijn vragen en stellingen voorgelegd over de sturing van de politie en aanwezige verantwoordingsmechanismen op lokaal niveau. Deze vragen en stellingen zijn in deze paragraaf gegroepeerd onder de volgende onderwerpen: sturing, overlegstructuren, prioriteitsstelling, democratische controle en verantwoording, en winst- en knelpunten op lokaal niveau. Respondenten kregen daarnaast de gelegenheid algemene winst- en knelpunten te benoemen van het nationale bestel die zich voordoen op dit niveau.

¹⁶⁶ **Figuur 52**
¹⁶⁷ **Figuur 53**

5.6.2. Prioriteitsstelling: het regionaal beleidsplan

Om zicht te krijgen op de prioriteitsstelling binnen de eenheden, zijn alle respondenten gevraagd naar het bestaan van een beleidsplan binnen de regionale eenheden. Meer dan 80% van de respondenten stelt dat er een beleidsplan is voor de regionale eenheid met een looptijd van vier jaar.¹⁶⁸ Een kleine groep respondenten (8%) stelt dat er een beleidsplan met een looptijd van vier jaar is met een tweejaarlijkse tussenbalans of een jaarlijkse aanpassing of bijstelling, en 4% stelt dat er geen regionaal plan is. Nader onderzoek levert een opmerkelijk inzicht op in de verschillen tussen officieren in verschillende eenheden over het bestaan van een beleidsplan of over de looptijd ervan. Hoofdofficieren van justitie geven daarnaast vaker aan dat een regionaal beleidsplan niet bestaat in de eenheid waarin zij actief zijn. Ook is een opvallende bevinding dat gemeenteraadsleden vaker invullen geen zicht op de aanwezigheid van een dergelijk plan te hebben (44,3%).

Volgens 58,7% van de gemeenteraadsleden wordt het regionale jaarverslag in de gemeenteraad behandeld.¹⁶⁹ Er bestaan geen significante verschillen tussen de eenheden. Ook tussen verschillende gemeentegrootten zijn geen significante verschillen gevonden in de respons op deze onderzoeksvraag.

Inhoud van het regionaal beleidsplan

Alle respondenten zijn bevroegd over de inhoud van het regionale veiligheidsplan. Volgens een meerderheid van de respondenten wordt de verdeling van beschikbare politiesterke daarin genoemd. Opmerkelijk is dat politiechefs, hoewel zij in meerderheid aangeven dat de politiesterke benoemd wordt, vaker dan andere respondenten aangeven dat de politiesterke niet genoemd wordt in het regionaal beleidsplan. Daarnaast geven gemeenteraadsleden, officieren van justitie en basisteamchefs vaker dan andere respondenten aan niet voldoende zicht te hebben op het regionaal beleidsplan om de vraag te kunnen beantwoorden.¹⁷⁰ Er bestaat geen verband tussen de eenheid waarin de respondenten actief zijn en hun antwoord op deze vraag.

Volgens een meerderheid van de respondenten (72,5%) wordt de verdeling van wijkagenten concreet benoemd in het regionaal veiligheidsplan.¹⁷¹ 7,3% stelt dat dit niet het geval is. Tussen functiegroepen bestaan verschillen in hun respons op de stelling. Officieren van justitie en gemeenteraadsleden geven vaker aan niet voldoende zicht te hebben op het beleidsplan om te reageren op de stelling. Er is geen verband gevonden tussen de grootte van de gemeente en de respons op deze vraag. Wel zijn er significante verschillen gevonden tussen de verschillende eenheden ($p < 0.01$). Zo stellen respondenten in de eenheid Den Haag en de eenheid Zeeland-West-Brabant vaker dat deze verdeling niet genoemd wordt, terwijl men in de eenheid Oost-Brabant vaker stelt dat de verdeling van wijkagenten genoemd wordt in het regionale beleidsplan. In de eenheid Rotterdam en de eenheid Noord-Holland

¹⁶⁸ **Figuur 54**

¹⁶⁹ **Figuur 55**

¹⁷⁰ **Figuur 56**

¹⁷¹ **Figuur 57**

stellen raadsleden vaker geen zicht te hebben op de verdeling van wijkagenten in het regionale beleidsplan.

Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat de verdeling van de politiesterkte over alle onderdelen binnen de regionale eenheid in het regionaal beleidsplan besproken wordt.¹⁷² Er bestaan wel opvallende verschillen tussen actoren die op centraal niveau functioneren, waaronder de eenheidschefs, hoofdofficieren van justitie en regioburgemeesters, en actoren die op lokaal niveau functioneren, waaronder burgemeesters en team- en districtschefs. Op lokaal niveau geeft men relatief vaker aan dat de verdeling van de politiesterkte niet benoemd worden, op een manier waarop de politietaak in alle gemeenten geborgd is. Gemeenteraadsleden en gebiedsofficieren geven relatief vaak aan geen zicht te hebben op de inhoud van het regionaal beleidsplan. Met behulp van een chi-kwadraattoets en een Pearson-correlatietoets zijn geen significante verschillen gevonden tussen eenheden of gemeentes van verschillende omvang bij het beantwoorden van deze vraag.

Verhoudingen tussen lokale, regionale en landelijke prioriteiten

Alle respondenten zijn bevestigd over de verhouding tussen lokale en regionale doelstellingen in het regionaal beleidsplan. Een meerderheid van de respondenten geeft daarbij aan dat de regionale beleidsplannen de doelstellingen van gemeenten, zoals geborgd in de lokale veiligheidsplannen, bevatten. Een opvallende constatering is wederom het verschil in respons van lokale actoren en actoren die op een centraler niveau functioneren. Eenheidschefs en regioburgemeesters geven vaker aan dat de regionale beleidsplannen de doelstellingen van de lokale veiligheidsplannen bevatten. Wanneer de respons vergeleken wordt met de gemeente waarin de respondenten werkzaam zijn, wordt duidelijk dat burgemeesters uit de eenheden Noord-Nederland en Oost-Nederland relatief vaker stellen dat de regionale beleidsplannen *niet* de lokale doelstellingen uit de gemeentelijke beleidsplannen bevatten.¹⁷³

Vervolgens zijn betrokken respondenten – (regio-)burgemeesters en gemeenteraadsleden – bevestigd naar hun ervaringen met het regionale beleidsplan. Daarbij zijn opnieuw verschillen gevonden in de respons van de verschillende functiegroepen. Regioburgemeesters zijn over het algemeen positiever over verbinding van het beleidsplan met de wensen op lokaal niveau: 80% van hen stelt dat het regionale beleidsplan een goede basis vormt voor het politiewerk in hun gemeente. Raadsleden zijn echter kritischer; het regionale beleidsplan wordt door 43,4% van de raadsleden gezien als een goede basis voor het politiewerk in de gemeente.¹⁷⁴ 27,9% stelt dat dit niet zo is, maar stelt vervolgens ook dat het regionale beleidsplan daar ook geen afbreuk aan doet. Volgens 15,5% van de raadsleden vormt het beleidsplan géén goede basis voor het gemeentelijk politiewerk. Overige raadsleden (13,2%) stellen hier niet voldoende zicht op te hebben. Burgemeesters

¹⁷² **Figuur 58**

¹⁷³ **Figuur 59**

¹⁷⁴ **Figuur 60**

geven aan dat het beleidsplan ofwel een goede basis vormt (58,7%), dan wel geen goede basis vormt, maar ook geen afbreuk doet aan lokale prioriteiten (31,7%). Andere burgemeesters geven aan hier niet voldoende zicht op te hebben. Met behulp van een chi-kwadraattoets en een Pearson-correlatietoets is geen significant verband gevonden tussen de eenheid, de gemeentegrootte, en de respons op deze onderzoeksvraag.

Eenzelfde verhouding tussen regioburgemeesters, burgemeesters en raadsleden wordt gezien bij de respons op de stelling: *“De regionale eenheid doet voldoende recht aan de wensen van mijn gemeente.”* Hoewel een meerderheid van de respondenten aangeeft het eens te zijn met de stelling, geven raadsleden relatief vaker aan dat regionale eenheid *niet* voldoende recht doet aan de wensen van de gemeente. Volgens 40,5% van de raadsleden voldoet de regionale politie-eenheid aan de wensen die binnen de gemeente leven.¹⁷⁵ 2,3% Van de raadsleden stelt dat dit zeer het geval is. Daarnaast stelt 37,7% van de raadsleden dat de regionale eenheid *niet* voldoet aan de wensen binnen de gemeente. 7,8% stelt dat dit helemaal niet het geval is. Niet alle raadsleden hebben hier zicht op – 11,7% van de raadsleden stelt hier niet voldoende zicht op te hebben. Regioburgemeesters zijn daarentegen het meest positief: 100% geeft aan het eens te zijn met de stelling. Van burgemeesters is dit 80%. Een chi-kwadraattoets toont géén significant verband aan tussen de eenheid en de respons op deze vraag. Een Pearson-correlatietoets laat eveneens geen verband zien tussen gemeentegrootte en de respons op deze vraag.

Bijna 69% van de burgemeesters is het (helemaal) eens met de uitspraak dat de prioriteiten van zijn of haar gemeente herkenbaar terugkomen in het beleidsplan van de regionale politie-eenheid.¹⁷⁶ Ruim 15% is het hier (helemaal) niet mee eens, de rest heeft hier geen zicht op. Opvallend is dat burgemeesters in Zeeland-West-Brabant het vaker oneens zijn met de stelling: 5 van de 11 burgemeesters (45%) is het niet eens en 55% wel eens met deze uitspraak. Zij stellen vaker dat lokale prioriteiten niet terugkomen in het beleidsplan van de eenheid, dan andere burgemeesters.

Veelgenoemde lokale prioriteiten zijn High Impact Crimes: gewelddadige woninginbraken, overvallen en straatroven, ondermijning, jeugdproblematiek, verkeershandhaving, hennepcultuur, drugsproblematiek. Daarnaast ook heel specifieke lokale onderwerpen als woonwagenvelden, handhaving op water, evenementen, geweld binnenshuis, wijkveiligheid, radicalisering en overlast door verwarde personen. Soms worden specifieke onderwerpen opgenomen in een zogenaamd gemeenteblad bij het beleidsplan. Enkele burgemeesters wijzen op het lokaal integraal veiligheidsplan als bron voor hun prioriteiten. Sommige prioriteiten worden volgens hen wel, andere niet opgenomen in het beleidsplan van de eenheid. In andere gevallen wijzen zij op samenloop van lokale en landelijke prioriteiten. Enkele burgemeesters wijzen op het gegeven dat er veel collega-burgemeesters in de eenheid zijn met wie ze moeten concurreren om de aandacht voor prioriteiten op lokaal niveau.

¹⁷⁵ **Figuur 61**

¹⁷⁶ **Figuur 62**

Aan respondenten is ook gevraagd in hoeverre de doelstellingen in het beleidsplan van de regionale politie-eenheid overeenkomen met de *doelstellingen* op gemeentelijk en landelijk niveau.¹⁷⁷ 114 van de 214 respondenten (53%) zijn van mening dat er ongeveer evenveel aandacht is voor landelijke, regionale en lokale doelstellingen of dat deze niet veel van elkaar verschillen. 68 van de 214 respondenten (32%) zijn van mening dat er meer aandacht is voor landelijke doelstellingen en 15% dat er meer aandacht is lokale en regionale doelstellingen in het beleidsplan van de regionale eenheid. Tussen de verschillende functiegroepen bestaan grote verschillen in de respons op deze vraag. Eenheidschefs geven het vaakst aan dat lokale, regionale en landelijke doelstellingen weinig van elkaar verschillen (75%), of dat er voldoende aandacht is voor de doelstellingen op alle niveaus (25%). Regioburgemeesters en hoofdofficieren stellen het vaakst dat er in het regionale beleidsplan meer aandacht is voor doelstellingen op lokaal, dan op landelijk niveau (respectievelijk 60% en 50%). Actoren op lokaal niveau, waaronder gemeenteraadsleden en basisteamchefs, geven echter aan dat er in de beleidsplannen meer aandacht is voor landelijke doelstellingen. Burgemeesters, districtschefs en officieren van justitie laten een meer verdeelde respons zien op deze vraag. Er bestaat geen significant verband tussen de gemeentegrootte en de respons op deze onderzoeksvraag. Ook zijn er met een chi-kwadraattoets geen significante verschillen aangetoond tussen de respons binnen verschillende politie-eenheden.

Behoeften van burgemeesters en het Openbaar Ministerie

Ook is aan (regio-)burgemeesters en (hoofd-)officieren van justitie gevraagd hoe zij het vermogen van de politiechef om flexibel in te spelen op hun wensen binnen de eenheid ervaren. De respondenten ervaren deze over het algemeen als positief: met name hoofdofficieren van justitie (80%), burgemeesters (60,7%) en regioburgemeesters (50%) reageren positief op de stelling: *“De politiechef speelt flexibel in op wensen van de burgemeesters en van het Openbaar Ministerie in zijn eenheid.”*¹⁷⁸

De meest genoemde reden waarom respondenten het (helemaal) *niet* eens zijn met deze uitspraak is dat zij vinden dat de financiële ruimte en de capaciteit hiervoor ontbreken. Een regioburgemeester verwoordt dit als volgt: *De centralisatie heeft zowel in operationele zin (standaardisatie van werkwijzen), financiële zin (niet of nauwelijks eigen budget) en personele zin (strikte regels voor organisatie en plaatsing) een negatieve invloed gehad op de flexibiliteit en daarmee de slagkracht van de politiechef om in te spelen op de wensen van het gezag. Dat laat onverlet dat zo goed mogelijk is geroeid met de beschikbare riemen.* Een andere regioburgemeester stelt: *‘De rol van de politiechef is in deze onduidelijk omdat hij op behoorlijke afstand werkzaam is’.*

Aan (hoofd-)officieren van justitie is daarnaast de volgende uitspraak voorgelegd: *‘De regionale eenheid doet voldoende recht aan de wensen van het Openbaar Ministerie.’* Een kleine meerderheid van deze respondentengroep (55%) was het met deze stelling (helemaal)

¹⁷⁷ **Figuur 63**

¹⁷⁸ **Figuur 64**

eens. Anderzijds gaf 32% van de respondenten aan het (helemaal) oneens te zijn met de uitspraak. Een aantal gebiedsofficieren gaf aan hier geen zicht op te hebben. Twee van de (vijf) hoofdofficieren zijn het oneens met deze uitspraak.¹⁷⁹

Uit de respons op de enquête kan worden opgemaakt dat in vrijwel alle eenheden een regionaal beleidsplan is bestaat, die geldt voor een duur van vier jaar. Hoewel gemeenteraadsleden vaker dan andere actoren aangeven weinig zicht te hebben op dit beleidsplan, geeft een meerderheid van hen aan dat dit beleidsplan wel in de gemeenteraad wordt besproken. Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat het regionaal beleidsplan de verdeling van beschikbare politiesterkte en de allocatie van wijkagenten bevat. Alle respondentengroepen zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop lokale beleidsdoelstellingen terugkomen in het regionaal beleidsplan. Het regionaal beleidsplan voldoet daarmee, volgens een meerderheid van de respondenten, voldoende aan de wensen van gemeenten. Opvallend is echter, dat lokale actoren (burgemeesters, gemeenteraadsleden en lokale politiechefs) dit minder vaak ervaren dan andere actoren. Met name burgemeesters uit Noord-Nederland, Oost-Nederland en Zeeland-West-Brabant ervaren vaker dat lokale wensen en veiligheidsdoelstellingen niet voldoende worden geborgd. Regionaal opererende actoren geven vaker aan dat er op eenheidsniveau meer aandacht is voor lokale dan voor landelijke doelstellingen. Lokale gezagsdragers zijn daarnaast tevreden over de inzet van de eenheidschef om flexibel in te spelen op lokale wensen en behoeften. Zij geven echter ook aan dat de centralisatie van het bestel de politiechef daarin beperken, door standaardisering, onvoldoende budget, en strikte regels voor de inzet van personeel.

5.6.3. Sturing

Op het gebied van sturing zijn respondenten vragen voorgelegd over de toe- of afname van bestuurlijke drukte als gevolg van de invoering van de Nationale Politie.

Bestuurlijke aansturing

Een meerderheid van de respondenten - ruim 59% van alle respondenten geeft aan dat de bestuurlijke aansturing van de politie in de regionale eenheden *niet* eenvoudiger is geworden sinds de komst van de Nationale Politie.¹⁸⁰ Er bestaan opvallende verschillen tussen de respons van verschillende functiegroepen. Hoofdofficieren van justitie en districtschefs zijn over het algemeen positiever over de bestuurlijke aansturing dan andere respondenten.

De tweede uitspraak over dit thema die wij onze respondenten voorlegde, luidde: *‘Door de komst van de Nationale Politie kent de bestuurlijke aansturing van de politie in de regionale politie-eenheden minder overlegvormen.’*¹⁸¹ De respons is in hoge mate vergelijkbaar met die op de vorige stelling. 56% van alle respondenten is het hier (helemaal) mee oneens. Alle regioburgemeesters zijn het oneens, van de burgemeesters is dit 57% en van de

¹⁷⁹ **Figuur 65**

¹⁸⁰ **Figuur 66**

¹⁸¹ **Figuur 67**

gebiedsofficieren van justitie 53%. Opvallend is dat hoofdofficieren het vaker eens zijn met de uitspraak dan andere respondentengroepen.

Volgens 59% van de respondenten verloopt de bestuurlijke besluitvorming *niet* sneller sinds de komst van de Nationale Politie.¹⁸² Opmerkelijk is dat op een na alle hoofdofficieren het wel (helemaal) eens zijn met deze uitspraak. Zij zijn tevredener over de snelheid van besluitvormingsprocessen op eenheidsniveau dan andere respondentengroepen.

De vierde uitspraak in deze reeks luidde: *‘Door de komst van Nationale Politie is er binnen de regionale politie-eenheden meer bestuurlijke aandacht voor de inhoud van de taakuitvoering van het politiewerk.’*¹⁸³ Van onze respondenten is 51% het hier (helemaal) mee oneens, 34% (helemaal) oneens, 16% zegt hier geen zicht op te hebben. Tussen functiegroepen bestaan opmerkelijke verschillen in de wijze waarop zij op de stelling hebben gereageerd. Hoofdofficieren van justitie zijn het relatief vaker eens met de stelling (80%) dan andere respondentengroepen. Van alle respondenten zijn regioburgemeesters het meest negatief over de stelling; van hen is 20% het *niet* eens, en 40% het *helemaal niet eens* met de stelling.

Invloed van het gezag op regionale aansturing

Volgens 61% van de respondenten heeft de komst van de Nationale Politie niet geleid tot meer invloed voor bestuur en het OM op de taakuitvoering van de politie.¹⁸⁴ Geen enkele regioburgemeester en slechts een enkele officier van justitie stelt dat dit wel het geval is. Dat geldt ook voor de overgrote meerderheid van districtschefs. Hoofdofficieren en eenheidschefs zijn hierover verdeeld. Opmerkelijk is dat burgemeesters en hoofdofficieren van justitie relatief vaker aangeven dat bestuur en Openbaar Ministerie meer invloed op de inhoud van de taakuitvoering van de politie hebben gekregen.

De voorlaatste uitspraak in deze reeks luidde: *‘Door de komst van Nationale Politie worden binnen de regionale politie-eenheden lokale, regionale en landelijke doelen beter op elkaar afgestemd.’*¹⁸⁵ Een kleine meerderheid van onze respondenten (53%) is het hier mee eens. Opmerkelijk is de respons van hoofdofficieren van justitie – zij stellen allemaal dat lokale, regionale en landelijke doelen beter op elkaar zijn afgestemd. Ook eenheidschefs reageren positiever op de stelling dan andere respondentengroepen.

De respons op de enquête toont aan dat respondenten niet ervaren dat de bestuurlijke aansturing eenvoudiger of sneller verloopt. Ook geven respondenten aan niet te ervaren dat de Nationale Politie heeft geleid tot minder overlegvormen op dit niveau, of tot meer aandacht voor de inhoudelijke taakuitvoering van de politie. Ook ervaren hoofdofficieren van justitie en (regio-)burgemeesters niet dat zij meer invloed hebben gekregen op de taakuitvoering van de politie, of dat landelijke, regionale en lokale doelstellingen beter op elkaar afgestemd zijn. Opvallend is dat hoofdofficieren van justitie wel positiever zijn over de effecten van het nationale bestel op de regionale aansturing van de politie. Zij geven, in vergelijking met andere respondenten, vaker aan dat de komst van de Nationale Politie geleid heeft tot een verbetering van de regionale aansturing.

¹⁸² **Figuur 68**

¹⁸³ **Figuur 69**

¹⁸⁴ **Figuur 70**

¹⁸⁵ **Figuur 71**

5.6.4. Overlegstructuren

De Politiewet 2012 schrijft voor dat er afstemmingsoverleg plaatsvindt tussen regioburgemeester, hoofdofficier van justitie en politiechef van de regionale politie-eenheid. In verreweg de meeste eenheden vindt dit overleg eens per maand plaats. In enkele eenheden is dit elke week en in een enkele eenheid eens per kwartaal.

Regionaal afstemmingsoverleg

De respondentengroepen die deelnemen aan dit regionale afstemmingsoverleg werden gevraagd dit overleg te beoordelen.¹⁸⁶ Geen van de deelnemers beoordeelt dit overleg als onvoldoende. De beoordelingen variëren van voldoende (46%) tot goed (54%). Zonder uitzondering typeren de partijen de relaties die zij onderhouden met de twee andere actoren als goed. Toch merkt een regioburgemeester het volgende op: *“Nu op regionaal niveau in het nieuwe bestel geen (bestuurlijke) beheersverantwoordelijkheid meer is belegd, ontbreekt de noodzaak om hiernaast nog op regionaal niveau apart afstemmingsoverleg tussen regioburgemeester, hoofdofficier en politiechef te houden (art. 14 Politiewet).”*

Een gemeenschappelijke constatering van de respondenten is dat er geen beheersvraagstukken meer worden besproken. Daarmee is het volgens een eenheidschef van beperkte invloed op de operatiën en heeft het karakter van het uitwisselen van ‘best practices’. Een andere eenheidschef geeft aan dat het overleg daarom minder dominant geworden is in de sturing. Volgens een hoofdofficier van justitie gaat het overleg daarom nu meer over de inhoud en over veiligheid.

Veiligheidsoverleg in de eenheid

De Politiewet 2012 schrijft ook voor dat er in de regionale politie-eenheid overleg plaatsvindt met alle burgemeesters en de hoofdofficier over het beleidsplan en het jaarverslag van de regionale politie-eenheid. Volgens 67% van onze respondenten (raadsleden niet-inbegrepen) vindt dit eens per jaar plaats.¹⁸⁷ Volgens 9% van de burgemeesters is de frequentie lager of er is geen overleg. De naamgeving van dit overleg, alsmede de invulling ervan en de beleving variëren tussen de respondenten. Het wordt bijvoorbeeld RBO, RBPO of Veiligheidscollege genoemd. Soms is sprake van meer bijeenkomsten per jaar, die thematisch worden ingevuld. Een eenheidschef stelt: ‘Door de omvang (aantal bestuurders) is de betrokkenheid minder. De attractiviteit van de vergaderingen moet via de inhoud (boeiende thematische onderwerpen) worden verhoogd.’

Volgens een andere eenheidschef is het gemakkelijker geworden in dit overleg om te overleggen over het schuiven met de capaciteit in de eenheid. In enkele eenheden wordt gedurende het jaar over de voortgang van het beleidsplan gesproken aan de hand van een veiligheidsrapportage. Andere respondenten stellen dat er meer sprake is informatieve

¹⁸⁶ **Figuur 72**

¹⁸⁷ **Figuur 73**

bijeenkomsten; gemeenten wordt vooraf gevraagd hun prioriteiten aan te geven. Een burgemeester stelt: 'Tijdens veiligheidscollege worden plannen gepresenteerd. Maar vaak al in zo'n verregaand stadium dat wijzigingen niet of nauwelijks mogelijk zijn.'

De respons op de enquête toont dat respondenten over het algemeen tevreden zijn over het functioneren van het overleg op regionaal niveau – geen van hen beoordeelt deze als onvoldoende. De komst van de Nationale Politie heeft wel geleid tot een andere invulling van het regionaal overleg dan in het vorig bestel. Omdat beheerszaken niet meer op eenheidsniveau besproken worden, gaan vergaderingen vaker over inhoudelijke veiligheidsthema's. Deze vernieuwde inhoud van het overleg wordt door enkele respondenten als noodzakelijk ervaren om het overleg aantrekkelijk te maken voor lokale bestuurders. Het regionaal overleg wordt minder als sturingsinstrument ervaren – een burgemeester stelt dat het overleg weinig kansen biedt om beleidswijzigingen aan te brengen.

5.6.5 Democratische controle en verantwoording

Iedere respondentengroep kreeg in de internetenquête de gelegenheid specifieke vragen te beantwoorden over democratische controle en verantwoording op eenheids-niveau.

Een van de vragen in de enquête luidde: *In hoeverre vindt u dat de politiek-bestuurlijke sturing en het democratisch toezicht op de politie zijn veranderd in vergelijking met het regionale politiebestedel. Is sprake van verbeteringen of verslechtingen?*

Dit was een vraag waarop een open antwoord kon worden gegeven. 419 respondenten (42%) heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Hun antwoorden kunnen als volgt worden ingedeeld:

Ruim 63 % van hen ziet een verslechting ten opzichte van het vorige bestel. Van de verschillende respondentengroepen zien vooral raadsleden een verslechting (69%). Daarnaast ervaren ruim 52% van de burgemeesters, ruim 50% van de politiechefs en bijna 39% van de hoofdofficieren van justitie eveneens een verslechting. Van de burgemeesters van grote(re) steden (>100.000 inwoners) ziet ruim 83% een verslechting. Relatief veel gebiedsofficieren (39%) geven aan geen zicht te hebben op de politiek-bestuurlijke sturing en democratisch toezicht op het politiebestedel. Dit geldt ook voor 14% van de raadsleden. In een toelichting geven respondenten uiteenlopende redenen voor de veranderingen die zij zien. Deze worden in deze paragraaf per respondentengroep besproken.

Raadsleden

Raadsleden wijzen op de afnemende invloed van de gemeenteraad op de politie en de toegenomen afstand tussen de politie en het lokaal bestuur. De raadsleden ervaren dat de burgemeester meer op afstand gekomen is, waardoor ook raadsleden meer op afstand zijn komen te staan van het veiligheidsbeleid. Individuele burgemeesters hebben in hun ogen weinig invloed op het beleid, waardoor indirect ook raadsleden een verslechting ervaren in hun controlerende functie. Tevens ervaren zij niet voldoende ruimte om lokale prioriteiten vast te stellen, omdat landelijke prioriteiten al zijn vastgesteld: *'Van politiek-bestuurlijk sturing door de gemeenteraad lijkt sprake door de vierjarige beleidsplannen. Deze beleidsplannen zijn echter al afgekaart landelijk en regionaal met de burgemeesters.'* Aan deze landelijke prioriteiten wordt volgens raadsleden meer gehoor gegeven dan aan lokale prioriteiten: *'Gemeentelijke prioriteiten worden weggestreept tegen landelijke prioriteiten. Immers de beschikbaarheid van de politie kan maar 1 keer weggegeven worden.'*

Voor zover raadsleden al wordt gevraagd om prioriteiten aan te geven – iets dat niet altijd gebeurt in hun beleving – zien zij er weinig tot niets mee in het beleidsplan van het district of de eenheid. Dit leeft vooral bij raadsleden in kleine gemeenten: *'Vaak horen we dat we te onbelangrijk zijn in zo'n groot samenwerkingsverband.'*

Andere raadsleden stellen dat zij weinig contact onderhouden met de politie en de politie ook niet zichtbaar is in vergaderingen van de raad of van raadscommissies: *'De burgemeester vermijdt het onderwerp veiligheid in relatie met de raad zo veel mogelijk. De politie geeft aan geen gesprek te willen over de eigen inzet in relatie met de lokale veiligheid en communiceert daarover ook niet.'*

Ook de houding van sommige burgemeesters in dezen wordt door een aantal raadsleden bekritiseerd: *'Los van de vierjaarlijkse beleidscyclus heeft de raad geen enkele invloed op de politie. De burgemeester ziet dit als een eigen bevoegdheid als lokaal gezag. Raadvragen worden niet serieus behandeld.'*

Ook de afgenomen zichtbaarheid en inzetbaarheid van de politie in de gemeente wordt door raadsleden genoemd. Een raadslid stelt: *'Agenten werken in een veel groter gebied waardoor de lokale kennis en betrokkenheid is afgenomen.'* Een raadslid geeft aan dat de politie in landelijke gebieden niet voldoende bereikbaar is: *'Het doen van aangifte wordt fors ontmoedigd door het lokale bureau slechts zeer beperkt open te stellen en hiervoor naar een buurgemeente te verwijzen.'*

Enkele raadsleden signaleren echter ook verbeteringen in de komst van het nationale bestel: *'De samenwerking tussen gemeente en andere hulpverlenende instanties is verbeterd.'*

Burgemeesters

Een aantal burgemeesters geeft aan dat sturing en democratisch toezicht op grotere schaal en meer op afstand zijn georganiseerd en daardoor globaler en afstandelijker. Een burgemeester stelt: *'Politiewerk is in hoge mate lokaal. Landelijke aansturing is tot mislukken gedoemd als daar geen ruimte voor is.'* De afhankelijkheid van het lokale gezag ten opzichte van het departement van VenJ wordt door een aantal geheld: *'VenJ meent beleidsinhoudelijk te gaan over de politie en gedraagt zich daar ook naar. Dat is een verslechtering. Tegelijkertijd doen wij in gemeenten en driehoeken onveranderd goed werk'*. Ook geven enkele burgemeesters aan niet te begrijpen wat de toegevoegde waarde van regionale beleidsvorming is: *'De functie van regionale beleidsplannen komt niet uit de verf: ik vraag me af wat de toegevoegde waarde van die regionale planstelling is.'* Een aantal burgemeesters signaleert dat de bemoeienis van de minister met lokale aangelegenheden sinds de komst van het nationale bestel is toegenomen. Zij signaleren dat incidenten belangrijker zijn geworden in de sturing op veiligheidsprioriteiten: *'De Kamer en de minister richten zich op incidenten in plaats van op het beheer op de langere termijn.'* Een andere burgemeester stelt: *'Het parlement weet niet goed te onderscheiden wat lokaal of landelijk controle behoeft, voor de raad is de eenheid ver weg.'* Enkele burgemeesters wijzen op de gevolgen van de personele reorganisatie voor de sturing op eenheidsniveau: *'De ontwikkelingen richting een Nationale Politie heeft de organisatie minder slagvaardig gemaakt en op sommige onderdelen zelfs lam gelegd (vooral de personele reorganisatie heeft voor veel onrust en capaciteitsverlies gezorgd).* Burgemeesters zien echter ook voordelige effecten voor regionale aansturing, bijvoorbeeld in de opvolging van aanpak van landelijke prioriteiten, in sturing en controle op inkoop, gegevensuitwisseling en samenwerking. Zij ervaren meer eenduidigheid in het beheer en de financiën door onderbrenging bij het ministerie. Een burgemeester stelt: *'Persoonlijk vind ik dat een verbetering: minder kleine koninkrijkes in ons toch al niet zo grote Koninkrijk'*.

Politiechefs

Enkele politiechefs wijzen er op dat de komst van het nationale bestel heeft geleid tot een vermindering van de mogelijkheden tot lokale sturing: *'De legitimiteit is*

afgenomen en het democratisch gehalte ook doordat centrale sturing voor lokale sturing (en verantwoording) lijkt te gaan.’ Ook de impact van de reorganisatie op beschikbare politiecapaciteit vormt voor politiechefs een beperking in hun sturingsmogelijkheden: ‘Door de NP is mijn beschikbare capaciteit dermate laag dat er niet veel meer overblijft dan Noodhulp en verplichte leveringen. Er valt dus niet erg veel te sturen.’ Net als burgemeesters en gemeenteraadsleden ervaren politiechefs effecten van de centralisatie van de politie op de democratische controle op de politie: ‘De politie is nu direct onder de minister geplaatst en daarmee lijkt zij gevoeliger voor politiek- bestuurlijke invloeden die van invloed kunnen zijn op autonoom handelen en gezag van de politie.’ Een burgemeester geeft aan dat de politie verworden is tot een “politieke speelbal” waarin teveel gestuurd wordt op incidenten. De landelijke aansturing van het bestel leidt volgens een politiechef tot “een regen aan doelstellingen die omwille van de betrouwbaarheid van de minister van VenJ ook nog nauwlettend door de Inspectie worden gevolgd en gecontroleerd.’ Ook stelt een politiechef dat de controlerende rol van de gemeenteraad afneemt ten opzichte van de rol van het parlement: ‘Het democratisch toezicht lijkt te verschuiven naar de Tweede Kamer, terwijl gemeenteraad zich nauwelijks laat horen. In eigen organisatie wordt geen tegenwicht meer geboden aan onhaalbare plannen en/of onwenselijke plannen die top-down komen. Dat is slecht.’ Politiechefs zien echter ook dat de Nationale Politie geleid heeft tot verbeteringen die betrekking hebben op sturing en democratische controle. Deze spitsen zich toe op vier zaken. Ten eerste geven politiechefs aan dat de burgemeester beter op de hoogte blijft door een verbeterde informatievoorziening. Ten tweede geven politiechefs aan dat gemeenten een grotere regierol toebedeeld krijgen: ‘Gemeenten worden nadrukkelijker betrokken bij de besluitvorming. Gemeenten worden steeds meer deelgenoot van de keuzes.’ Ook de komst van lokale veiligheidsplannen wordt als voordeel ervaren: ‘Na hard werken is er een gemeenschappelijk Integraal Veiligheidsplan gemaakt voor de komende jaren. Daaraan gekoppeld zit een concreet uitvoeringsplan. Daarmee krijgt het plan ook daadwerkelijk uitvoering.’ Tenslotte wordt de uniformiteit van het bestel als positief ervaren: ‘Verbetering is de gezamenlijk aanpak en eenduidigheid.’

De respons op de enquête toont dat een meerderheid van de respondenten een verslechtering ziet in de politiek-bestuurlijke sturing en het democratisch toezicht op de politie sinds de komst van het nationale bestel. Hiertoe dragen respondentengroepen verschillende oorzaken aan. Gemeenteraadsleden ervaren een vermindering van invloed op het lokale veiligheidsbeleid, omdat zij het idee hebben dat veiligheidsprioriteiten op een hoger niveau reeds zijn vastgesteld. Ook missen zij het de zichtbaarheid, nabijheid en contact met de politie op lokaal niveau. Burgemeesters ervaren een grote invloed van departementsniveau op de taakuitvoering van de politie, waardoor zij het gevoel hebben dat de rol van het lokaal gezag afneemt. Ook heeft de centralisatie volgens hen geleid tot

een toename van politisering en incident-gedrevenheid. Politiechefs noemen een tekort van capaciteit als belemmering, omdat zij niet kunnen sturen zonder daartoe de middelen te hebben. De respondentengroepen ervaren echter ook verbeteringen. De eenduidigheid van het bestel, de opvolging van de aanpak van landelijke prioriteiten en de samenwerking tussen politie en andere hulpverlenende instanties is volgens hen verbeterd.

5.6.6. Winst- en knelpunten op eenheidsniveau

De internetenquête gaf respondenten daarnaast de kans een toelichting te geven op hun visie op de belangrijkste winst- en knelpunten van de wijze waarop binnen het nationale bestel invulling gegeven wordt aan bestuurlijke aansturing op eenheidsniveau.

Regioburgemeesters en burgemeesters

Volgens een regioburgemeester maakt de Nationale Politie het eenvoudiger om bij incidenten en evenementen (en andere urgente onvoorzien(bar)e ontwikkelingen) met een bovenlokale of bovenregionale impact te schuiven met capaciteit en waar nodig te voorzien in opschaling. Volgens een andere regioburgemeester zit de winst vooral in de bijstand en de flexibele inzet die gemakkelijker kunnen worden gerealiseerd.

Knelpunten zijn volgens hen dat - nu gebroken is met het adagium 'beheer volgt gezag' - niets is voorzien in voldoende lokale/regionale ruimte om de wensen van het gezag qua bedrijfsvoering te accommoderen. Dat knelt te meer daar binnen de NP zowel in de financiële als in de personele zin nog niet is voorzien in adequate ondersteuning van de regionale eenheden, terwijl de gestelde kaders als knellend worden ervaren. Dit komt de slagkracht niet ten goede.

Er is volgens (regio-)burgemeesters ook minder sturing/invloed op lokaal belangrijke zaken zoals huisvesting, dienstverlening en personeel (bijv. diversiteit). Ook maakt de knip tussen gezag en beheer 'echt' effectief sturen op politie-inzet lastiger.

Hoofdofficieren van justitie

Volgens een hoofdofficier biedt de Nationale Politie en de grotere schaal meer mogelijkheden voor specialismen als cybercrime en een betere aanpak van grootschalige zaken.

Een knelpunt vormt volgens hoofdofficieren van justitie enerzijds het ontbreken van zeggenschap over sterkte-aantallen, met anderzijds de (on)mogelijkheid om minder maar kwalitatief betere (en dus duurdere) politiemensen in dienst te hebben. Enkele hoofdofficieren wijzen op de gevolgen van de personele reorganisatie. Het OM heeft last van vacatures die jarenlang niet mochten worden ingevuld. Een hoofdofficier stelt: *'Knelpunt blijft het aantal vacatures binnen de verschillende takken van de opsporing en de invulling*

ervan. Ook het (lage) tempo van de feitelijke uitvoering van de reorganisatie. Naar mijn mening gaat het ook over de operationele betrokkenheid en aansturing die beter zou moeten zijn geworden na de vorming van de NP.'

Officieren van justitie

Volgens een gebiedsofficier hebben basisteams een schaal waarbij een beperkt aantal gemeenten wordt bediend. Dat biedt voordelen voor de verbinding tussen burgemeester, officier en basisteamchef. Ook is er wat meer eenduidigheid in de informatievoorziening richting gezag (al laat dat als het gaat om duiding en zeker als het gaat om advisering te wensen over). Een andere gebiedsofficier is van mening dat het gemakkelijker is geworden te wijzen op landelijke / regionale prioriteiten en deze als leidraad te nemen, wat tot een meer eenduidige aansturing leidt. De vermindering van het aantal overlegvormen leidt volgens de officieren tot minder versnippering. Gebiedsofficieren zien een knelpunt ten opzichte van de vorige regionale korpsen in de traagheid van de 'massa' van de NP. Daar komt bij dat elk incident - waar dan ook - meer dan voorheen de gehele politie aankleeft. Een andere officier constateert dat gemeenten lokaal denken. Dit maakt dat gezagsuitoefening in de driehoek op het niveau van een basisteam soms al lastig is. Het regionaal niveau is helemaal lastig en eigenlijk een brug te ver voor het bestuur. Volgens hem wordt de eenheid door het bestuur georganiseerd op districtsniveau. Maar dat is niet het niveau waarop het OM de politie aanstuurt.

Politiechef eenheid

Volgens een politiechef eenheid is een pluspunt van de Nationale Politie de sterke lokale verankering van de organisatie, met als goede werkwijze de lokale driehoeken waar vraagstukken geagendeerd worden en mandaat besproken worden. Een knelpunt is het gebrek aan zeggenschap over een (deel van) het beheer. *'ICT, voertuigen enzovoorts kunnen prima centraal geregeld worden. Maar lokaal is ruimte nodig om flexibel te kunnen zijn, te doen wat nodig is.'*

Districtchefs

Enkele districtschefs wijzen op de korte lijnen met de teamchef van het basisteam. Ook het overleg tussen basisteamchef en burgemeester is een korte lijn geworden, dat is volgens de districtschefs winst. Ook merken zij op dat opschaling gemakkelijker is geworden. Een andere districtschef vindt de belangrijkste winst dat het beheer niet meer via de regiobestuurders loopt. Enkele districtschefs wijzen op de toegenomen uniformiteit en standaardisatie als winstpunten en de eenduidigheid in de aansturing van de politie op eenheidsniveau.

Een ander belangrijk winstpunt is volgens een districtchef de positie van de gemeenteraad en burgemeester en de cyclus rondom het vaststellen van het veiligheidsbeleid binnen de gemeente. Helaas is dit nog te weinig bekend binnen de gemeenten. Een andere districtchef zegt: *‘Via het artikel 19-overleg worden er meer eenduidige afspraken gemaakt en prioriteiten gesteld. Daarnaast vindt er sneller overleg plaats in geval van calamiteiten (bijv. tijdens de vluchtelingencrisis).’*

Zij signaleren ook knelpunten. Er zijn bijvoorbeeld te veel lokale wensen. *‘Burgemeesters claimen hun capaciteit waardoor er weinig ruimte is om capaciteit over de grenzen van het basisteam in te zetten. Dit gaat dus ten koste van de flexibele inzet’.*

Een andere districtschef wijst op de stapeling van prioriteiten: *‘Er komt alleen maar bij zonder de consequenties te willen zien of de effecten hiervan echt te doorgronden.’* Enkele andere districtchefs wijzen op de dominantie van de landelijke prioriteiten. *‘Knelpunt is dat de hoeveelheid landelijke doelstellingen alle capaciteit opslokt, er blijft voor lokaal maatwerk nauwelijks iets over.’* Volgens een ander is *‘de verbinding naar lokale bestuurders mager. Lokale bestuurders voelen zich vaak niet gehoord of zijn niet op de hoogte. In mijn districtscollege merk ik gelatenheid.’*

Ook zijn districtschefs kritisch over de rol van de burgemeesters: *‘Te weinig betrokkenheid wordt versterkt door de dominantie van de regioburgemeester. Hierdoor hebben de grote steden de macht. Kleinere gemeenten voelen geen enkele verbinding meer.’* Een districtchef wijst op het optreden van politisering. *‘Elk incident leidt snel tot Kamervragen. Weet niet of dit alleen met de vorming van de Nationale Politie te maken heeft, maar ook een teken van de veranderende tijd is.’*

De respons op de enquête toont dat respondenten zowel positieve als negatieve effecten ervaren door de komst van het nationale bestel. Alle respondentengroepen – (regio-) burgemeesters, (hoofd-)officieren en politiechefs – stellen dat de Nationale Politie opschaling vereenvoudigt en de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit verbetert. Opvallend is dat politiechefs ervaren dat de rol van de gemeenteraad binnen het nationale bestel versterkt is, terwijl de respons van raadsleden in het vorige hoofdstuk hier niet op duidt. Als knelpunt ervaren meerdere respondenten de politisering, en het gebrek aan capaciteit. (Regio-)burgemeesters ervaren de knip tussen gezag en beheer als belemmering, omdat zij het idee hebben dat niets is voorzien om aan de wensen van lokale gezagsdragers te voldoen op het terrein van bedrijfsvoering.

5.7. Politiek-bestuurlijke sturing en democratische verantwoording

Aan alle respondenten zijn vragen en stellingen voorgelegd over de sturing van de politie en aanwezige verantwoordingsmechanismen op *landelijk* niveau. Deze vragen en stellingen zijn in deze paragraaf gegroepeerd onder de volgende onderwerpen: prioriteitsstelling, sturing, overlegstructuren, democratische controle en verantwoording, en winst- en knelpunten op landelijk niveau.

5.7.1. Prioriteitsstelling: de landelijke veiligheidsagenda

Alle respondenten is de volgende uitspraak voorgelegd: 'De landelijke veiligheidsagenda moet beperkt blijven tot die veiligheidsprioriteiten die nationaal moeten worden aangepakt.'¹⁸⁸ Er zijn opvallende verschillen te zien in de respons over verschillende functiegroepen.

Alle regioburgemeesters zijn het met deze uitspraak geheel eens; ook burgemeesters zijn over het algemeen vóór de stelling: 46,4% is het eens met de stelling, 20,6% van de burgemeesters is het geheel eens met de stelling. Tussen officieren en hoofdofficieren zijn de meningen verdeeld; hoofdofficieren laten een gelijke score zien voor alle antwoordmogelijkheden. Gebiedsofficieren van justitie geven in meerderheid aan het oneens te zijn met de stelling (52,9%). Een 41% van hen is het eens, of geheel eens met de stelling. Ook onder districts- en eenheidschefs liggen de meningen uiteen; van de eenheidschefs is een meerderheid van 75% het niet, of geheel niet eens met de uitspraak dat de landelijke veiligheidsagenda beperkt moet blijven tot landelijk aan te pakken prioriteiten. Van de districtschefs is 70% van de respondenten het eens of geheel eens met de stelling, terwijl 30% het niet eens is met de stelling.

5.7.2. Sturing

Alle respondentengroepen is een aantal uitspraken voorgelegd over de sturing op landelijk niveau op het politiebestedel. Daarbinnen staat de vraag centraal of de Nationale Politie geleid heeft tot een duidelijker, sneller, eenduidiger en zorgvuldiger besluitvormingsproces.

Duidelijkheid over verantwoordelijkheid

Respondenten werden gevraagd te reageren op de volgende uitspraak: '*Door de komst Nationale Politie is duidelijker geworden wie waarover bestuurlijke beslissingen mag nemen over de politie op landelijk niveau.*'¹⁸⁹ Ruim 54% van alle respondenten is het (helemaal) eens met deze uitspraak. Tussen functiegroepen zijn opvallende verschillen te zien. Zo zijn regioburgemeesters aanmerkelijk negatiever over deze uitspraak dan andere functiegroepen – een meerderheid van hen is het met de uitspraak niet eens. Hoofdofficieren van justitie

¹⁸⁸ **Figuur 74**

¹⁸⁹ **Figuur 75**

zijn opmerkelijk positiever dan andere functiegroepen over deze stelling. Alle hoofdofficieren geven namelijk aan dat dankzij de komst van de Nationale Politie, het duidelijker is geworden wie verantwoordelijk is voor het nemen van besluiten. Andere actoren, zoals burgemeesters, districtscheFs en eenheidscheFs reageren verschillend op de stelling, hoewel zij het in meerderheid eens zijn met de stelling.

Duidelijker besluiten

Vervolgens werden respondenten bevroegd over hun perceptie op bestuurlijke besluiten die door de Nationale Politie op landelijk niveau worden genomen. Zij kregen de volgende uitspraak voorgelegd: *‘Door de komst van Nationale Politie zijn bestuurlijke besluiten over de politie op landelijke niveau minder voor tweeërlei uitleg vatbaar.’*¹⁹⁰ De respons op deze stelling liep sterk uiteen. Ruim 34% van de respondenten is het hier (helemaal) mee eens, maar 38% (helemaal) niet. Daarbij zijn opnieuw opvallende verschillen te zien tussen verschillende functiegroepen. Hoofdofficieren van justitie zijn het overwegend eens met de stelling, maar bijna alle regioburgemeesters zijn het (helemaal) niet mee eens zijn met deze uitspraak. Opvallend is ook het relatief grote aantal van respondenten dat zegt hier geen zicht op te hebben. Met name gebiedsofficieren van justitie hebben vaker niet voldoende zicht op de materie (52,9%).

Snellere besluiten

Respondenten is ook gevraagd of de komst van de Nationale politie geleid heeft tot een *sneller* besluitvormingsproces. Op de stelling: *‘Door de komst van Nationale Politie verloopt de bestuurlijke besluitvorming op landelijke niveau sneller’* werd door respondenten verdeeld gereageerd.¹⁹¹ Opnieuw zijn hoofdofficieren van justitie het meest positief over de uitspraak. Zij stellen in vaker dat de Nationale Politie inderdaad heeft geleid tot snellere landelijke besluitvormingsprocessen (50%), een minderheid stelt dat dit niet het geval is (25%) en andere hoofdofficieren geven aan hier niet voldoende zicht op te hebben (25%). Opvallend is dat veel respondenten aangeven niet voldoende zicht hebben op landelijke besluitvormingsprocessen om op de stelling te reageren. Dit geldt met name voor burgemeesters en gebiedsofficieren van justitie. Onder regioburgemeesters en politiecheFs is de respons sterk verdeeld.

Zorgvuldigheid van besluiten

Respondenten zijn vervolgens gevraagd naar hun oordeel over de zorgvuldigheid van besluiten van de Nationale Politie. Zij kregen de volgende stelling voorgelegd: *‘Door de komst van de Nationale Politie is er op landelijk niveau minder sprake van zorgvuldige bestuurlijke besluitvorming over de politie.’*¹⁹² Een groot deel van de respondenten is het niet eens met deze uitspraak (40%), 38% heeft hier geen zicht op, 22% is het wél eens met de uitspraak. Dit betekent dat een groot aantal respondenten vindt dat de komst van de

¹⁹⁰ **Figuur 76**

¹⁹¹ **Figuur 77**

¹⁹² **Figuur 78**

Nationale Politie niet heeft geleid tot een onzorgvuldiger besluitvormingsproces. Opvallend is echter, dat een groot aantal respondenten niet voldoende zicht heeft op de materie om te reageren op de stelling. Dit geldt met name voor lokale actoren, zoals burgemeesters, districtschefs en officieren van justitie. Opvallend is dat ook een meerderheid van de hoofdofficieren stelt hier niet voldoende zicht op te hebben.

Checks and balances in de besluitvorming

In het verlengde van zorgvuldigheid is respondenten ook de volgende stelling voorgelegd: 'Door de komst van Nationale Politie is er op landelijk niveau minder sprake van 'checks and balances' in de besluitvorming over de politie.'¹⁹³ In de respons op deze stelling zijn opvallende verschillen te zien tussen functiegroepen. Vooral regioburgemeesters zijn het eens met de stelling – alle regioburgemeesters gaven aan dat minder sprake is van "checks and balances" in de besluitvorming. Hoofdofficieren van justitie geven juist vaker aan het niet eens te zijn met de stelling – 75% van hen geeft aan het niet, of helemaal niet eens te zijn met de stelling. Onder burgemeesters (41,2%) en gebiedsofficieren van justitie (58,8%) bestaat minder zicht op het besluitvormingsproces op landelijk niveau. Zij zijn daardoor niet in staat te reageren op de stelling. Politiechefs op eenheids- en districtsniveau reageren verdeeld op de stelling.

Invloed op taakuitvoering

Respondenten zijn daarnaast bevraagd over hun perceptie van de invloed van verschillende actoren op de werkzaamheden van de Nationale Politie. Op de stelling: 'Door de komst van Nationale Politie heeft het bestuur op landelijk niveau meer invloed op de inhoud van de taakuitvoering van de politie' wordt door respondentengroepen verschillend gereageerd.¹⁹⁴ Met name lokaal opererende actoren – de burgemeesters (60,8%) en districtschefs (80%) – geven vaker aan het (geheel) eens te zijn met deze stelling. Andere actoren, waaronder regioburgemeesters, eenheidschefs, en hoofdofficieren van justitie, reageerden verdeeld op de stelling. Officieren van justitie geven opnieuw in meerderheid aan hier niet voldoende zicht op te hebben (52,9%).

Realisatie landelijke doelen

Op de stelling: 'Door de komst van Nationale Politie worden de landelijke doelstellingen van de politie beter gerealiseerd' reageren alle respondentengroepen – met uitzondering van gebiedsofficieren – positief.¹⁹⁵ Met name centraal opererende actoren, waaronder regioburgemeesters, hoofdofficieren van justitie, districtschefs en eenheidschefs, zijn het vaker eens met de stelling. Ook burgemeesters en officieren van justitie zijn het vaker eens dan oneens met de stelling, maar geven ook vaker dan andere groepen aan hier niet voldoende zicht op te hebben (burgemeesters; 37,5%; officieren van justitie 70,6%).

¹⁹³ **Figuur 79**

¹⁹⁴ **Figuur 80**

¹⁹⁵ **Figuur 81**

Invloed van lokaal bestuur op beheer

Specifiek aan burgemeesters en regioburgemeesters is een stelling voorgelegd over hun ervaringen met hun invloed op het gebied van beheer. Op de stelling: "In het nationale politiebestedel heeft het lokaal bestuur voldoende invloed op het beleid van de minister van veiligheid en justitie op het gebied van beheer" stelt een meerderheid van beide respondentengroepen het niet, of geheel niet eens te zijn. Van de regioburgemeesters en burgemeesters geeft 80% aan het (geheel) niet eens te zijn met de stelling. Zij ervaren onvoldoende invloed op het beleid van de minister van veiligheid en justitie op het gebied van beheer.¹⁹⁶

Invloed van lokaal bestuur op de taakuitvoering

Tussen regioburgemeesters en burgemeesters zijn opvallende verschillen gevonden in hun respons op de stelling: "In het nationale politiebestedel heeft het lokaal bestuur voldoende invloed op het beleid van de minister van VenJ op het gebied van de taakuitvoering van de politie." Regioburgemeesters geven namelijk vaker aan dat zij wel voldoende invloed ervaren (60%) terwijl een meerderheid van burgemeesters aangeeft dit niet, of helemaal niet te ervaren (74,5%).¹⁹⁷ Er bestaan dus grote verschillen in de gepercipieerde invloed die burgemeesters en regioburgemeesters kunnen uitoefenen op de taakuitvoering van de politie.

Landelijke sturing: het Openbaar Ministerie

Ook aan (hoofd-)officiëren van justitie is gevraagd naar hun gepercipieerde invloed met de komst van het nieuwe bestel. Alle hoofdofficiëren zijn het (helemaal) eens met de volgende uitspraak: 'In de begroting en beleidsstukken van de minister van Veiligheid en Justitie zie ik de wensen van het Openbaar Ministerie terug'. Dat geldt ook voor bijna 24% van de gebiedsofficiëren. Opvallend is echter dat een groter aantal officieren het (helemaal) niet eens is met de stelling (35%).¹⁹⁸

Ook bij de volgende stelling is een opmerkelijk verschil te zien tussen hoofdofficiëren en gebiedsofficiëren: 'De verdeling van de landelijke prioriteiten over de eenheden weerspiegelt de wensen van het Openbaar Ministerie.' Hoofdofficiëren zijn het in meerderheid eens met de stelling (75%). Voor de gebiedsofficiëren is dit percentage 29%, tegenover 23,5% officieren die het niet met de stelling eens zijn. 47% van de gebiedsofficiëren zegt hier niet voldoende zicht op te hebben om te reageren op de stelling.¹⁹⁹

¹⁹⁶ **Figuur 82**

¹⁹⁷ **Figuur 83**

¹⁹⁸ **Figuur 84**

¹⁹⁹ **Figuur 85**

De respons op de internetenquête toont aan dat respondenten positief zijn over de vraag of de komst van de Nationale Politie ertoe heeft geleid tot meer duidelijkheid over wie binnen de politie op landelijk niveau besluiten mag nemen. Over andere stellingen bestaat onder de respondenten meer verdeeldheid – respondenten geven niet unaniem aan of besluitvormingsprocessen eenduidiger, sneller of zorgvuldiger verlopen sinds de komst van de Nationale Politie. Wel geeft een meerderheid van de respondenten, met name lokale actoren, aan dat de minister van VenJ meer invloed heeft gekregen op het politiebestedel dan voorheen. Ook zijn respondenten het erover eens dat de Nationale Politie ertoe heeft geleid dat landelijke doelstellingen beter worden gerealiseerd. Burgemeesters geven aan dat zij niet voldoende invloed hebben op het beleid van de minister van VenJ over de taakuitvoering van de politie. Dit in tegenstelling tot regioburgemeesters – zij geven aan wél voldoende invloed te hebben. (Hoofd-)officieren van justitie zijn tevreden over de wijze waarop de wensen van het OM terugkomen in de beleidsstukken op landelijk niveau. Zij geven ook aan dat de prioriteiten van het OM correct worden weerspiegeld in landelijke veiligheidsprioriteiten.

5.7.3. Overlegstructuren

Aan (regio-)burgemeesters en (hoofd-)officieren van justitie zijn open vragen voorgelegd over hun ervaringen met het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP). Respondenten zijn bevraagd over hun perceptie op de indeling van dit overleg, hun inbreng tijdens het overleg en de totstandkoming van prioriteiten binnen dit overleg.

Alle regioburgemeesters onderschrijven de uitspraak dat er in het LOVP ruimte is voor discussie met de minister. Drie van de vier vindt ook dat de minister open staat voor de gezichtspunten van de deelnemers. Twee van hen vinden dat zij in de begroting en beleidsstukken van de minister van VenJ zij in de meeste gevallen afspraken terugzien die in het landelijke overleg veiligheid en politie zijn gemaakt. Als voorbeelden worden door regioburgemeesters afspraken over bezuinigingen, jeugdgroepen en lokale ruimte voor de politie genoemd. Een regioburgemeester stelt: ‘Over de monitoring van jeugdgroepen zijn nu betere afspraken gemaakt, waar de rapportage en verantwoordingssystematiek in het verleden vooral door landelijke overwegingen werd bepaald. De aanpak en verantwoordingsplicht ligt echter lokaal.’ Een andere regioburgemeester stelt: ‘Ten aanzien van het vraagstuk rondom lokale ruimte voor de politie zijn na een moeizaam proces goede afspraken gemaakt die hun weg in de beleidsstukken hebben gevonden. Nu komt het nog aan op effectuering.’

Met de uitspraak: ‘De verdeling van de landelijke prioriteiten over de eenheden weerspiegelt de wensen van de deelnemers in het landelijk overleg veiligheid en politie’ zijn drie van de vier regioburgemeesters het niet eens.

Dit roept de vraag op of regioburgemeesters niet voldoende invloed kunnen uitoefenen in het LOVP. Deze invloed hangt volgens hen af van het onderwerp. Dat geldt wel voor de landelijke beleidsdoelstellingen en de verdeling daarvan over de eenheden. Dat geldt minder voor de verdeling van de sterkte over de eenheden en het ontwerp van de begroting. Wat betreft hun invloed op het ontwerp van de meerjarenraming, van de jaarrekening, van het beheersplan en het jaarverslag zijn regioburgemeesters meer verdeeld. Zij geven niet eenduidig aan of zij daar voldoende invloed op kunnen uitoefenen.

Aan (hoofd-)officiëren van justitie werd de volgende uitspraak voorgelegd: 'In het landelijke overleg veiligheid en politie vertolkt mijn regioburgemeester de wensen en behoeften van het Openbaar Ministerie.' Volgens 50% van de hoofdofficiëren worden de wensen en behoeften van het OM goed door de regioburgemeester vertolkt; 25% stelt dat dit niet zo is en 25% van de hoofdofficiëren heeft hier geen zicht op.²⁰⁰ Onder gebiedsofficiëren is de onwetendheid over dit onderwerp groter; van hen geeft 41,2% aan niet voldoende zicht op het landelijk overleg te hebben. Van de officieren geeft 41,1% aan het (geheel) eens te zijn met de stelling.²⁰¹

Dezelfde vraag werd gesteld aan burgemeesters en regioburgemeesters. Zij kregen de volgende uitspraak voorgelegd: 'In het landelijke overleg veiligheid en politie vertolkt mijn regioburgemeester de wensen en behoeften van de gemeente waar ik burgemeester ben.' 70,4% van de burgemeesters was het hier (helemaal) mee eens, ruim 15% (helemaal) oneens en ruim 14,3% had hier geen zicht op.²⁰² Een opvallende bevinding is dat vooral burgemeesters van gemeenten tot 50.000 inwoners vaker aangeven dat de regioburgemeester niet de wensen van zijn of haar gemeente in het LOVP vertolkt. Alle regioburgemeesters hebben in reactie op de stelling aangegeven geen zicht te hebben op hun eigen functioneren als regioburgemeester in het vertolken van de wensen van zijn of haar gemeente.

Vervolgens is aan respondenten gevraagd of de regioburgemeester andere burgemeesters hoort over de doelen die binnen gemeenten worden nagestreefd op het gebied van veiligheid. Een meerderheid van de respondenten reageert positief op de stelling: 'De regioburgemeester van de regionale politie-eenheid waarin ik werkzaam ben of actief ben, hoort de burgemeesters in zijn eenheid over de doelen die hun gemeenten nastreven op het gebied van veiligheid.' Hier is 80% van de burgemeesters het (helemaal) eens, 17%

²⁰⁰De regioburgemeester draagt strikt genomen niet de wensen van (hoofd)officiëren van justitie uit in het LOVP. Dat doet de voorzitter van het College van procureurs-generaal. De regioburgemeester vertegenwoordigt alleen de burgemeesters uit de regionale eenheid.

²⁰¹ **Figuur 86**

²⁰² **Figuur 87**

(helemaal) niet (vooral in Oost-Nederland en Midden-Nederland) en 3% heeft hier geen zicht op.²⁰³

Ook is aan respondenten de vraag voorgelegd of de regioburgemeester verantwoording aflegt aan andere burgemeesters binnen de eenheid over de uitoefening van zijn taken. Een meerderheid van de respondenten – (regio-)burgemeesters, hoofdofficiëren van justitie, en districts- en eenheidschefs – geeft aan dat dit gebeurt. Met name regioburgemeesters zelf, eenheidschefs en burgemeesters zijn het met deze stelling eens. Districtschefs en hoofdofficiëren van justitie geven vaker aan hier niet voldoende zicht op te hebben (districtschefs 25%; hoofdofficiëren 20%).²⁰⁴

Uit de respons op de enquête blijkt dat respondenten tevreden zijn over de wijze waarop de regioburgemeester wensen van het OM en de gemeenten op lokaal niveau verzamelt en vervolgens vertolkt in het LOVP. Ook geven respondenten aan dat de regioburgemeester voldoende verantwoording aflegt over zijn werkzaamheden. Regioburgemeesters geven in meerderheid aan niet voldoende invloed te ervaren in de verdeling van landelijke prioriteiten over de eenheden, de verdeling van sterkte over de eenheden en over de begroting. Zij geven echter wel aan invloed te kunnen uitoefenen op landelijke doelstellingen.

5.7.4 Democratische controle en verantwoording

Alle respondentengroepen – met uitzondering van gemeenteraadsleden – zijn stellingen voorgelegd over de rol van het parlement in de democratische controle over de politie. Zij zijn gevraagd te reageren op de volgende stelling: *“De Nationale Politie leidt tot een verbeterde democratische controle van het parlement op de politie.”*

Van de respondenten is 46,5% het (helemaal) niet eens met deze uitspraak. Daarmee is het de antwoordcategorie met de hoogste score. Andere respondenten geven aan het wel eens te zijn met de stelling (29,9%) of hier niet voldoende zicht op te hebben (23,6%). Uit de resultaten blijkt dat met name regioburgemeesters en eenheidschefs sceptischer zijn over de komst van de Nationale Politie en de verbetering van democratische controle door het parlement. Ook officieren van justitie en burgemeesters geven vaker aan dat de Nationale Politie niet geleid heeft tot een verbeterde democratische controle, al dan niet in mindere mate.²⁰⁵

Een meerderheid van de respondenten (52%) geeft aan het eens te zijn met de stelling: *“De Nationale Politie geeft het parlement meer mogelijkheden voor democratische controle op de politie.”* Vooral (regio-)burgemeesters (100%) en politiechefs van eenheden (75%) geven aan dat de komst van het nationale bestel geleid heeft tot meer mogelijkheden voor de volksvertegenwoordiging om de politie democratisch te controleren.²⁰⁶ (Hoofd-)officiëren

²⁰³ **Figuur 88**

²⁰⁴ **Figuur 89**

²⁰⁵ **Figuur 90**

²⁰⁶ **Figuur 91**

van justitie geven relatief vaker aan hier niet voldoende zicht op te hebben om op de stelling te reageren.

De laatste vraag met betrekking tot democratische controle spitst zich toe op het gebruik van mogelijkheden tot democratische controle door het parlement. Respondenten werden gevraagd te reageren op de volgende stelling: *“De Nationale Politie leidt tot een beter gebruik van de mogelijkheden van het parlement voor democratische controle op de politie.”* Deze stelling riep gemengde reacties op onder de verschillende respondentengroepen: 43,6% van de respondenten is het (geheel) niet eens met de stelling,²⁰⁷ Regioburgemeesters (80%) en hoofdofficieren van justitie (75%) geven relatief vaker aan het (geheel) niet eens te zijn met de stelling. Burgemeesters, officieren van justitie en eenheidschefs voelen zich relatief vaker niet deskundig genoeg over dit onderwerp om te kunnen reageren op de stelling.

Uit de respons op de enquête kan worden opgemaakt dat respondenten géén verbetering ervaren in de democratische controle op de politie door het parlement, sinds de komst van de Nationale Politie. Zij geven wel aan dat het parlement meer mogelijkheden verkregen hebben om democratische controle uit te oefenen. Respondenten zijn verdeeld over de vraag of parlementsleden deze instrumenten ook daadwerkelijk meer gebruiken. Volgens regioburgemeesters en hoofdofficieren van justitie is dit wel het geval; lokaal opererende actoren stellen vaker dat dit niet zo is.

5.7.5 Winst- en knelpunten op landelijk niveau

Aan onze respondenten - uitgezonderd raadsleden en chefs van basisteams - is de volgende open vraag voorgelegd: *Wat zijn volgens u de belangrijkste winstpunten van de wijze van bestuurlijke aansturing van de Nationale Politie op landelijk niveau en waarom? Wat zijn volgens u hierin de belangrijkste knelpunten en waarom?* Het onderstaande schema toont een overzicht van meest genoemde winst- en knelpunten.

Onderwerp	Aantal keren genoemd
Meer aandacht voor landelijke of bovenlokale doelstellingen	9
Minder ruimte voor lokaal maatwerk	13
Grotere afstand tussen politie en lokaal bestuur/gemeenschap	3
Meer eenduidigheid in wijze van werken	13
Meer eenduidigheid in de wijze van aansturing	10
Eenduidigheid in inrichting van ondersteunende functies	5
Gebrek aan flexibiliteit in ondersteuning op lokaal niveau	3
Meer mogelijkheden voor samenwerking over gemeentegrenzen	3
Onderbrenging van de politie bij een departement	6
Landelijke sturing te veel gericht op incidenten	4
Politisering van de politie, rol 2e Kamer	9
Toegenomen mediagevoeligheid	2

²⁰⁷ **Figuur 92**

Respondenten benoemen de toename van aandacht voor landelijke prioriteiten als winstpunt. Een burgemeester wijst bijvoorbeeld op makkelijker te realiseren aandacht en extra inspanningen op terreinen die niet goed regionaal zijn op te pakken. Voorbeelden van dit type veiligheidsproblematiek zijn cybersecurity, grootschalige fraude en de aanpak van jihadisme. Ook benoemen respondenten de toegenomen slagkracht als winstpunt. Afspraken zijn volgens hen eenduidig en worden uitgevoerd. Één burgemeester ziet weinig verandering: *'In mijn eigen gemeente en driehoek functioneerde het al goed en dat doet het nog steeds'*. Enkele burgemeesters geven aan dat zij het prettig vinden niet meer verantwoordelijk te zijn voor beheerszaken.

Tegelijk wordt geconstateerd dat er minder ruimte is voor lokaal maatwerk, en de afstand tot de lokale gemeenschap en het lokale bestuur is vergroot. Een burgemeester wijst op de teruggang in vertrouwen en legitimiteit van de politie bij de lokale bevolking. Een andere burgemeester stelt: *'Er valt echter nog het nodige te verbeteren. Daarbij gaat het om het creëren van voldoende ruimte op lokaal/regionaal niveau om de opdrachten van het gezag te accommoderen'*. Volgens een gebiedsofficier *'wordt er landelijk strakker gestuurd op de politie, maar de doorvertaling naar het lokale niveau blijft uit binnen de politie. Lokaal ervaart men de afspraken als vaag en voelt men zich door de capaciteitsproblemen en financiële problemen ook niet in positie om doelstellingen die wel concreet zijn te kunnen behalen.'*

Een behoorlijk aantal respondenten wijst op de toename van eenduidigheid door de Nationale Politie. Volgens een burgemeester schept dat duidelijkheid in de verwachtingen over het te leveren politieproduct. Anderzijds wordt volgens een andere burgemeester daarmee onvoldoende rekening gehouden met de weerbarstigheid van alledag. Eenduidigheid in aansturing is in een klein land als het onze volgens een ander onvermijdelijk. Volgens een eenheidschef is de eenduidige communicatie door de nationale korpschef in plaats van 25 korpschefs een winstpunt. Het op- en afschalen is eenvoudiger geworden volgens een burgemeesters, evenals het invliegen van noodzakelijke expertise.

Anderen zien als winstpunt de toegenomen eenduidige inrichting van de ondersteuning en ICT. De processen lenen zich goed voor opschaling en stroomlijning. Tegelijkertijd wordt gewezen op gebrek aan flexibiliteit in de ondersteuning op lokaal niveau. Een burgemeester: *'Waar het gaat om bijvoorbeeld omvang van de formatie of samenstelling van de formatie op lokaal/basisteamniveau bestaat nu weinig tot geen ruimte. Dit is weliswaar een logisch gevolg van de vorming van de landelijke politie, maar het gemis van deze flexibiliteit is er wel'*. Een andere burgemeester stelt: *'de organisatie kan niet snel genoeg beheerszaken regelen. Het is allemaal veel te complex geworden. Gebeurt veel te veel top down en centraal.'*

Eenduidigheid in het beheer heeft volgens een regioburgemeester ook een keerzijde: *'De beheersverantwoordelijkheid is in het landelijke bestel eenduidig belegd. Voor veel zaken, zoals bijvoorbeeld dienstwapens, voertuigen en ICT (basis)-voorzieningen is dat winst ten opzichte van het regionale bestel. Dat bevordert de uniformiteit en daarmee de efficiency en effectiviteit. Wat zich wreekt is dat op nationaal niveau niet is voorzien in*

gezagsverantwoordelijkheid als het gaat om een landelijke afweging ten aanzien van de inzet van politiecapaciteit op daarvoor in aanmerking komende thema's.'

Onderbrenging van de politie bij een departement wordt door een aantal respondenten als een knelpunt gezien. De relatie tussen minister en Tweede Kamer en de relatie tussen minister en korpschef leidt ertoe dat er teveel bemoeienis bestaat met de taakuitvoering, vaak naar aanleiding van incidenten. Dit wordt vooral genoemd door respondenten van de politie. Een districtschef stelt: *'Het belangrijkste knelpunt blijft politieke bemoeienis op landelijk niveau met lokale incidenten. Die politieke hijgerigheid zorgt voor een ophoping van geroep om meer aandacht op alle thema's. De minister moet hier verstandig staatsrechtelijk mee omgaan.'* Een andere districtschef oordeelt: *'Met name het politieke moment wordt belangrijk en leidt vaak tot ad hoc keuzes. De capaciteit en spankracht van de NP wordt daarbij regelmatig uit het oog verloren. Bijeffect is de toegenomen bureaucratie in uitleggen en verantwoorden.'* Een eenheidschef stelt: *'De politie zit te dicht op de directe politiek via minister en Tweede Kamer. Daarmee wordt zij te gevoelig voor hypes en medialogica. Volgens een gebiedsofficier lijkt 'elke uitglijder, ook op regionaal niveau, kan de politie als geheel te raken. Dat doet geen goed'.*

Uit de respons op de enquête blijken respondenten zowel positieve als negatieve effecten te ervaren door de komst van het nationale bestel. Respondenten zijn uitgesproken positief over de effecten van de eenduidigheid van de organisatie wanneer het gaat om de aansturing op landelijke prioriteiten. De Nationale Politie is beter in staat landelijke doelstellingen, die eenheidsoverschrijdend zijn, te realiseren. Anderzijds brengt deze eenduidigheid volgens respondenten knelpunten met zich mee. Respondenten geven aan dat de centrale aansturing leidt tot een verlies aan maatwerk op lokaal niveau, de centralisatie van beheer leidt tot een gebrek aan flexibiliteit. Ook mist een regioburgemeester een duidelijke gezagsverantwoordelijkheid voor de landelijke verdeling van politiecapaciteit. Ook geven met name politiefunctionarissen aan dat het onderbrengen van de politieorganisatie onder het ministerie van VenJ leidt tot een (onnodige) politisering van politiewerkzaamheden.

5.8. Overige opmerkingen

Aan het einde van onze enquête kregen alle respondentengroepen de mogelijkheid opmerkingen te delen over dit onderzoek en de vragenlijst. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste commentaren van de respondenten per functiegroep uiteengezet.

Officiëren van justitie

Een aantal gebiedsofficieren merkt op dat de personele reorganisatie voor veel problemen heeft gezorgd en dat mede daarom het nieuwe bestel nog niet optimaal werkt.

Volgens een gebiedsofficier is een probleem niet aan de orde gekomen in deze enquête: *'Het belangrijkste probleem is het ontbreken van voldoende handhavings- en opsporingscapaciteit. Dat aspect komt hier in deze enquête niet aan de orde'*

Een andere gebiedsofficier stelt: *'Het nieuwe bestel werkt nog niet echt vanwege de nog altijd voortdurende reorganisatie. De wereld is veel sneller veranderd dan het politiebestedel.'*

Raadsleden

Van raadsleden zijn zowel inhoudelijke commentaren over het functioneren van de Nationale Politie als commentaren over de opzet van de enquête gevonden. Inhoudelijk richten de opmerkingen van raadsleden zich op de maatschappelijke inbedding van de politie en de zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van agenten op lokaal niveau. Ook stellen raadsleden dat de organisatie door bezuinigingsoperaties minder slagvaardig is dan voorheen. Een aantal raadsleden gaf aan terug te willen gaan naar een gemeentepolitie of regionaal bestel. Andere raadsleden gaven echter aan dat de reorganisatie naar een landelijk bestel niet van invloed is geweest op de dienstverlening van de politie. Een ander punt van aandacht vormt de invloed van raadsleden op de inzet van politie binnen de gemeente; een aantal raadsleden geeft aan dat de invloed van raadsleden zich beperkt tot het controleren van de burgemeester. Een respondent noemt de vierjaarlijkse verantwoording een "rituele dans." Dit sentiment wordt met name geuit door volksvertegenwoordigers binnen kleine gemeenten.

Over de enquête stelden een aantal raadsleden dat de vraagstelling en geboden antwoordmogelijkheden hen beperkte in het doen van uitspraken over de reorganisatie. Ook stelden een aantal raadsleden dat vragen ofwel moeilijk waren te begrijpen, of zich richtten op zaken waar raadsleden niet voldoende zicht op hebben.

Burgemeesters

Een aantal burgemeesters vindt dat door de antwoordmogelijkheden in de enquête te veel gestuurd wordt in de richting van een causaal verband tussen Nationale Politie en andere ontwikkelingen. Een burgemeester formuleert het zo: U dicht ontwikkelingen toe aan de komst van de NP die totaal niet logisch zijn of hadden kunnen worden verwacht. Een ander: 'Er is niet altijd een een-op-een koppeling met de Nationale Politie'. Weer een ander: 'Ik voel mij gevangen in de antwoord categorieën.'

Daarnaast komen burgemeesters terug op het vermeende verlies van hun invloed. 'Ik vind dit onderzoek erg ingestoken vanuit de winst van de Nationale Politie. Alsof de Nationale Politie de wereld opeens zodanig positief beïnvloed heeft. Het lijkt wel een opmaat naar een politieke verantwoording. Het mist volledig de invalshoek dat mensen het politiewerk maken en dat het dankzij die mensen allemaal nog enigszins functioneert. En die mensen ervaren zeker voordelen van de Nationale Politie, maar ook inperkingen en daar wordt te snel overheen gegaan. De wil vanuit Den Haag om dit tot een succes te maken mag er niet toe leiden

dat verbeterpunten over het hoofd gezien worden. Ik zou willen voorstaan dat er lokaal en regionaal ook echt keuzes gemaakt mogen worden. Dat geeft een beter gevoel en maakt het politiewerk sterker. Context-gedreven werken is helemaal weg en dat is jammer’.

Een andere burgemeester stelt: ‘Ik ben tevreden over de communicatie met ons basisteam en de professionaliteit van de politiemensen waar ik in mijn gemeente mee te maken heb. Waar het hier om gaat is of ik als burgemeester ook mijn invloed en gezag waar kan maken die ik volgens de wet heb. Daar is met de komst van de Nationale Politie zeker geen terreinwinst geboekt.’

Een aantal andere burgemeesters stelt niet in de positie te zijn om een vergelijking te kunnen maken met het vorige bestel. Anderen zeggen dat het nog te vroeg is voor een adequate beoordeling van het bestel. Enkelen zijn kritisch over de onderbrenging van de politie bij het ministerie van VenJ.

Politiechefs

Een chef basisteam stelt: ‘De bezuinigingen en de hele personele reorganisatie overschaduwden de beoogde voordelen die een NP moest brengen. Bovendien kende onze regio een model dat jarenlang als slagkrachtig en adequaat werd bestempeld. Alle veranderingen naar het model van de NP voelen als een enorme stap terug in de tijd, waarbij de geprezen slagkracht en adequate opsporing een aanzienlijke deuk hebben opgelopen. Daar bovenop komt dat de personele reorganisatie nu de basisteams leegplukt en de operationele slagkracht en adequate opsporing nog verder onder druk zet.

Een aantal chefs van basisteams signaleert problemen in de lokale politiezorg en het basisteam waarvoor in de enquête volgens hen geen aandacht was. Een respondent zegt zich “het afvalputje” te voelen waarin alles samenkomt. ‘Er is intern onvoldoende samenhang in de verschillende thema's en prioriteiten veranderen (door politieke druk en mediadruk) constant. We houden onvoldoende koers en als er iets bijkomt moet er (helaas) ook iets af.’

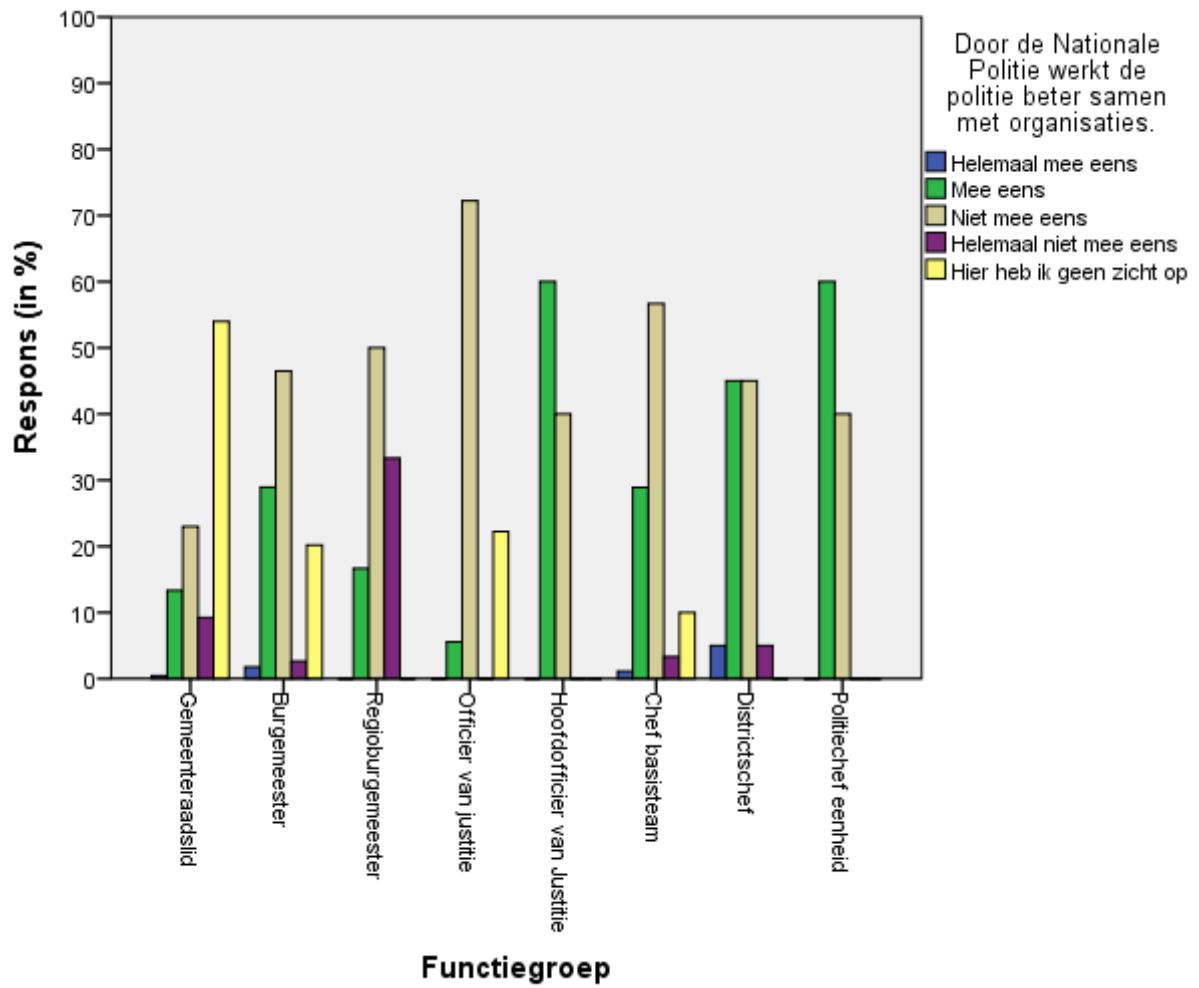
‘De bureaucratie is groter geworden. De beheerstaken voor de chefs van basisteams zijn onacceptabel geworden. De formatie in blauwe teams is minder geworden. Werkdruk is hierdoor gestegen en zorgelijk. Studenten tellen voor 100% mee in de politiesterke terwijl ze misschien voor 30% inzetbaar zijn.’

Een andere chef basisteam eist de volgende zaken van de Nationale Politie: ‘Meer beschikbaarheid van wijkagenten, opsporing borgen op het team, studenten uit de formatie van een team halen en taken en neventaken eerlijk in beeld brengen, want daar gaat veel niet beschreven capaciteit in schuil.’

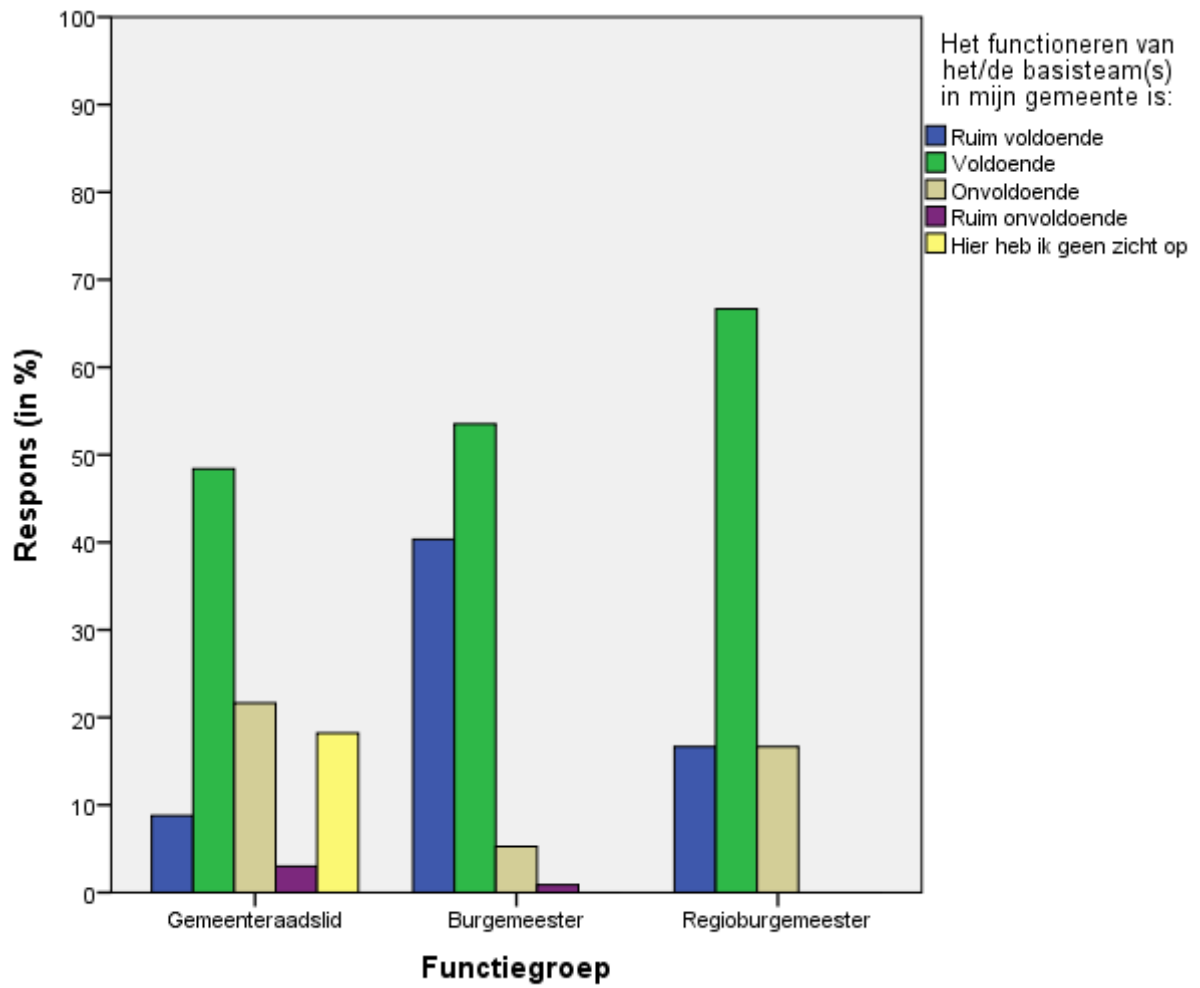
Een andere chef basisteam stelt dat de operationeel inzetbare capaciteit afneemt en roosterdruk toeneemt door allerlei leveringsverplichtingen, zoals die aan het paraat peloton,

aan bewaken en beveiligen, aan werksoorten zoals PV-administratie en gegevensbeheer, en aan de bereden brigade. Ook de komst van nieuwe specialisten en een nieuwe laag leidinggevenden, alsmede de aanwezigheid van veel ouderen in zijn team die niet meer in de noodhulp kunnen werken, zorgen deels voor minder operationele inzetbaarheid van mensen.

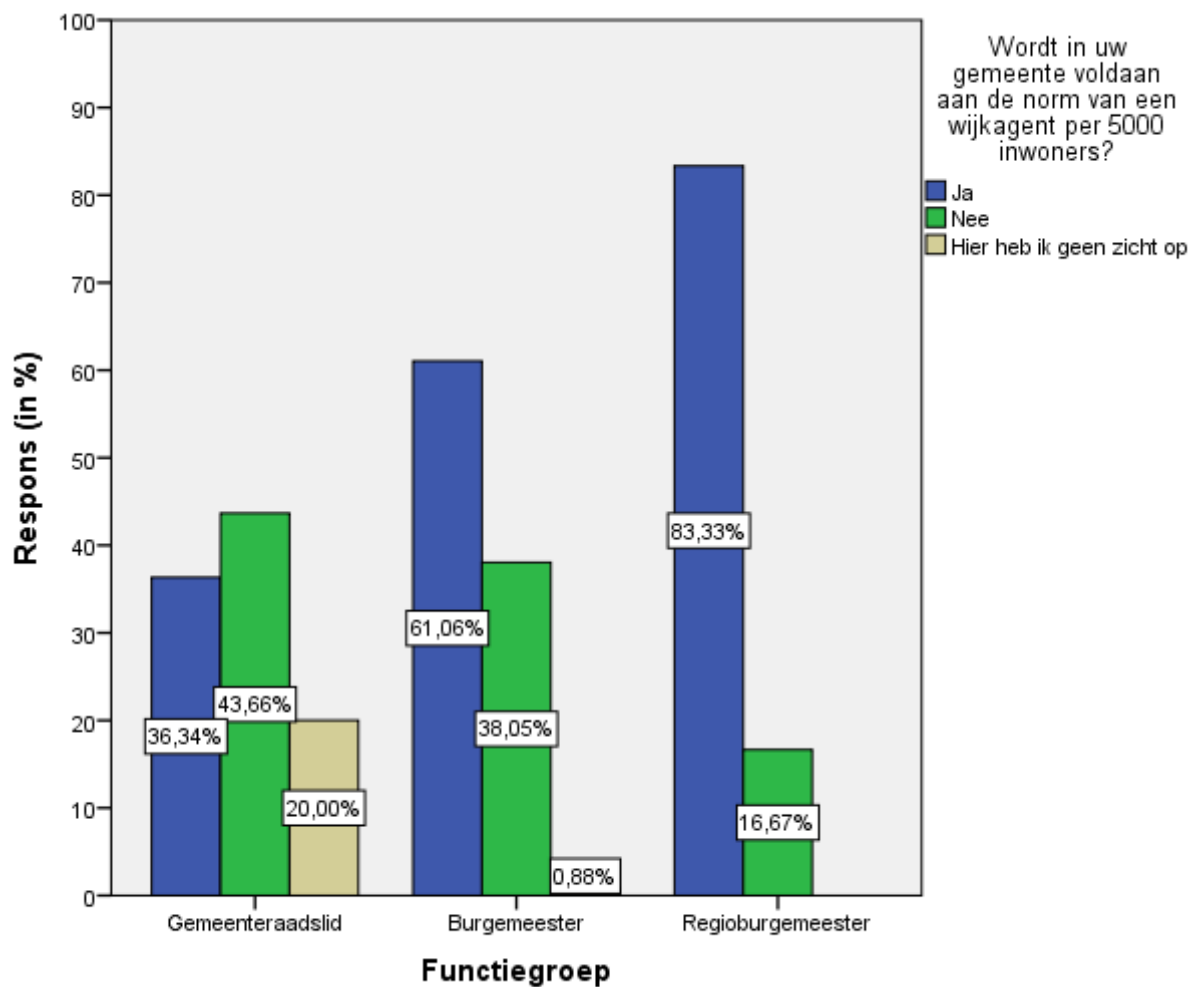
Bijlage II: Figuren



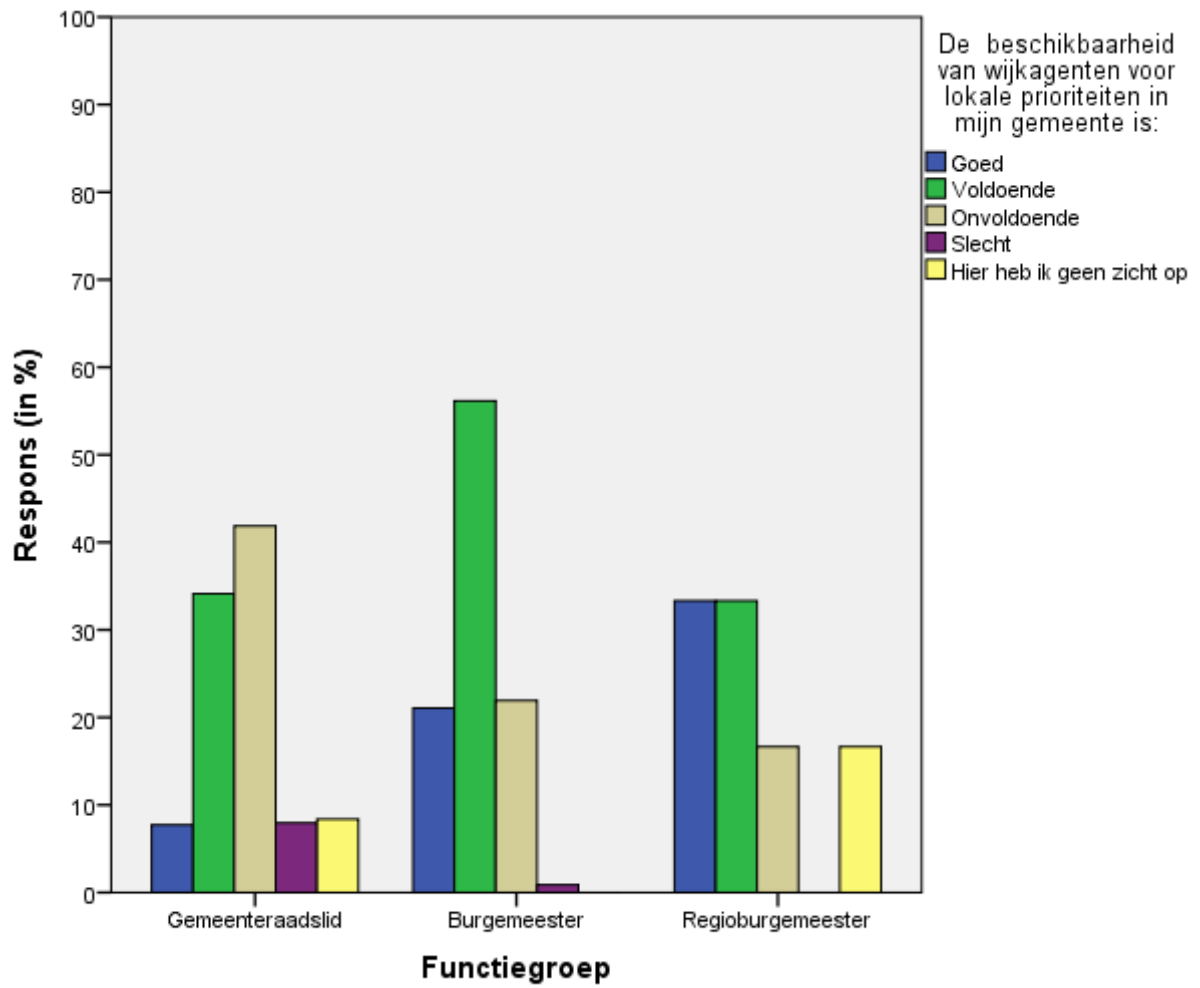
Figuur 1 Respons op de stelling "Door de Nationale Politie werkt de politie beter samen met organisaties," naar functiegroep



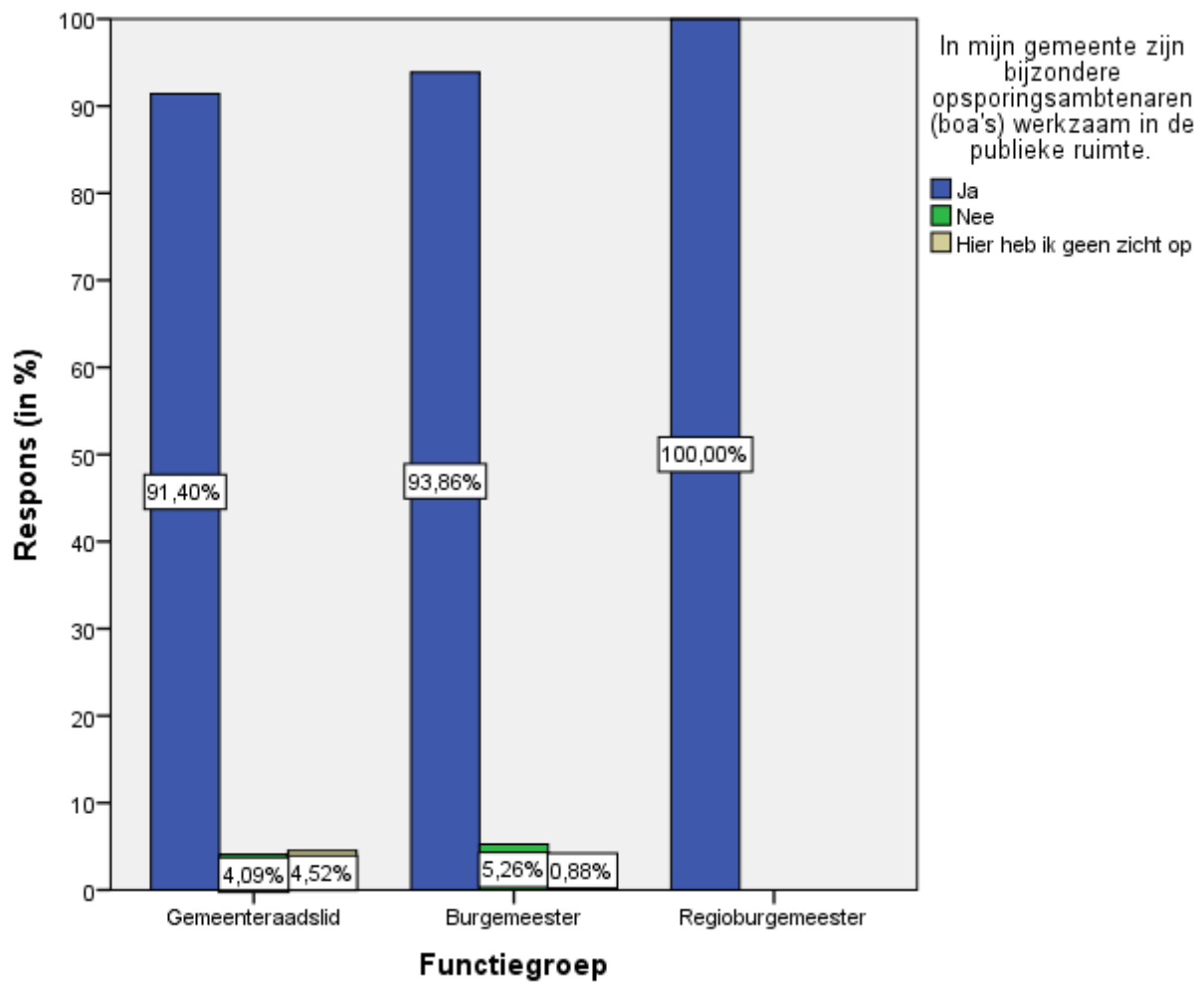
Figuur 2 Respons op de vraag "Het functioneren van het/de basisteam(s) in mijn gemeente is..." naar functiegroep



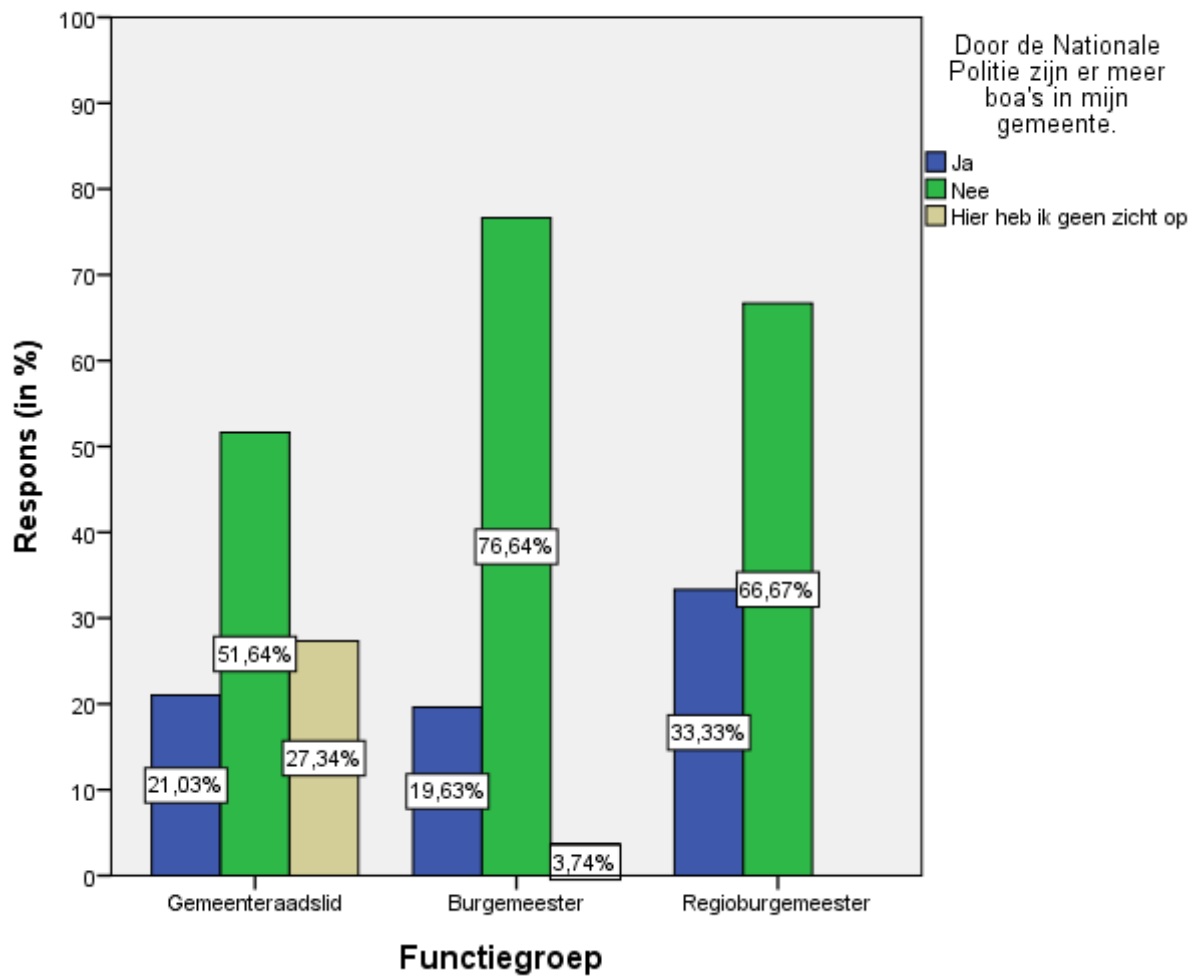
Figuur 3 Respons op de vraag "Wordt in uw gemeente voldaan aan de norm van een wijkagent per 5000 inwoners?" naar functiegroep



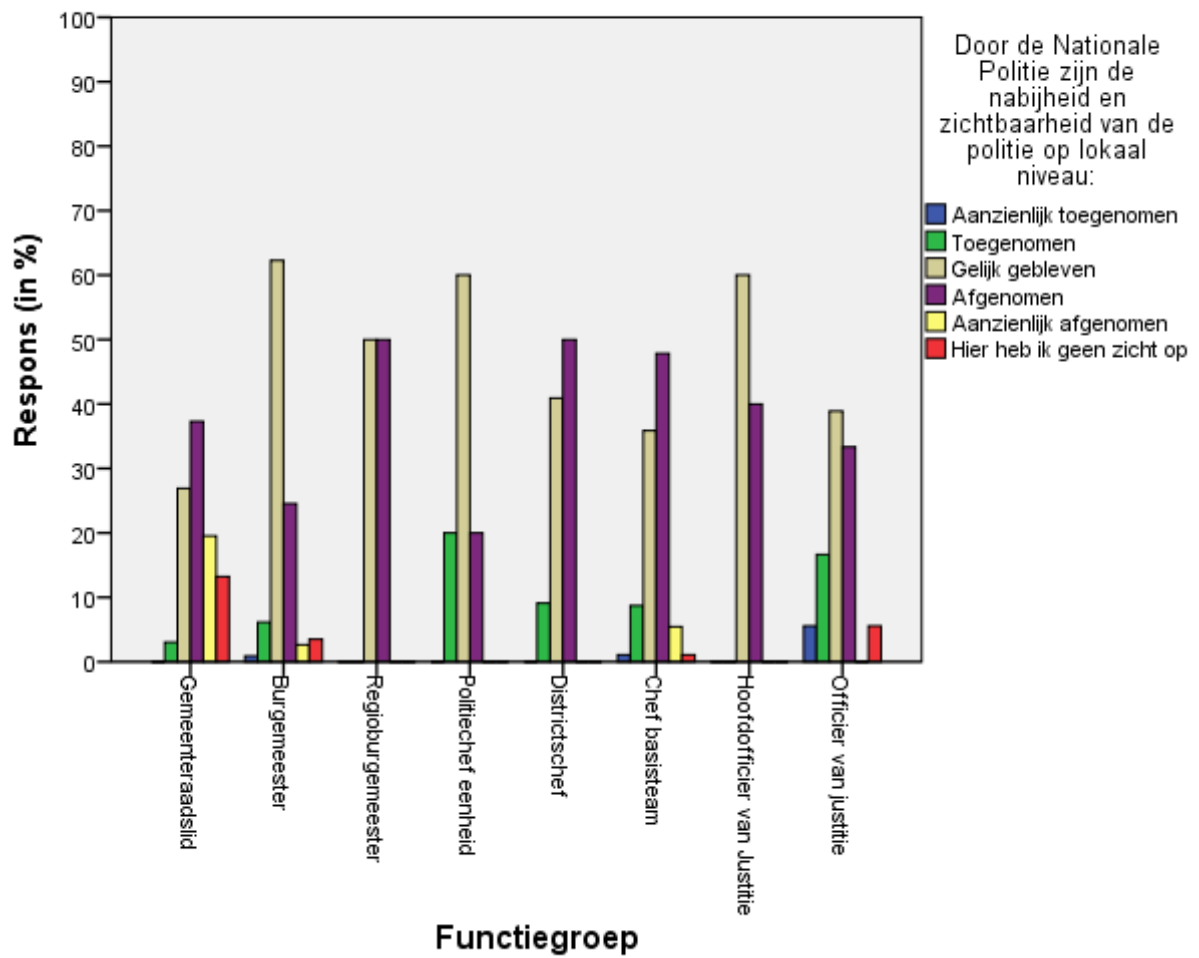
Figuur 4 Respons op de vraag: "De beschikbaarheid van wijkagenten voor lokale prioriteiten is..." naar functiegroep



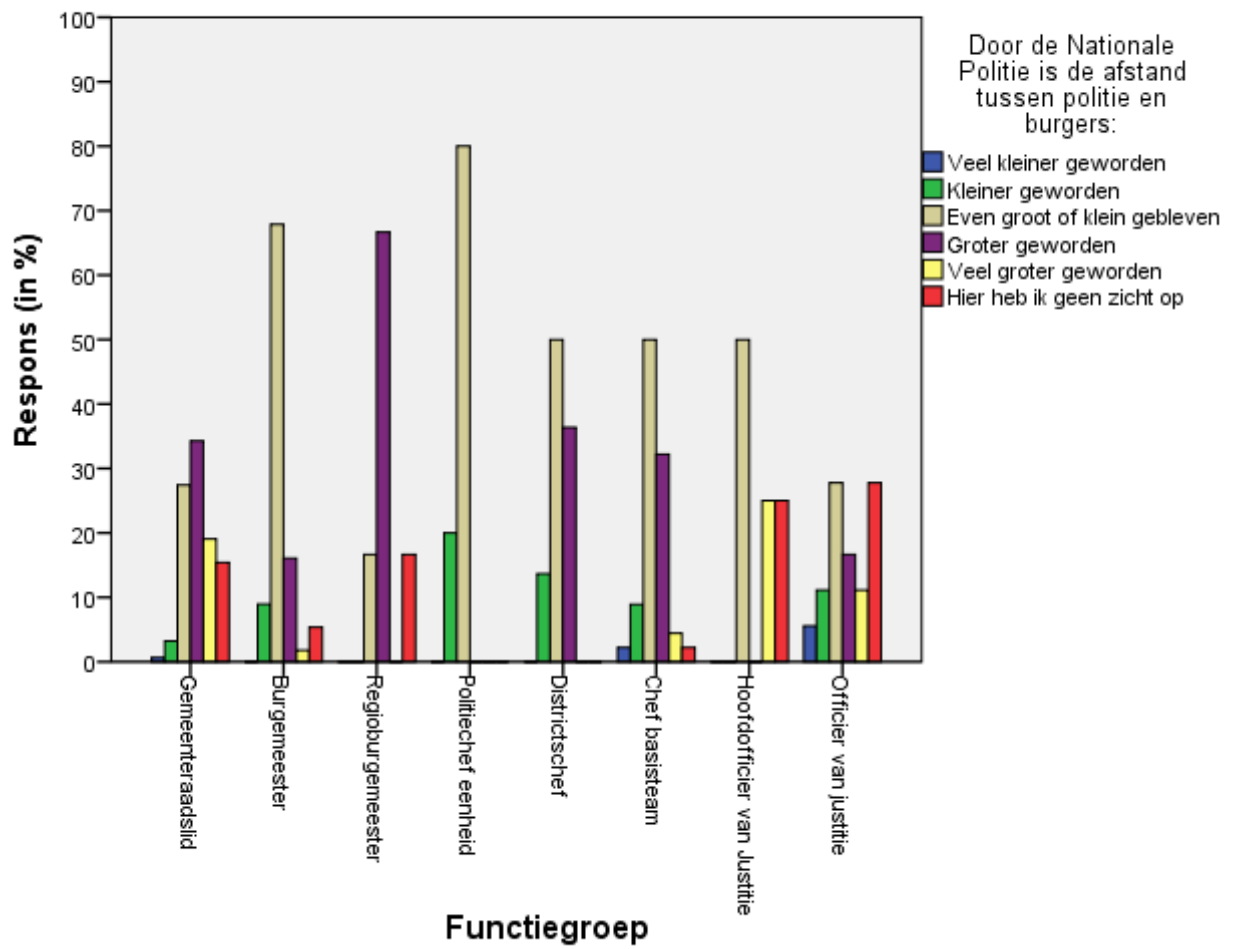
Figuur 4 Respons op de stelling: *"In mijn gemeente zijn bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) werkzaam in de publieke ruimte,"* naar functiegroep



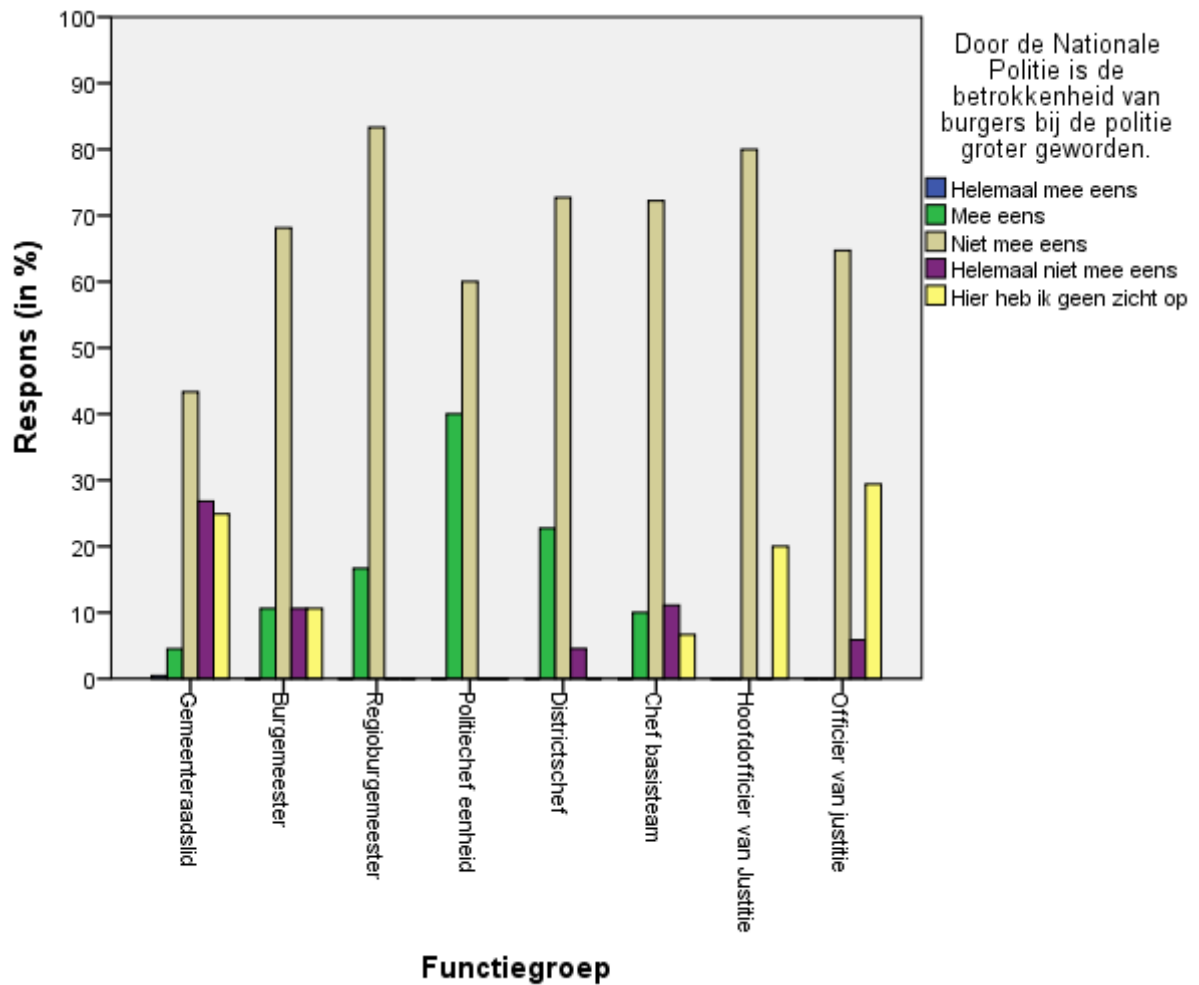
Figuur 5 Respons op de stelling "Door de Nationale Politie zijn er meer BOA's in mijn gemeente," naar functiegroep



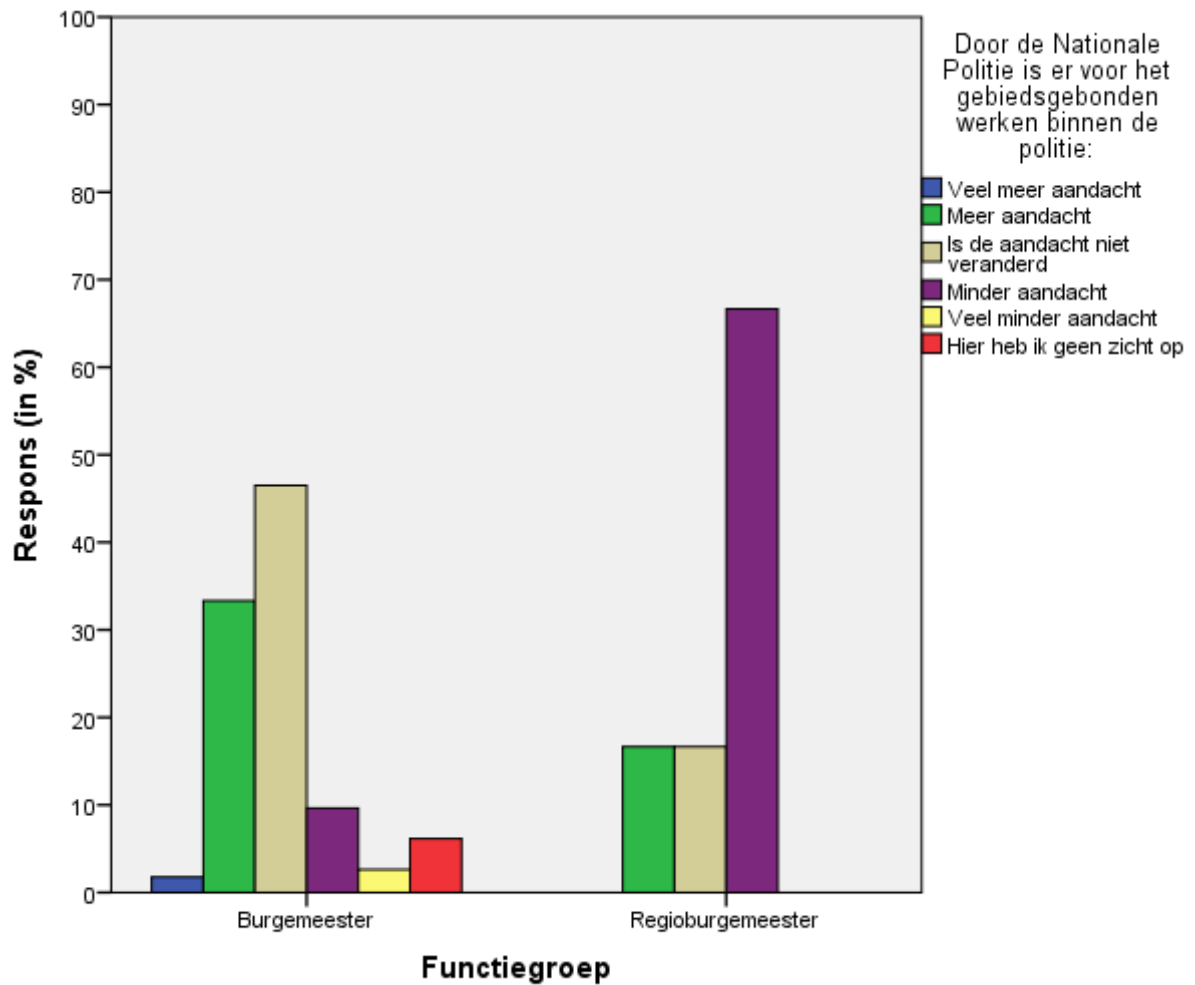
Figuur 6 Respons op de vraag "Door de Nationale Politie zijn de nabijheid en zichtbaarheid van de politie op lokaal niveau..." naar functiegroep



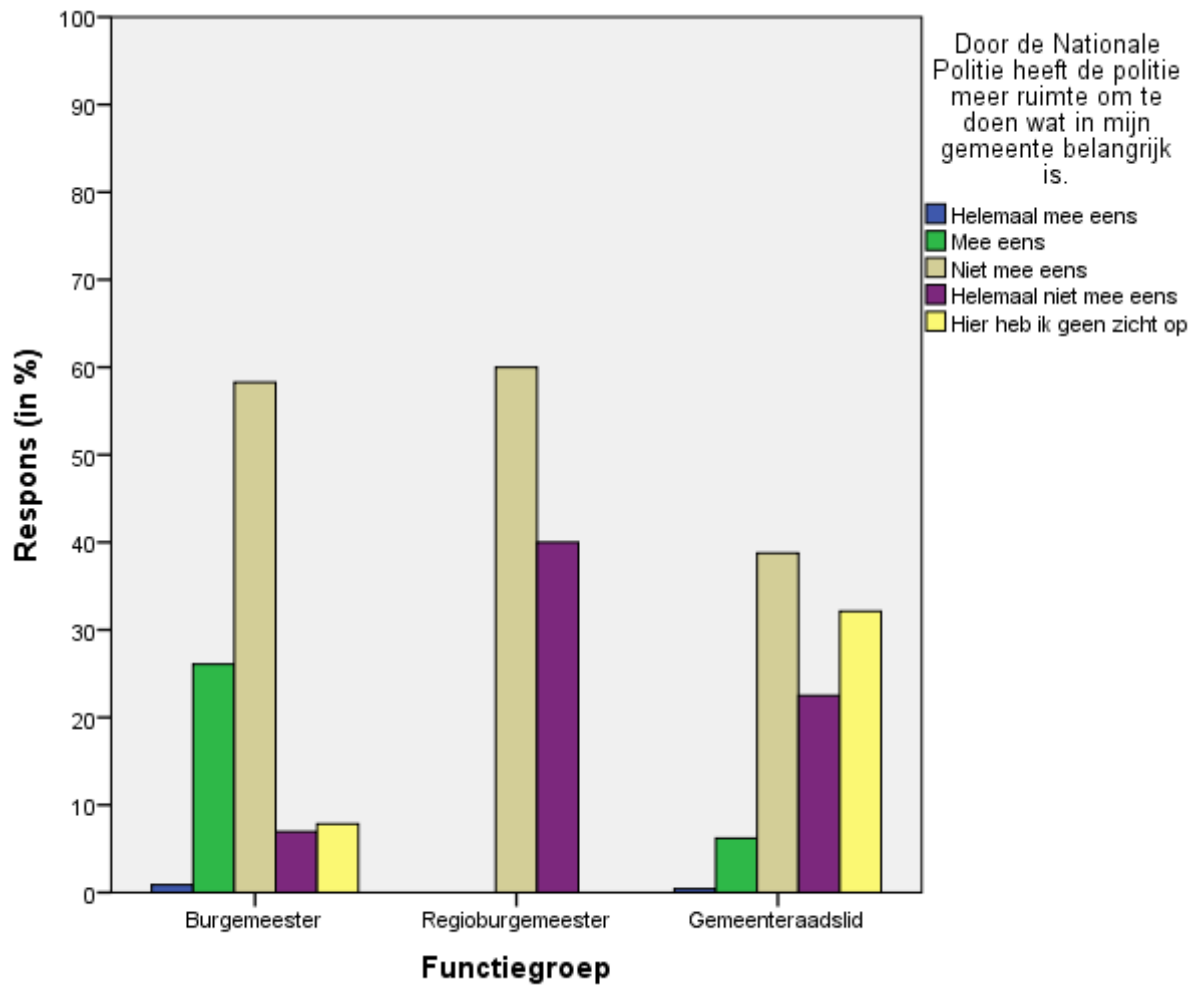
Figuur 7 Respons op de vraag "Door de Nationale Politie is de afstand tussen politie en burgers..." naar functiegroep



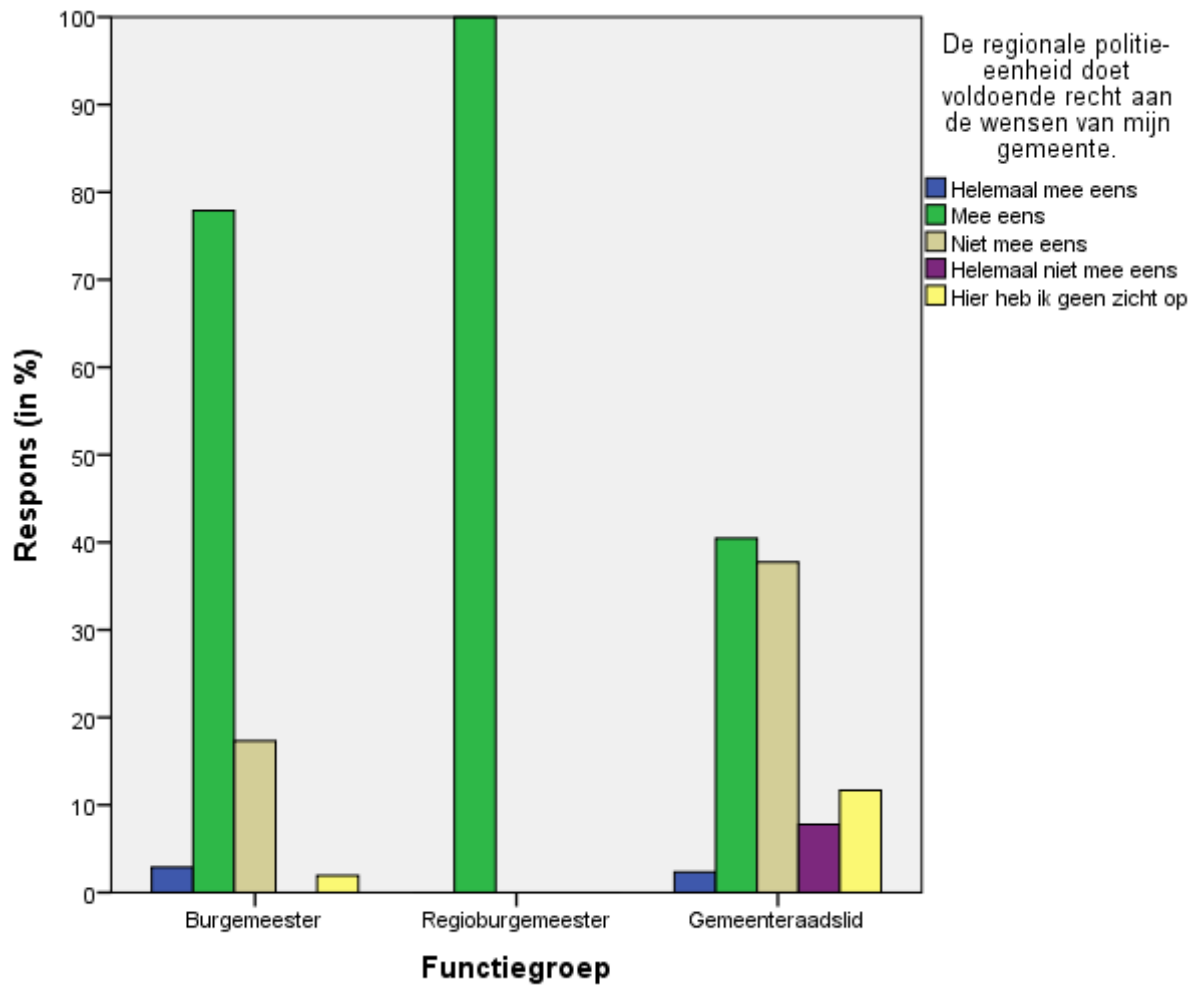
Figuur 8 Respons op de stelling: "Door de Nationale Politie is de betrokkenheid van burgers bij de politie groter geworden," naar functiegroep



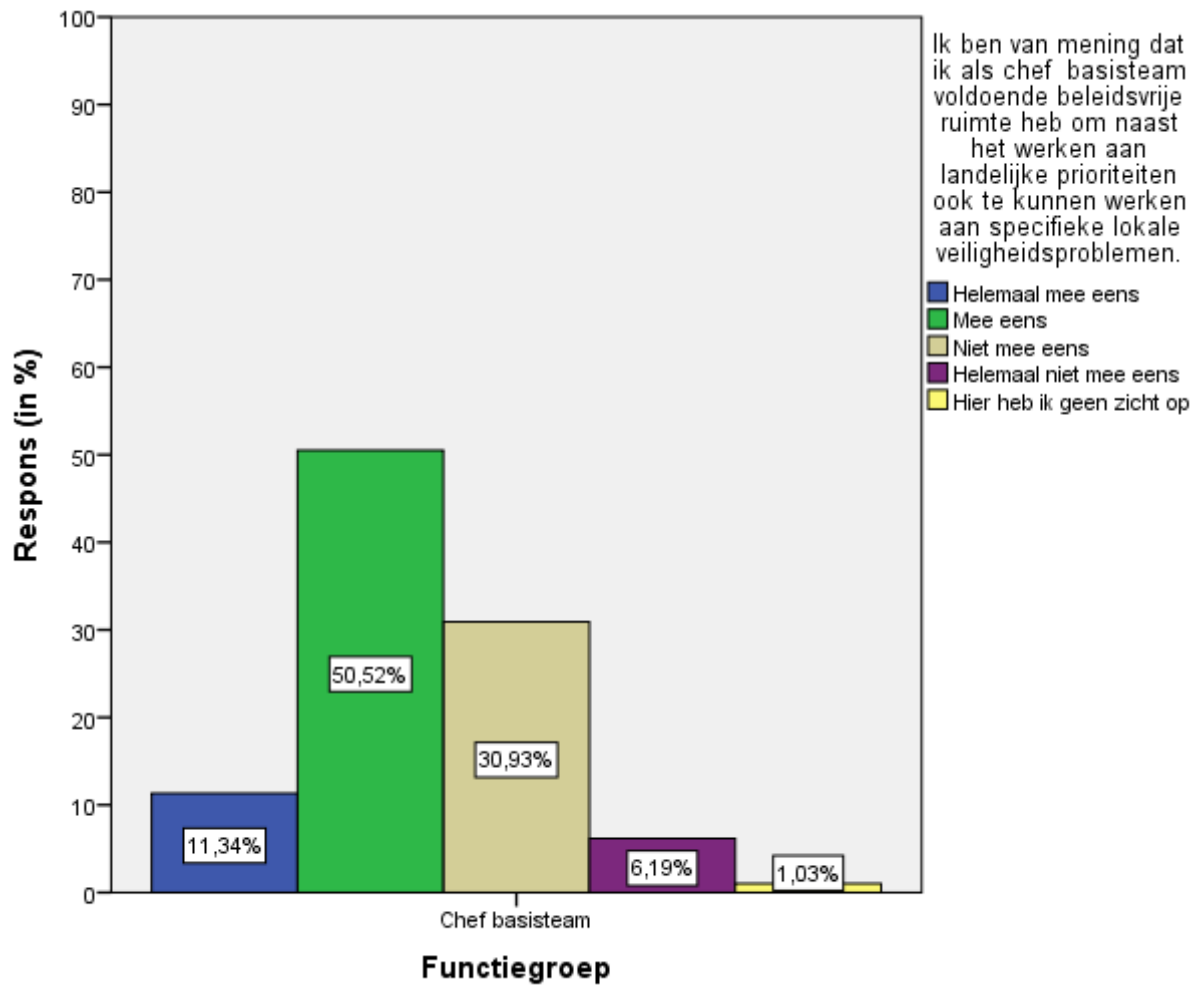
Figuur 9 Respons van burgemeesters en regioburgemeesters op de vraag: *"Door de Nationale Politie is er voor het gebiedsgebonden werken binnen de politie...."*



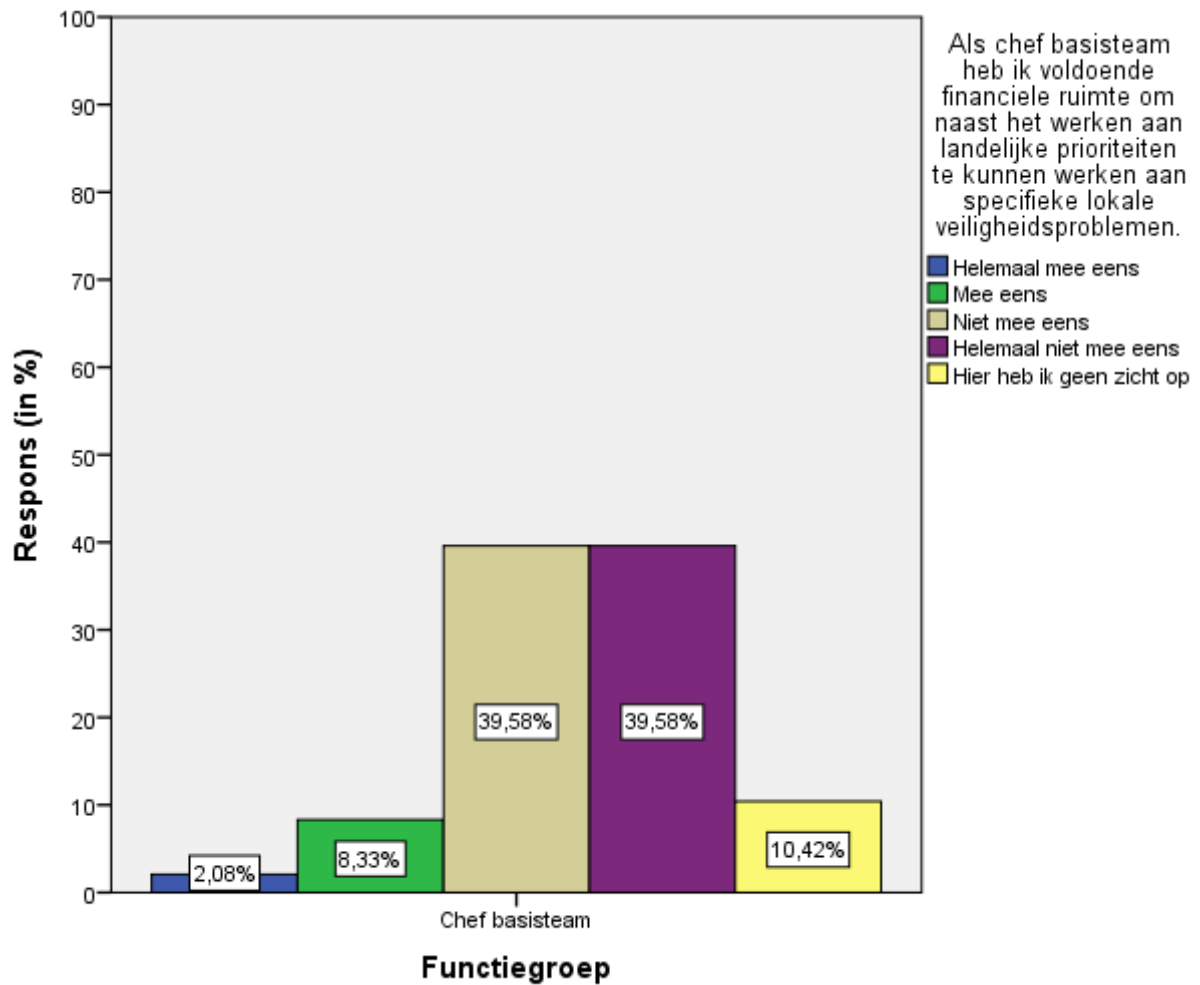
Figuur 10 Respons op de stelling "Door de Nationale Politie heeft de politie meer ruimte om te doen wat in mijn gemeente belangrijk is," naar functiegroep



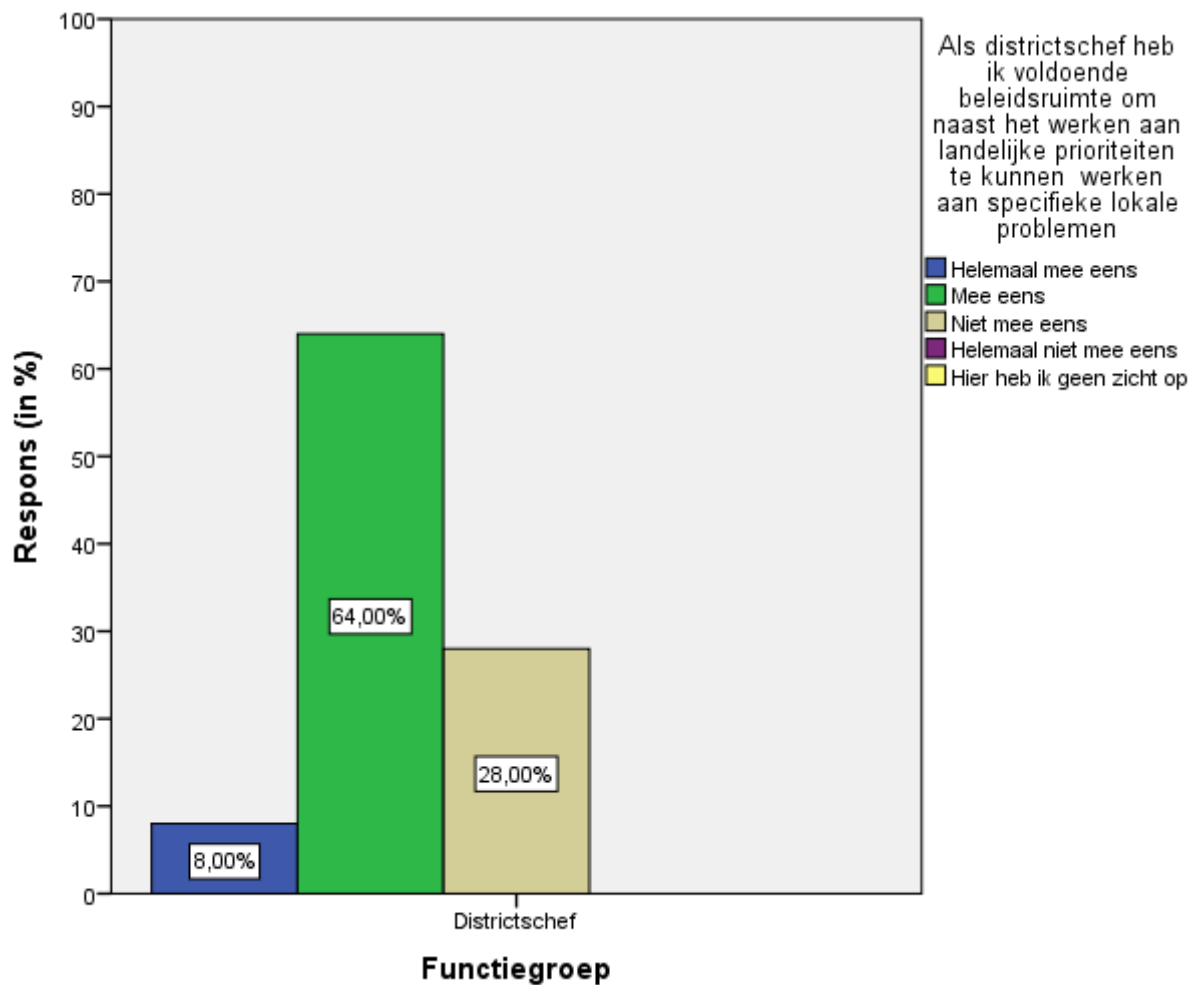
Figuur 11 Respons op de stelling: "De regionale politie-eenheid doet voldoende recht aan de wensen van mijn gemeente," naar functiegroep



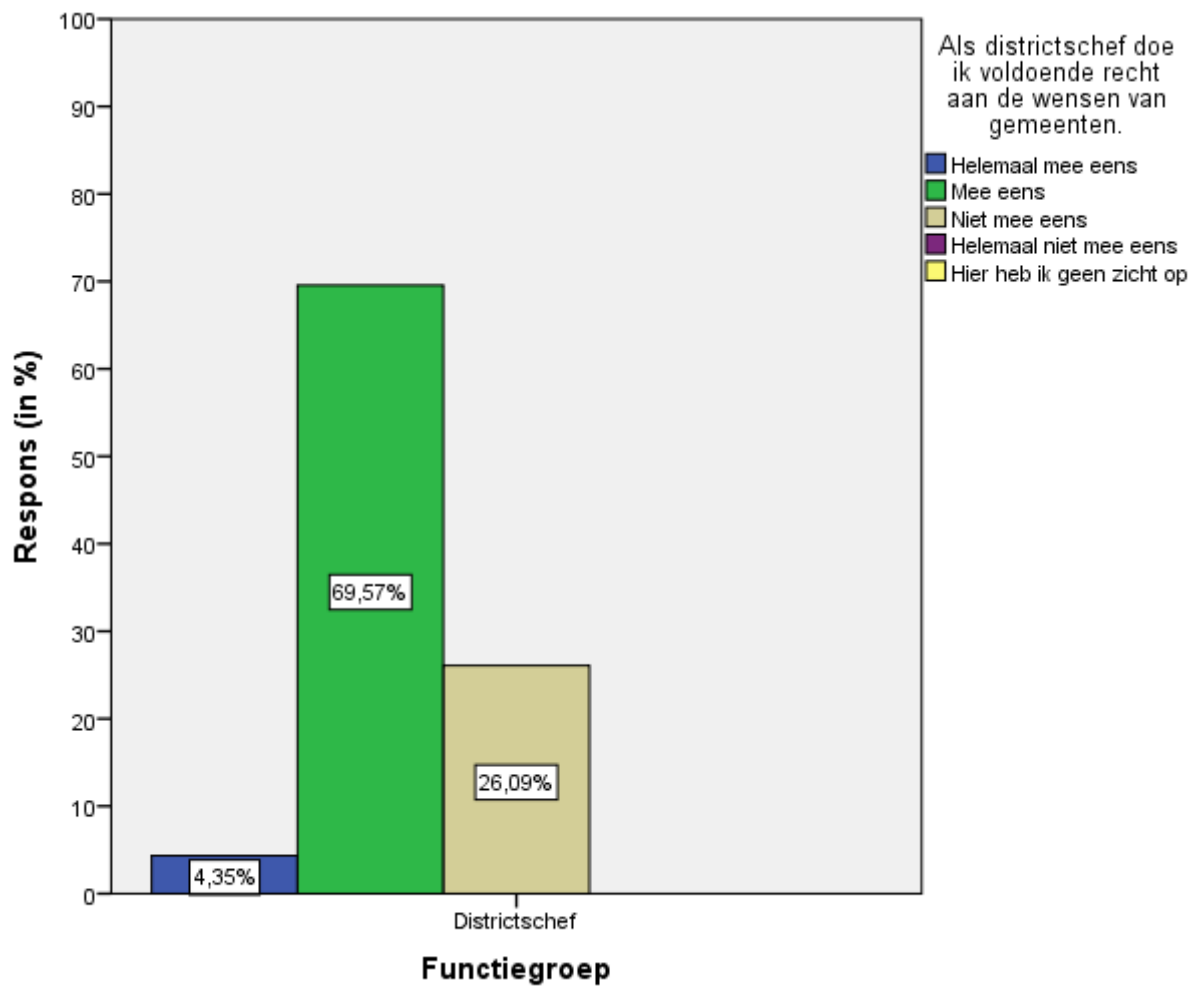
Figuur 12 Respons van basisteamchefs op de stelling: *"Ik ben van mening dat ik als chef basisteam voldoende beleidsvrije ruimte heb om naast het werken aan landelijke prioriteiten ook te kunnen werken aan specifieke lokale veiligheidsproblemen."*



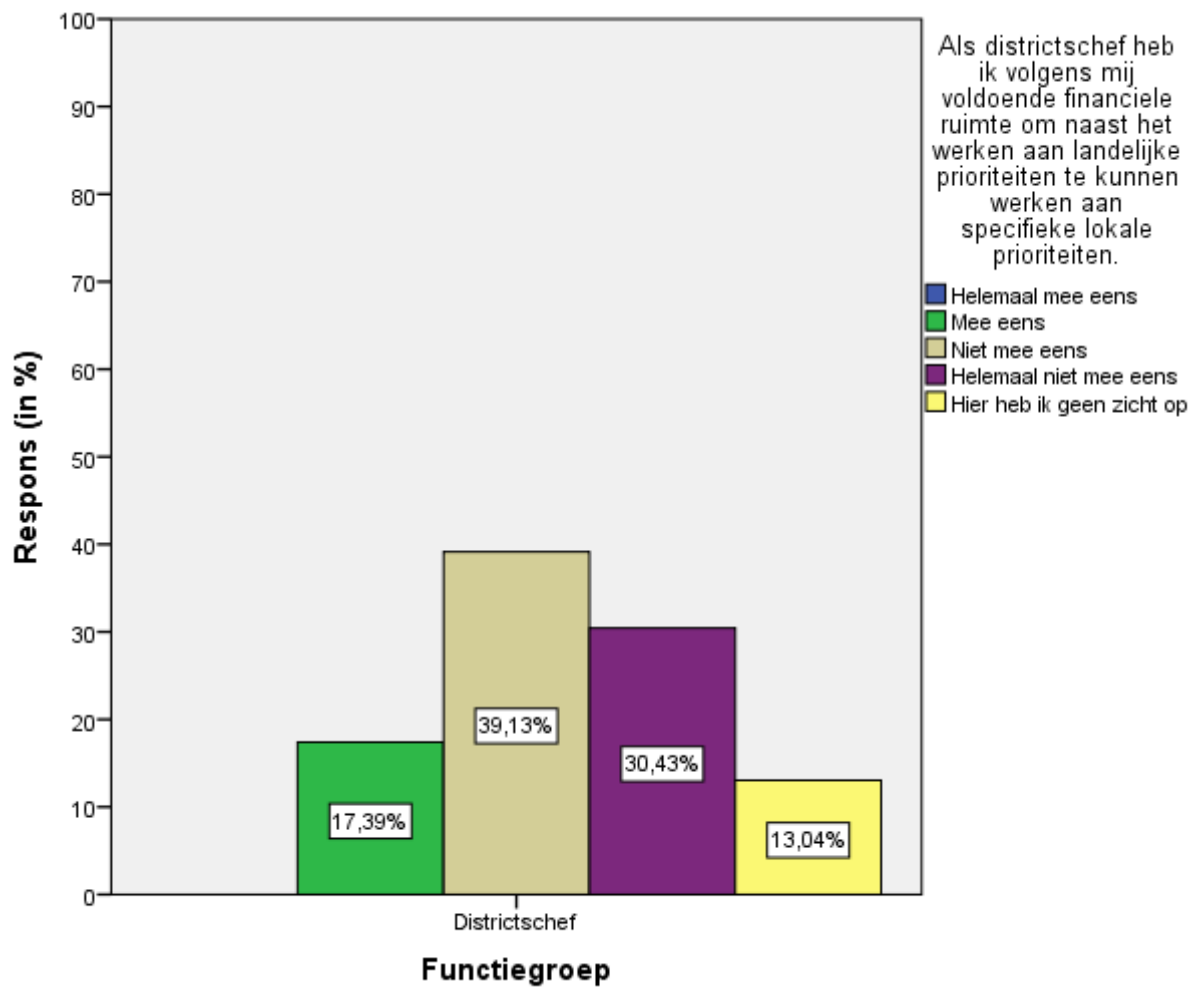
Figuur 13 Respons van basisteamchefs op de stelling: *"Als chef basisteam heb ik voldoende ruimte om naast het werken aan landelijke prioriteiten te kunnen werken aan specifieke veiligheidsproblemen."*



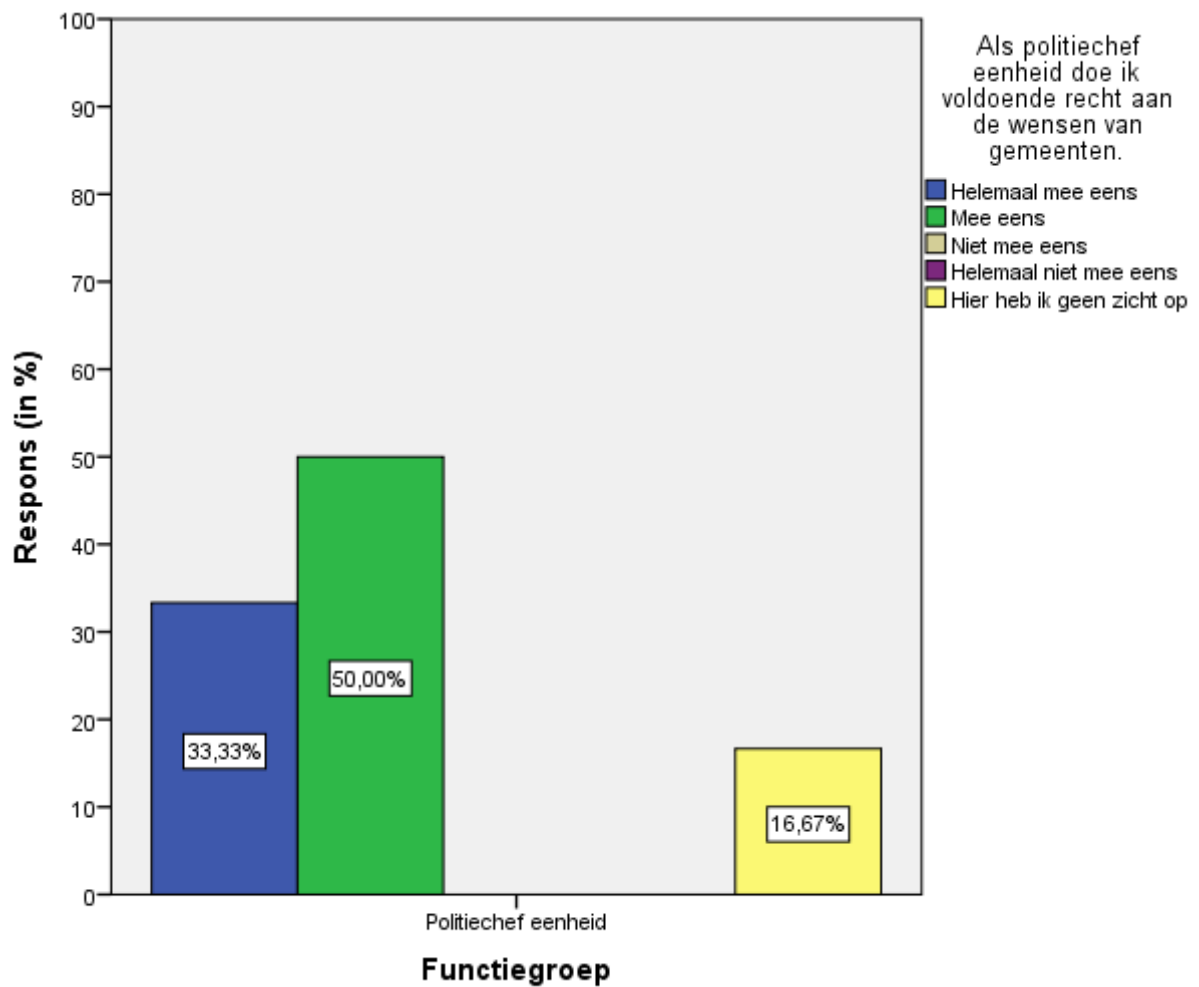
Figuur 14 Respons van districtschefs op de stelling: *"Als districtschef heb ik voldoende beleidsruimte om naast et werken aan landelijke prioriteiten te kunnen werken aan specifieke lokale problemen."*



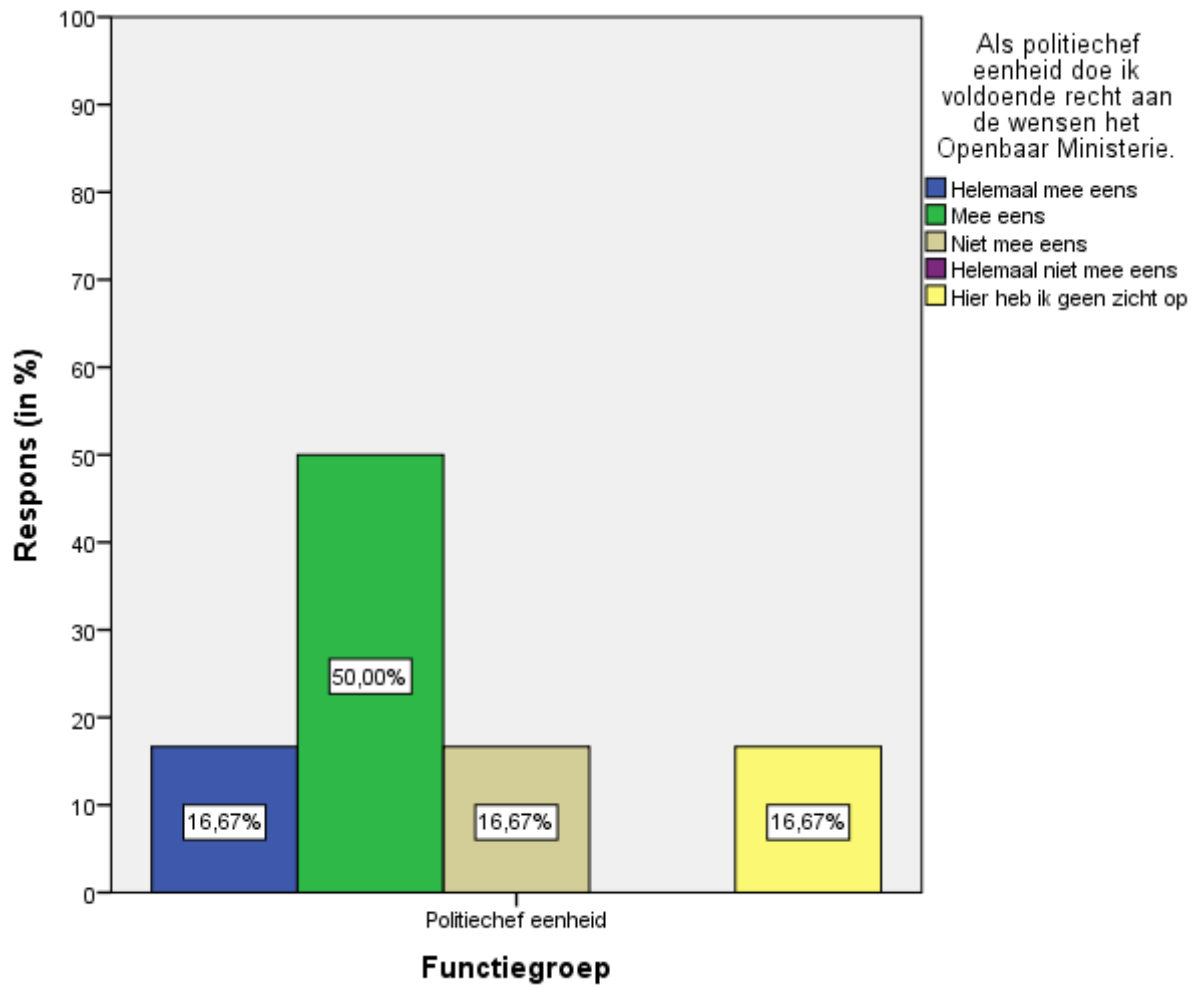
Figuur 15 Respons van districtscheFs op de stelling: "Als districtschef doe ik voldoende recht aan de wensen van gemeenten."



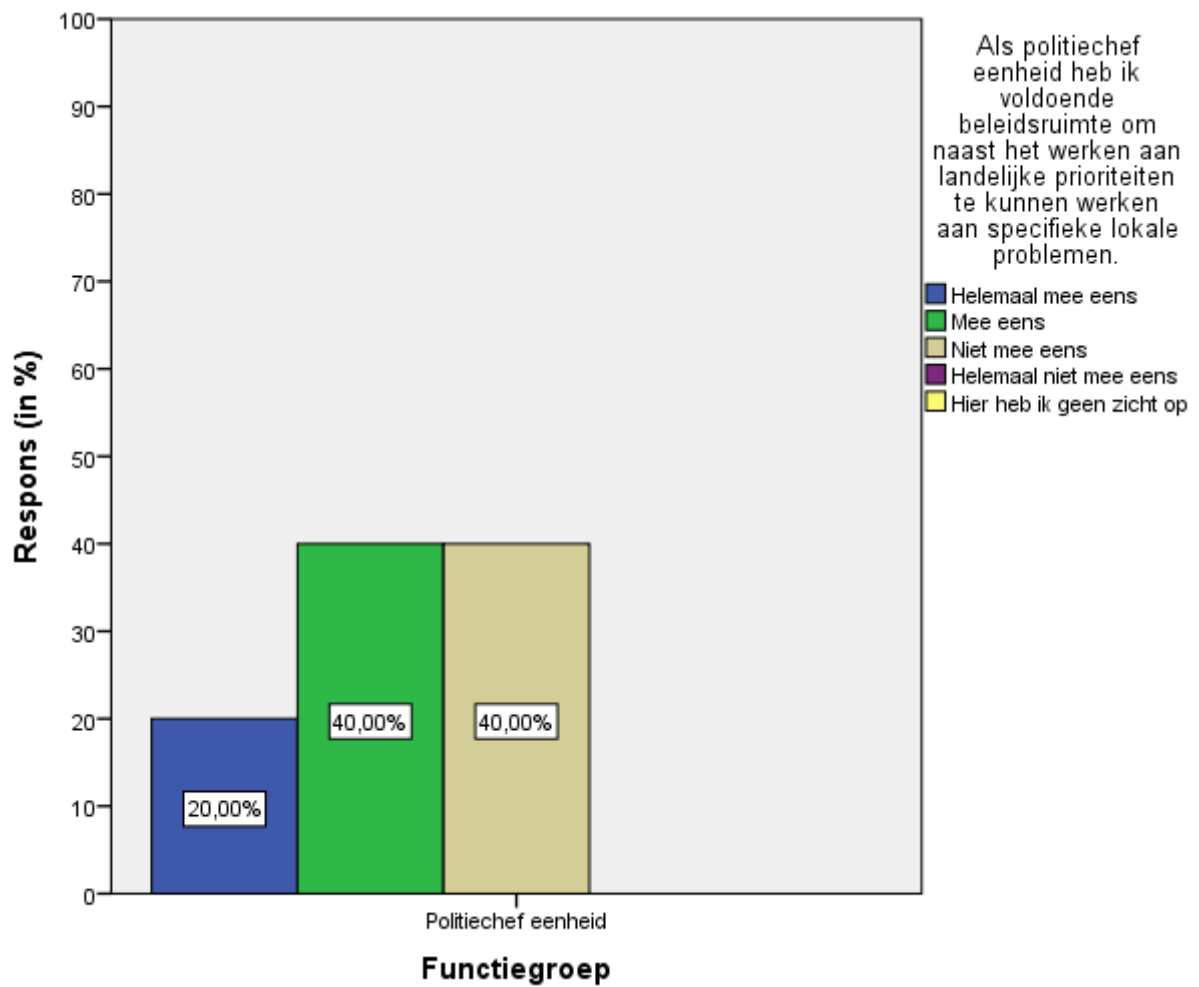
Figuur 16 Respons van districtscheFs op de stelling: *"Als districtschef heb ik volgens mij voldoende financiële ruimte om naast het werken aan landelijke prioriteiten te kunnen werken aan specifieke lokale prioriteiten."*



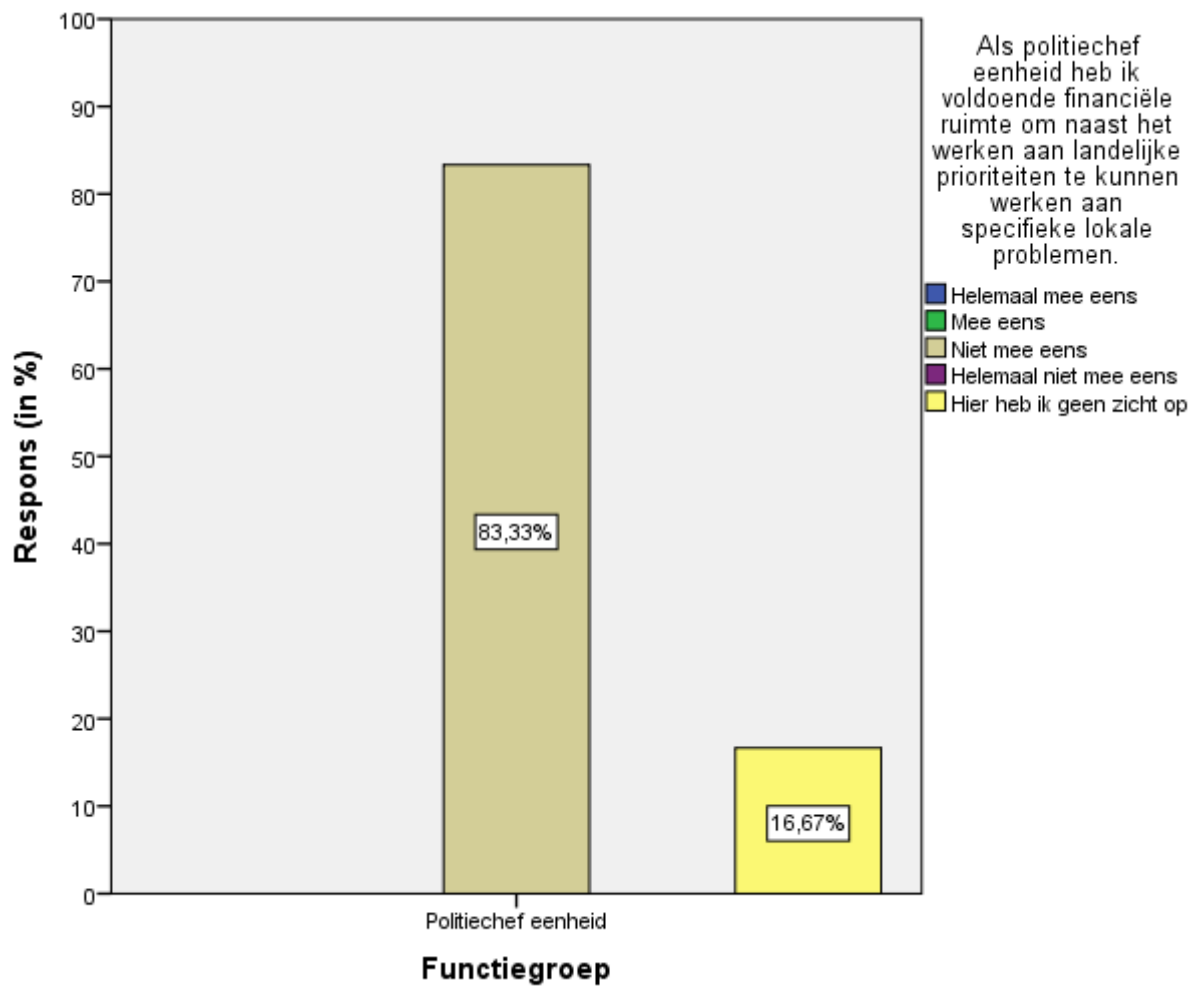
Figuur 17 Respons van eenheidschefs op de stelling: *"Als politiechef eenheid doe ik voldoende recht aan de wensen van gemeenten."*



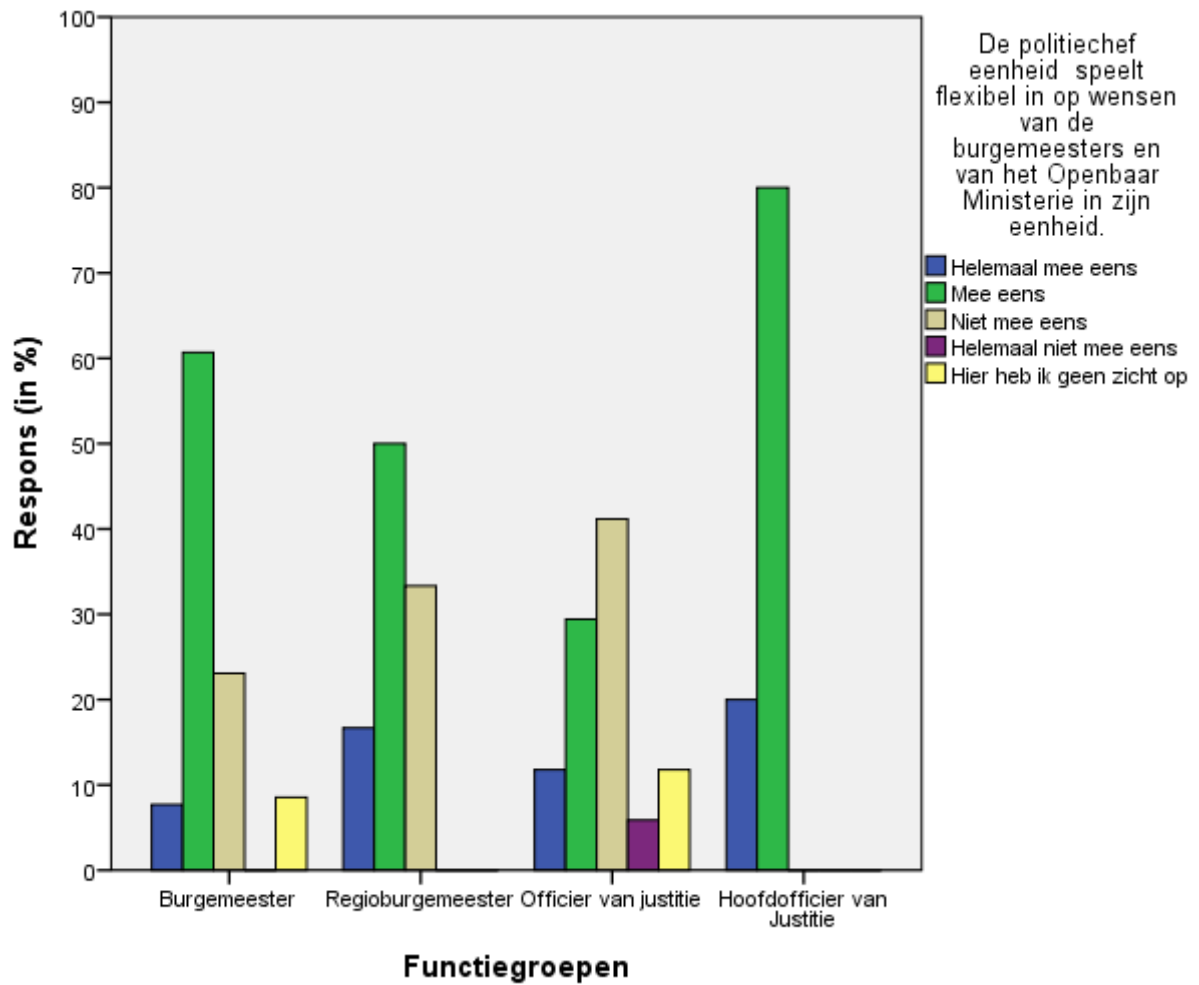
Figuur 18 Respons van eenheidschefs op de stelling: *"Als politiechef doe ik voldoende recht aan de wensen van het Openbaar Ministerie."*



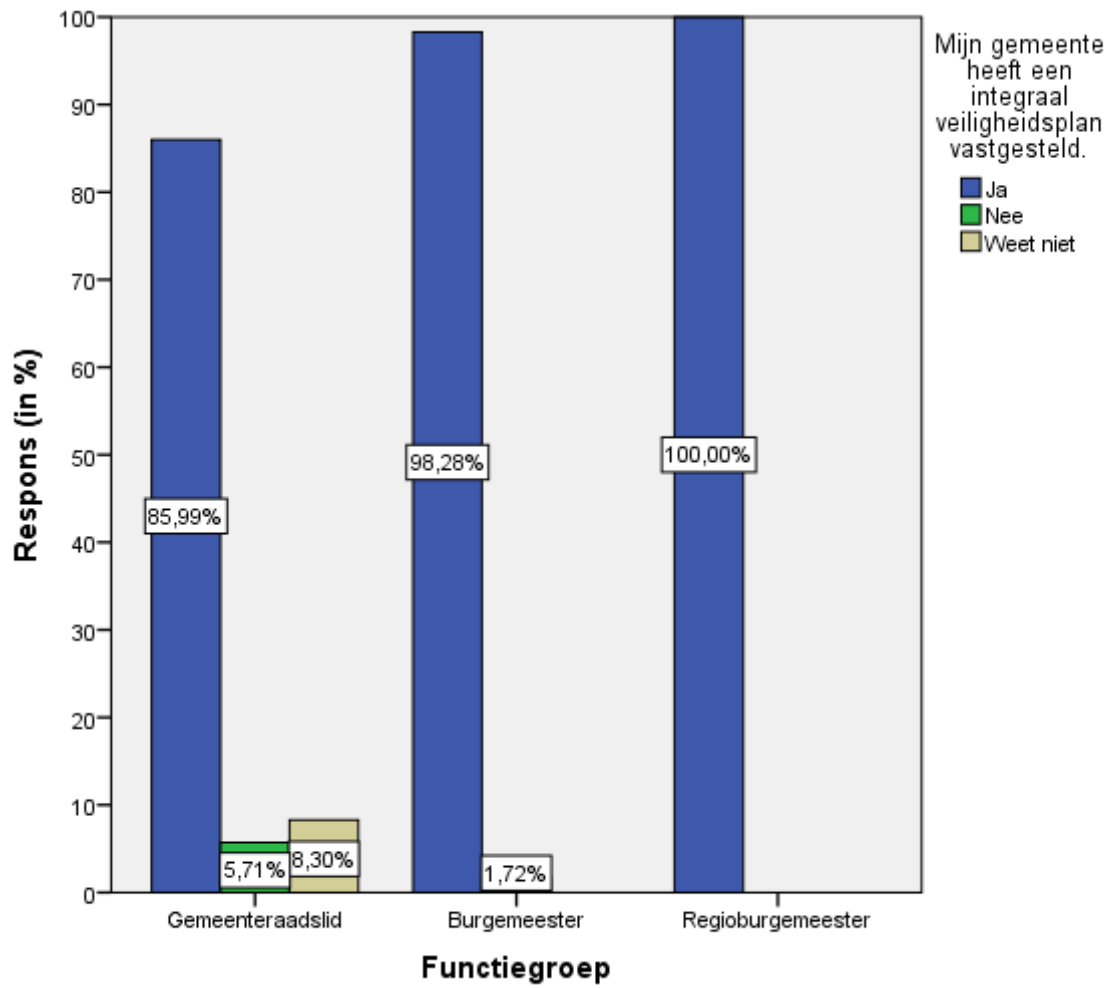
Figuur 19 Respons van eenheidschefs op de stelling: *"Als politiechef eenheid heb ik voldoende beleidsruimte om naast het werken aan landelijke prioriteiten te kunnen werken aan specifieke lokale problemen."*



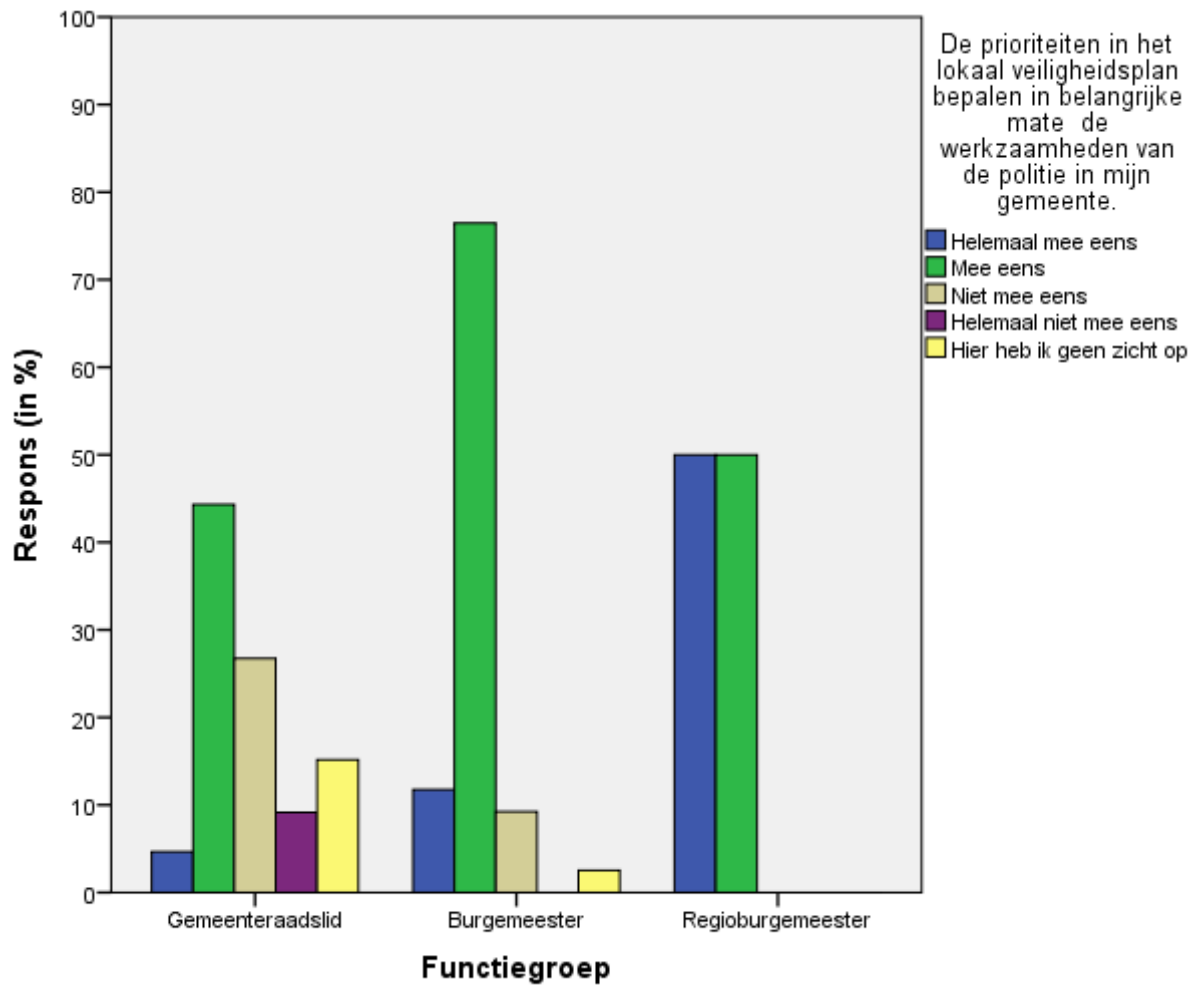
Figuur 20 Respons van eenheidschefs op de stelling: *"Als politiechef eenheid heb ik voldoende financiële ruimte om naast het werken aan landelijke prioriteiten te kunnen werken aan specifieke lokale problemen."*



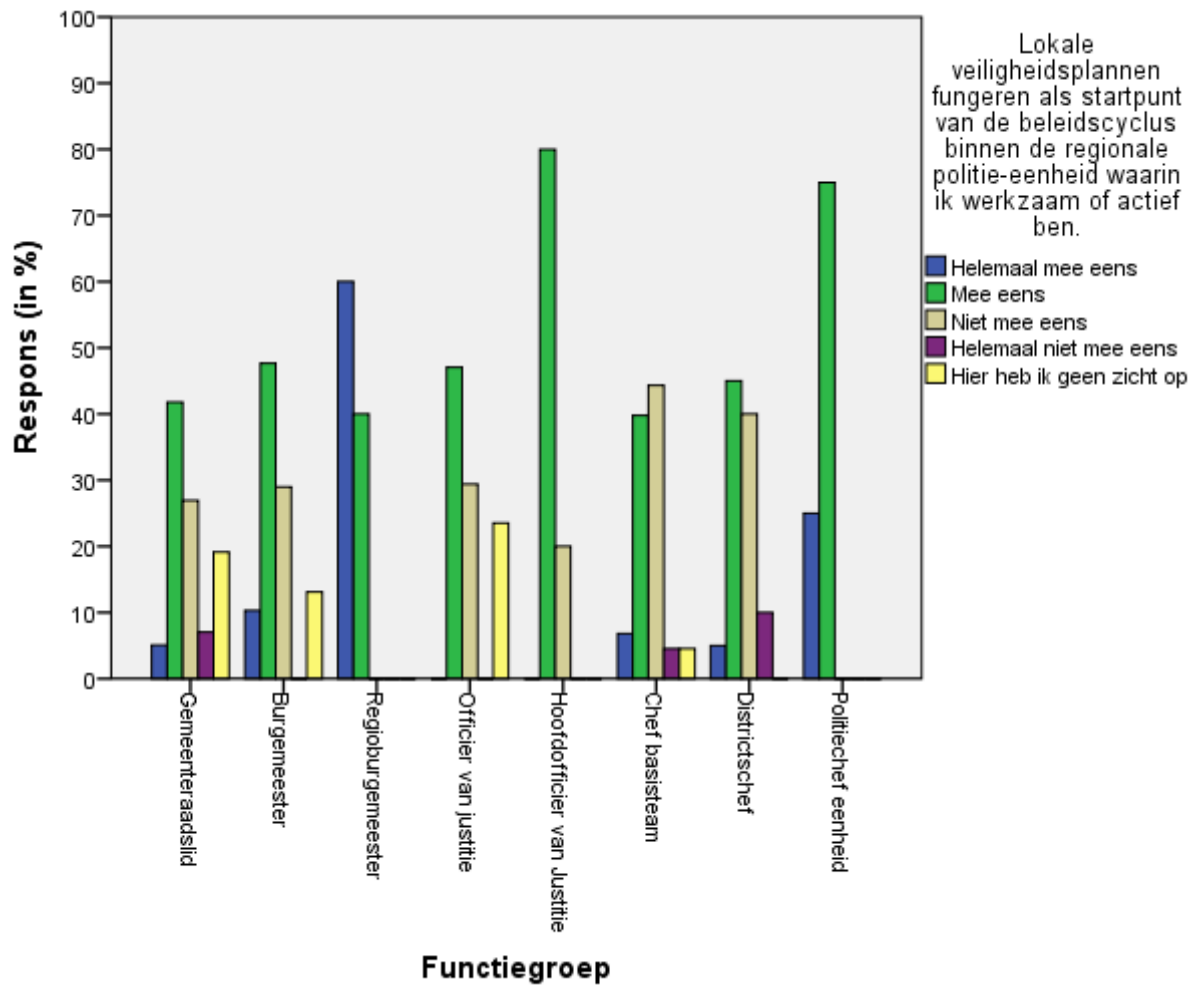
Figuur 21 Respons op de stelling: "De politiechef eenheid speelt flexibel in op wensen van de burgemeesters en van het Openbaar Ministerie in zijn eenheid," naar functiegroep



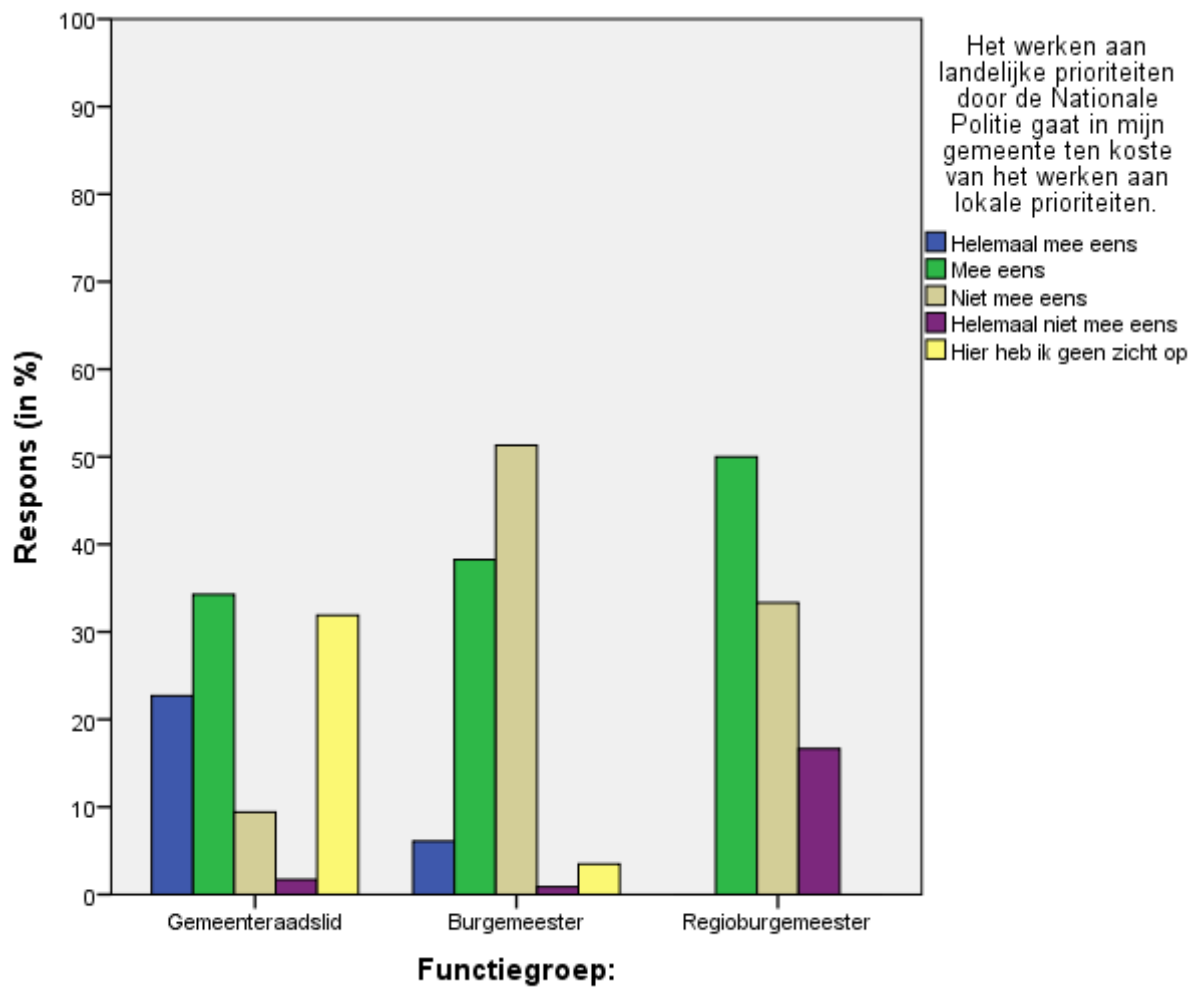
Figuur 22 Respons op de stelling: "Mijn gemeente heeft een integraal veiligheidsplan vastgesteld," naar functiegroep



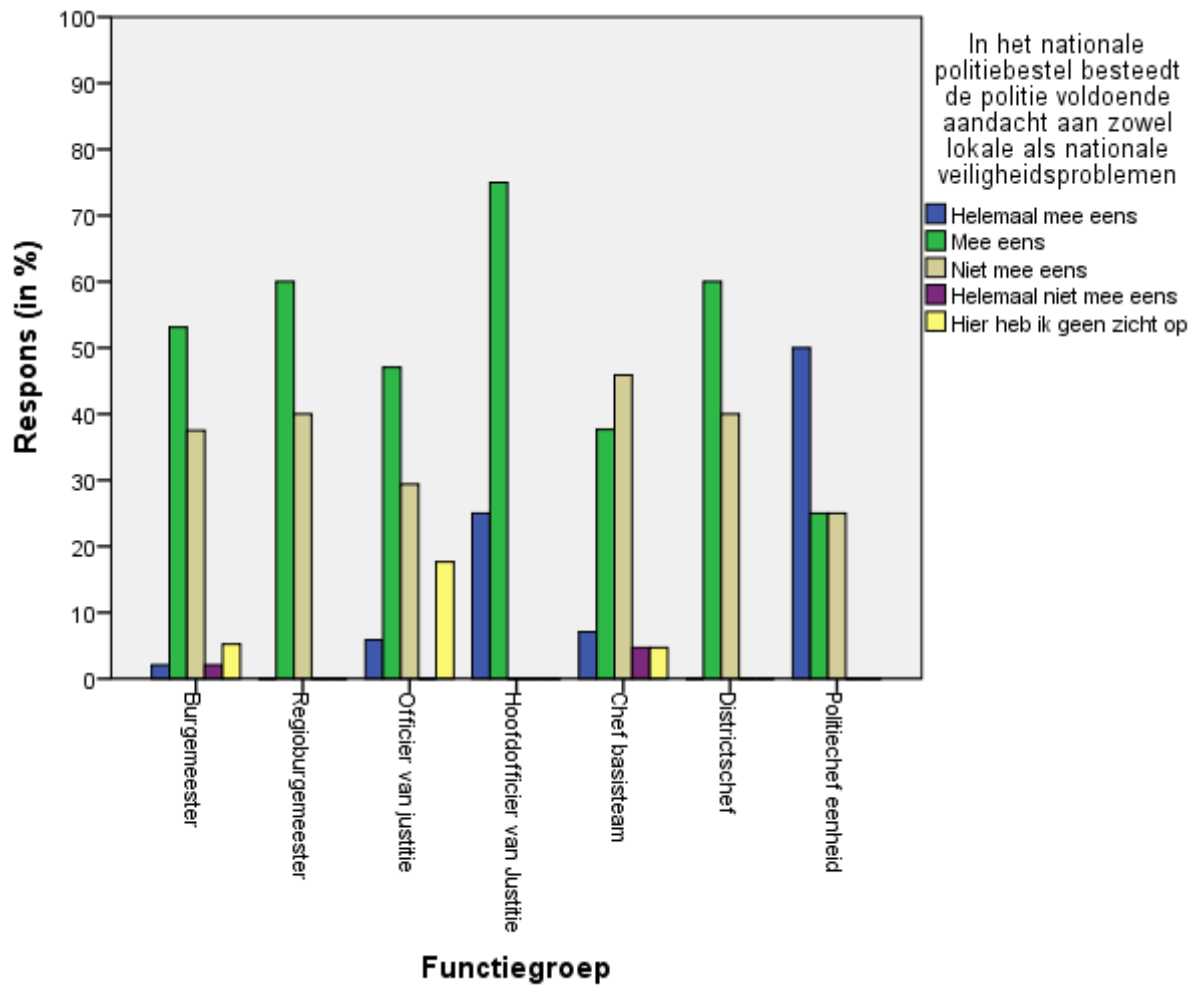
Figuur 23 Respons op de stelling "De prioriteiten in het lokaal veiligheidsplan bepalen in belangrijke mate te werkzaamheden van de politie in mijn gemeente," naar functiegroep



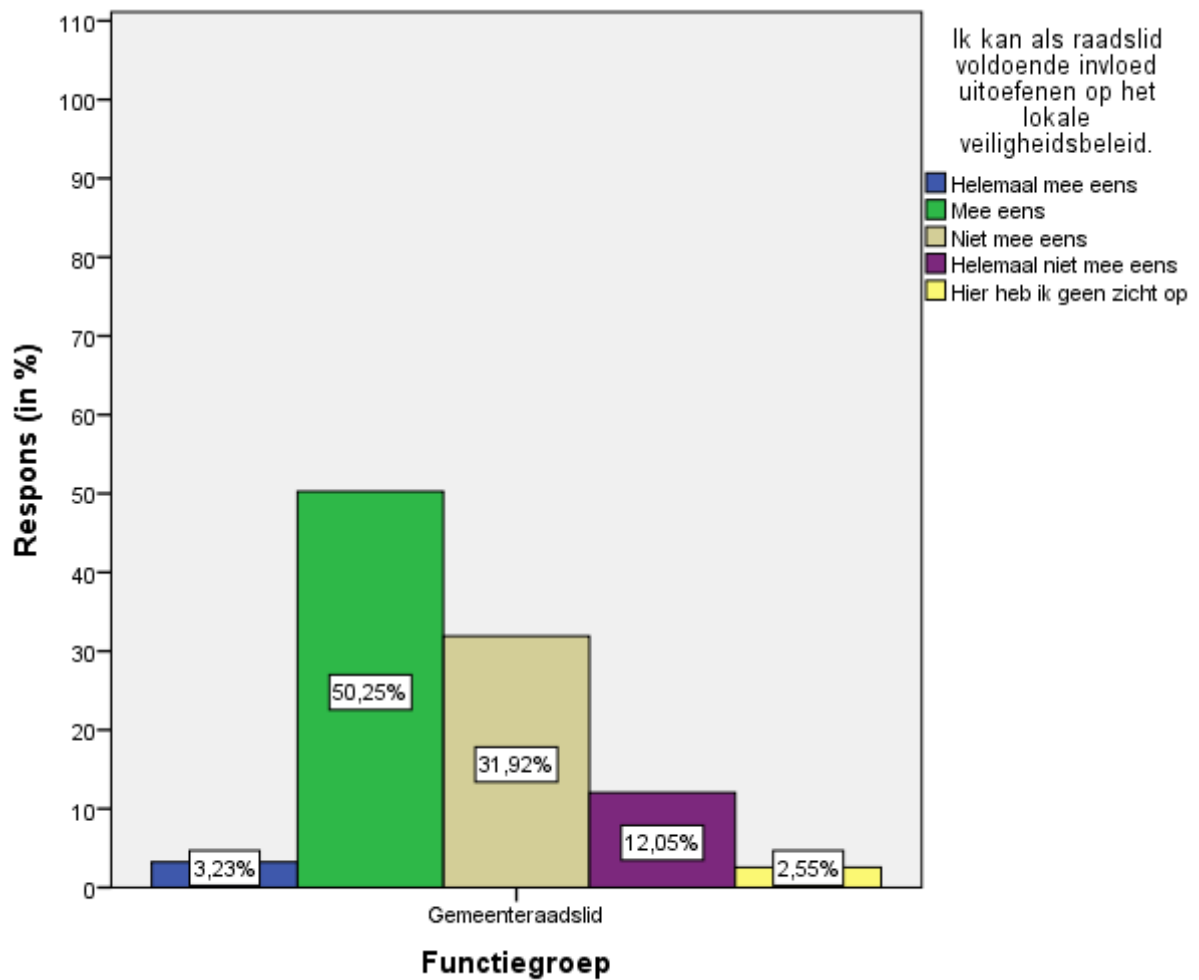
Figuur 24 Respons op de stelling "Lokale veiligheidsplannen fungeren als startpunt van de beleidscyclus binnen de regionale politie-eenheid waarin ik werkzaam of actief ben," naar functiegroep



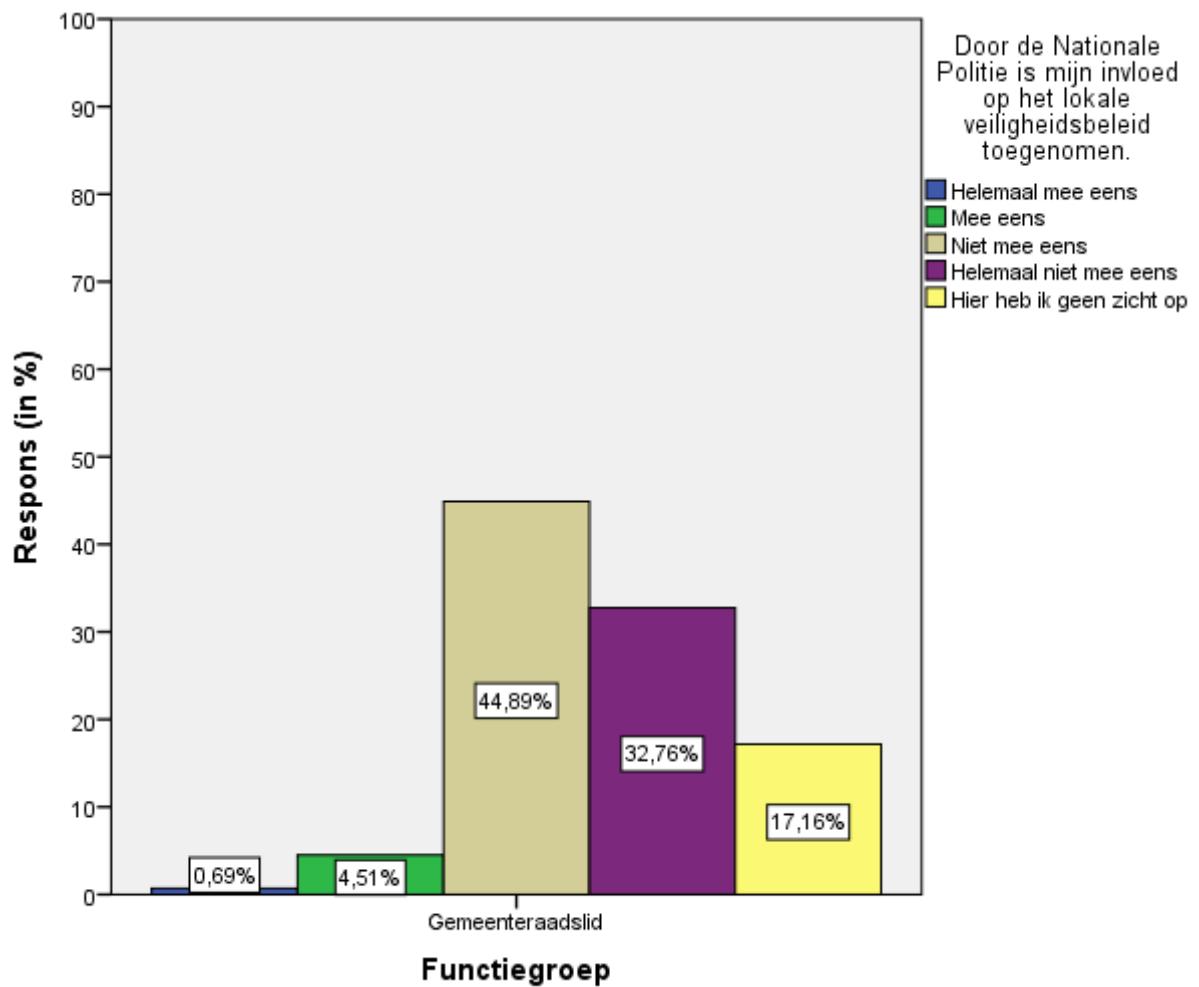
Figuur 25 Respons op de stelling "Het werken aan landelijke prioriteiten door de Nationale Politie gaat in mijn gemeente ten koste van het werken aan lokale prioriteiten," naar functiegroep



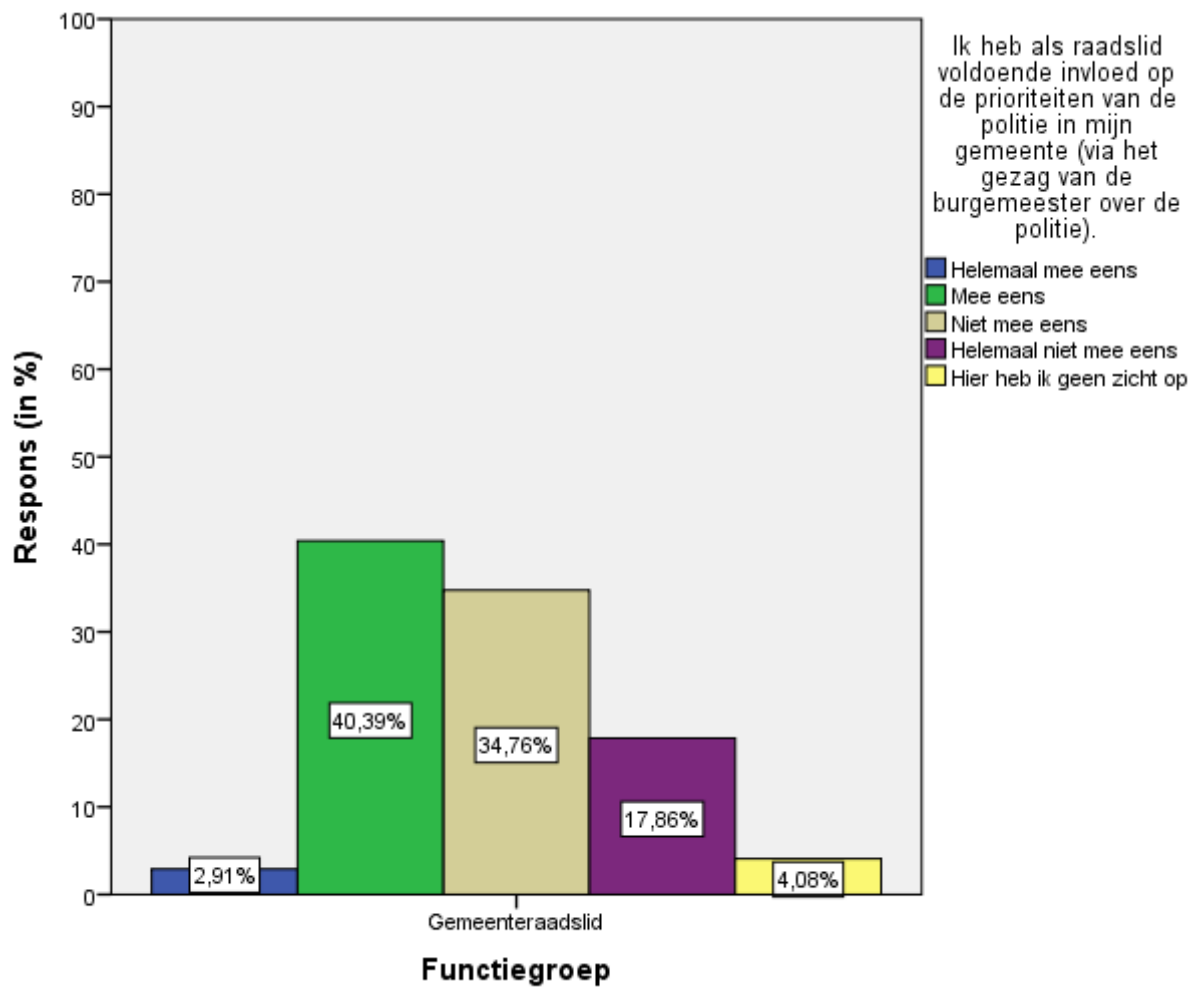
Figuur 26 Respons op de stelling "In het nationale politiebesteding besteedt de politie voldoende aandacht aan zowel lokale als nationale veiligheidsproblemen," naar functiegroep



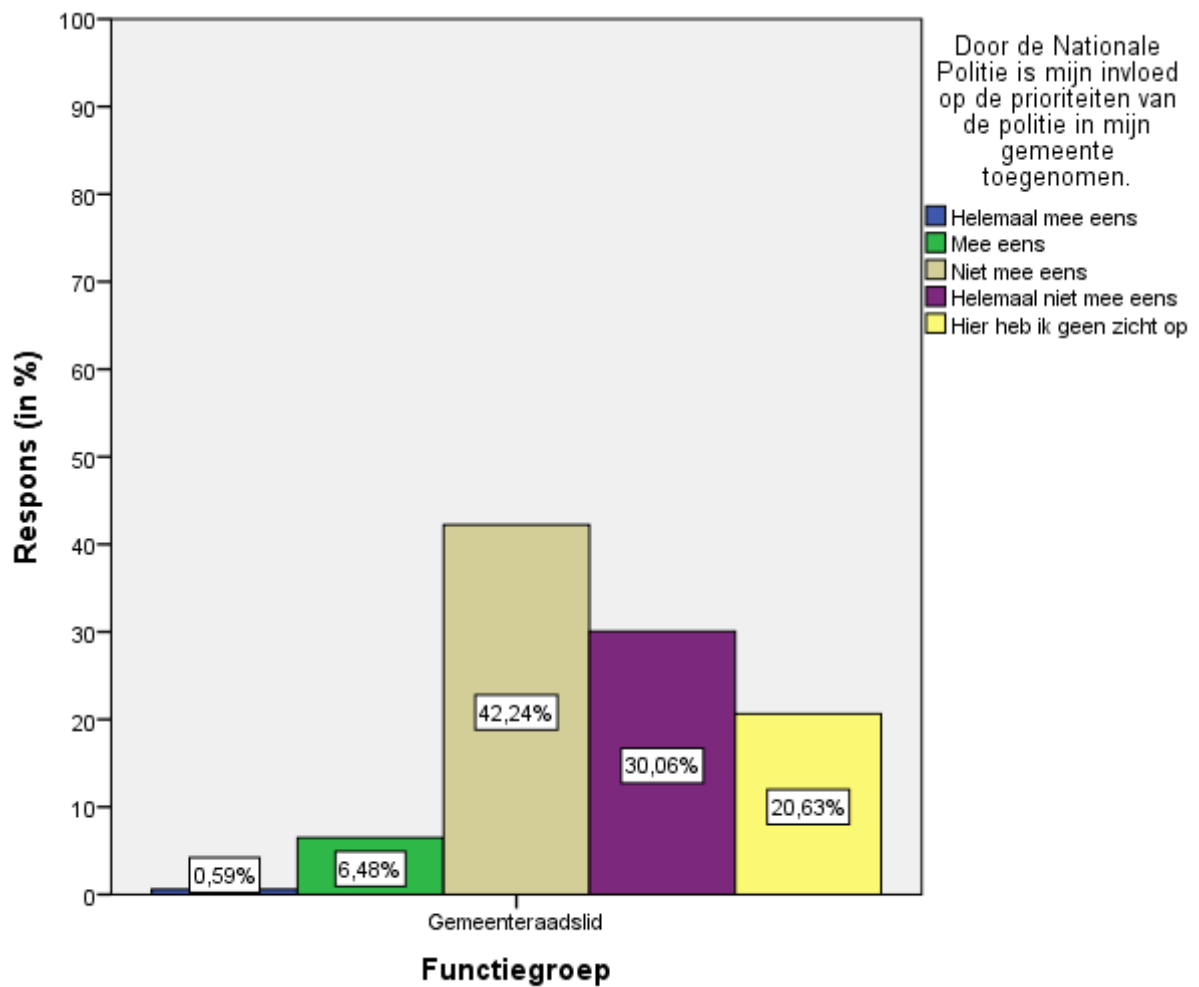
Figuur 27 Respons van gemeenteraadsleden op de stelling: *"Ik kan als raadslid voldoende invloed uitoefenen op het lokale veiligheidsbeleid."*



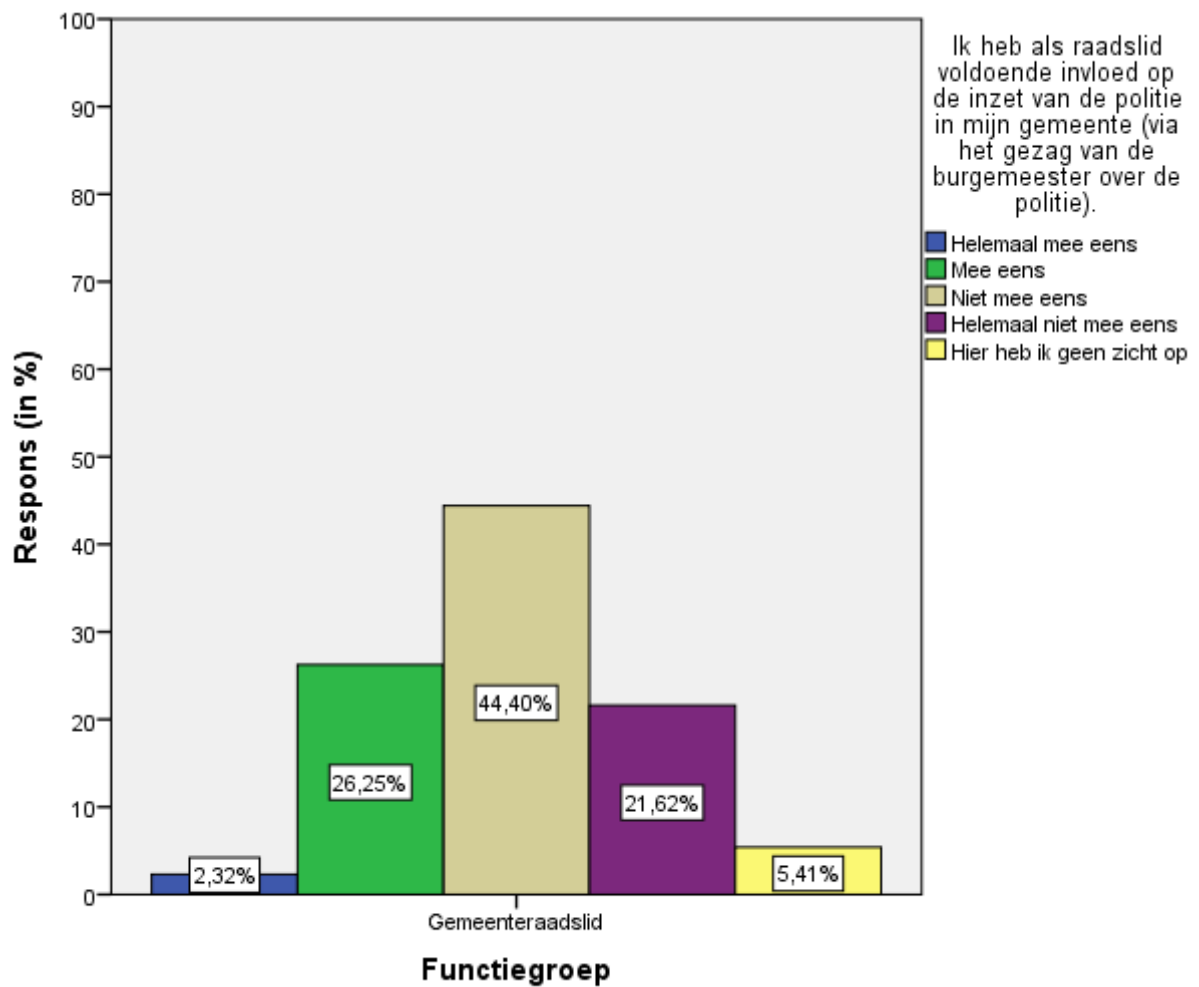
Figuur 28 respons van gemeenteraadsliden op de stelling: *"Door de Nationale Politie is mijn invloed op het lokale veiligheidsbeleid toegenomen."*



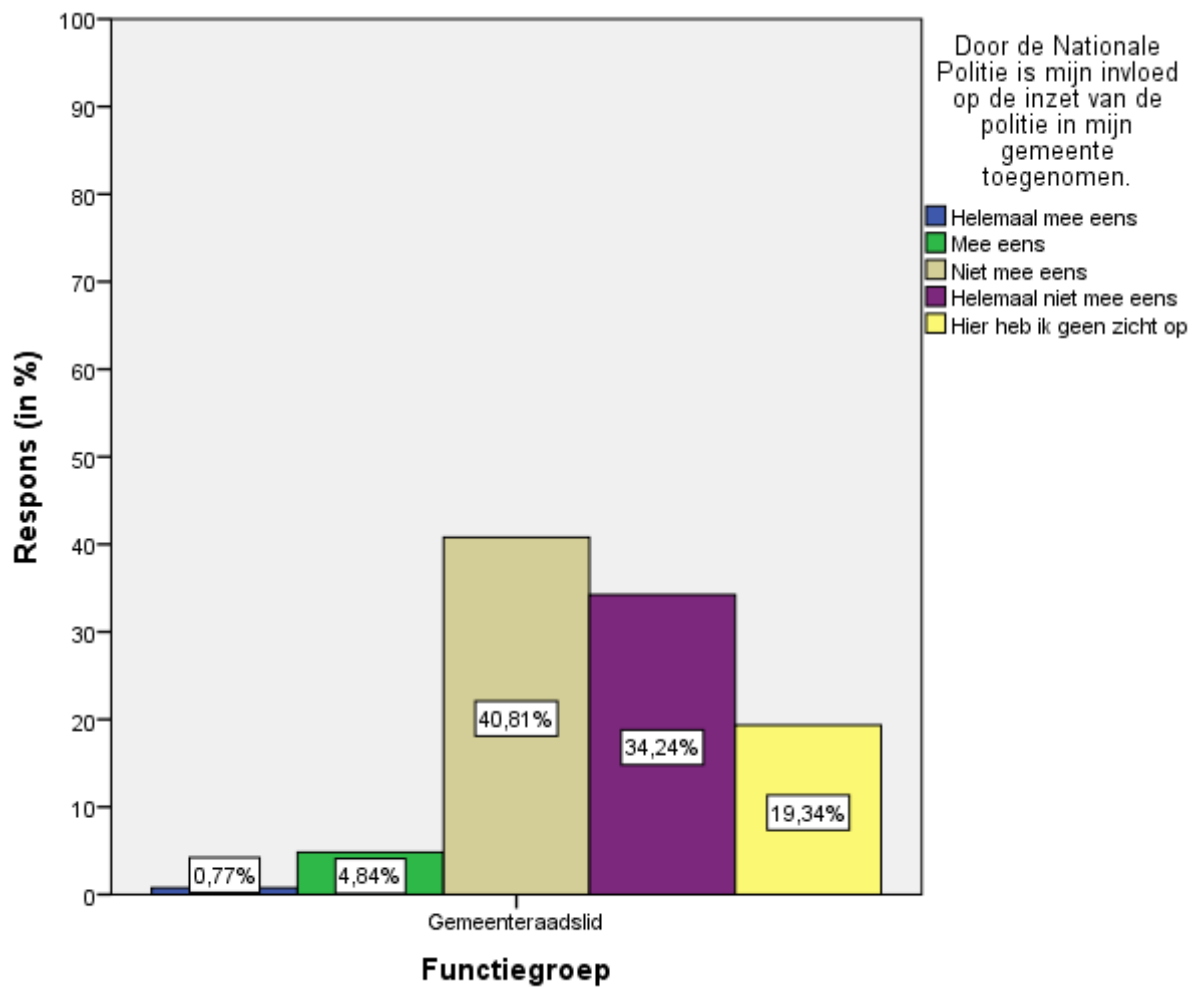
Figuur 29 Respons van gemeenteraadsleden op de stelling: "Ik heb als raadslid voldoende invloed op de prioriteiten van de politie in mijn gemeente (via het gezag van de burgemeester over de politie)."



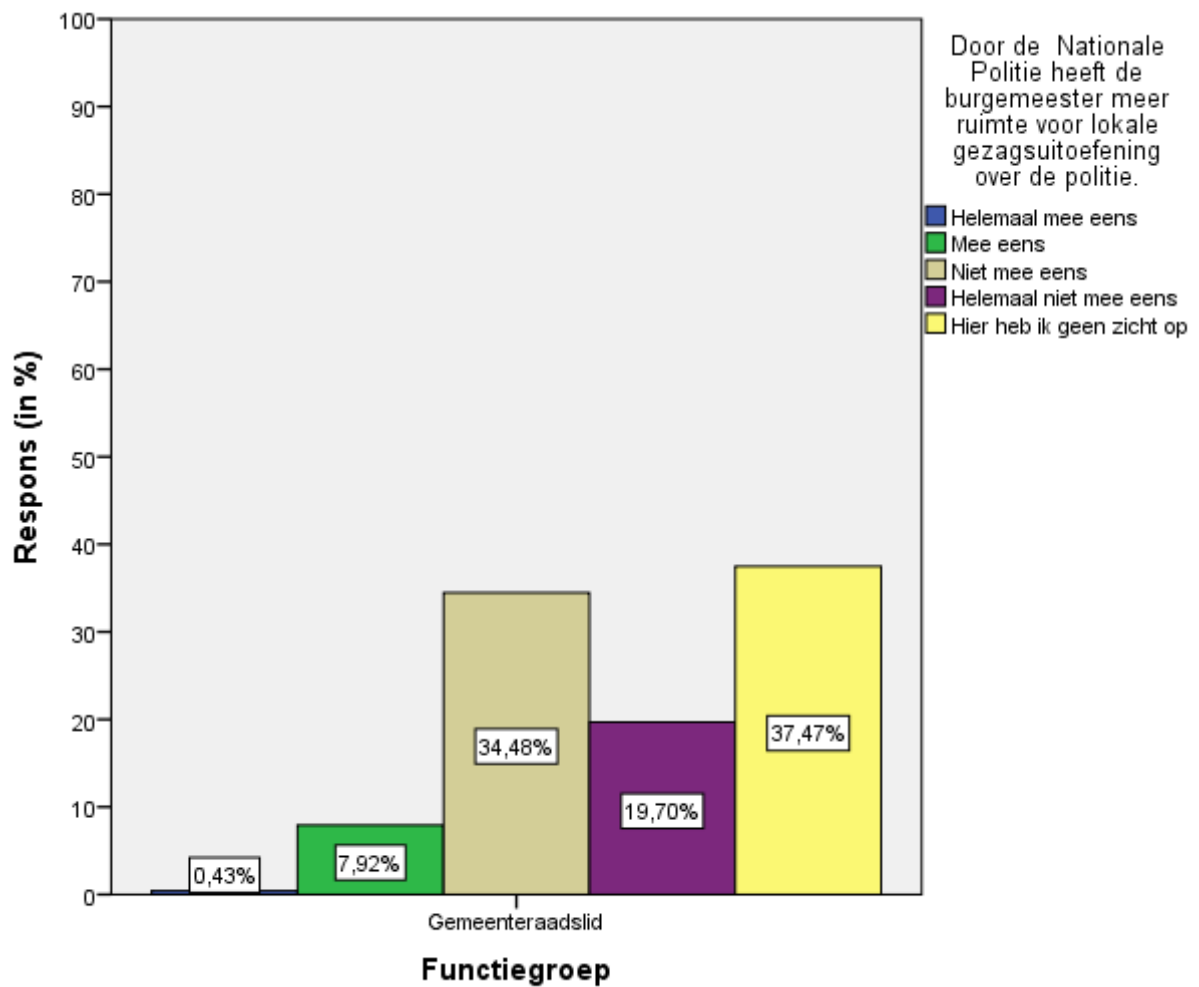
Figuur 30 Respons van gemeenteraadsleden op de stelling: *"Door de Nationale Politie is mijn invloed op de prioriteiten van de politie in mijn gemeente toegenomen."*



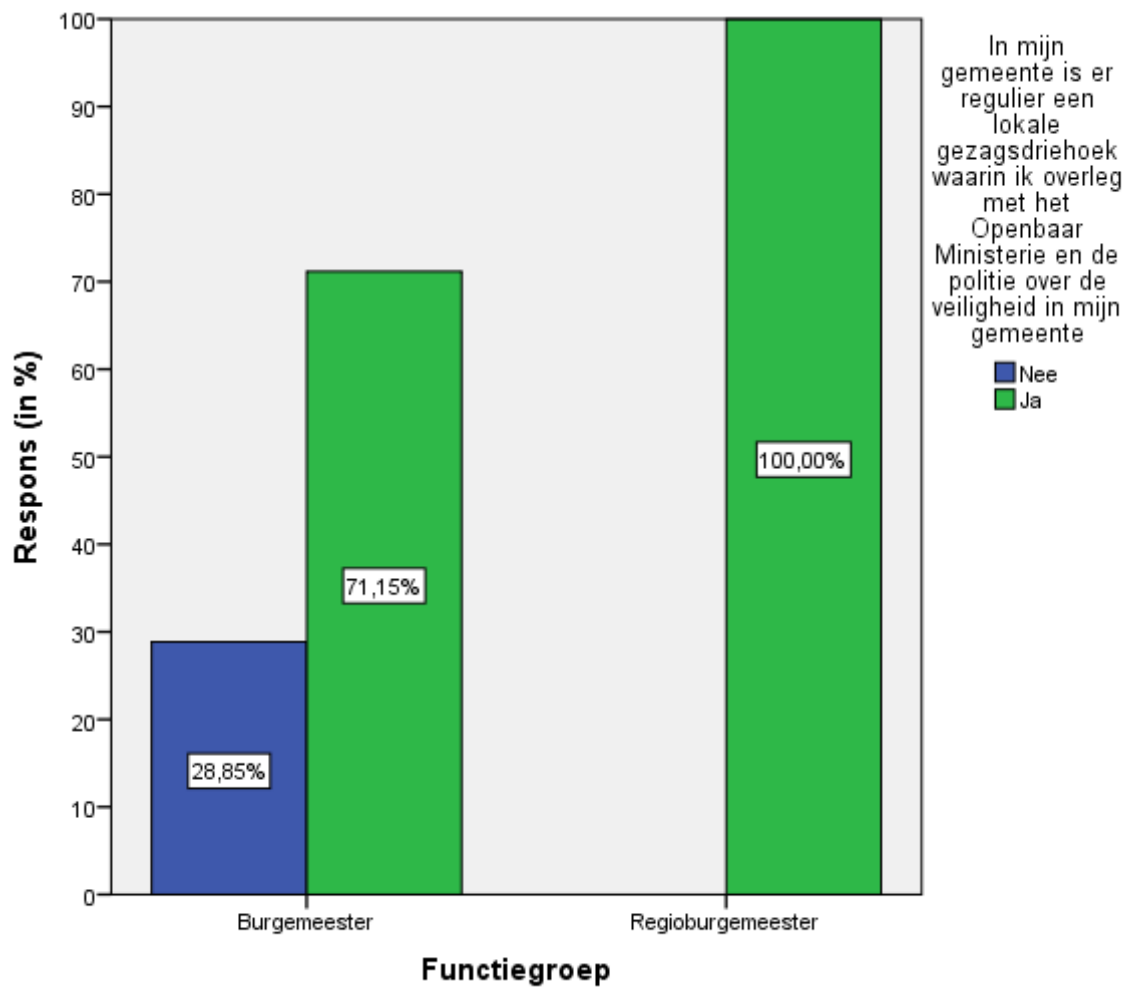
Figuur 31 Respons van gemeenteraadsleden op de stelling: "Ik heb als raadslid voldoende invloed op de inzet van de politie in mijn gemeente (via het gezag van de burgemeester over de politie)."



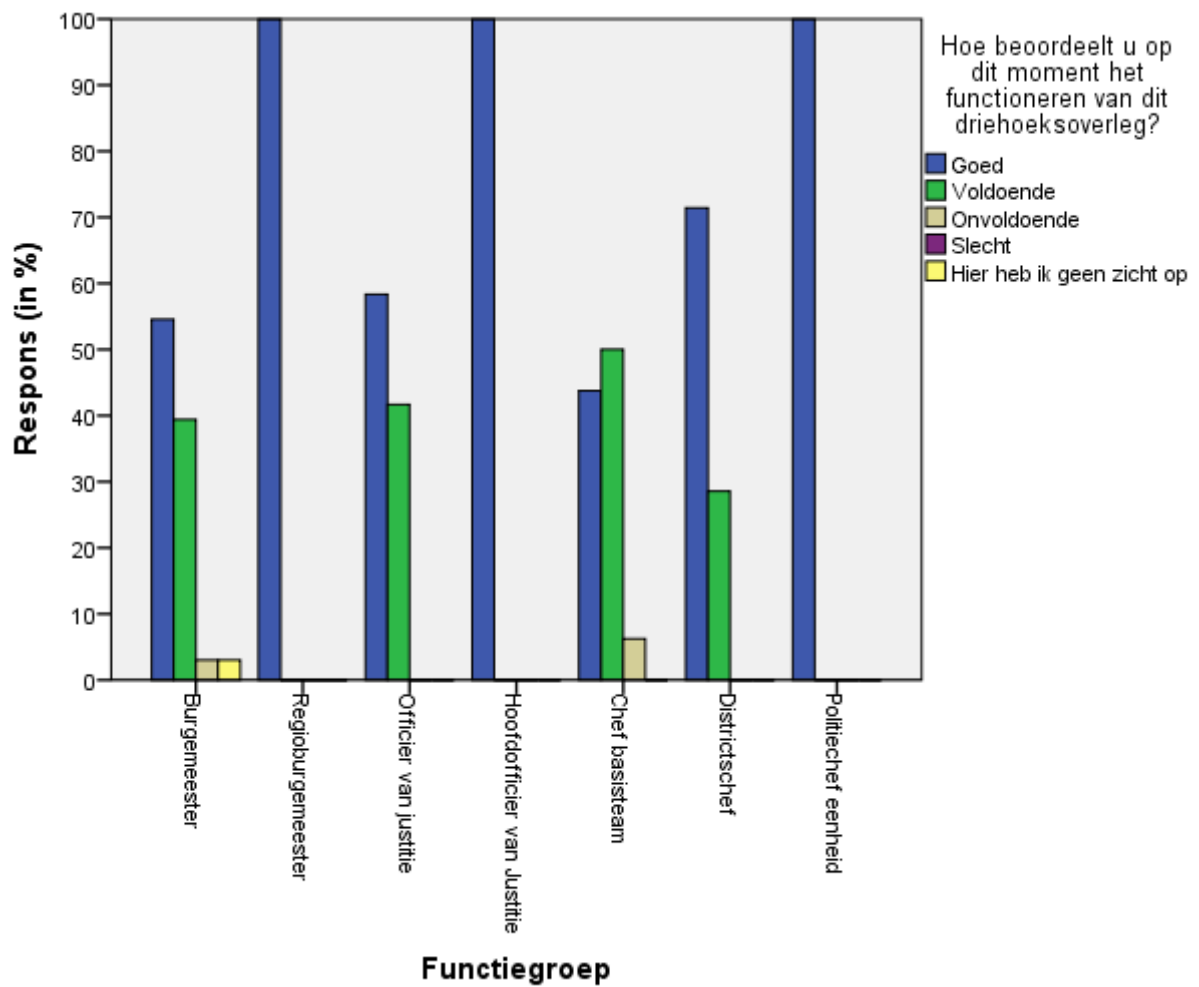
Figuur 32 Respons van gemeenteraadsliden op de stelling: *"Door de Nationale Politie is mijn invloed op de inzet van de politie in mijn gemeente toegenomen."*



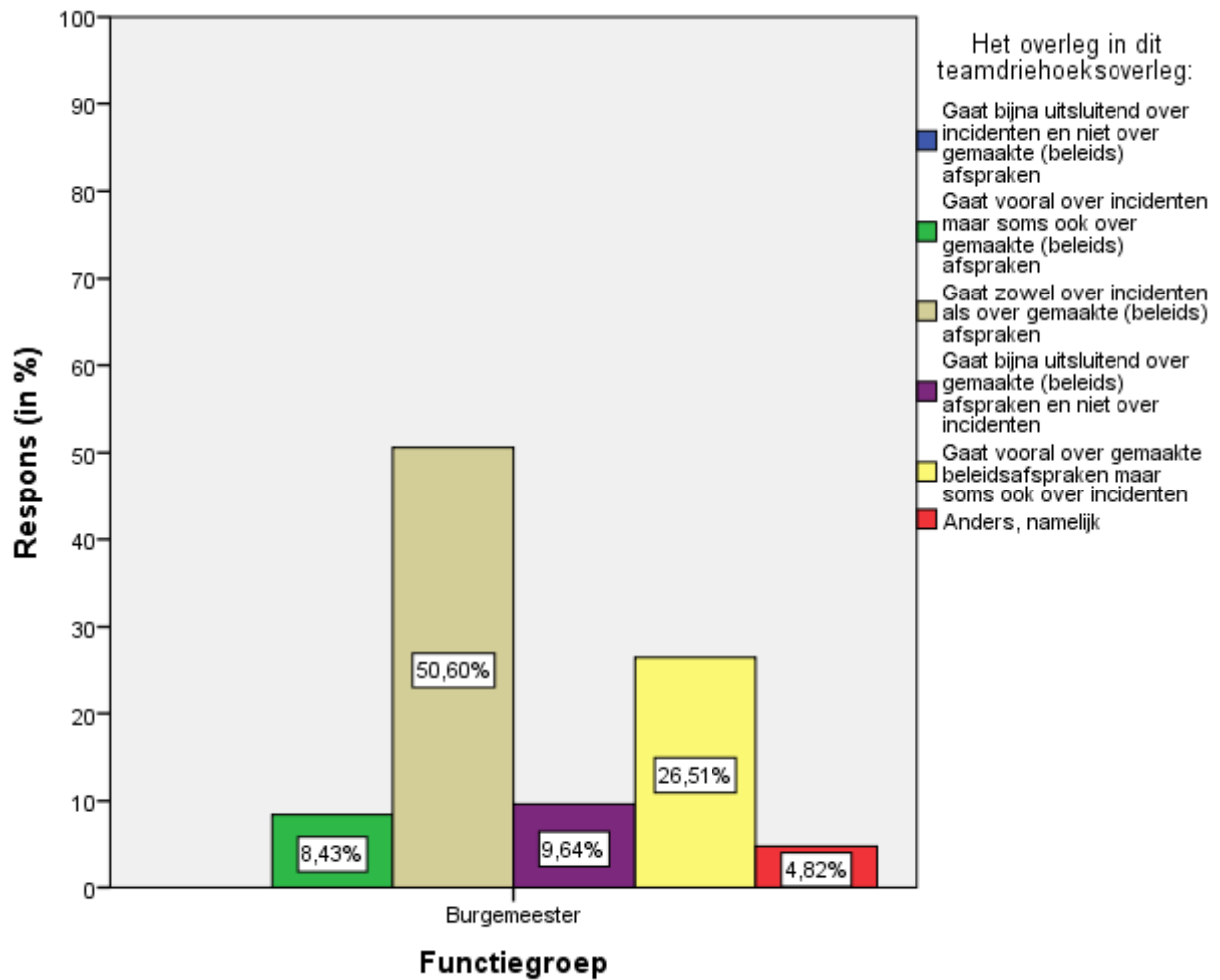
Figuur 33 Respons van gemeenteraadsleden op de stelling: *"Door de Nationale Politie heeft de burgemeester meer ruimte voor lokale gezagsuitoefening over de politie."*



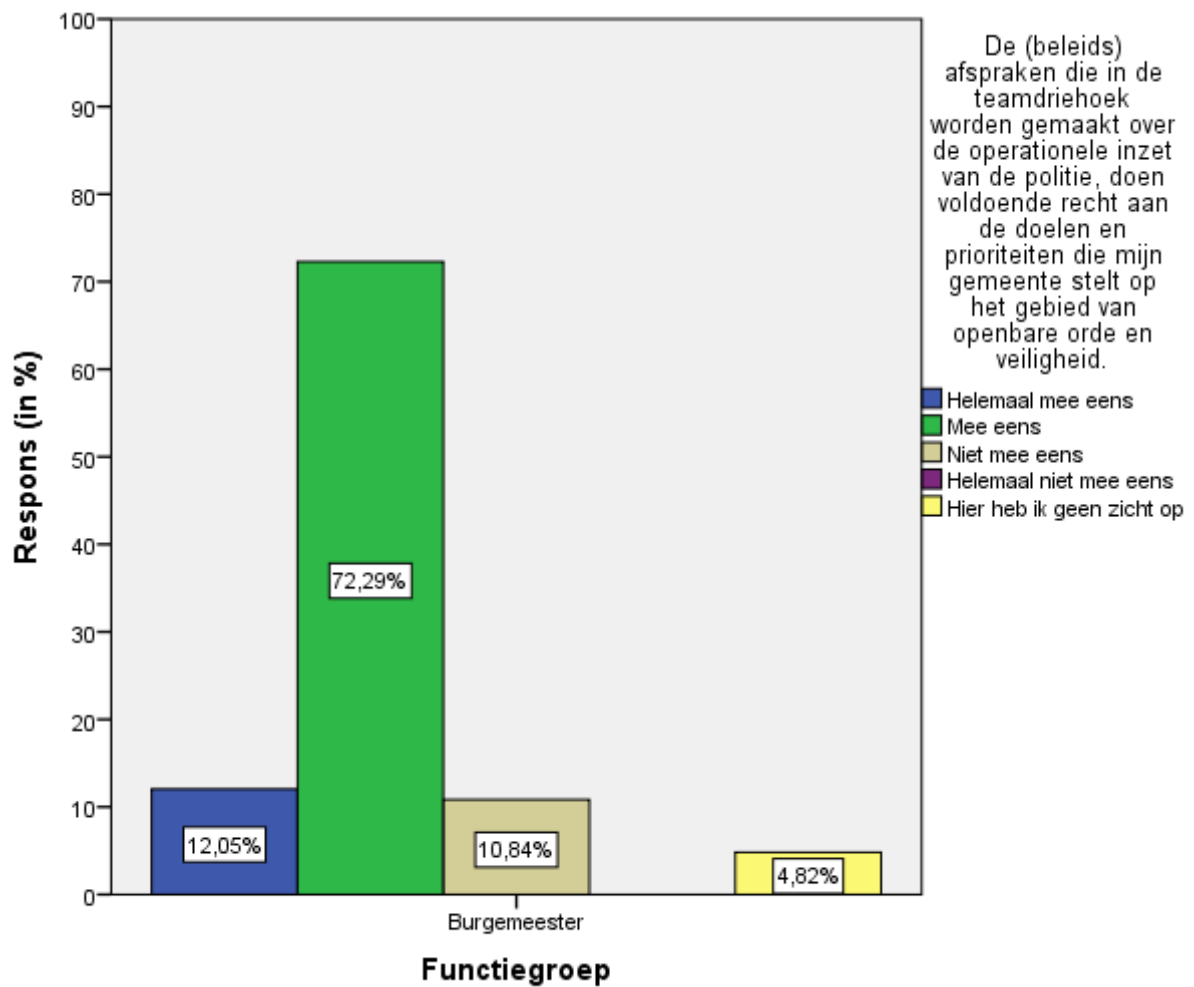
Figuur 34 Respons van burgemeesters en regioburgemeesters op de stelling: *"In mijn gemeente is er regulier een lokale gezagsdriehoek waarin ik overleg met het Openbaar Ministerie en de politie over de veiligheid in mijn gemeente."*



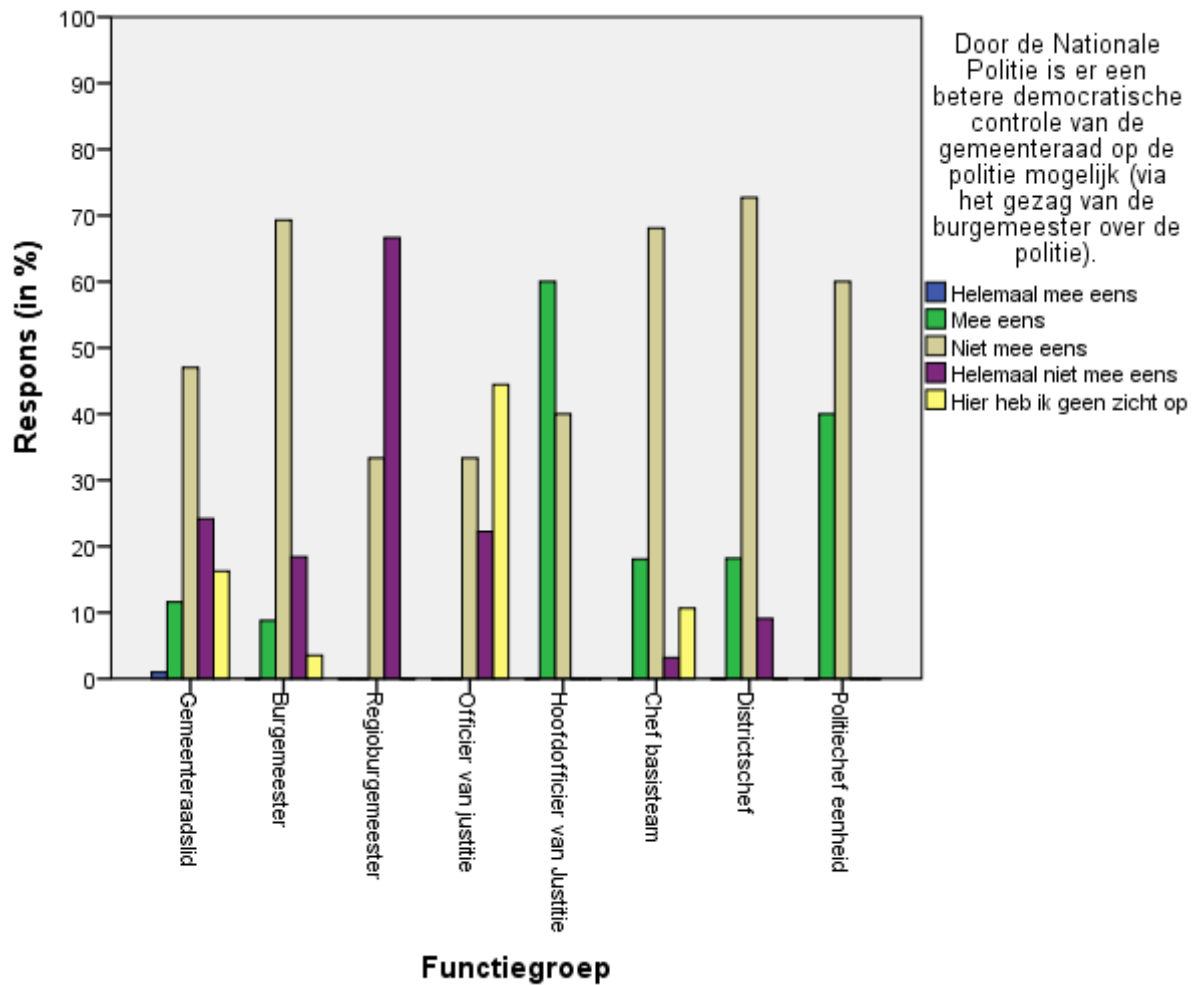
Figuur 35 Respons op de vraag: "Hoe beoordeelt u op dit moment het functioneren van dit driehoeksoverleg?" naar functiegroep



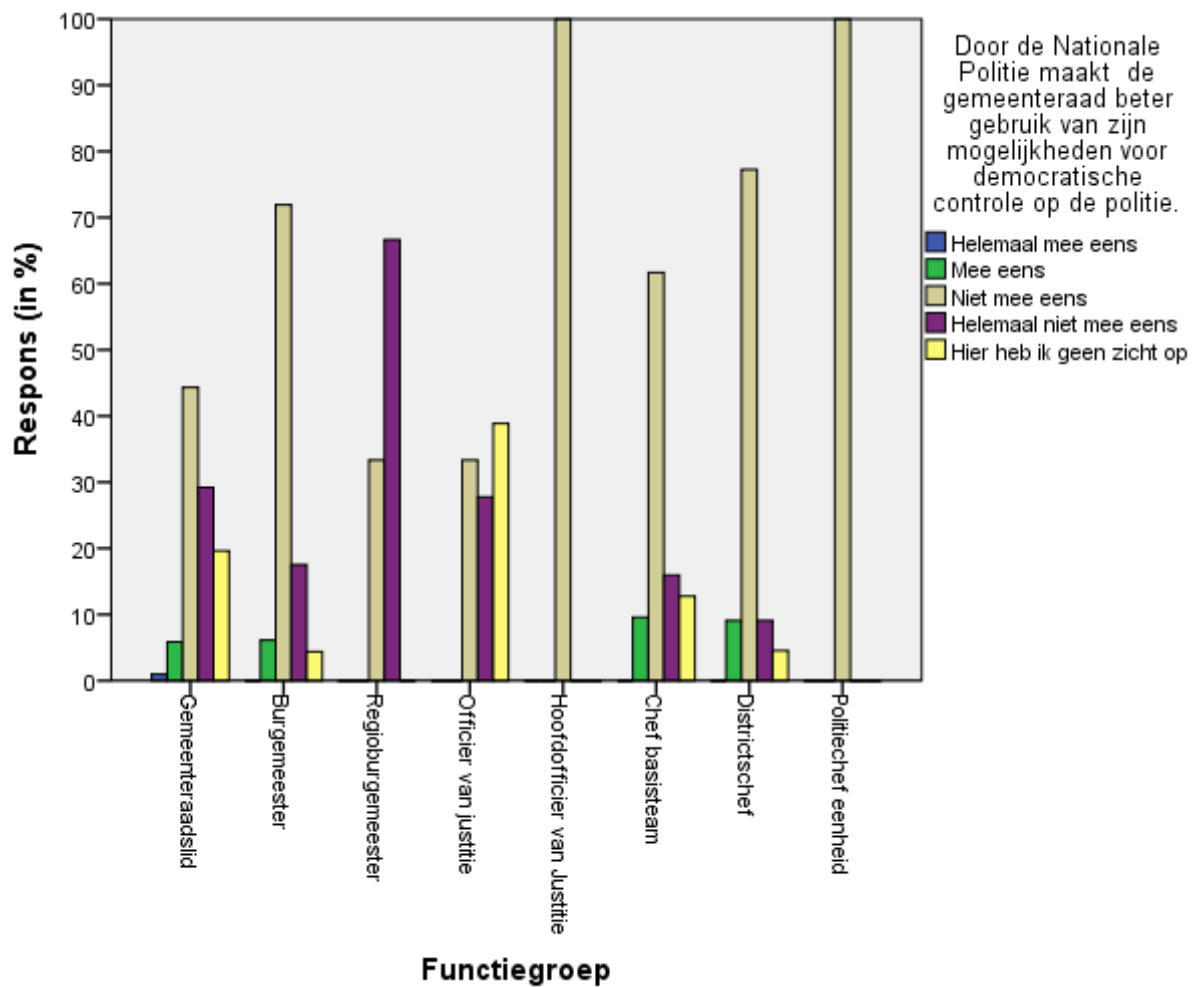
Figuur 36 Respons van burgemeesters op de vraag: "Het overleg in dit teamdriehoeksoverleg..."



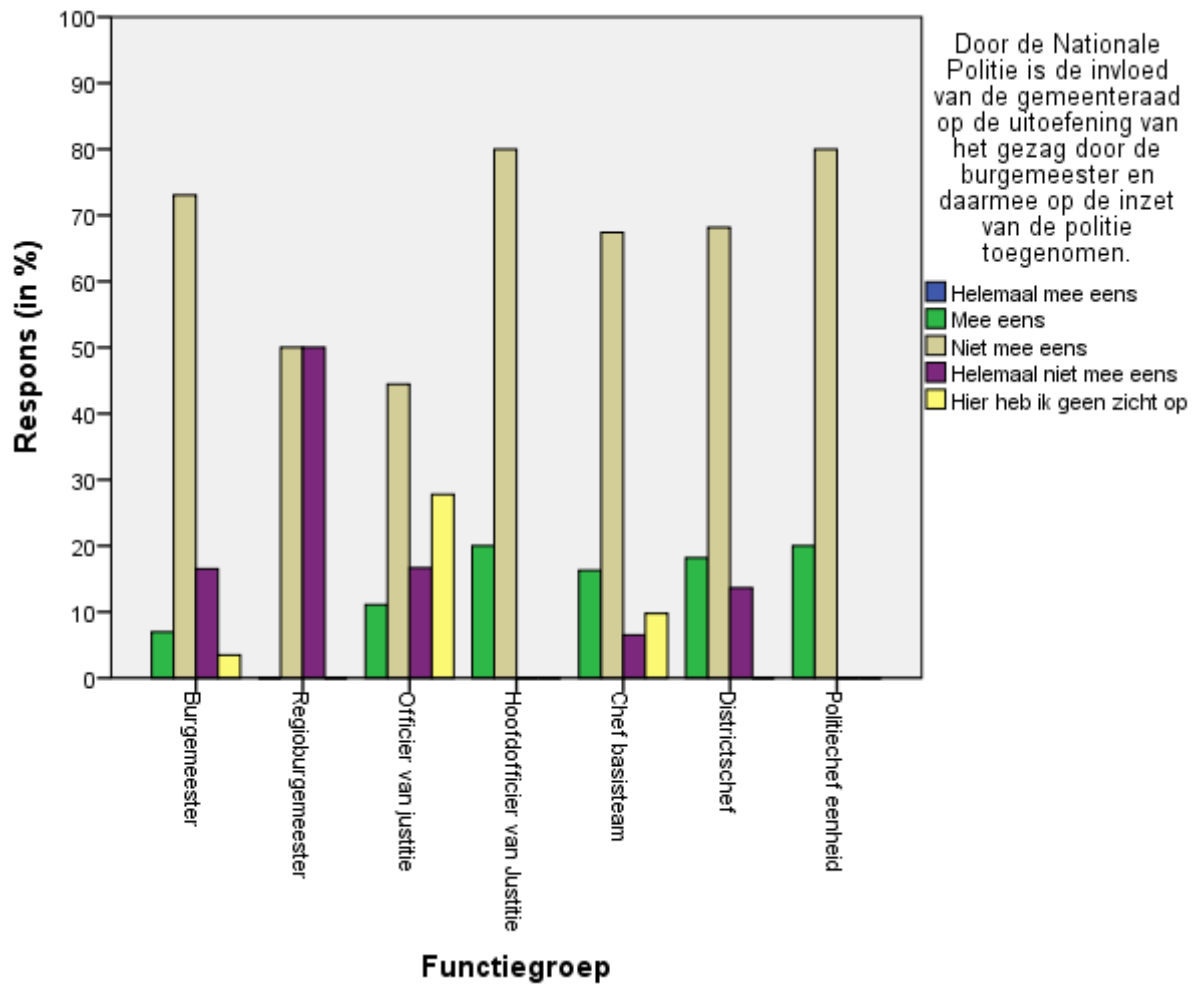
Figuur 37 Respons van burgemeesters op de stelling: *"De (beleids-)afspraken die in de teamdriehoek worden gemaakt over de operationele inzet van de politie doen voldoende recht aan de doelen en prioriteiten die mijn gemeente stelt op het gebied van openbare orde."*



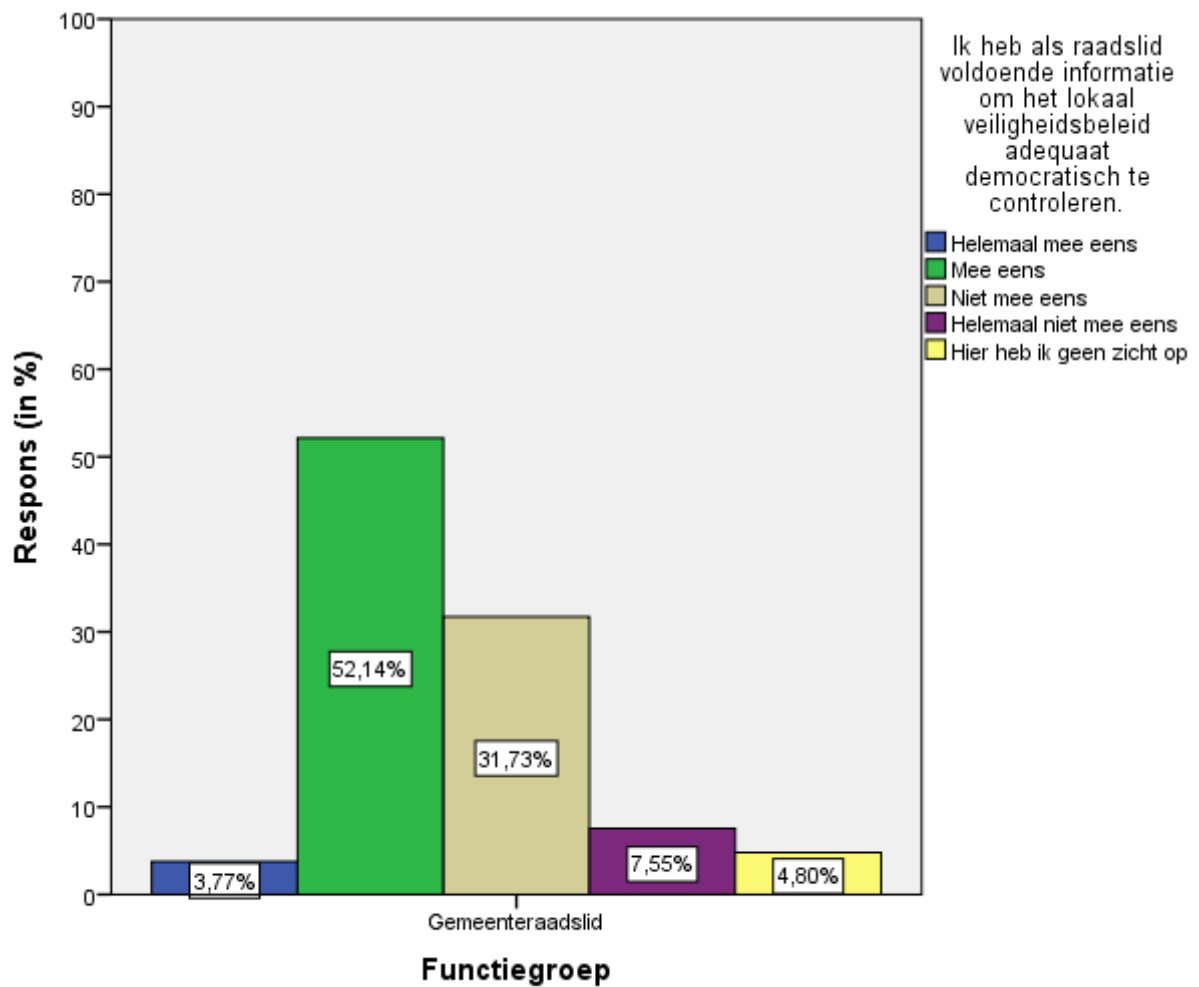
Figuur 38 Respons op de stelling: "Door de Nationale Politie is er een betere democratische controle van de gemeenteraad op de politie mogelijk (via het gezag van de burgemeester over de politie)," naar functiegroep



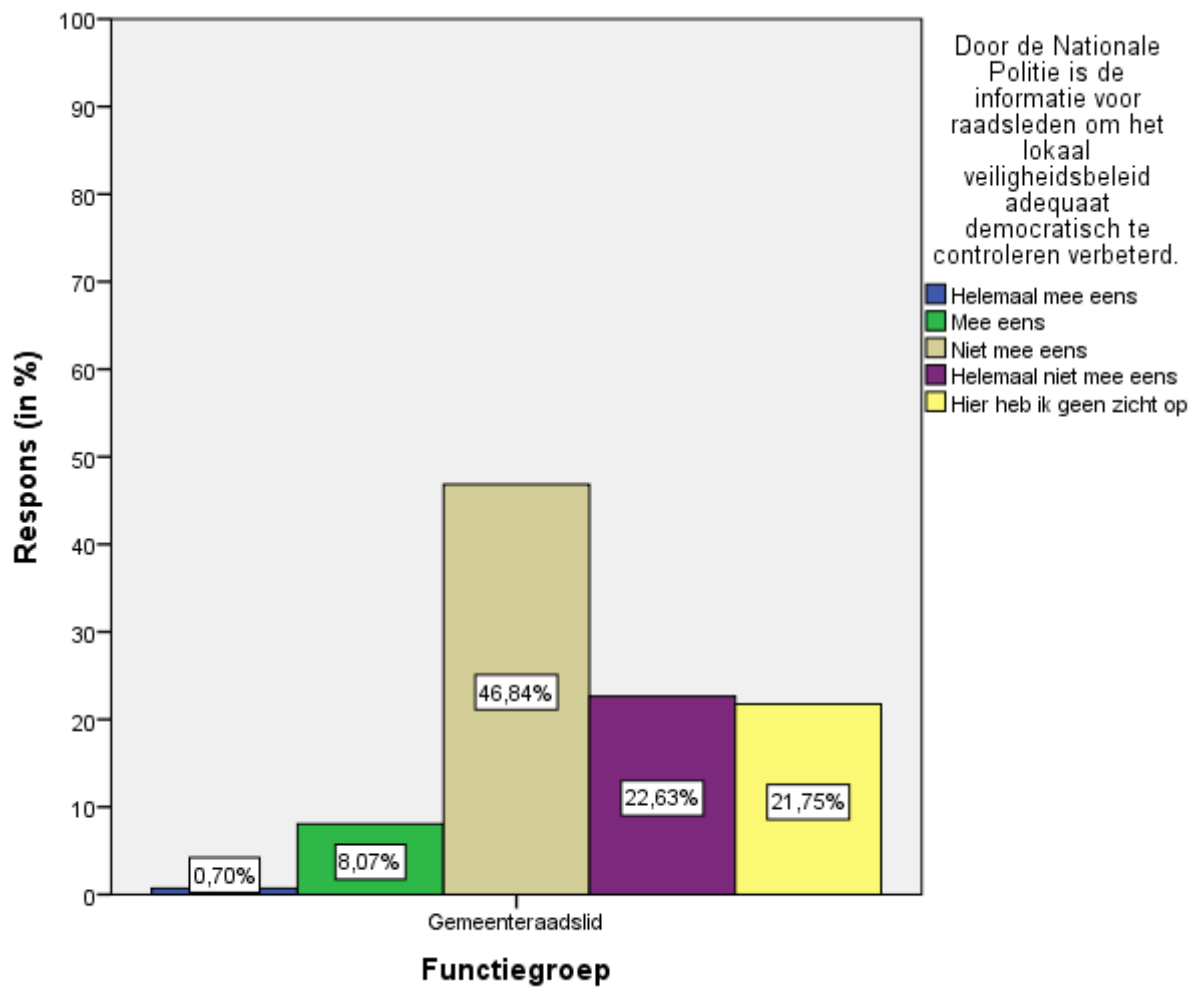
Figuur 39 Respons op de stelling: "Door de Nationale Politie maakt de gemeenteraad beter gebruik van zijn mogelijkheden voor democratische controle op de politie," naar functiegroep



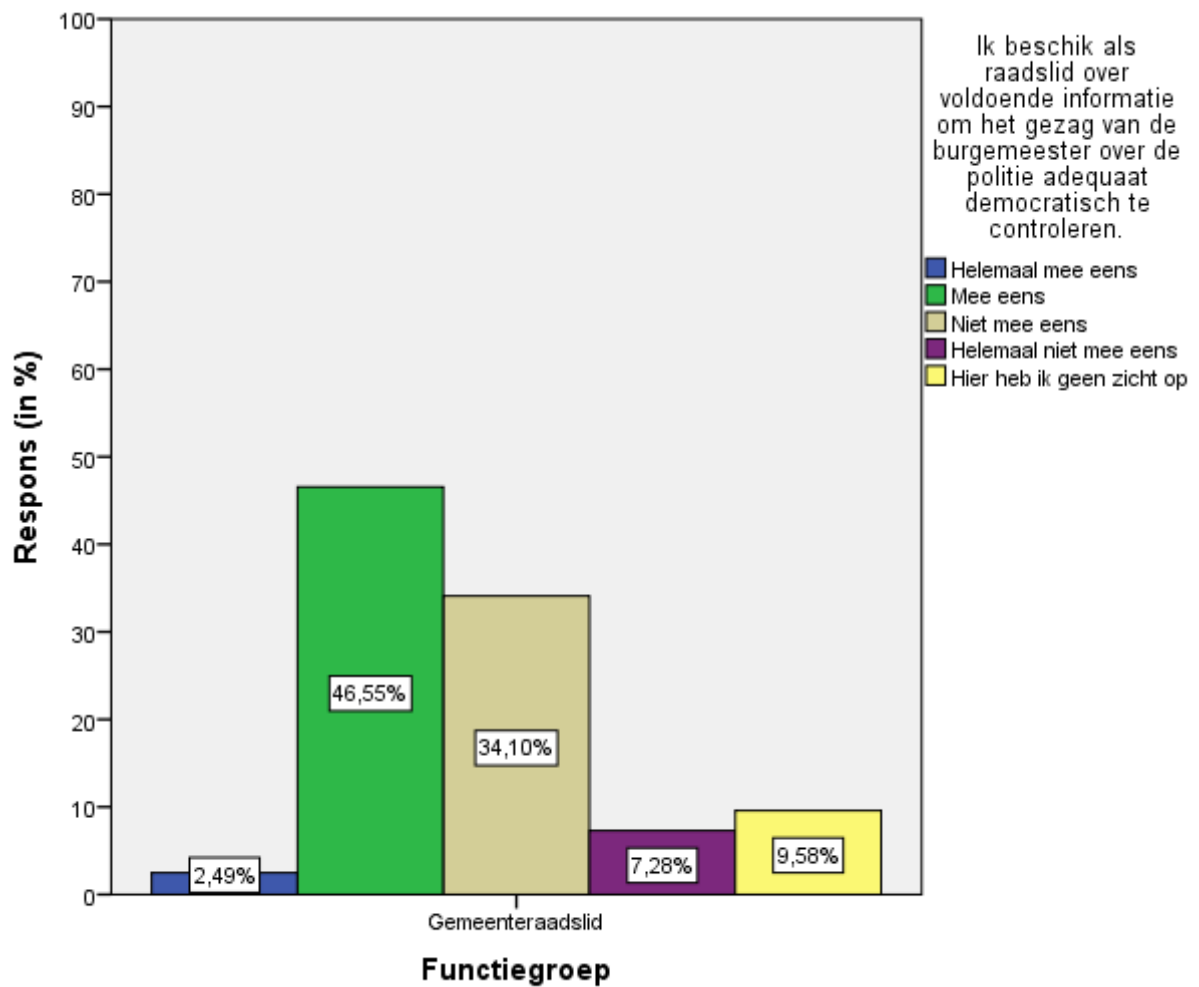
Figuur 40 Respons op de stelling: "Door de Nationale Politie is de invloed van de gemeenteraad op de uitoefening van het gezag door de burgemeester en daarmee op de inzet van de politie toegenomen," naar functiegroep



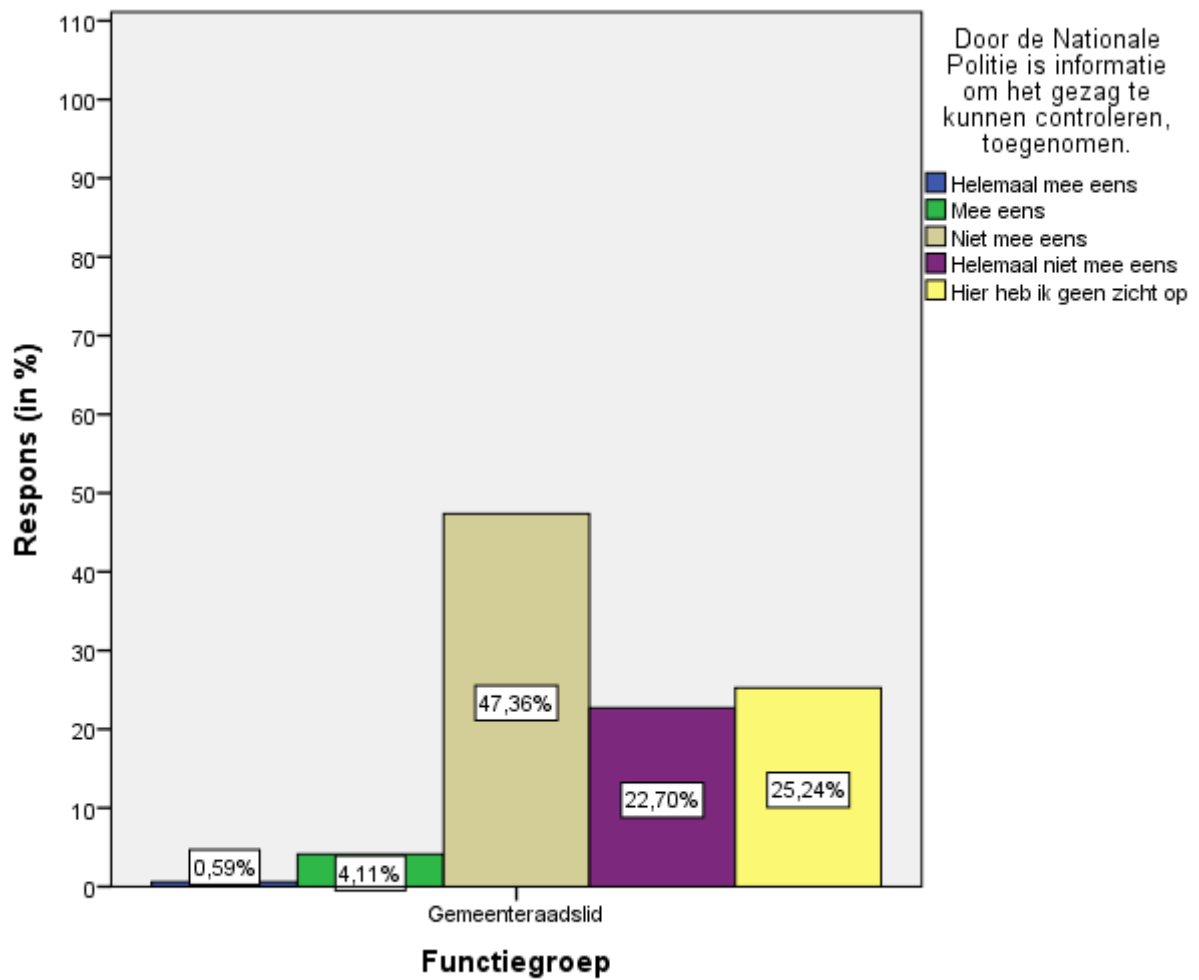
Figuur 41 Respons van gemeenteraadsliden op de stelling: *"Ik heb als raadslid voldoende informatie om het lokaal veiligheidsbeleid adequaat democratisch te controleren."*



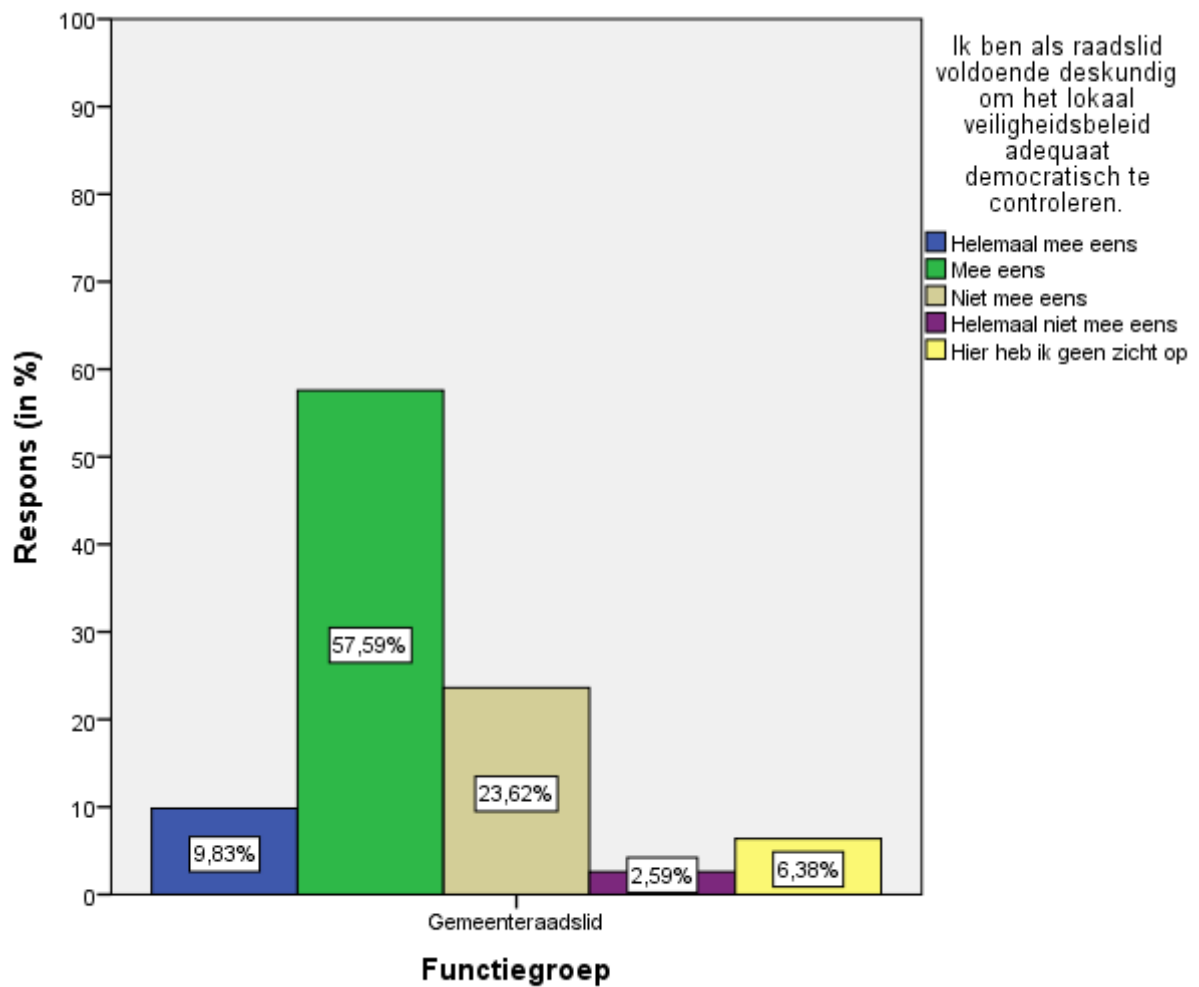
Figuur 42 Respons van gemeenteraadsliden op de stelling: *"Door de Nationale Politie is de informatie voor raadsleden om het lokaal veiligheidsbeleid adequaat democratisch te controleren verbeterd."*



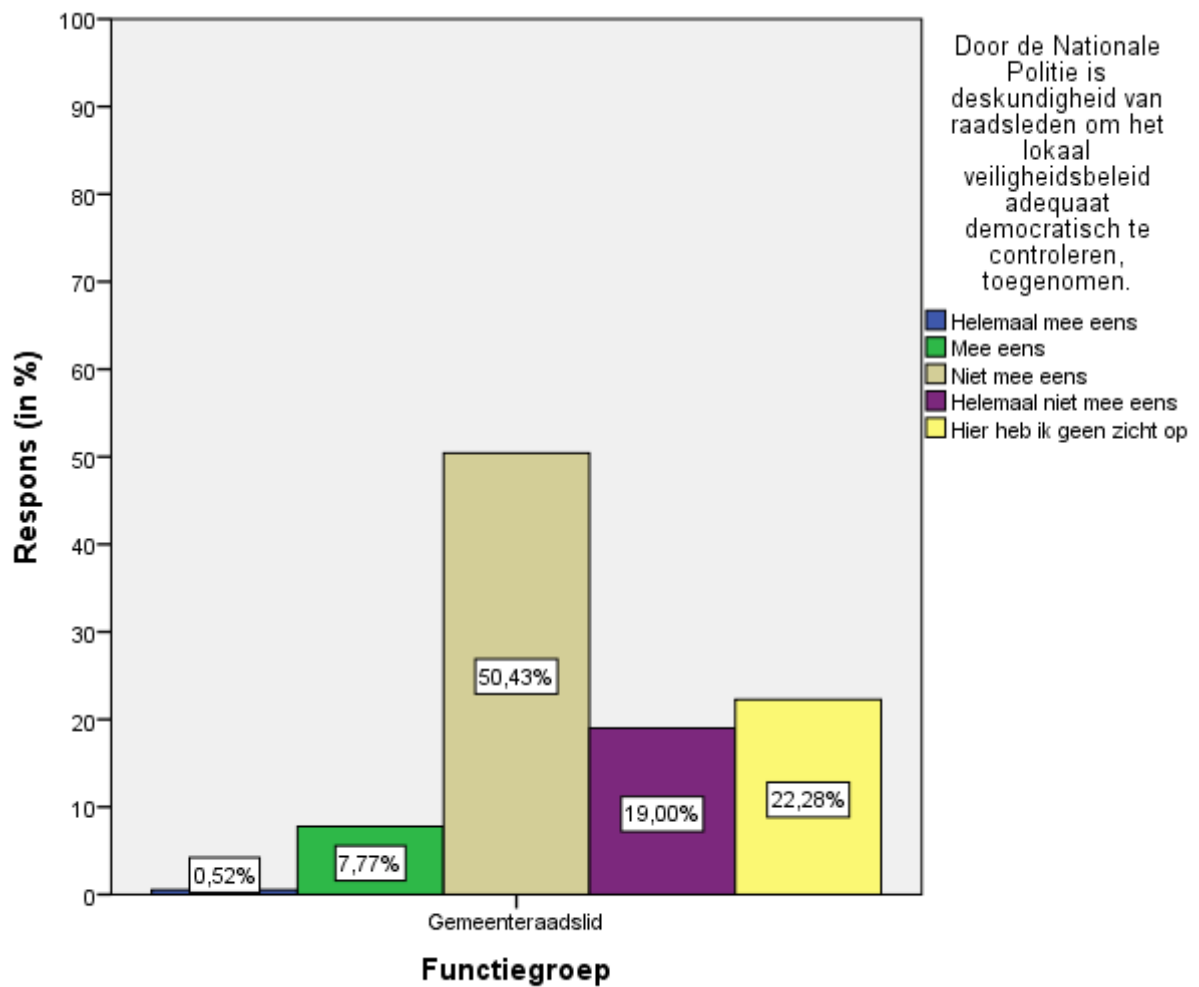
Figuur 43 Respons van gemeenteraadsliden op de stelling: *"Ik beschik als raadslid over voldoende informatie om het gezag van de burgemeester over de politie adequaat democratisch te controleren."*



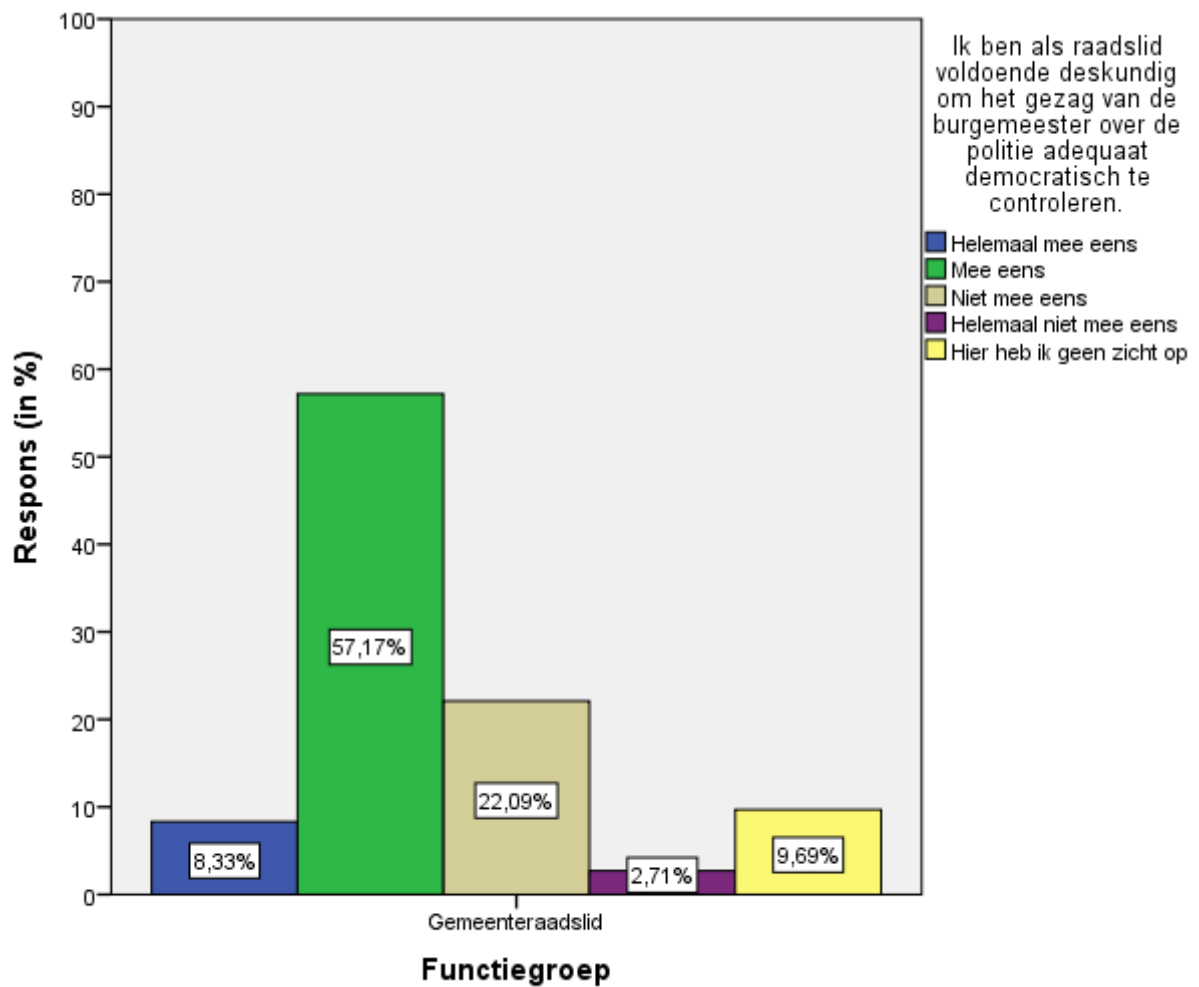
Figuur 44 Respons van gemeenteraadsliden op de stelling: *"Door de Nationale Politie is informatie om het gezag te kunnen controleren, toegenomen."*



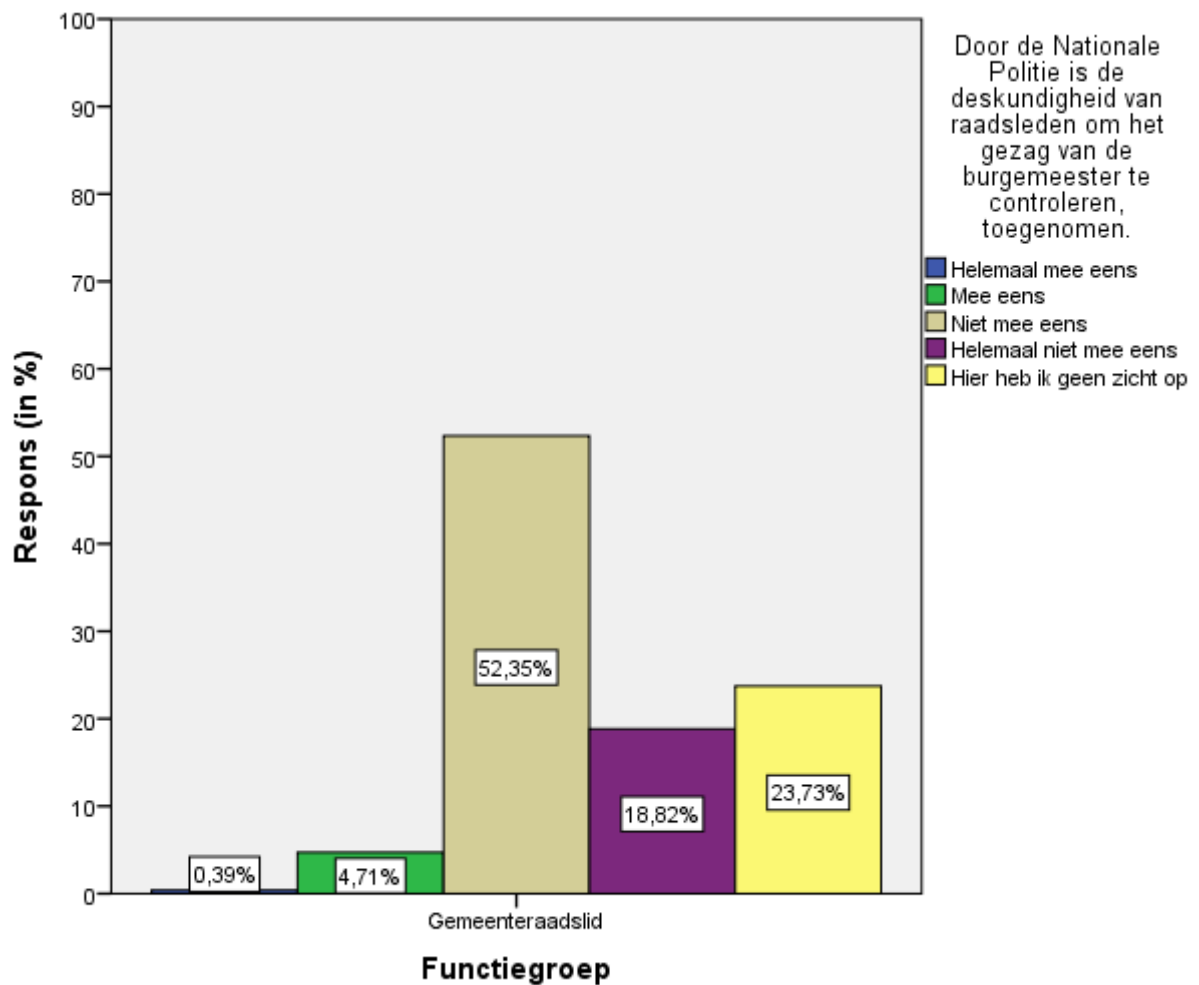
Figuur 45 Respons van gemeenteraadsleden op de stelling: *"Ik ben als raadslid voldoende deskundig om het lokaal veiligheidsbeleid adequaat democratisch te controleren."*



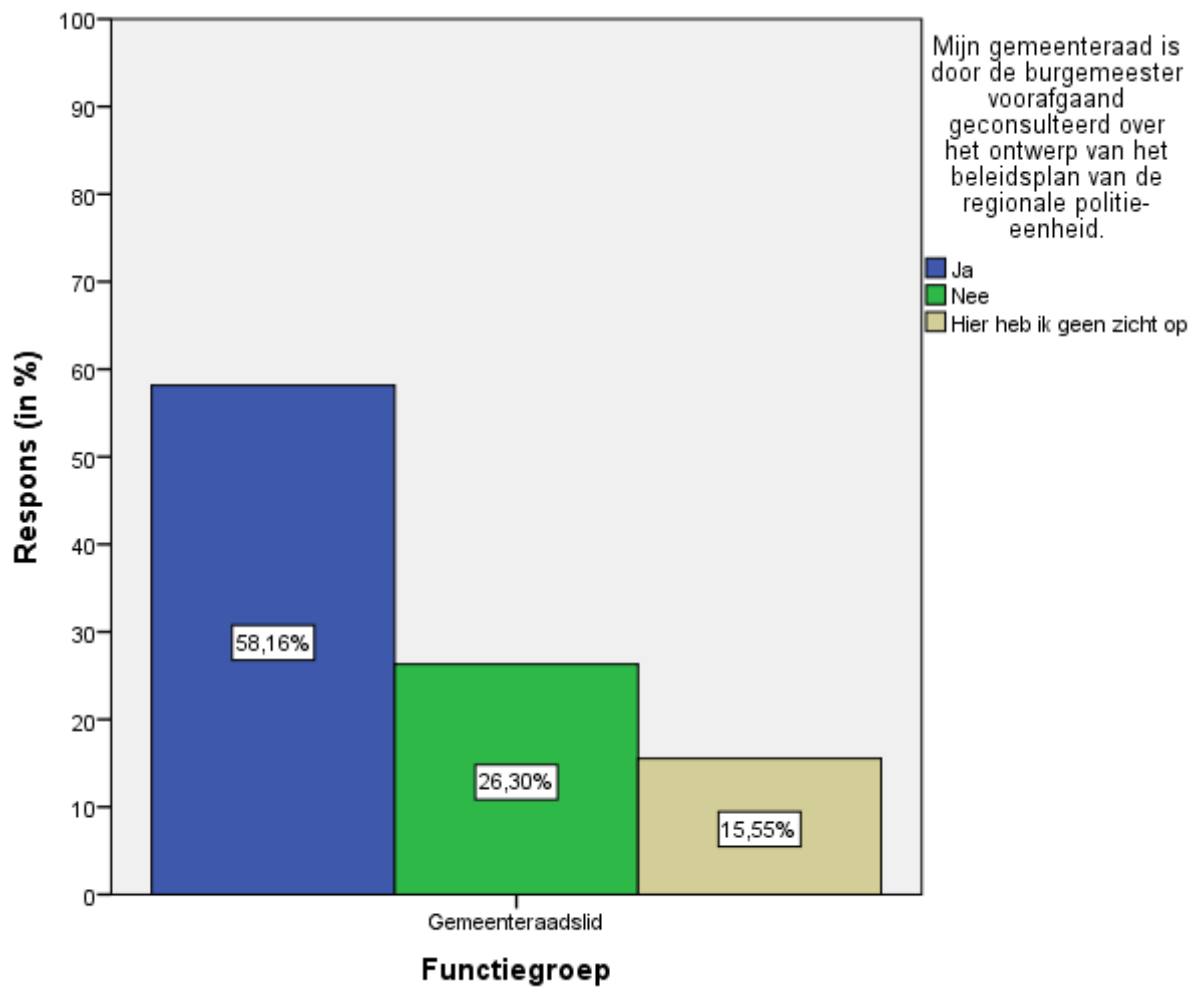
Figuur 46 Respons van gemeenteraadsliden op de stelling: *"Door de Nationale Politie is deskundigheid van raadsleden om het lokaal veiligheidsbeleid adequaat democratisch te controleren toegenomen."*



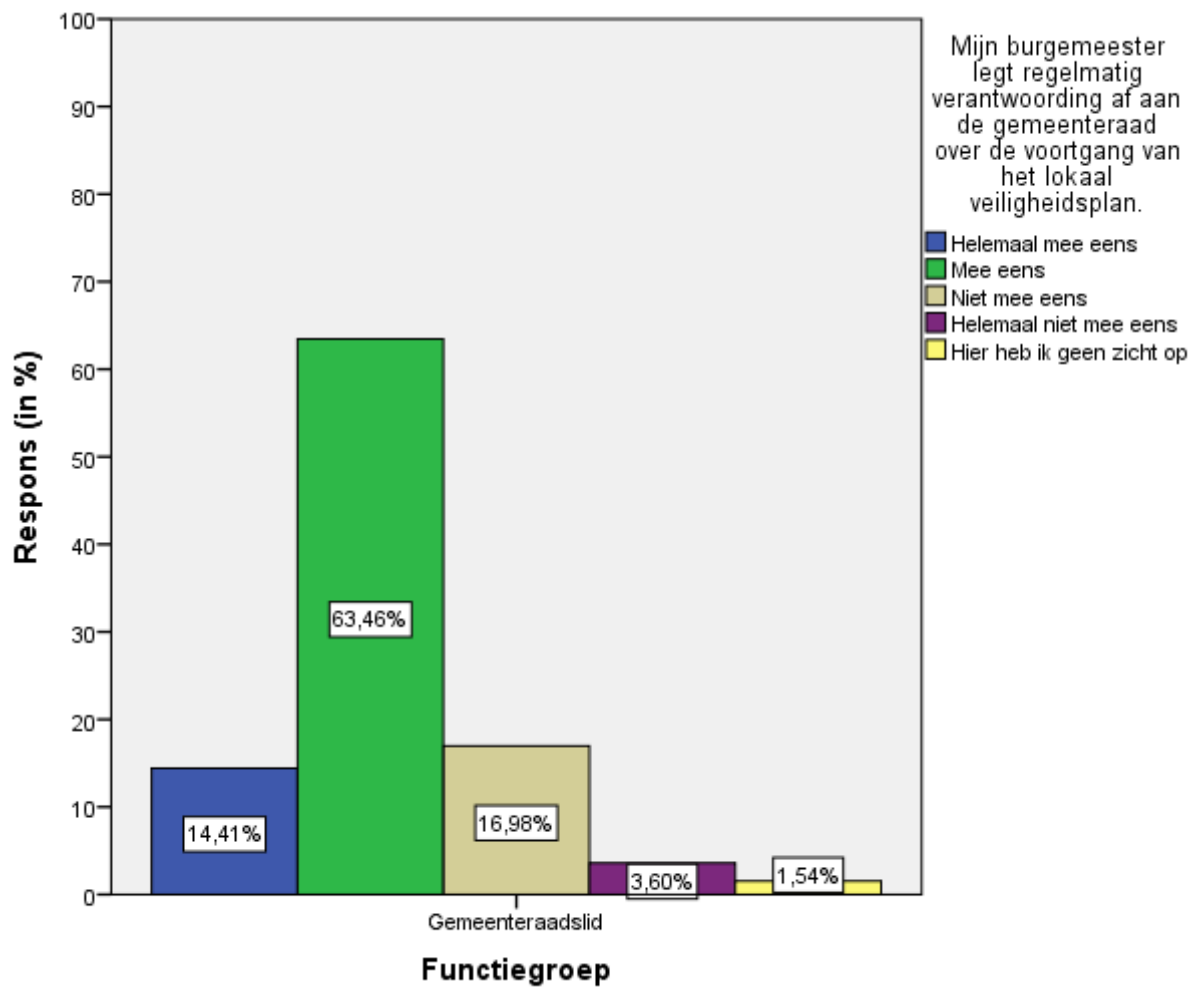
Figuur 47 Respons van gemeenteraadsleden op de stelling: "Ik ben als raadslid voldoende deskundig om het gezag van de burgemeester over de politie adequaat democratisch te controleren."



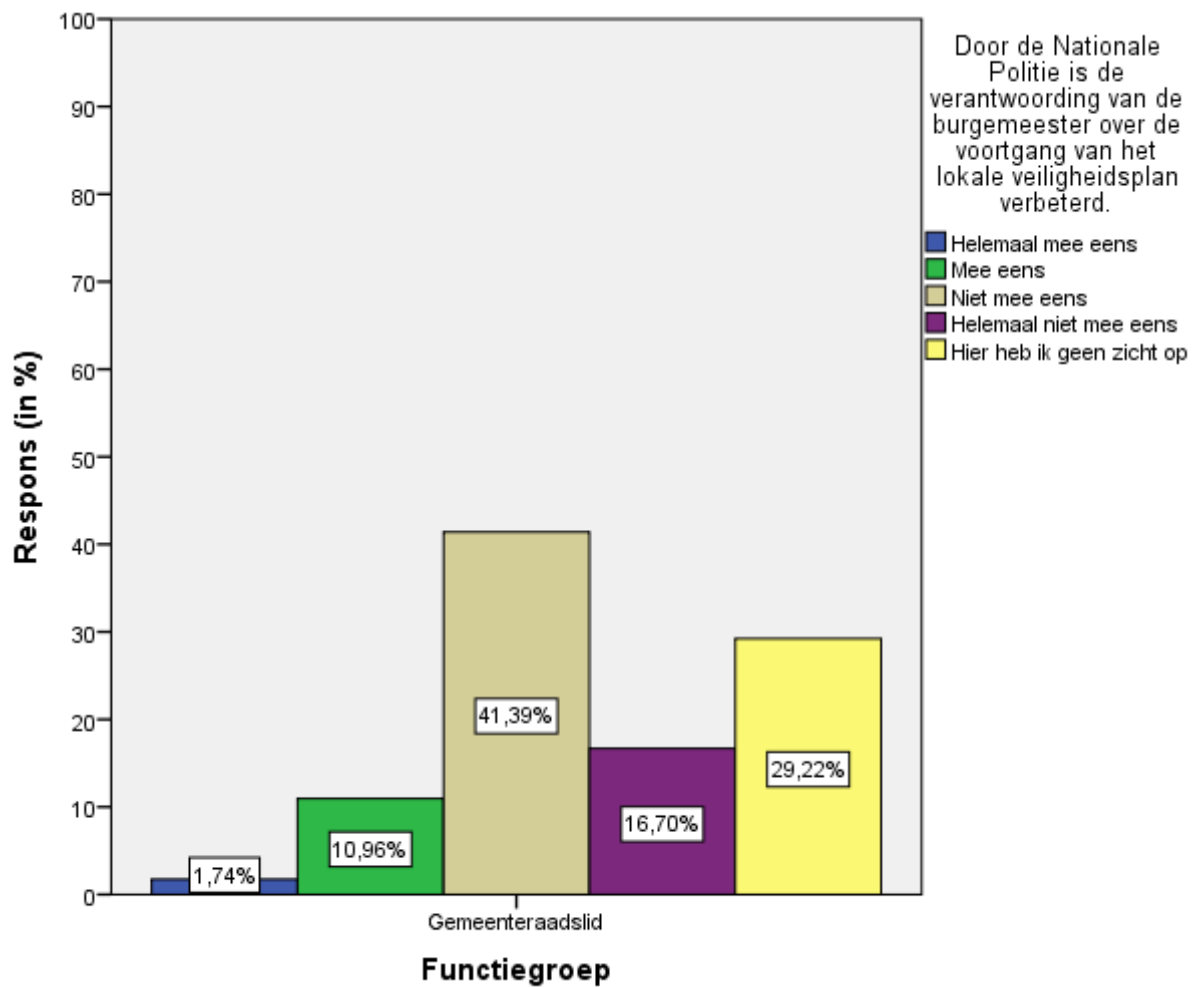
Figuur 48 Respons van gemeenteraadsleden op de stelling: *"Door de Nationale Politie is de deskundigheid van raadsleden om het gezag van de burgemeester te controleren, toegenomen."*



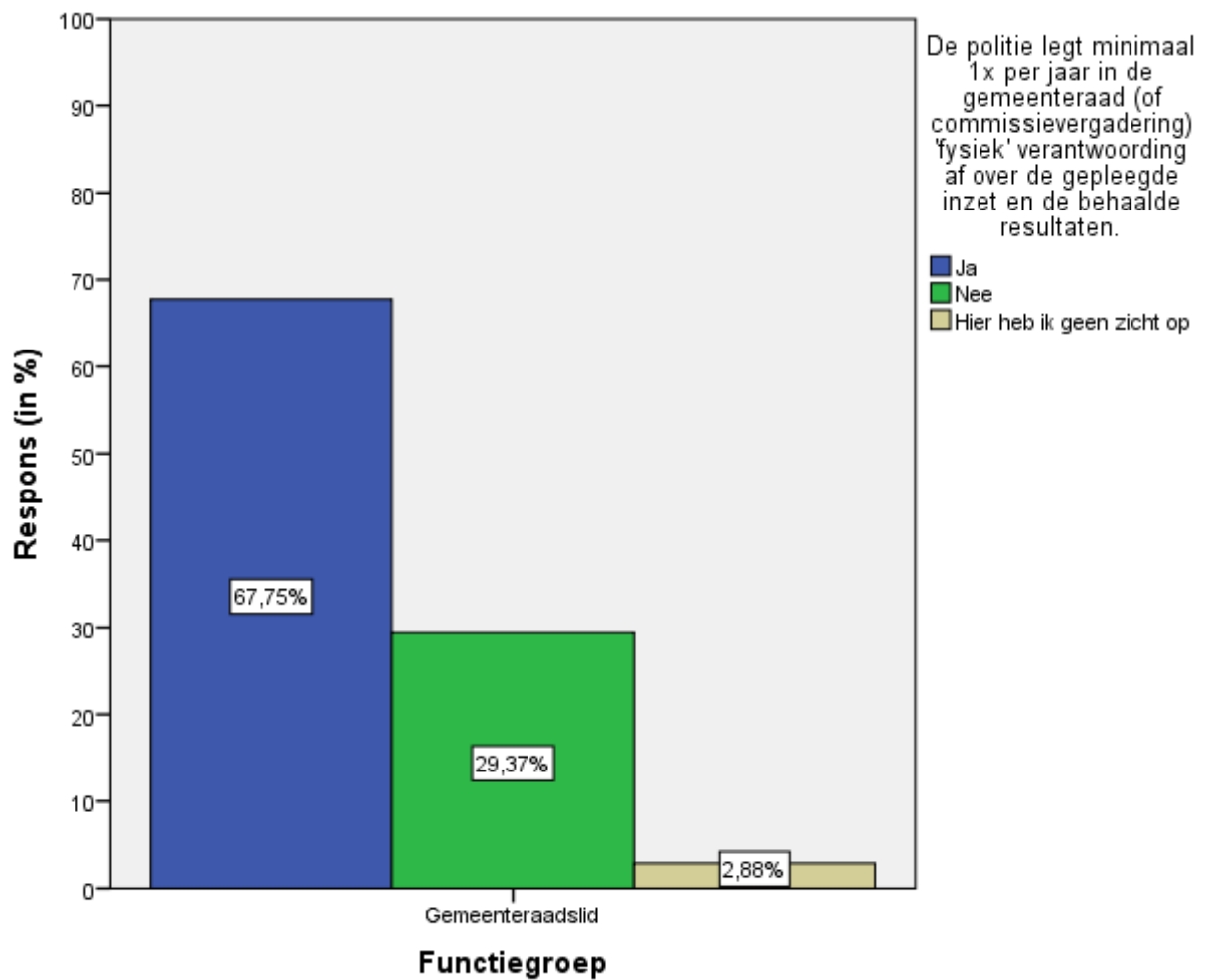
Figuur 49 Respons van gemeenteraadsleden op de stelling: *"Mijn gemeenteraad is door de burgemeester voorafgaand geconsulteerd over het ontwerp van het beleidsplan van de regionale politie-eenheid."*



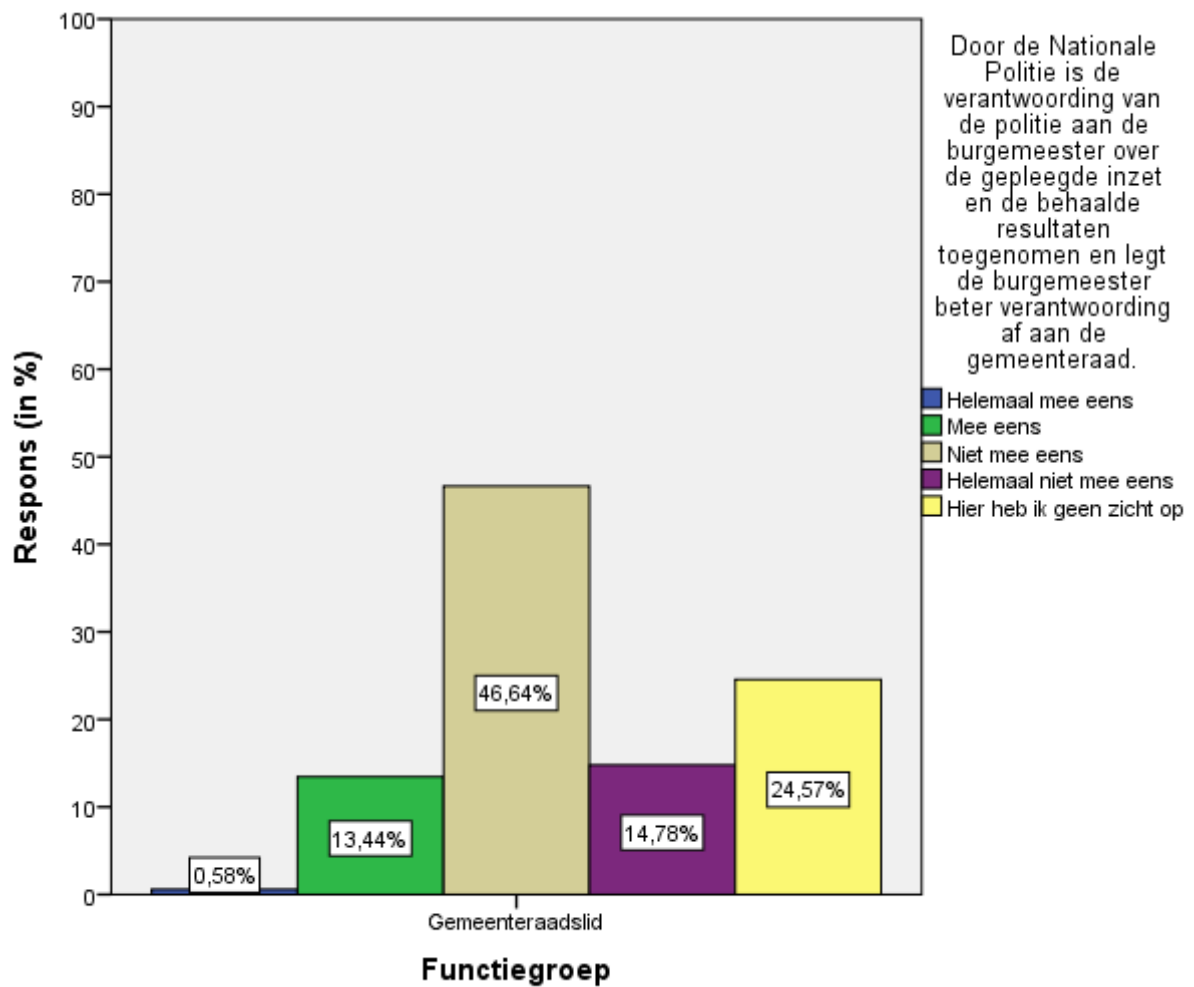
Figuur 50 Respons van gemeenteraadsleden op de stelling: *"Mijn burgemeester legt regelmatig verantwoording af aan de gemeenteraad over de voortgang van het lokaal veiligheidsplan."*



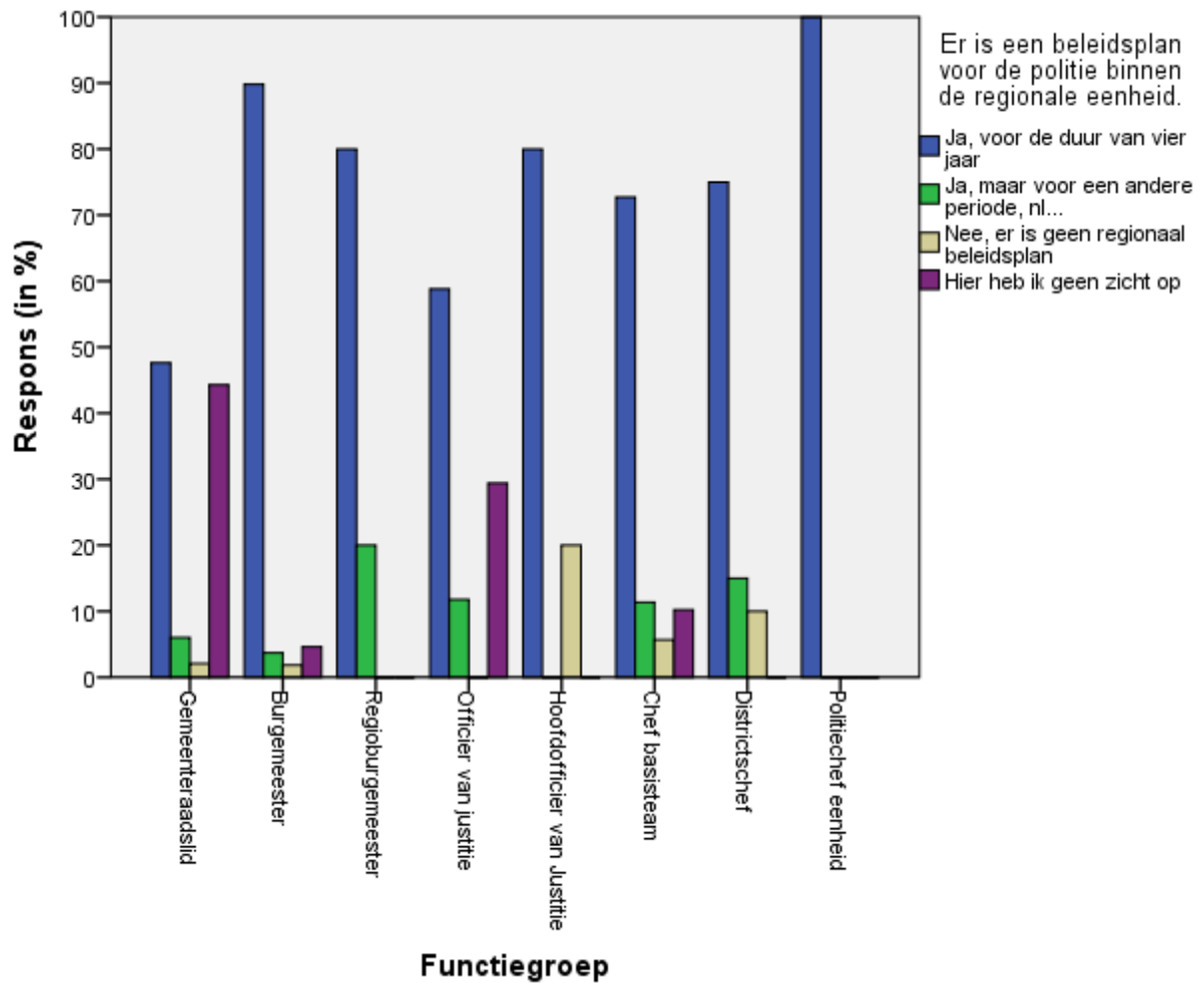
Figuur 51 Respons van gemeenteraadsleden op de stelling: *"Door de Nationale Politie is de verantwoording van de burgemeester over de voortgang van het lokale veiligheidsplan verbeterd."*



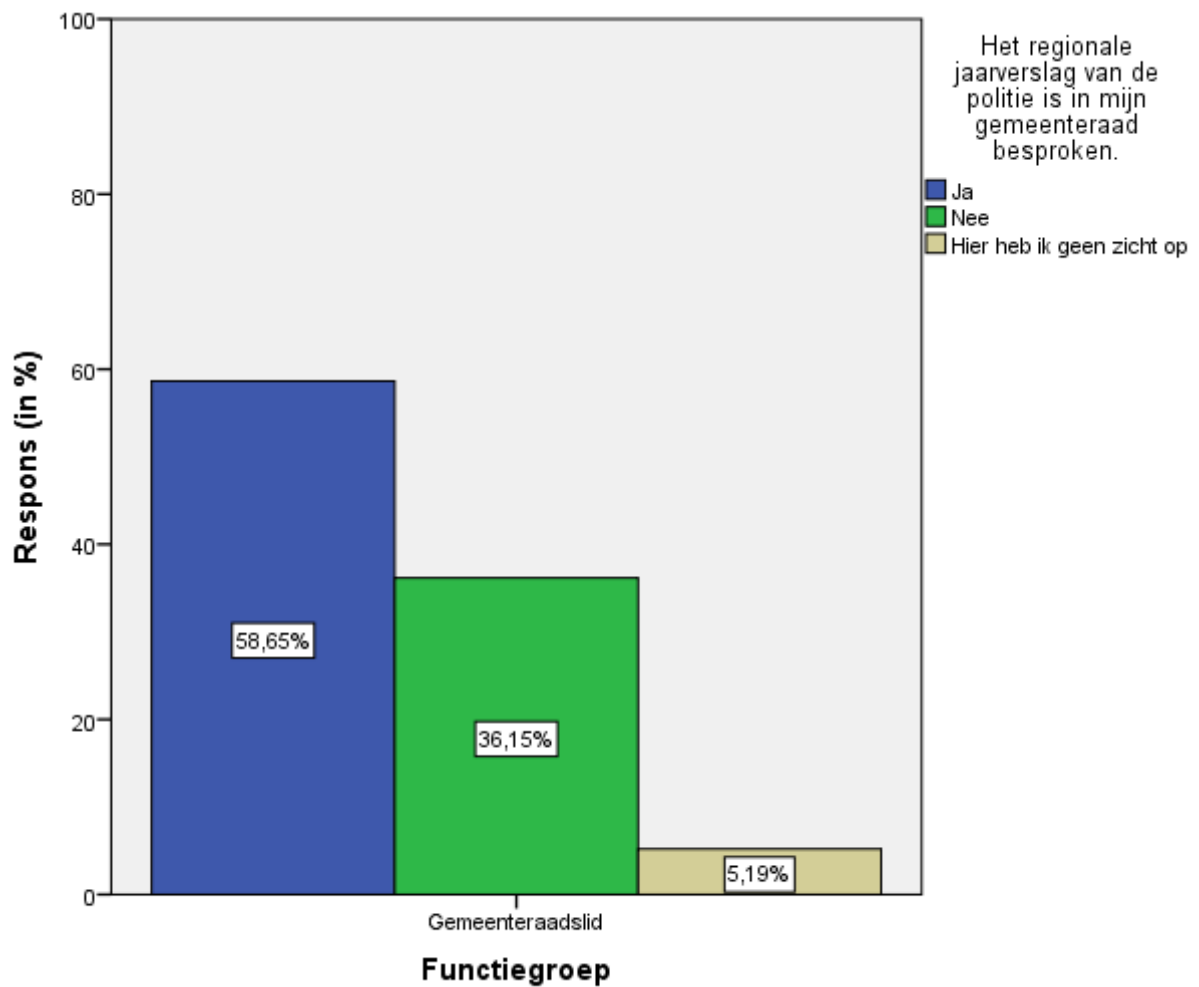
Figuur 52 Respons van gemeenteraadsliden op de stelling: *"De politie legt minimaal 1x per jaar in de gemeenteraad (of commissievergadering) 'fysiek' verantwoording af over de gepleegde inzet en de behaalde resultaten."*



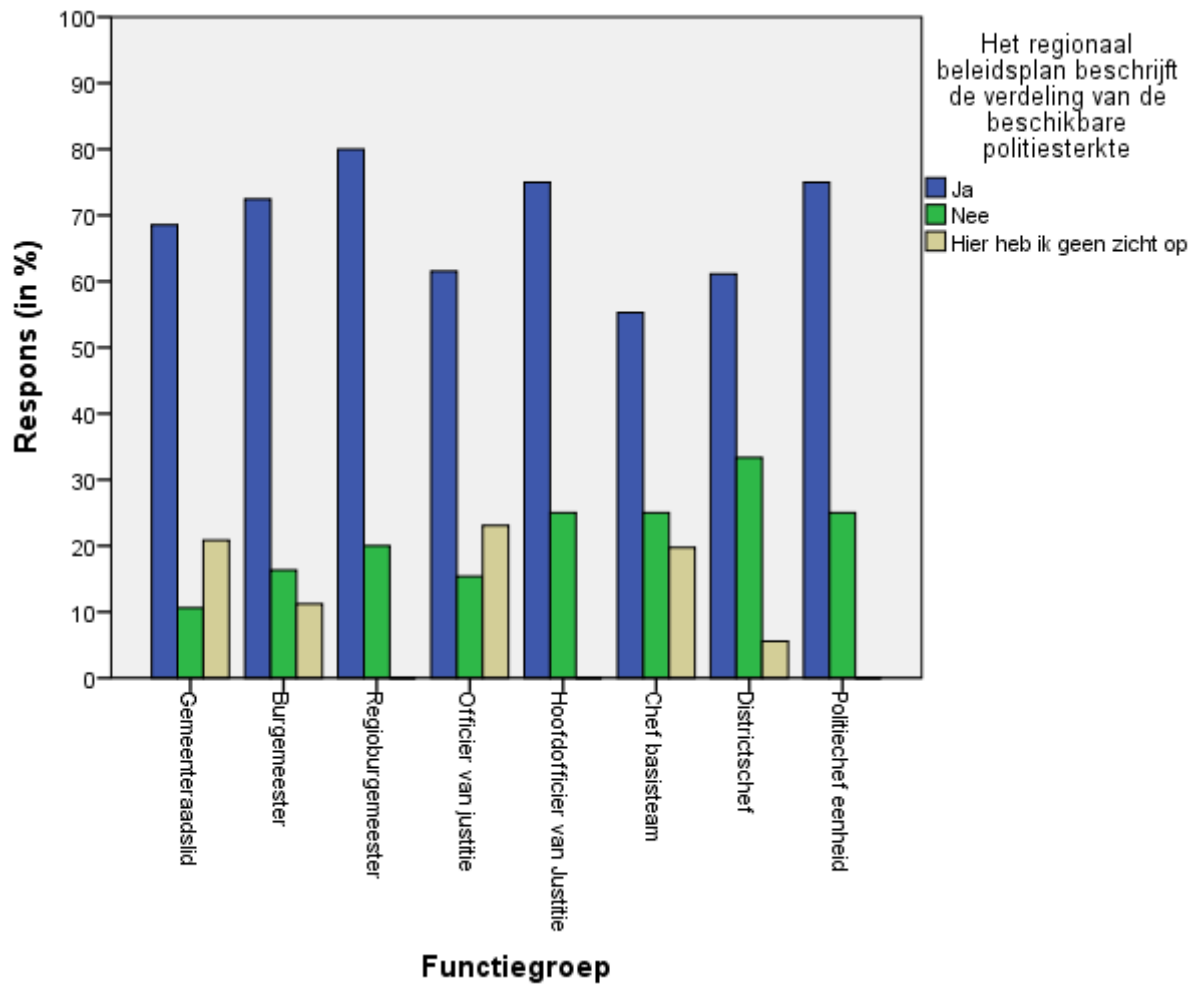
Figuur 53 Respons van gemeenteraadsleden op de stelling: *"Door de Nationale Politie is de verantwoording van de politie aan de burgemeester over de gepleegde inzet en de behaalde resultaten toegenomen en legt de burgemeester beter verantwoording af aan de raad."*



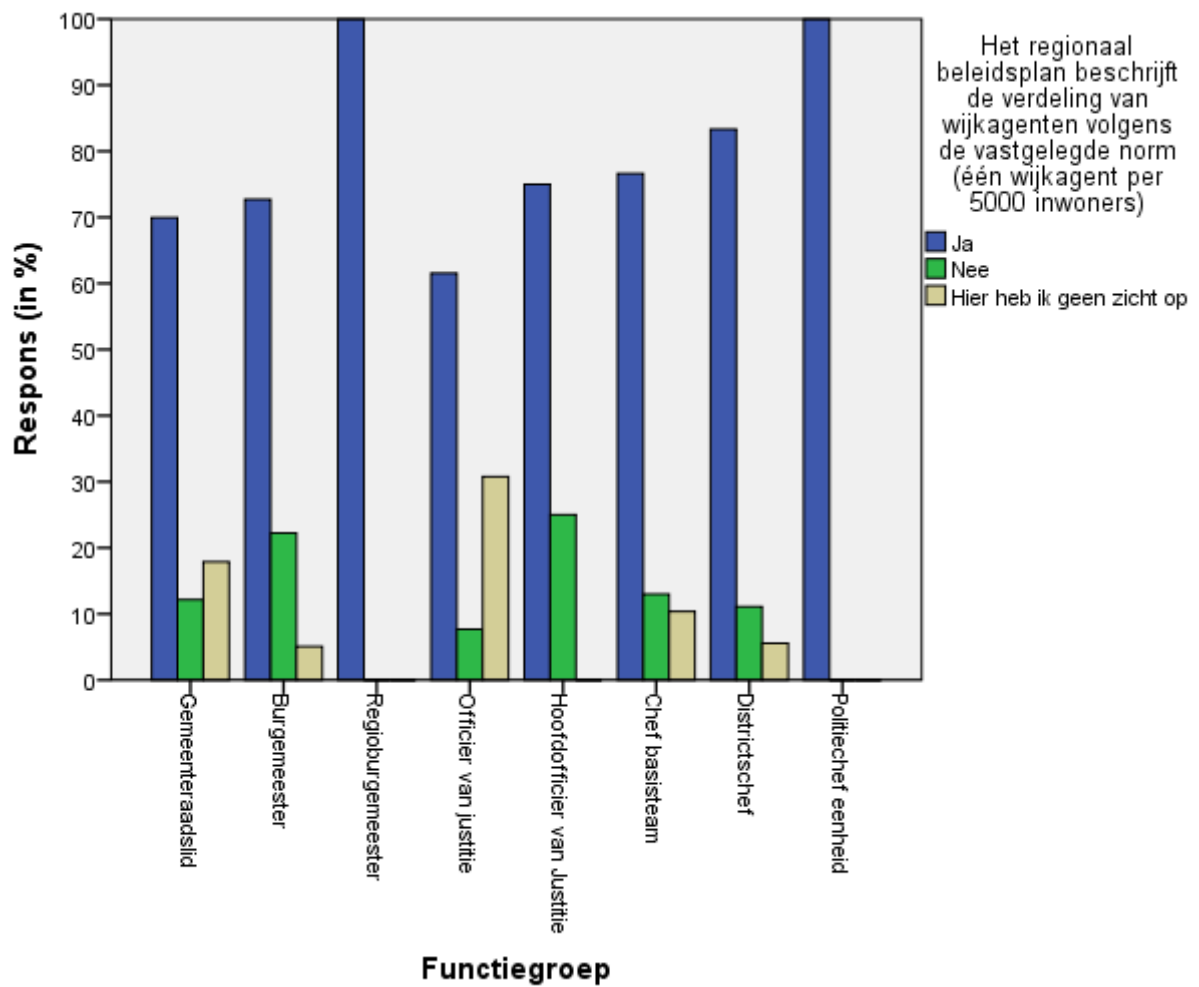
Figuur 54 Respons op de stelling: "Er is een beleidsplan voor de politie binnen de regionale eenheid," naar functiegroep



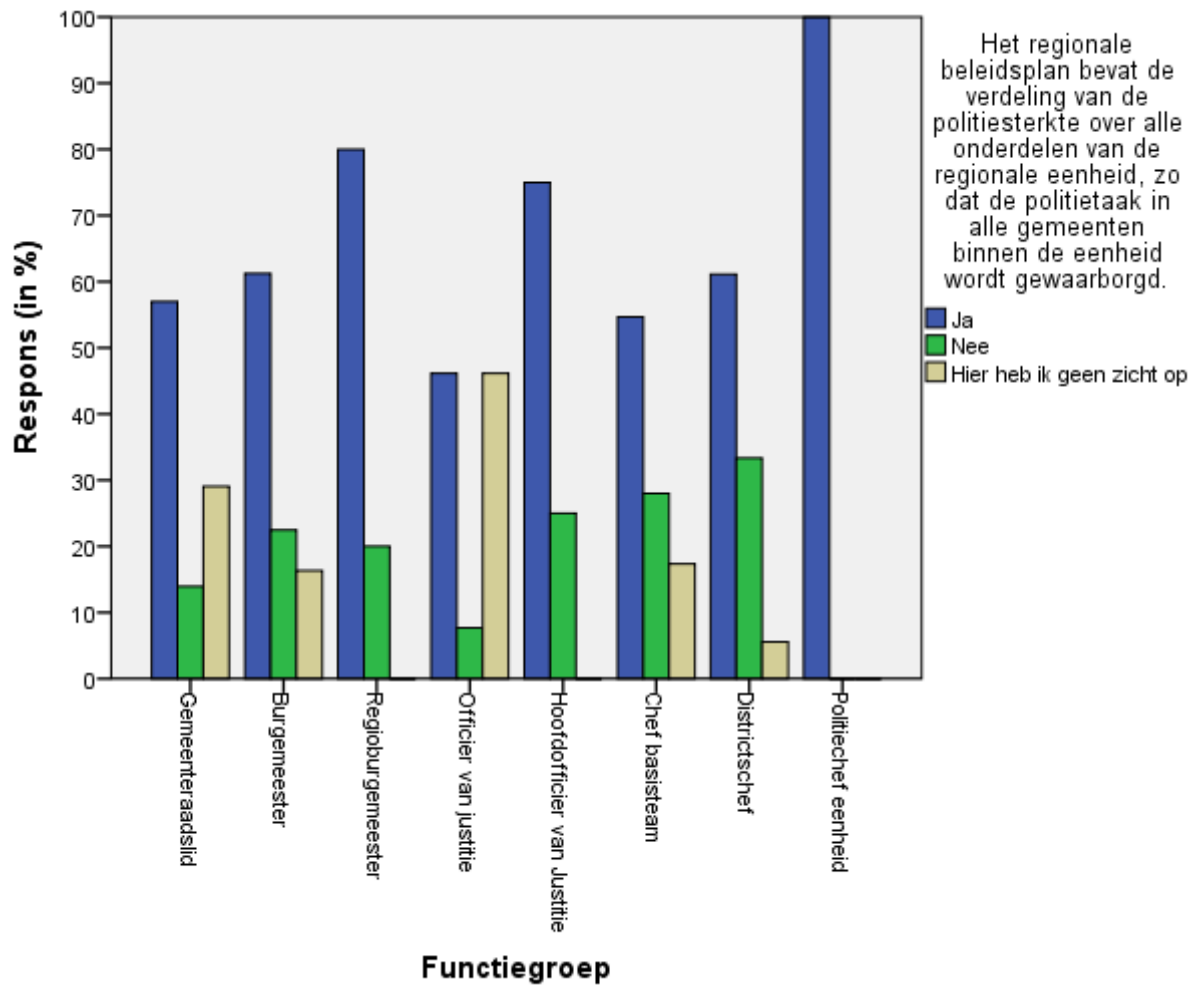
Figuur 55 Respons van gemeenteraadsliden op de stelling: *"Het regionale jaarverslag van de politie is in mijn gemeenteraad besproken."*



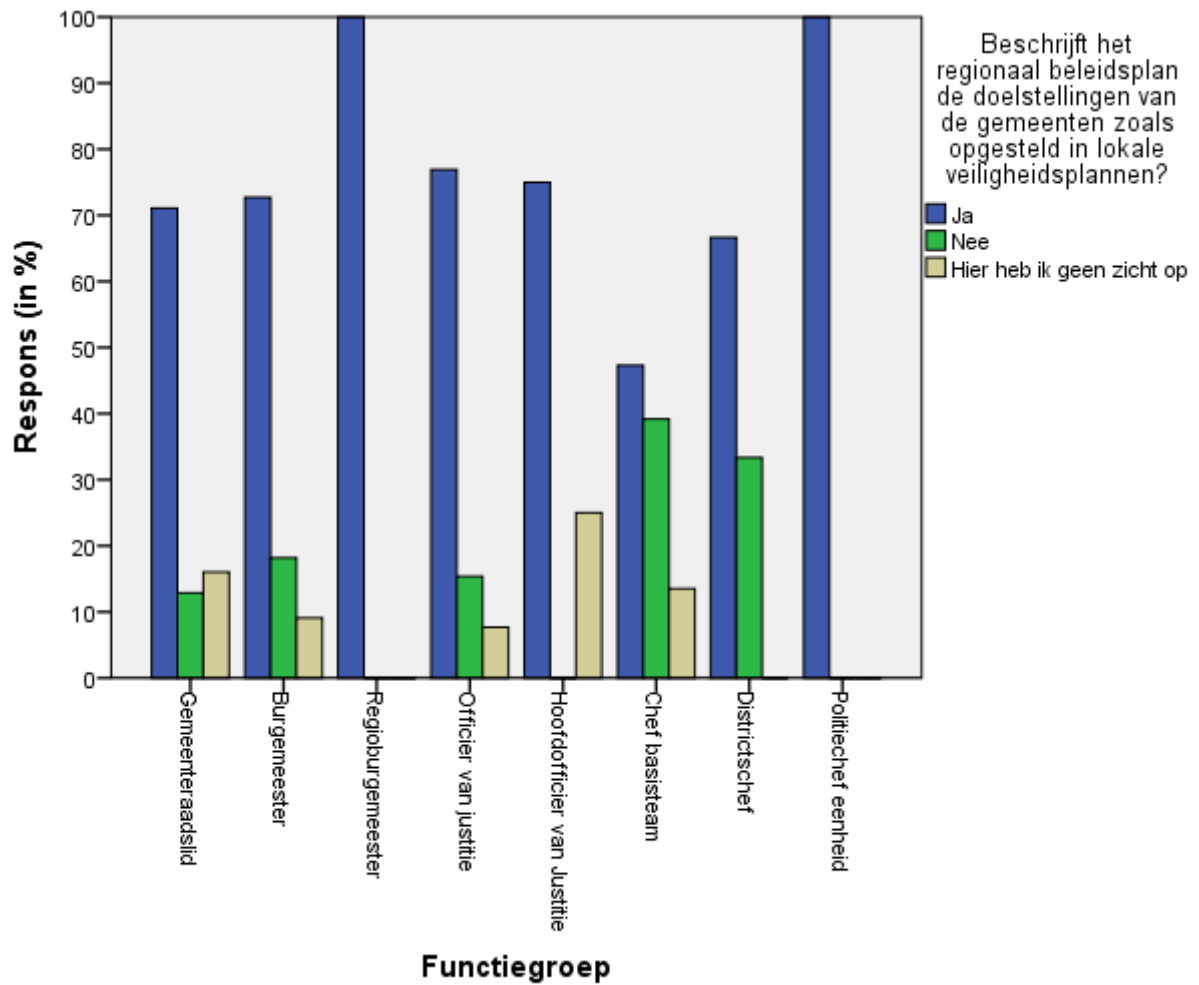
Figuur 56 Respons op de stelling: "Het regionaal beleidsplan beschrijft de verdeling van de beschikbare politiesterkte" naar functiegroep



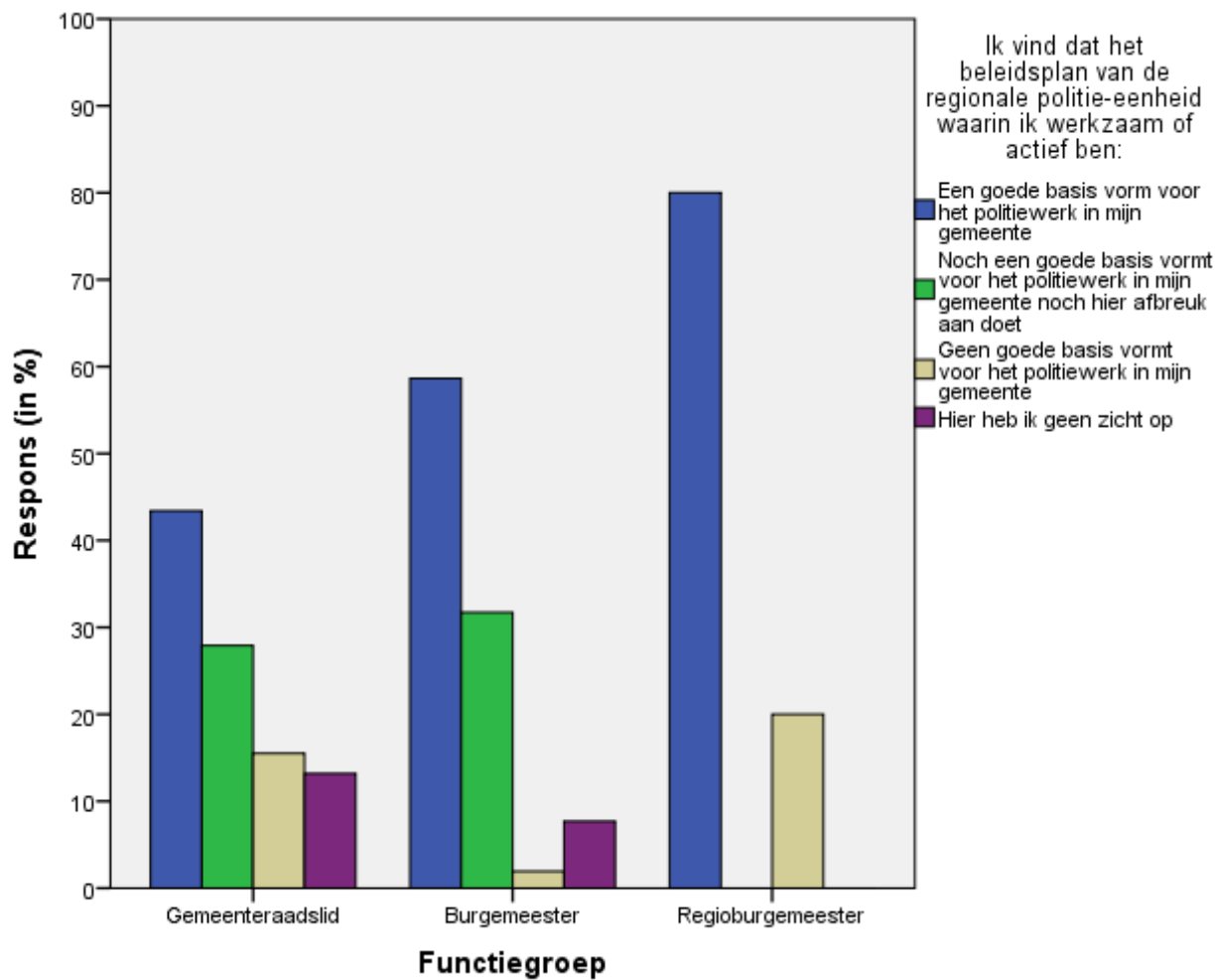
Figuur 57 Respons op de stelling: *"Het regionaal beleidsplan beschrijft de verdeling van wijkagenten volgende de vastgelegde norm"* naar functiegroep



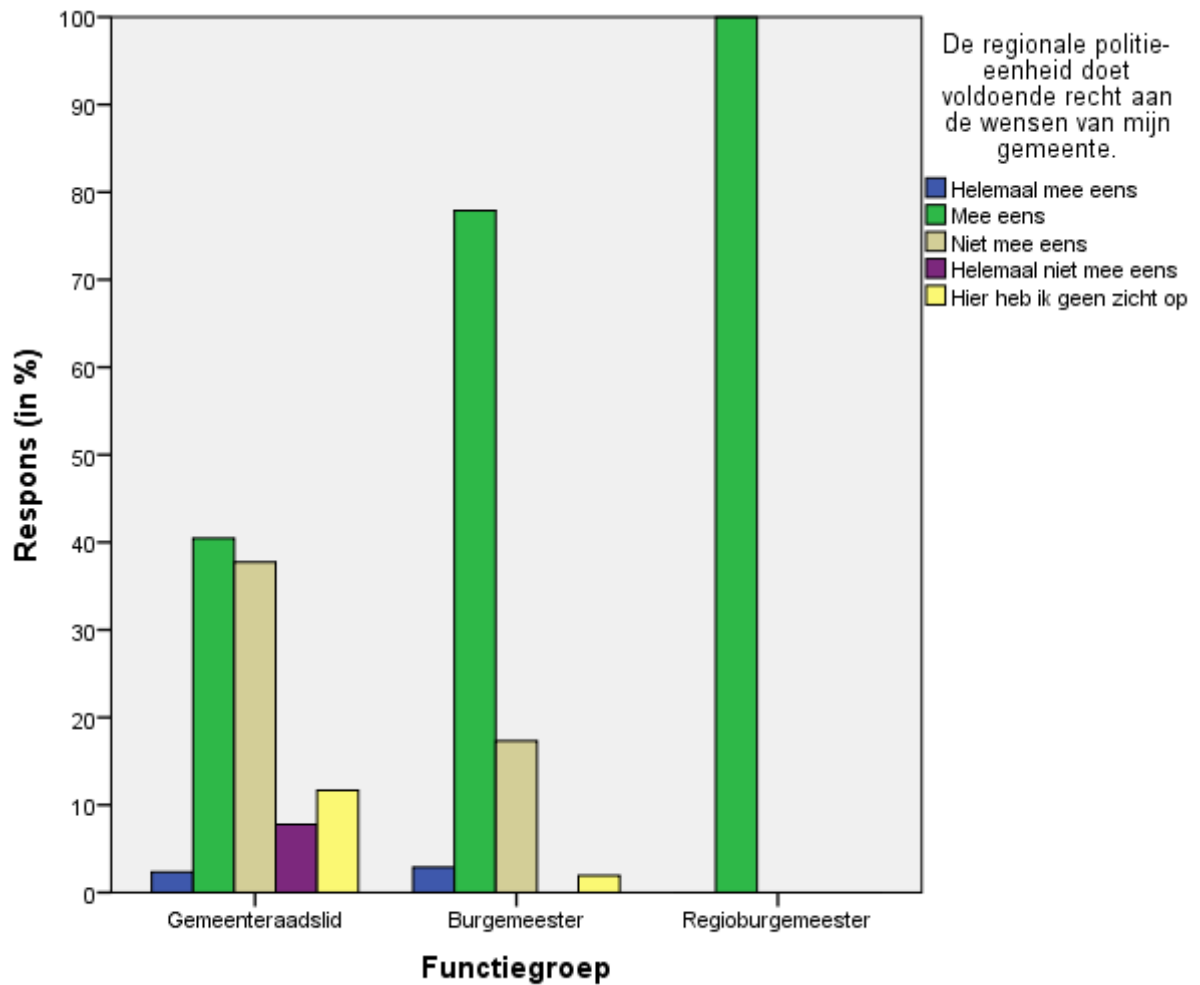
Figuur 58 Respons op de stelling: "Het regionale beleidsplan bevat de verdeling van de politiesterkte over alle onderdelen van de regionale eenheid," naar functiegroep



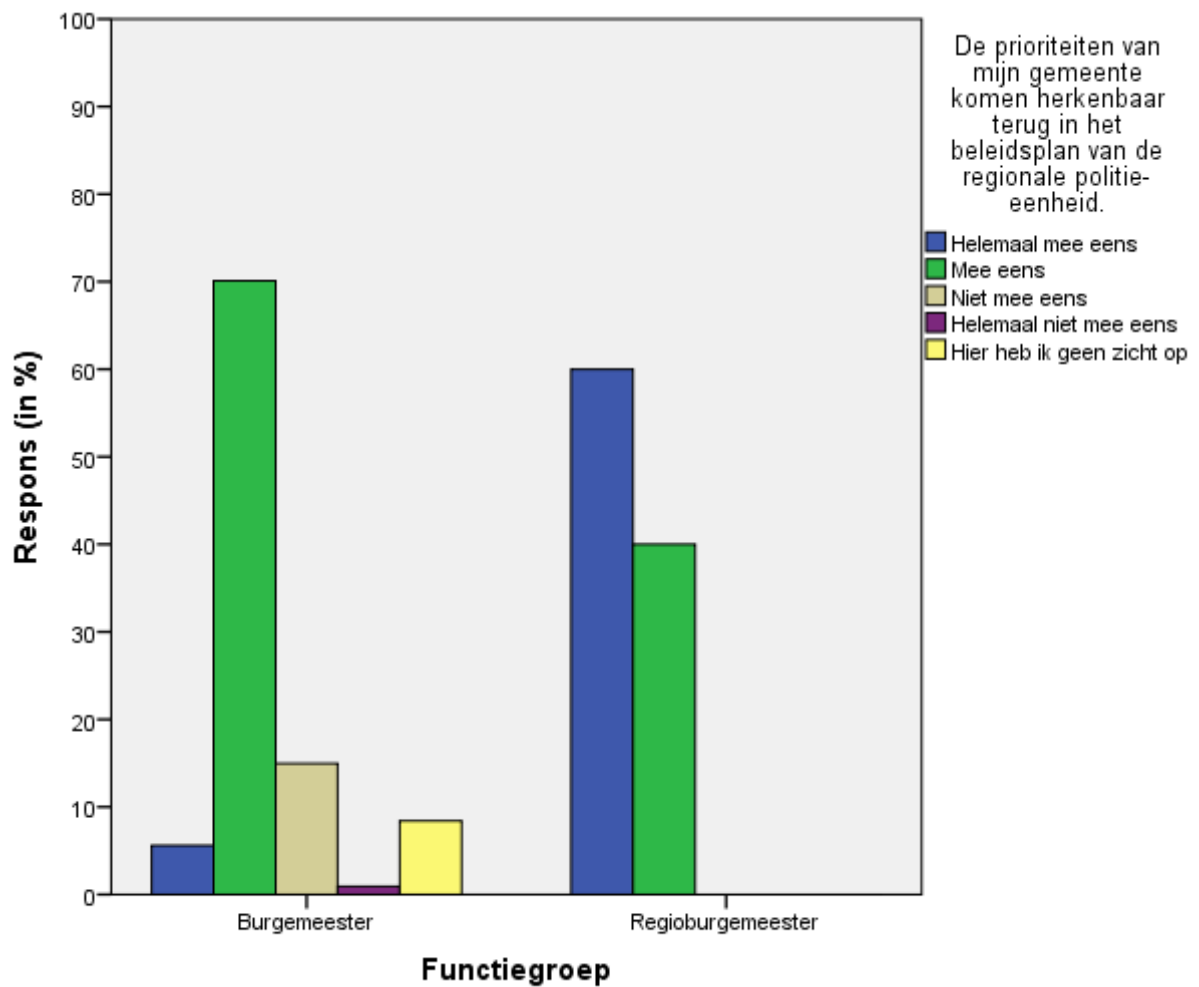
Figuur 59 Respons op de vraag: "Beschrijft het regionaal beleidsplan de doelstellingen van de gemeenten zoals opgesteld in lokale veiligheidsplannen?" naar functiegroep



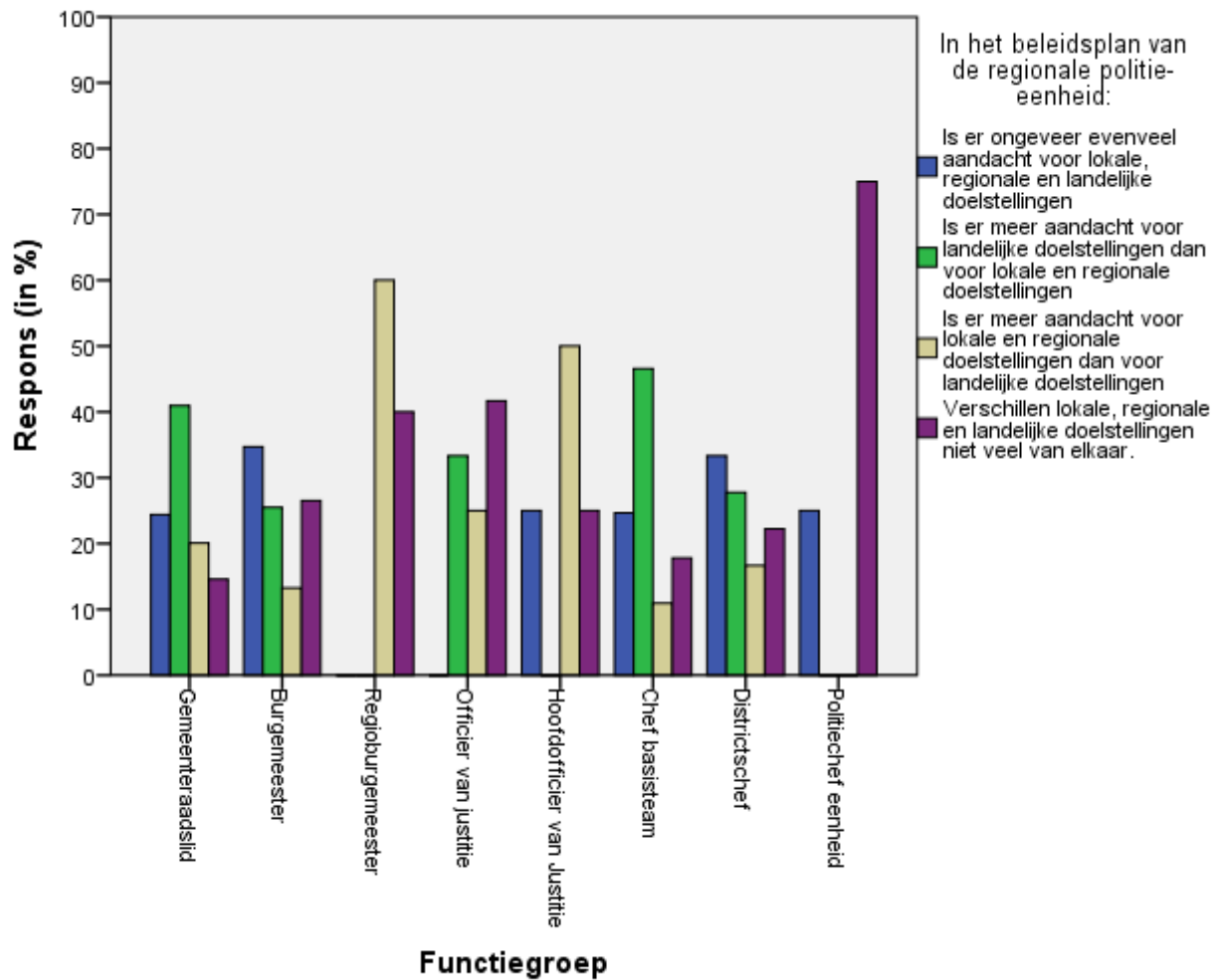
Figuur 60 Respons op de vraag: "Ik vind dat het beleidsplan van de regionale politie-eenheid waarin ik werkzaam of actief ben..." naar functiegroep



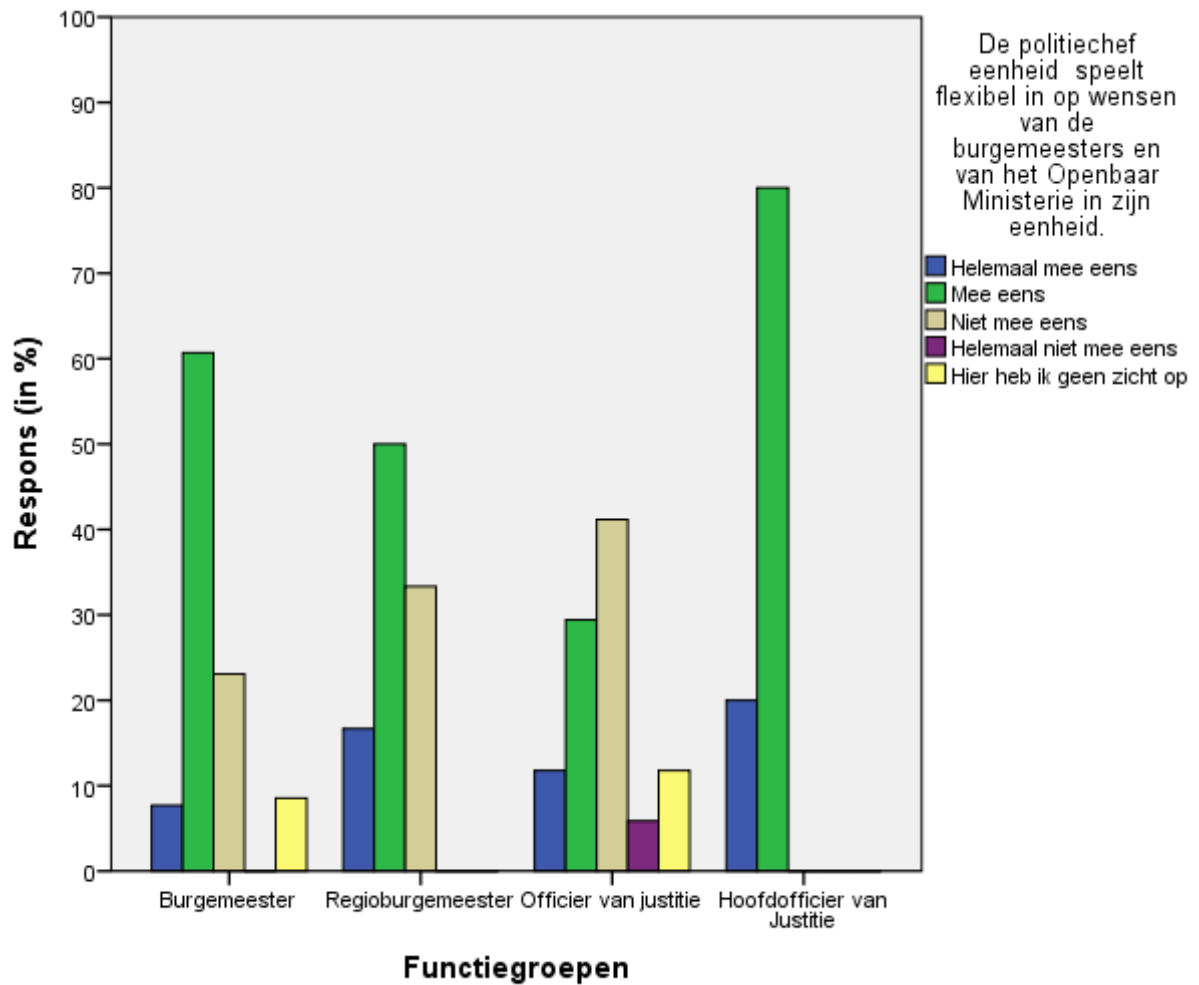
Figuur 61 Respons op de stelling: "De regionale politie-eenheid doet voldoende recht aan de wensen van mijn gemeente," naar functiegroep



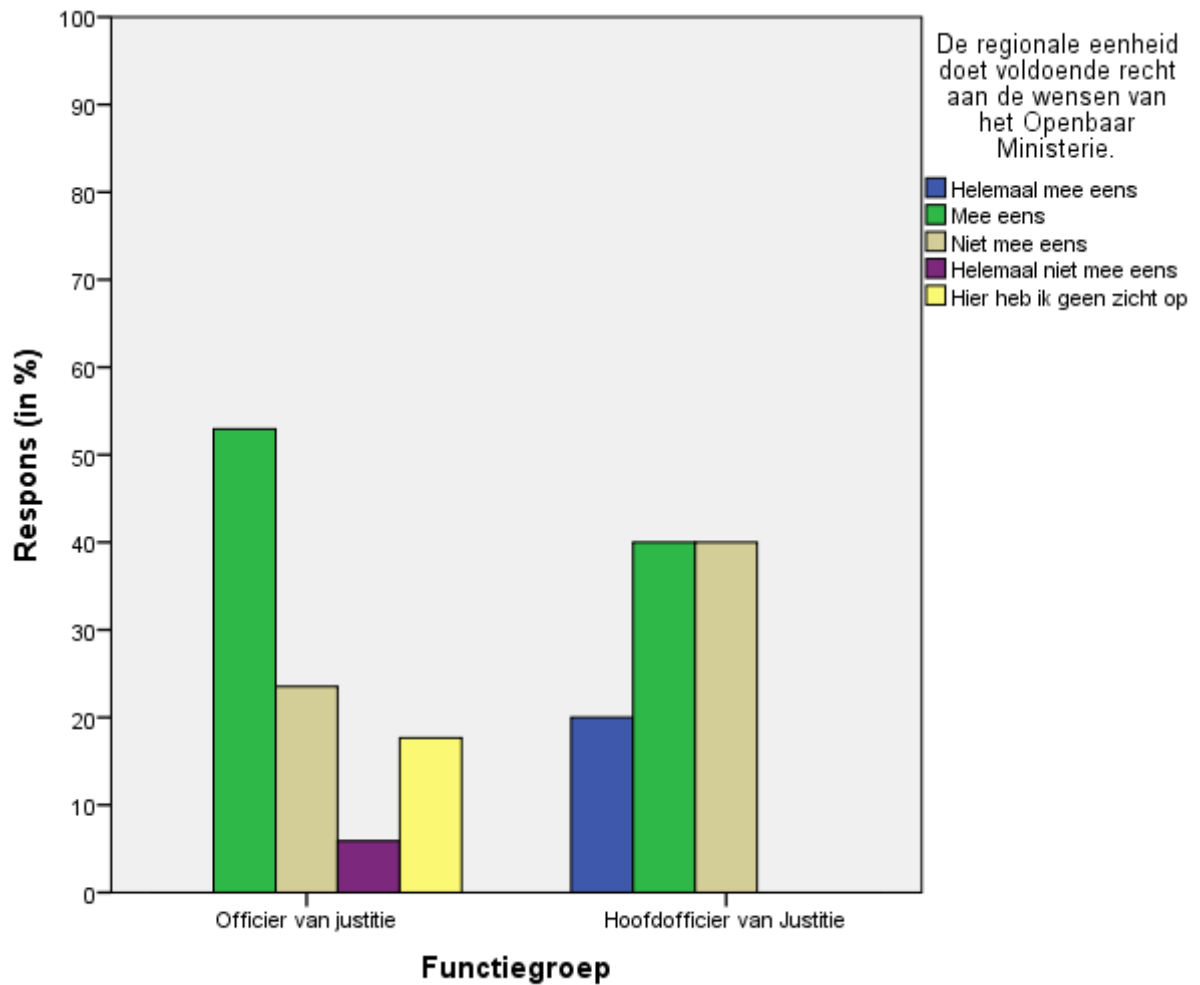
Figuur 62 Respons van burgemeesters en regioburgemeesters op de stelling: *"De prioriteiten van mijn gemeente komen herkenbaar terug in het beleidsplan van de regionale politie-eenheid."*



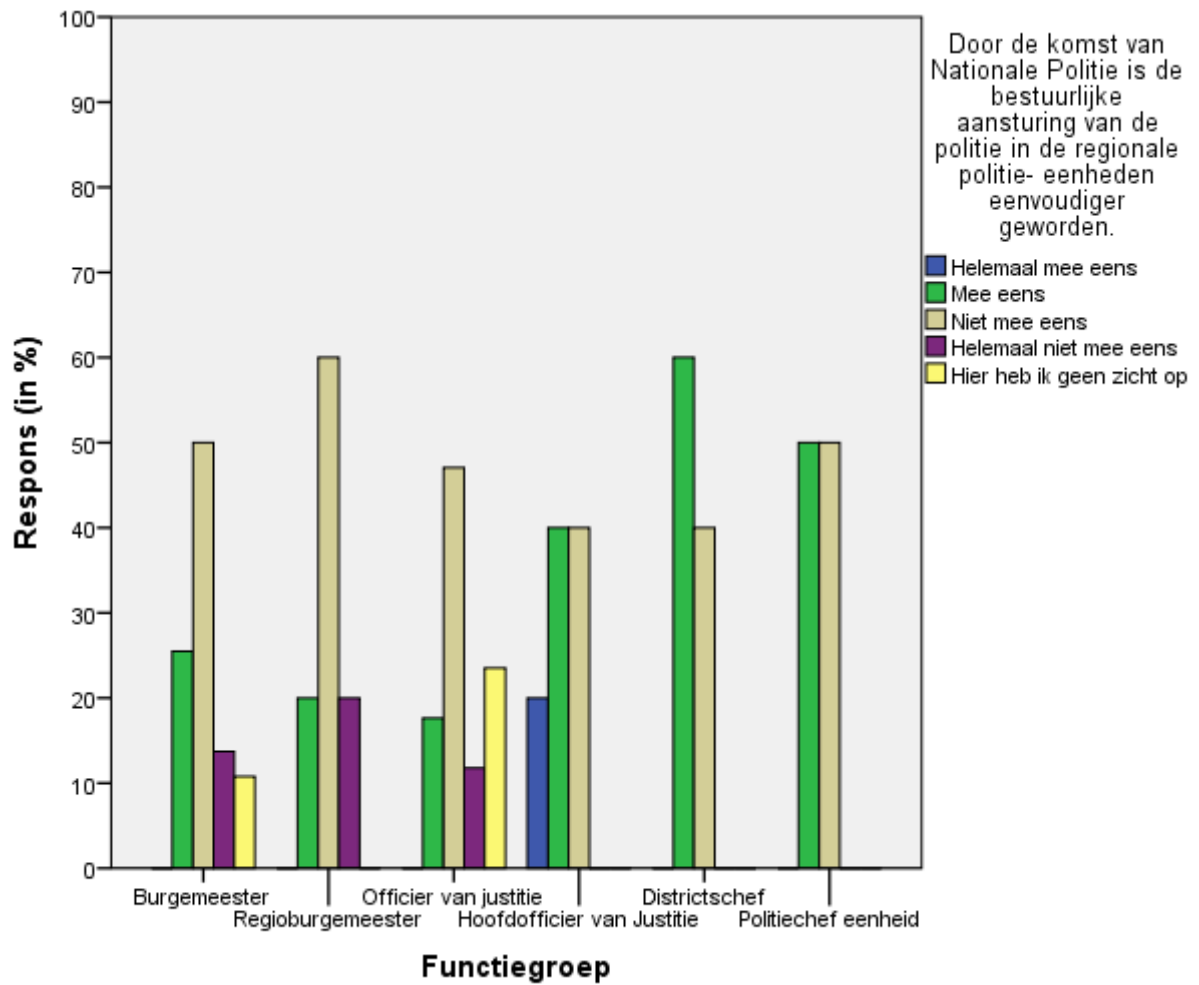
Figuur 63 Respons op de stelling: "In het beleidsplan van de regionale politie-eenheid..."



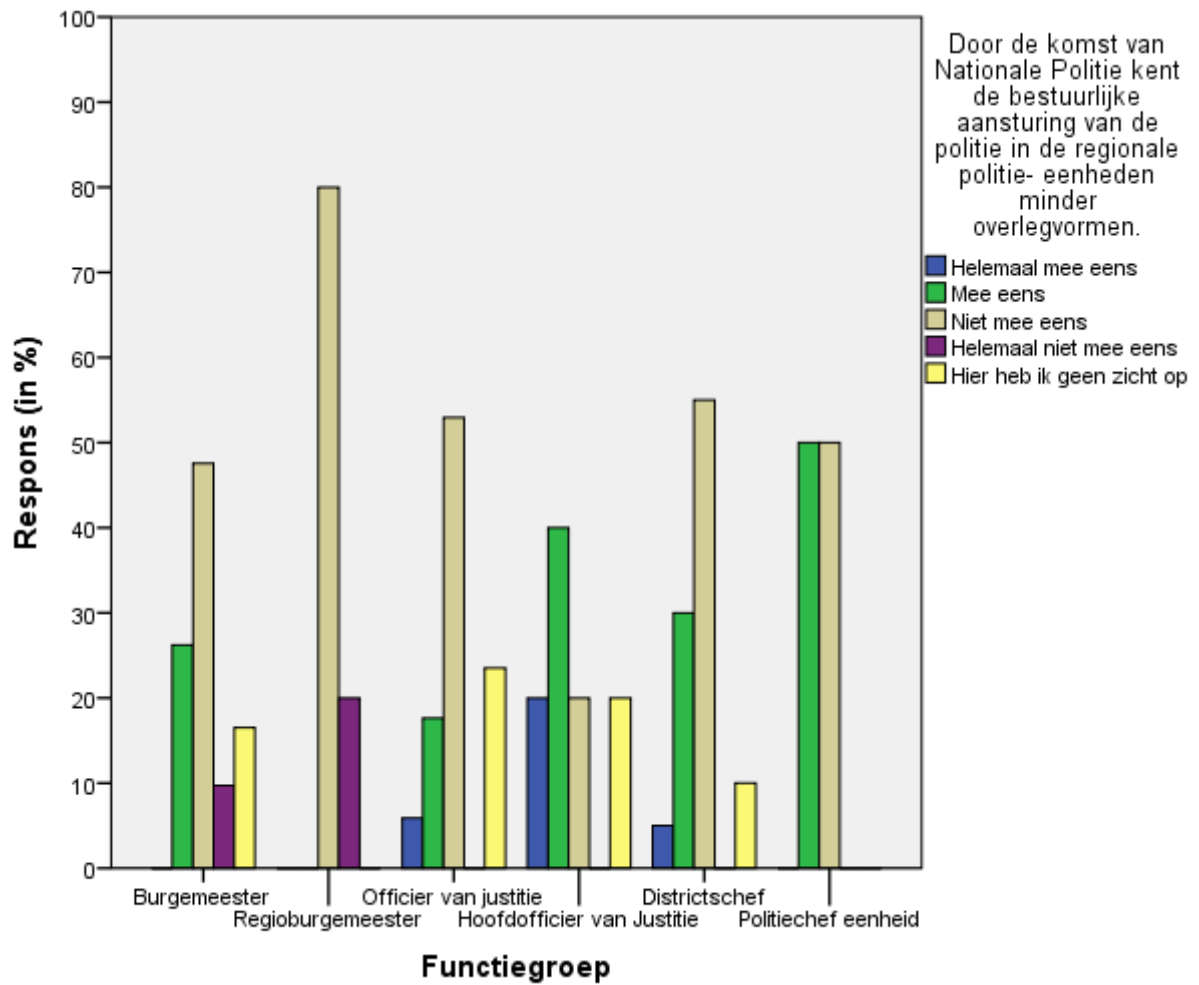
Figuur 64 Respons op de stelling: "De politiechef eenheid speelt flexibel in op wensen van de burgemeesters en van het Openbaar Ministerie," naar functiegroep.



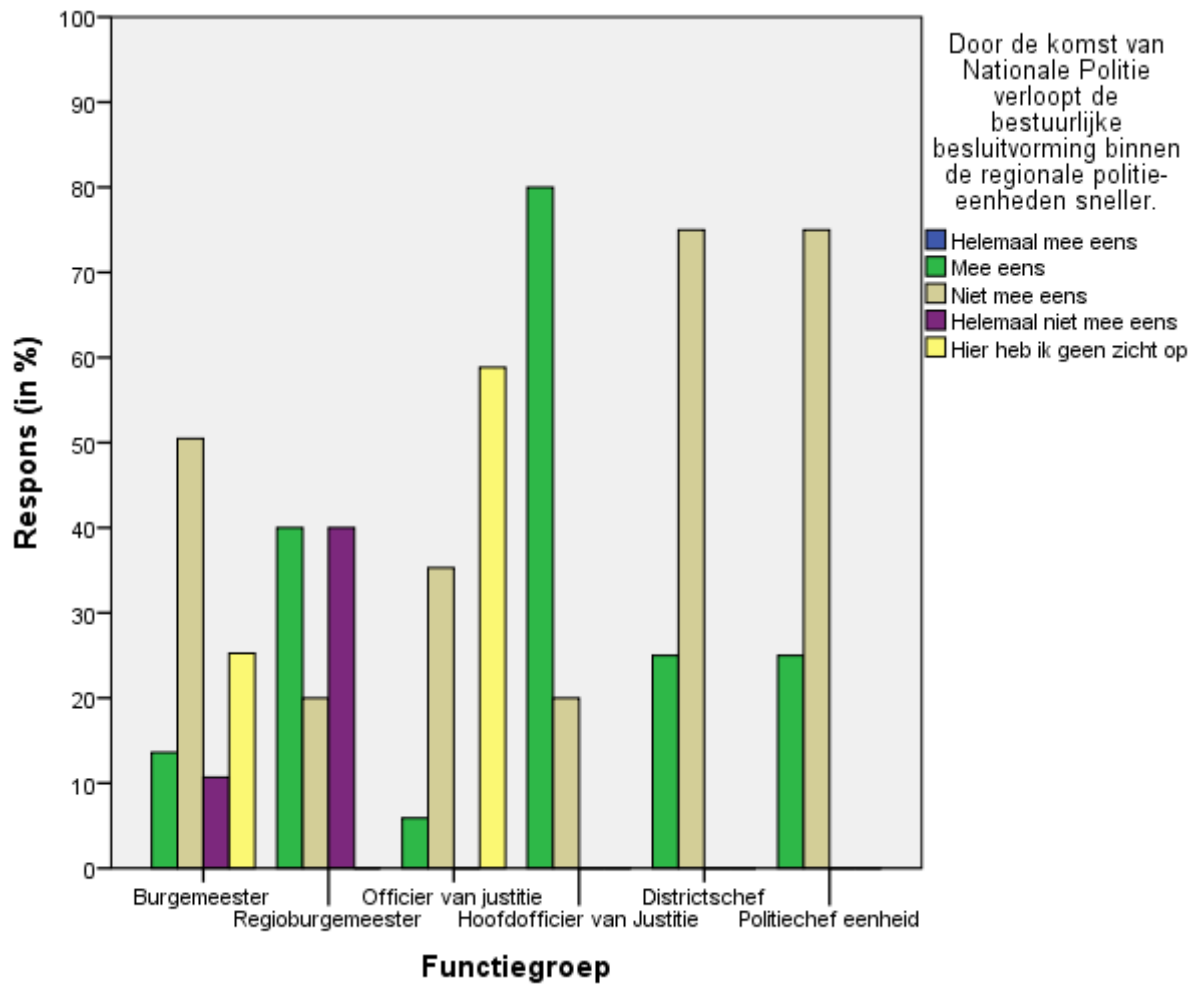
Figuur 65 Respons van (hoofd-) officieren van justitie op de stelling: *"De regionale eenheid doet voldoende recht aan de wensen van het Openbaar Ministerie."*



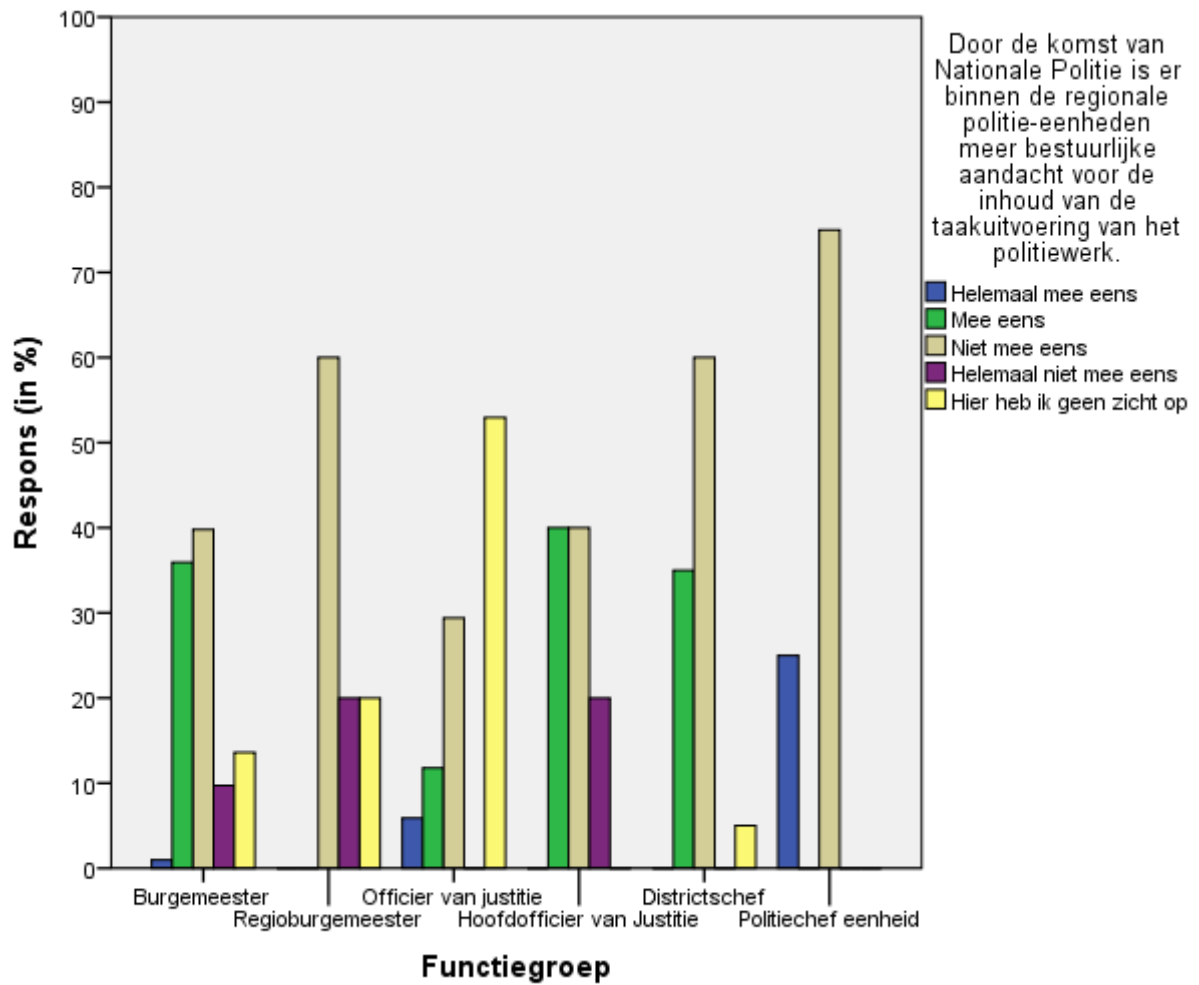
Figuur 66 Respons op de stelling: "Door de komst van de Nationale Politie is de bestuurlijke aansturing van de politie in de regionale eenheden eenvoudiger geworden," naar functiegroep



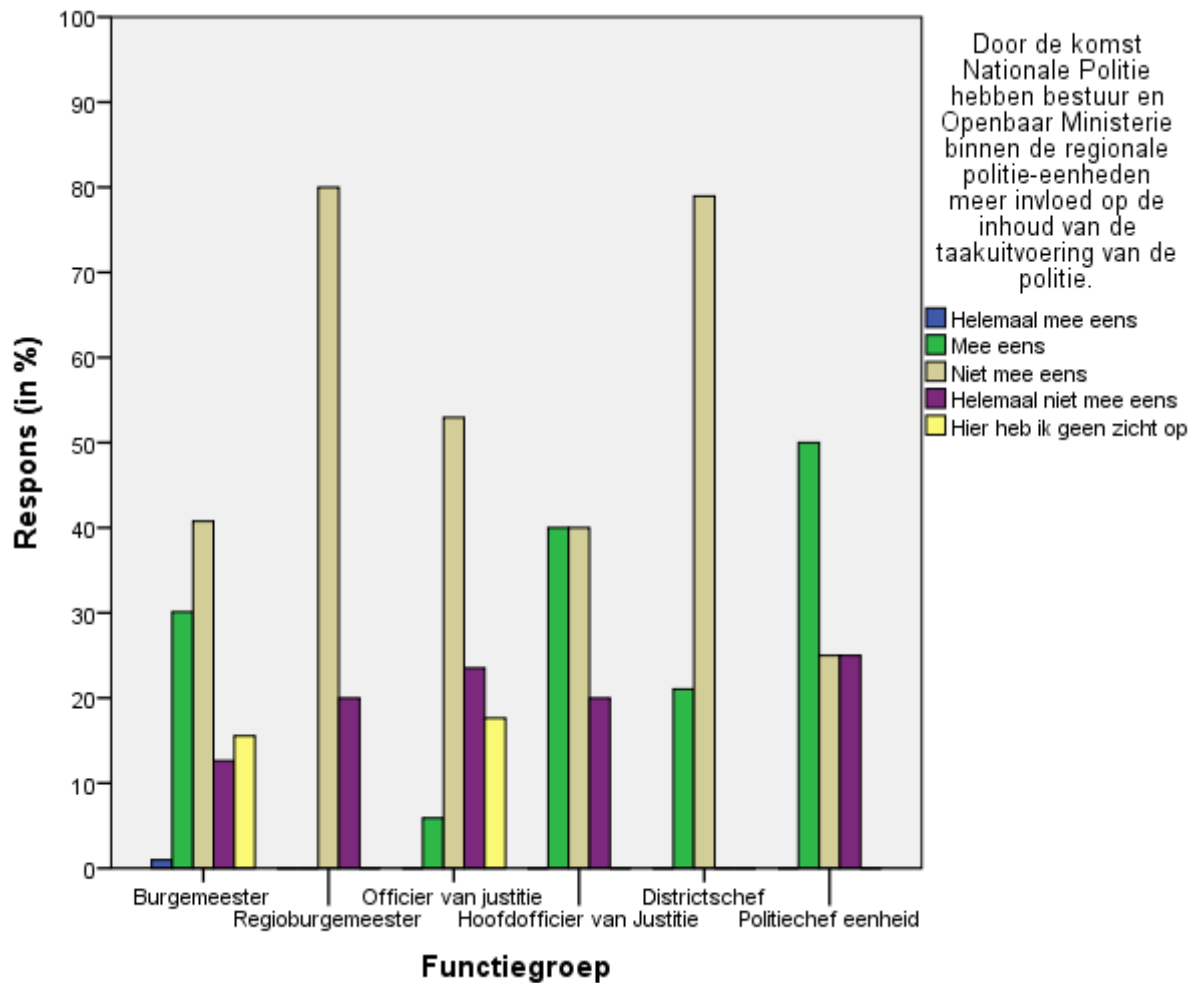
Figuur 67 Respons op de stelling: "Door de komst van de Nationale Politie kent de bestuurlijke aansturing van de politie in de regionale politie-eenheden minder overlegvormen," naar functiegroep



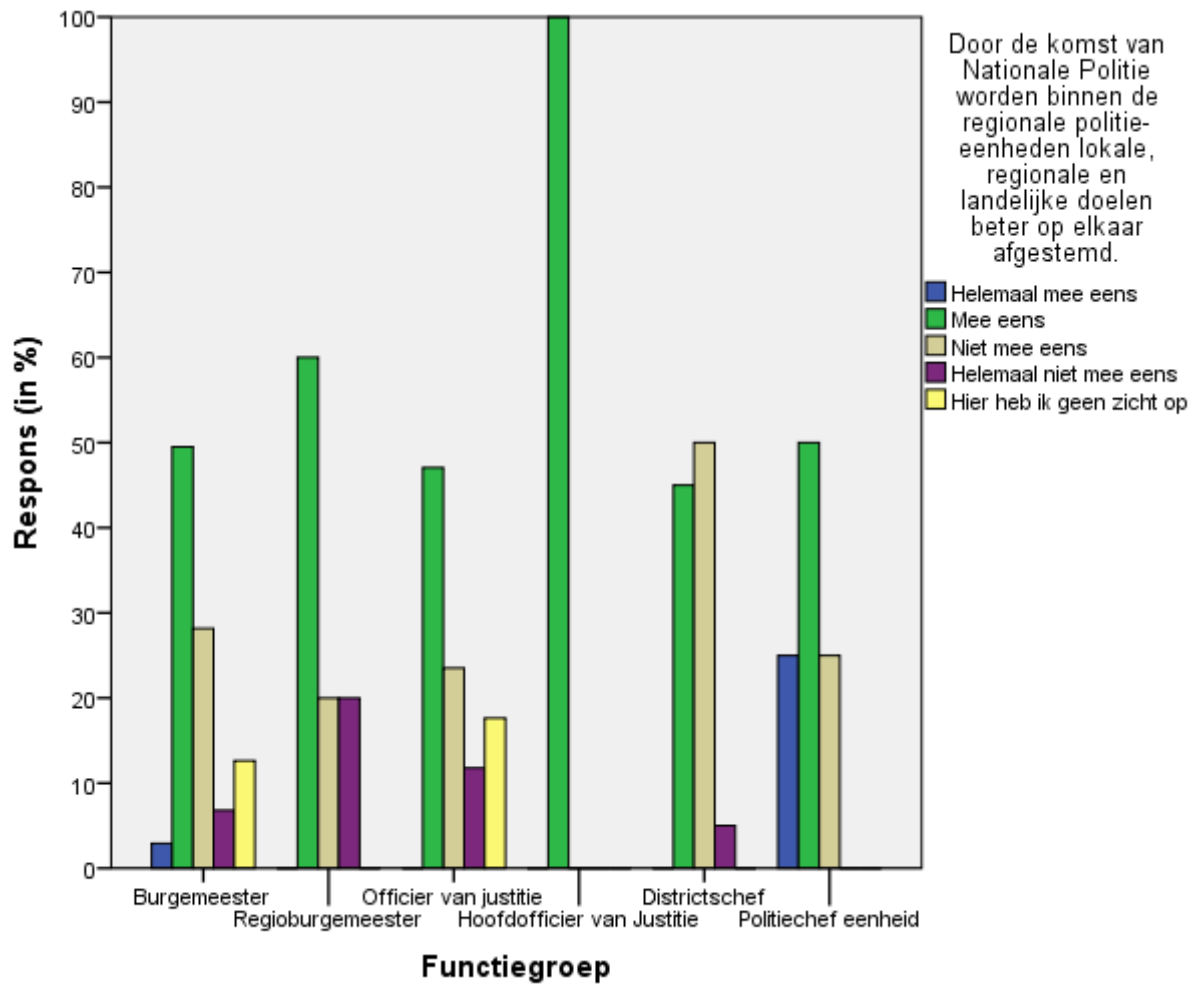
Figuur 68 Respons op de stelling: "Door de komst van de Nationale Politie verloopt de bestuurlijke besluitvorming binnen de regionale politie-eenheden sneller," naar functiegroep



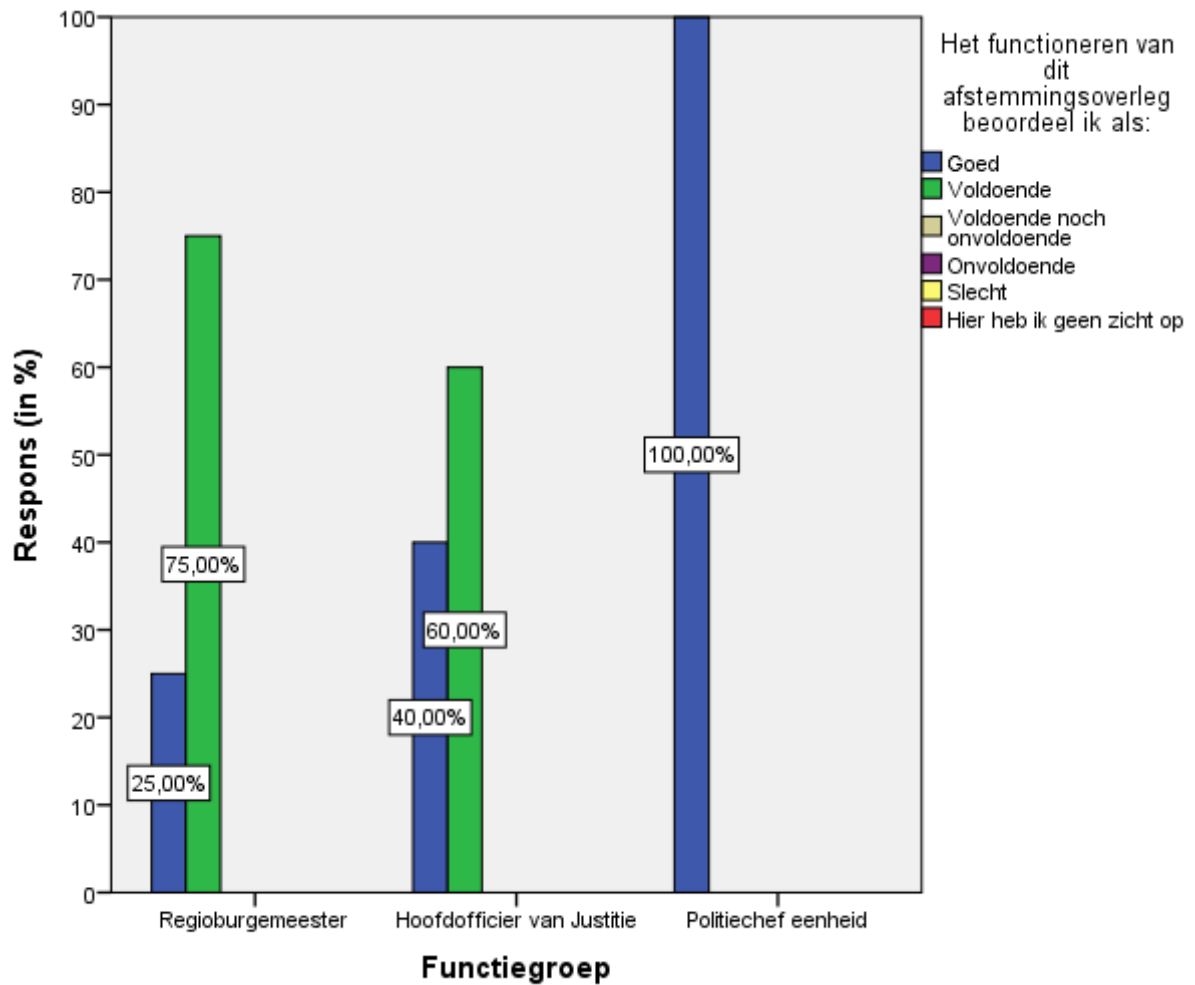
Figuur 69 Respons op de stelling: *"Door de komst van de Nationale Politie is er binnen de regionale politie-eenheden meer bestuurlijke aandacht voor de inhoud van de taakuitvoering van het politiewerk,"* naar functiegroep



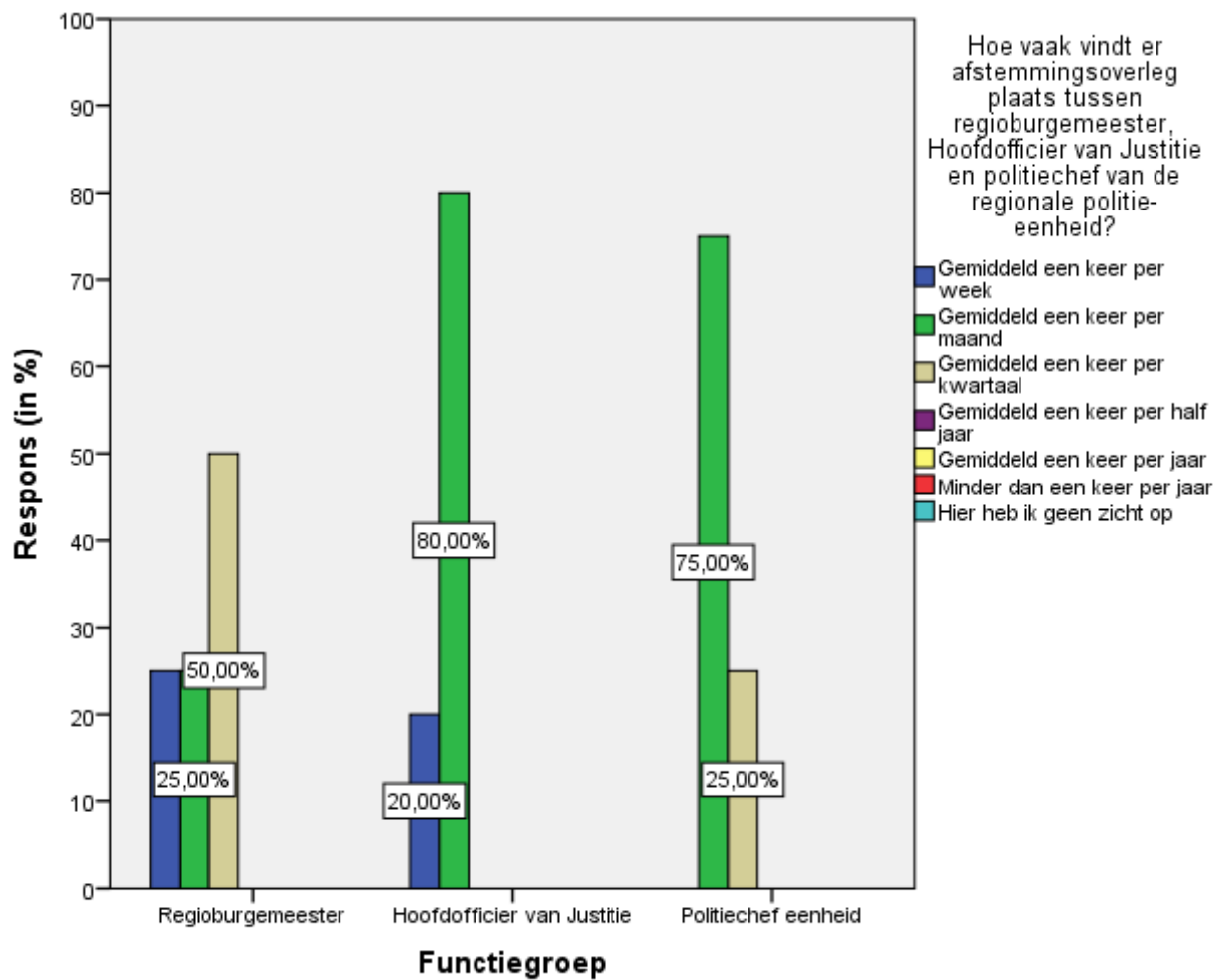
Figuur 70 Respons op de stelling: "Door de komst van de Nationale Politie hebben bestuur en Openbaar Ministerie binnen de regionale politie-eenheden meer invloed op de inhoud van de taakuitvoering van de politie," naar functiegroep



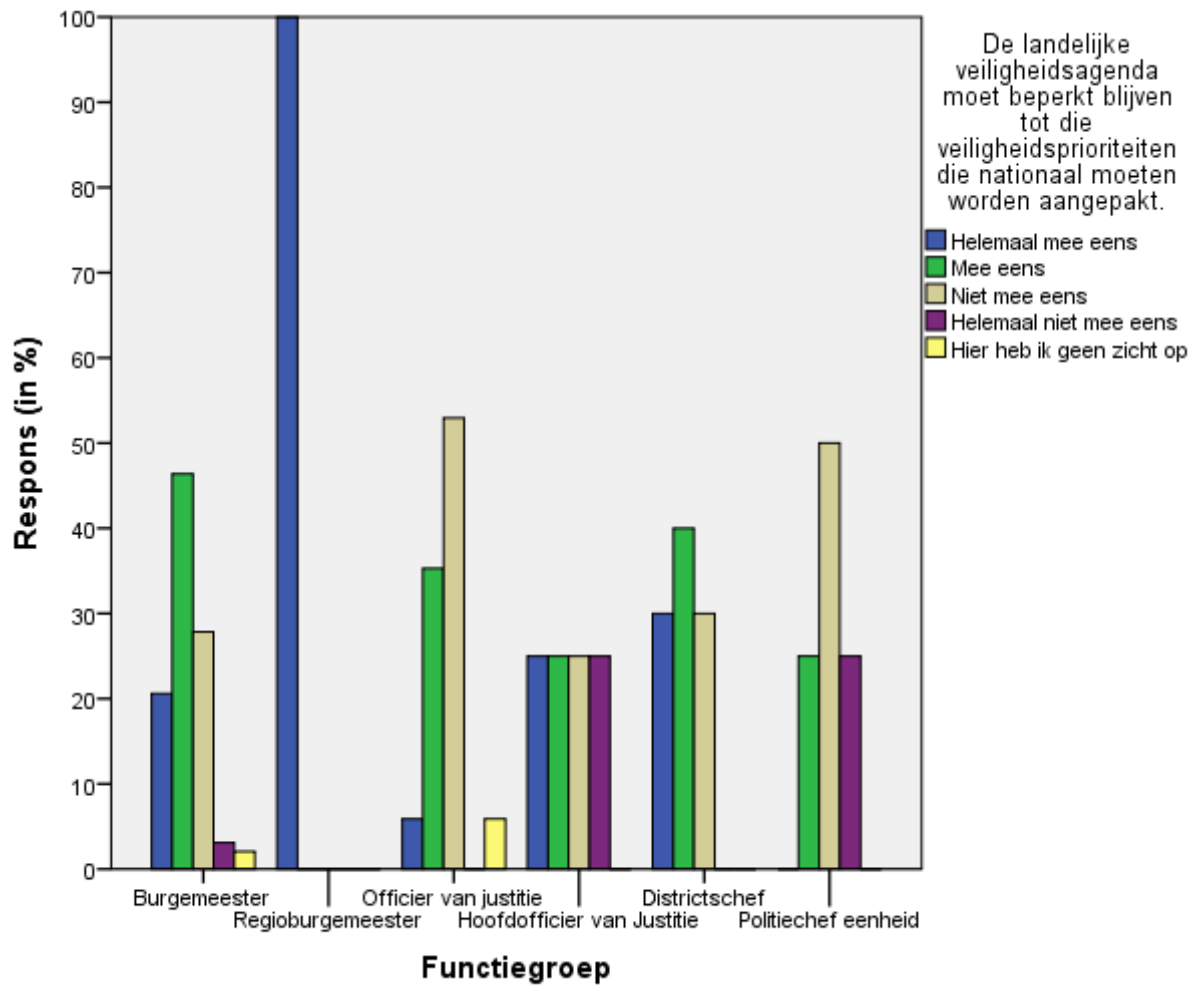
Figuur 71 Respons op de stelling: "Door de komst van de Nationale Politie worden binnen de regionale politie-eenheden lokale, regionale en landelijke doelen beter op elkaar afgestemd," naar functiegroep



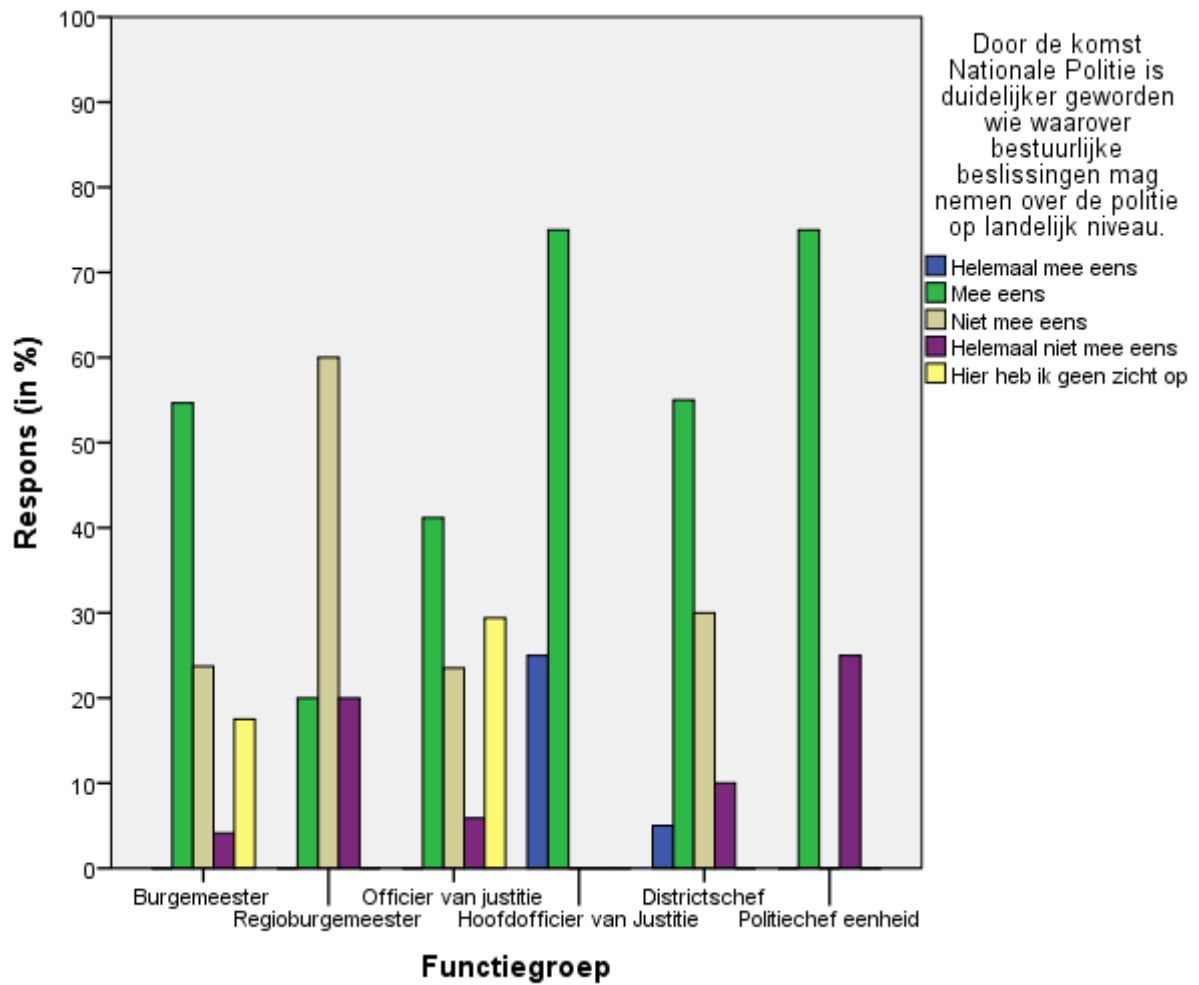
Figuur 72 Respons op de vraag: "Het functioneren van dit afstemmingsoverleg beoordeel ik als..." naar functiegroep



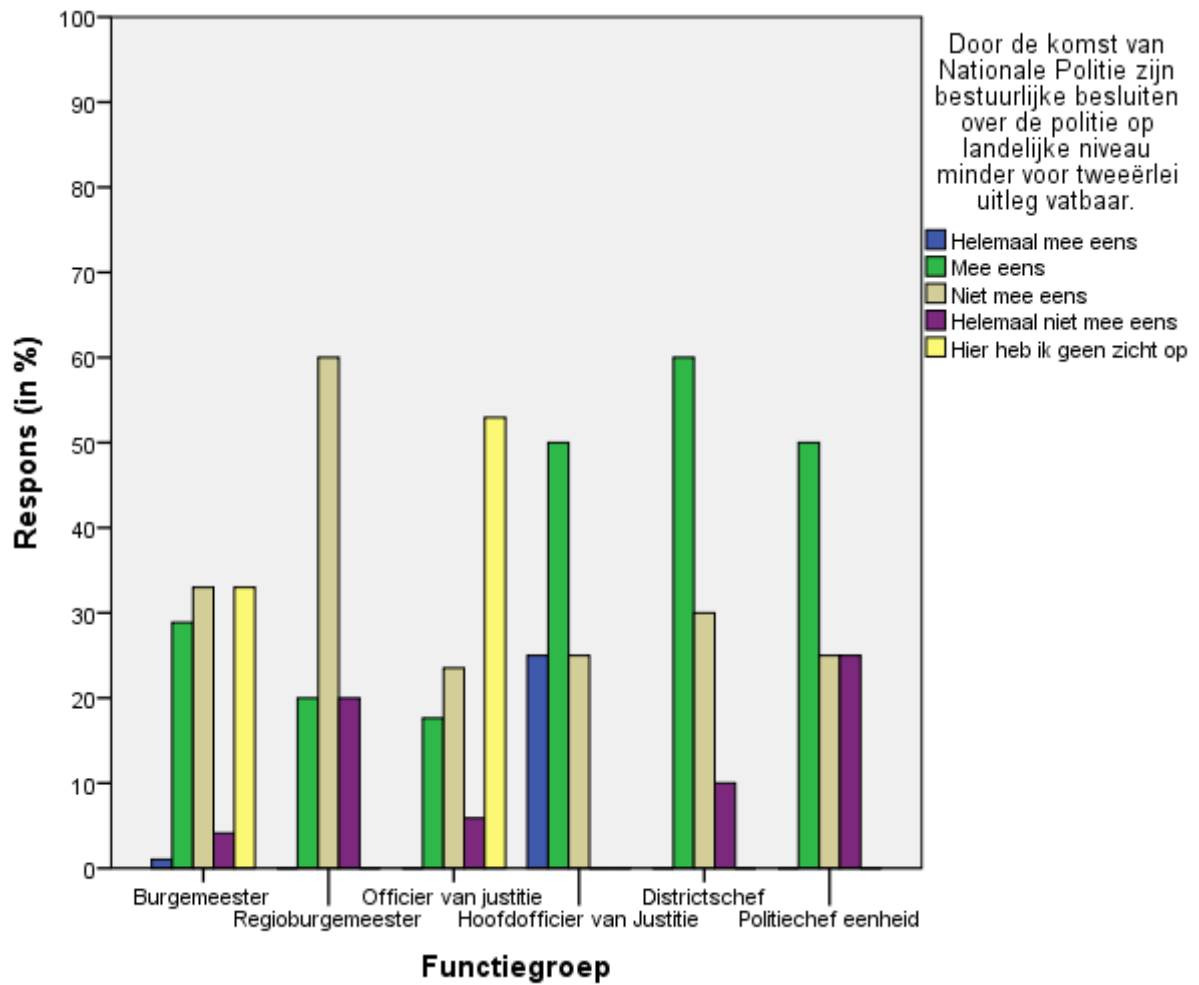
Figuur 73 Respons op de vraag: "Hoe vaak vindt er afstemmingsoverleg plaats tussen regioburgemeester, hoofdofficier van justitie en politiechef van de regionale politie-eenheid?" naar functiegroep



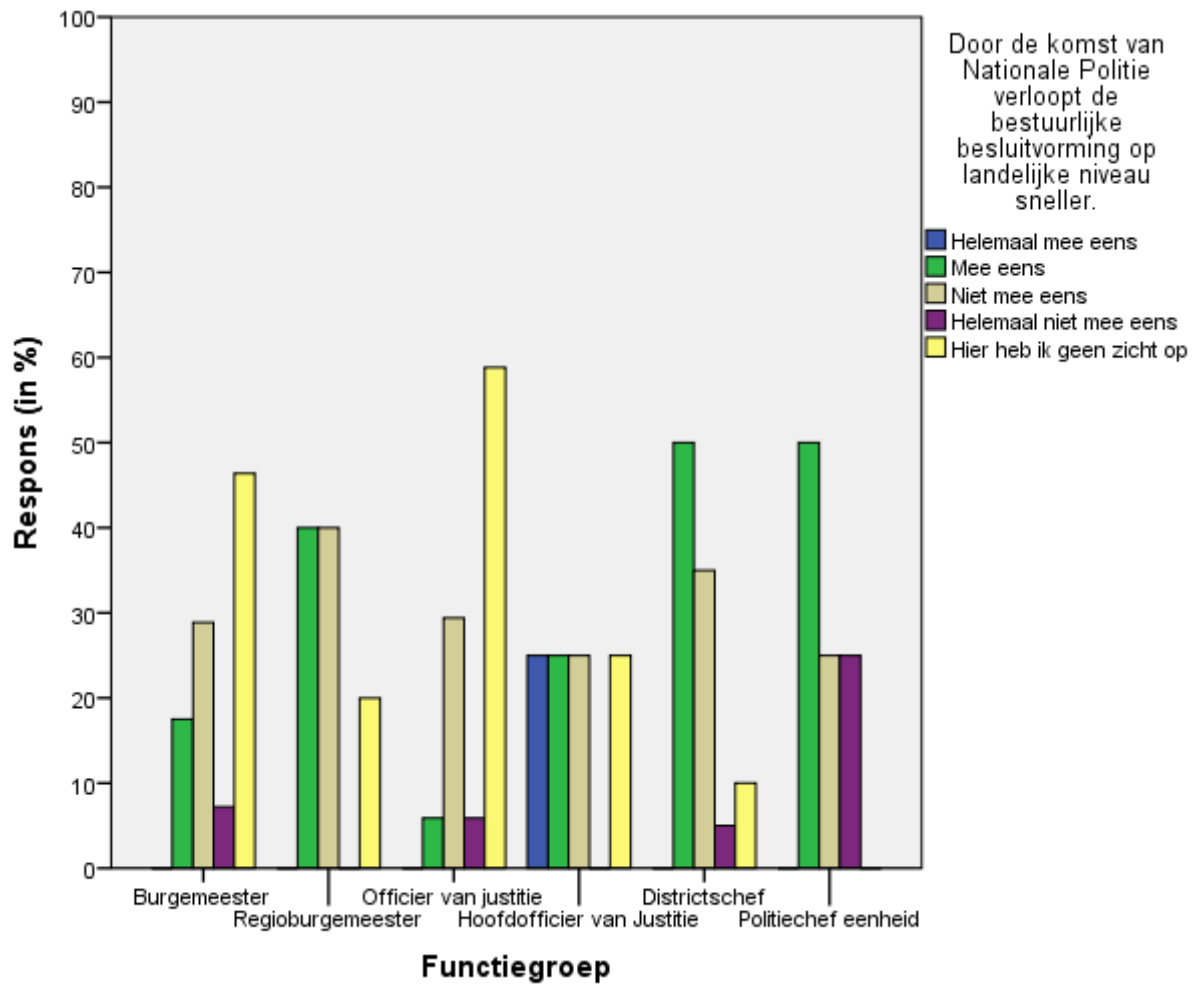
Figuur 74 Respons op de stelling: "De landelijke veiligheidsagenda moet beperkt blijven tot die veiligheidsprioriteiten die nationaal moeten worden aangepakt," naar functiegroep



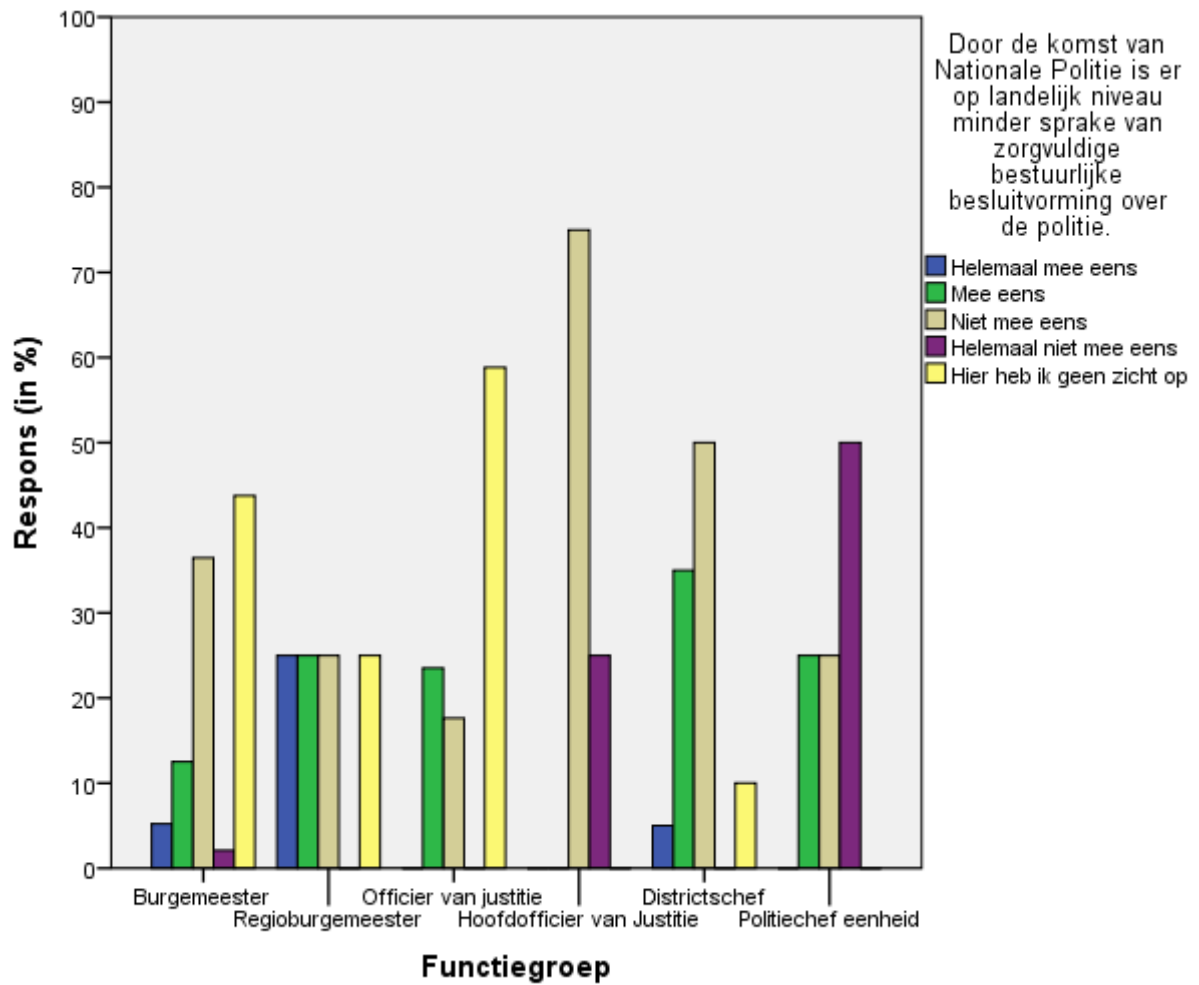
Figuur 75 respons op de stelling: *"Door de komst van de Nationale Politie is duidelijker geworden wie waarover bestuurlijke beslissingen mag nemen over de politie op landelijk niveau,"* naar functiegroep



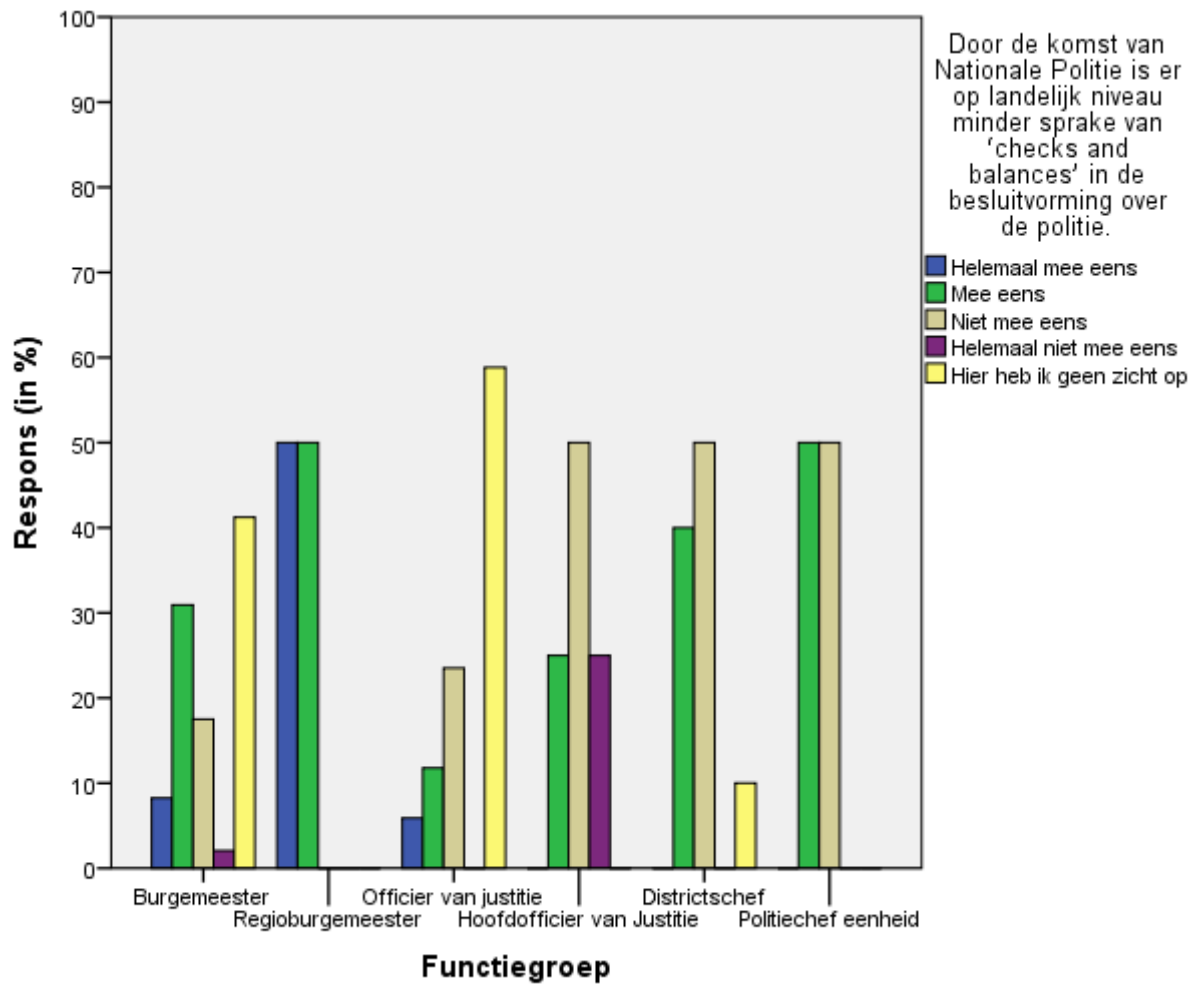
Figuur 76 Respons op de stelling: "Door de komst van de Nationale Politie zijn bestuurlijke besluiten over de politie op landelijkniveau minder voor tweeërlei uitleg vatbaar," naar functiegroep



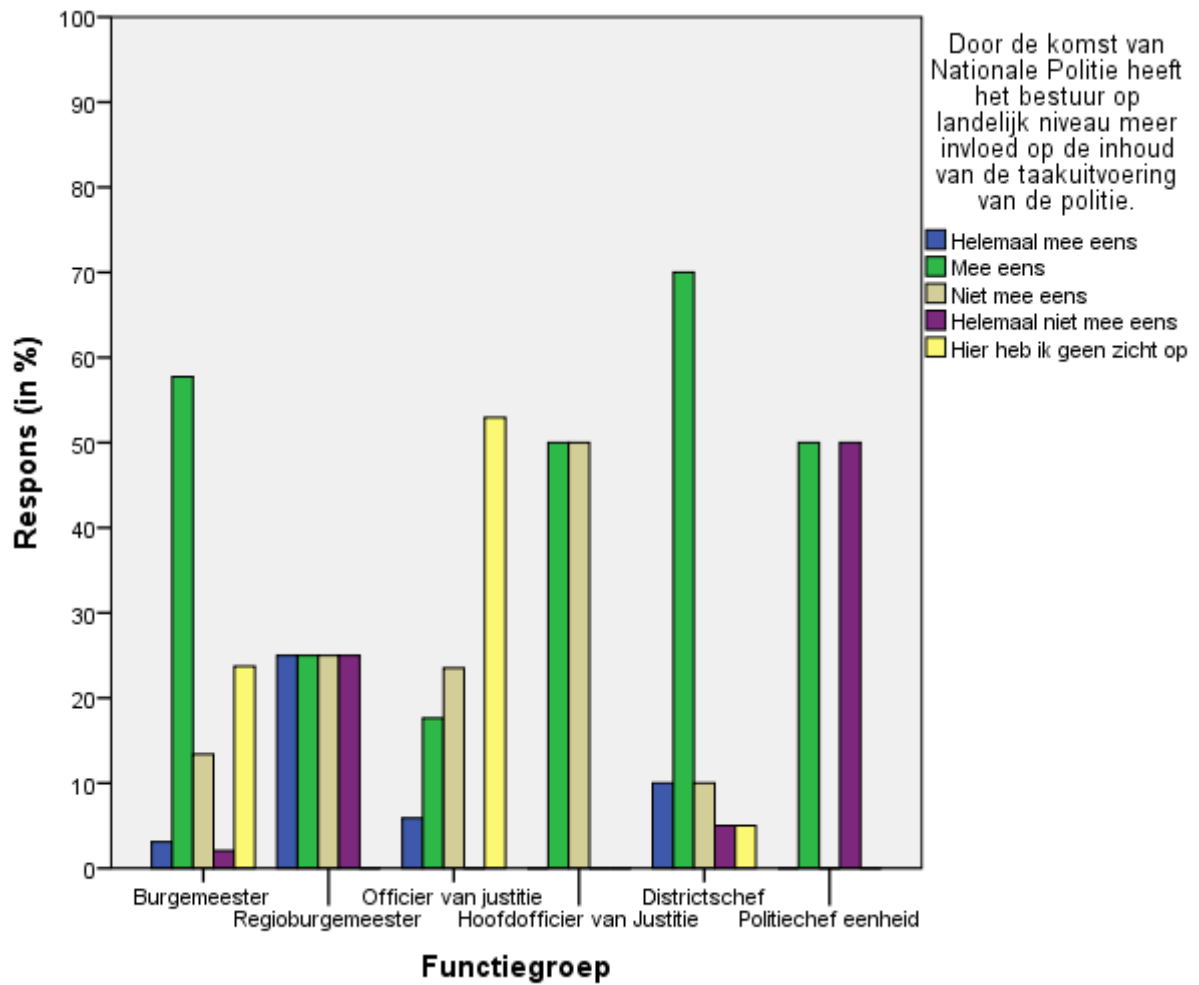
Figuur 77 Respons op de stelling: "Door de komst van de Nationale Politie verloopt de bestuurlijke besluitvorming op landelijk niveau sneller," naar functiegroep



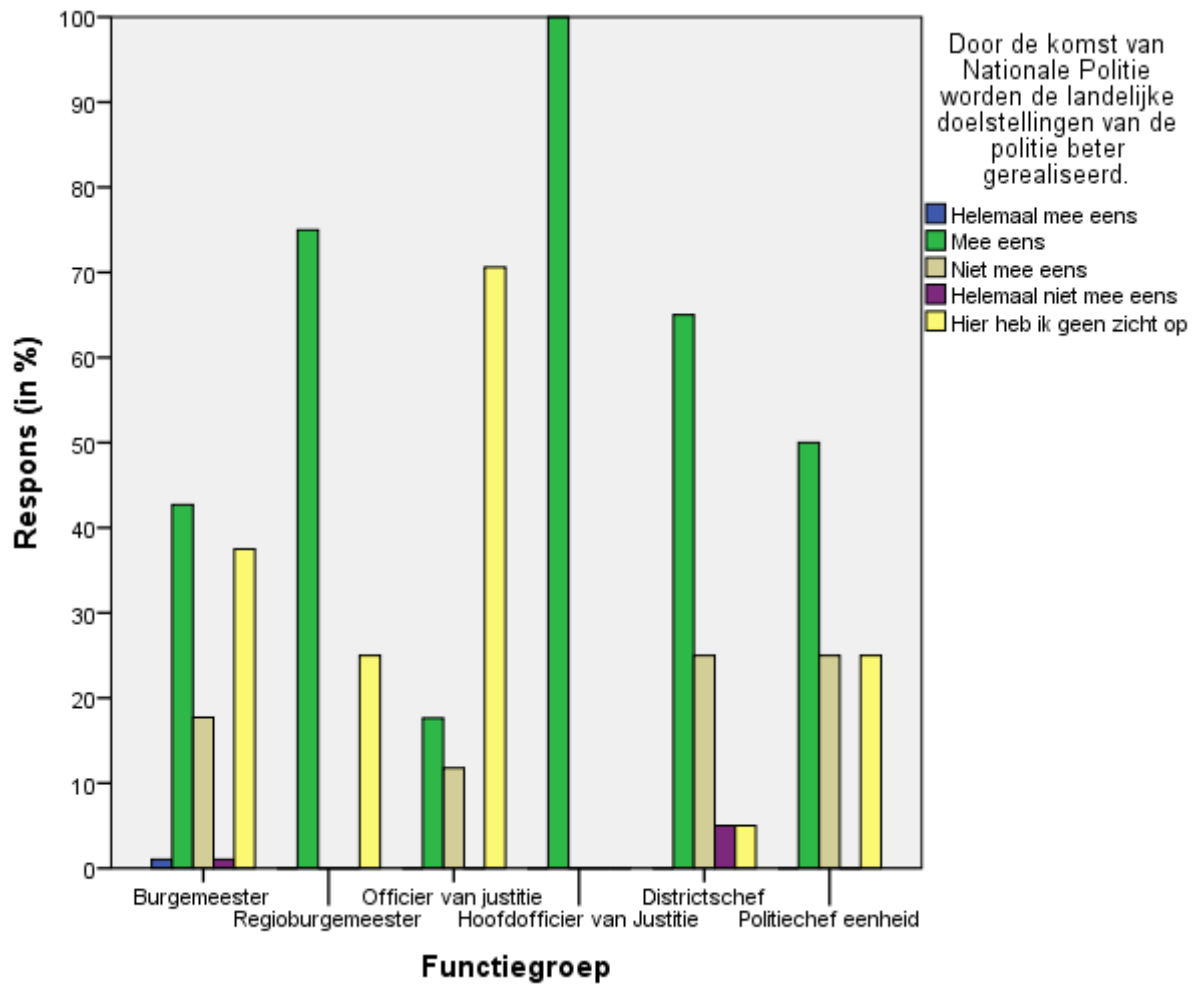
Figuur 78 Respons op de stelling: "Door de komst van de Nationale Politie is er op landelijk niveau minder sprake van zorgvuldige bestuurlijke besluitvorming over de politie," naar functiegroep



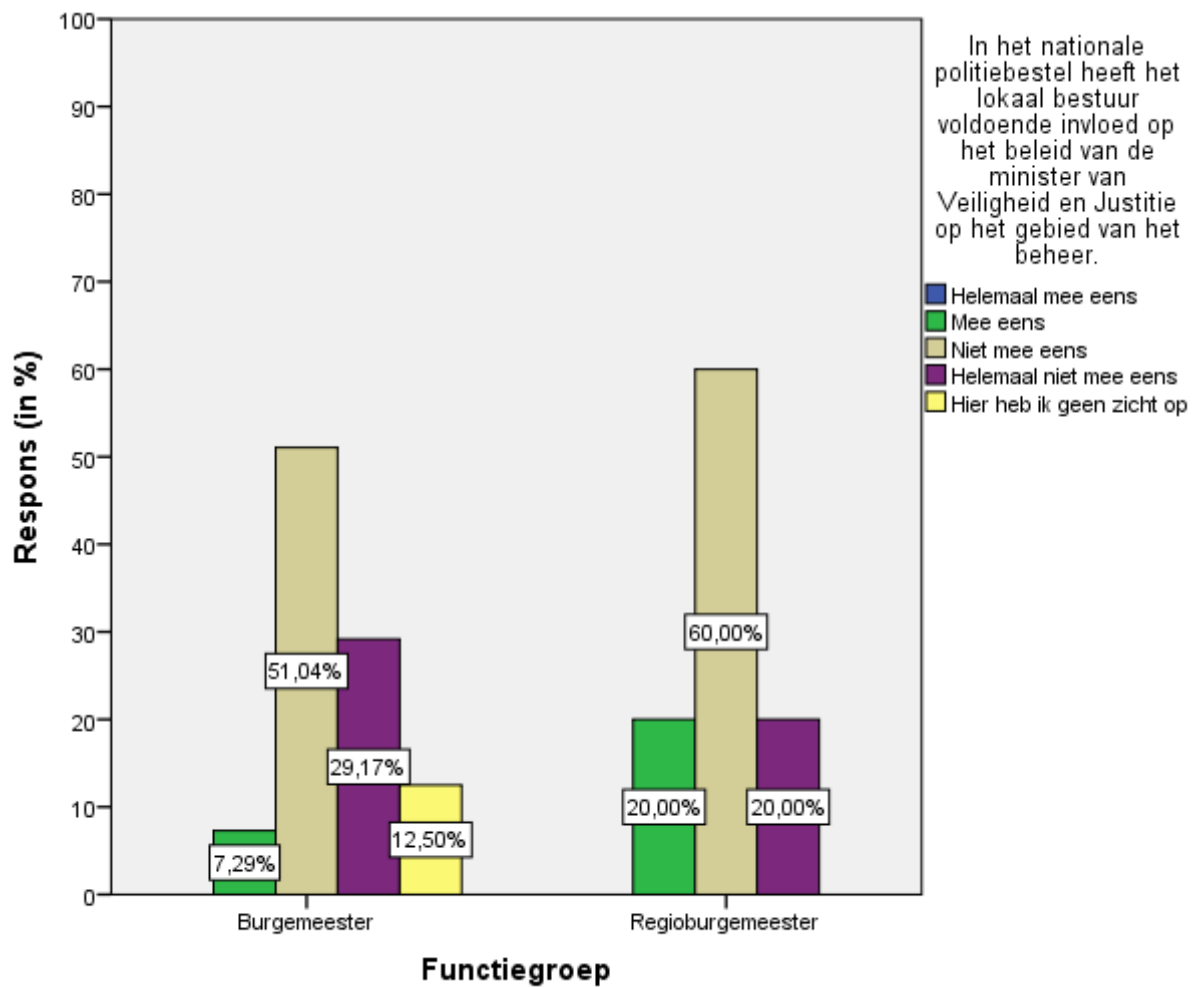
Figuur 79 Respons op de stelling: "Door de komst van de Nationale Politie is er op landelijk niveau minder sprake van 'checks and balances' in de besluitvorming over de politie," naar functiegroep



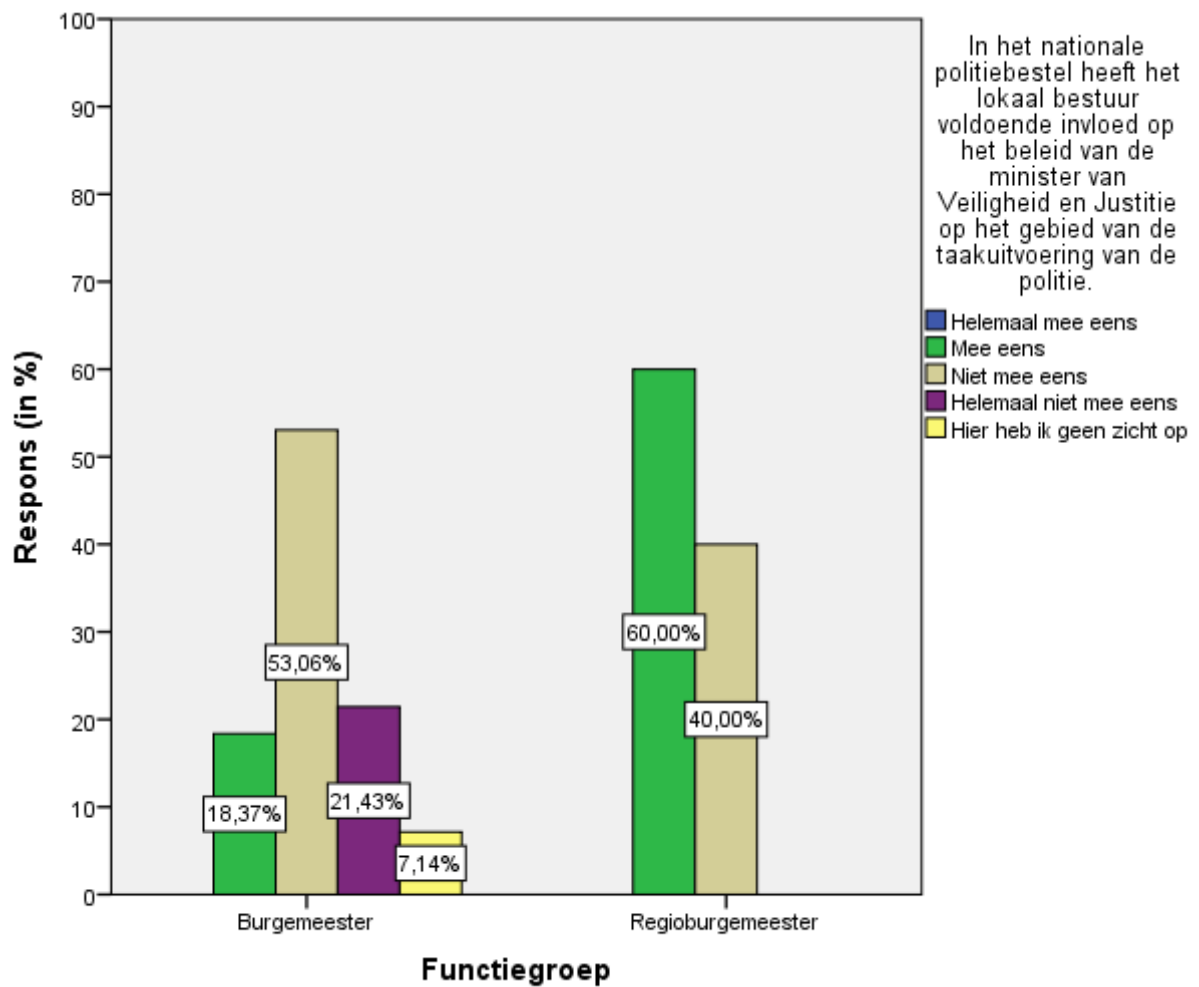
Figuur 80 Respons op de stelling: *"Door de komst van de Nationale Politie heeft het bestuur op landelijk niveau meer invloed op de inhoud van de taakuitvoering van de politie,"* naar functiegroep



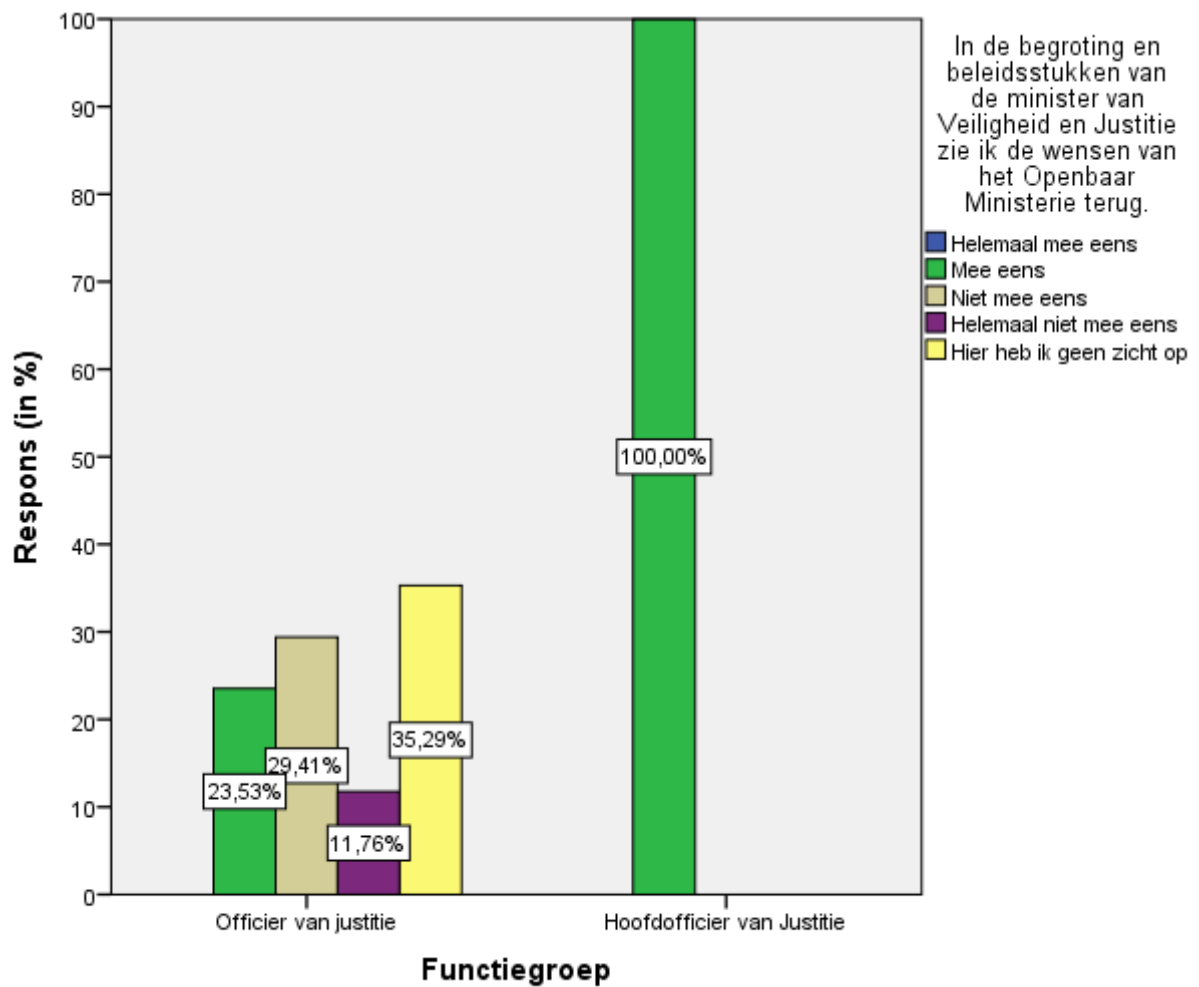
Figuur 81 Respons op de stelling: "Door de komst van de Nationale Politie worden de landelijke doelstellingen van de politie beter gerealiseerd," naar functiegroep



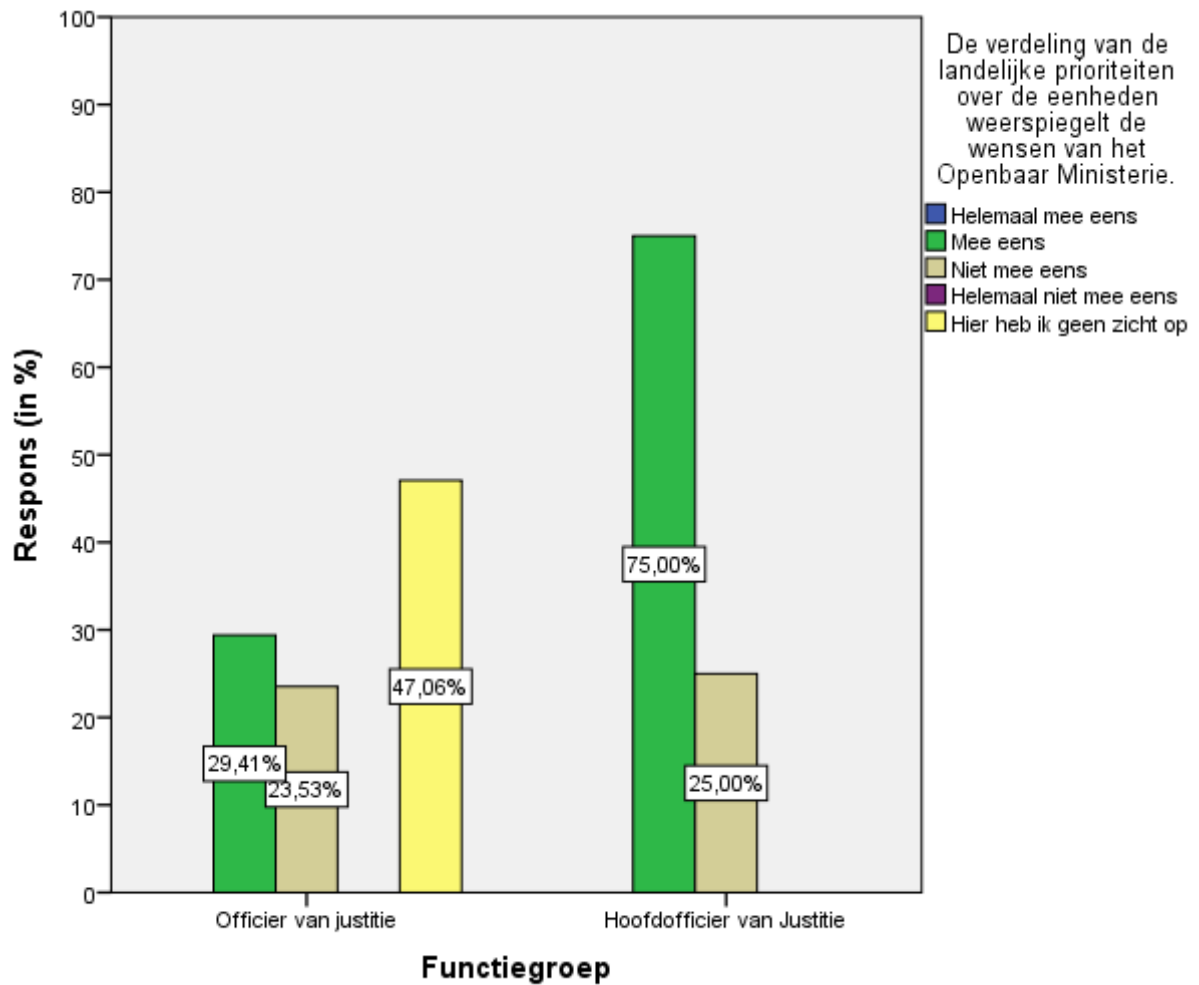
Figuur 82 Respons van burgemeesters en regioburgemeesters op de stelling: *"In het nationale politiebestedel heeft het lokaal bestuur voldoende invloed op het beleid van de minister van veiligheid en justitie op het gebied van beheer."*



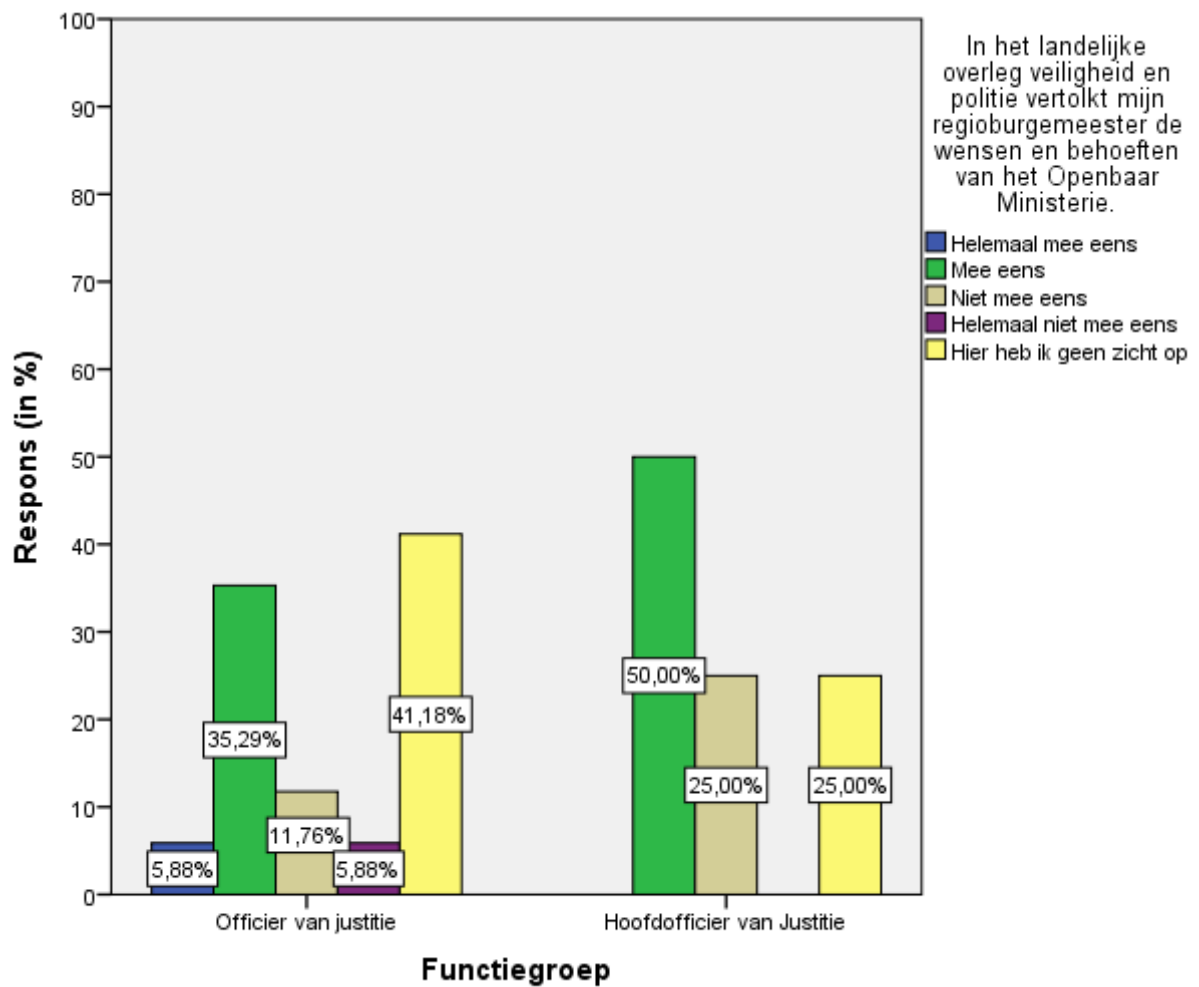
Figuur 83 Respons van burgemeesters en regioburgemeesters op de stelling: *"In het nationale politiebesteding heeft het lokaal bestuur voldoende invloed op het beleid van de minister van veiligheid en justitie op het gebied van de taakuitvoering van de politie."*



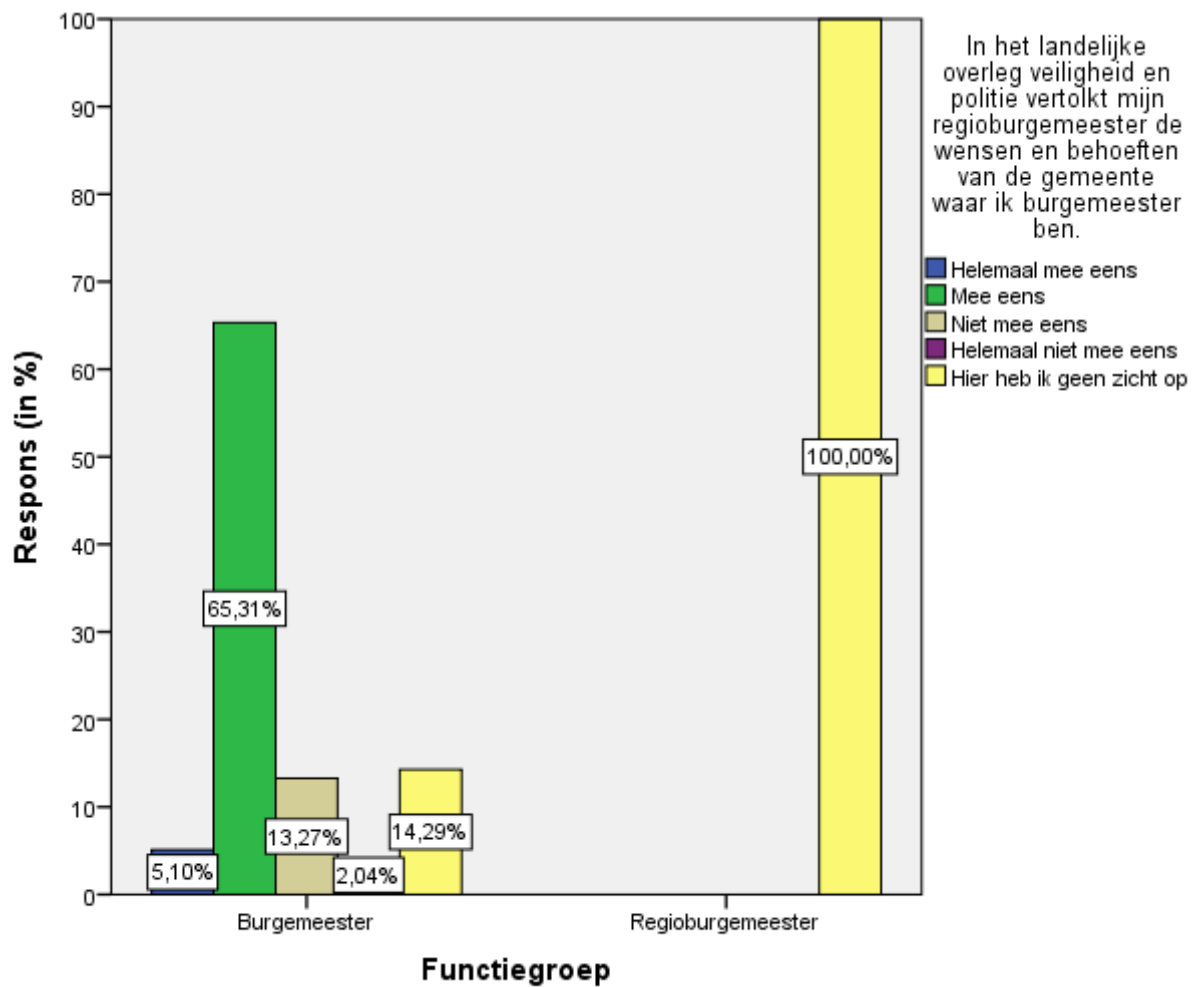
Figuur 84 Respons van (hoofd-) officieren van justitie op de stelling: *"In de begroting en beleidsstukken van de minister van veiligheid en justitie zie ik de wensen van het Openbaar Ministerie terug."*



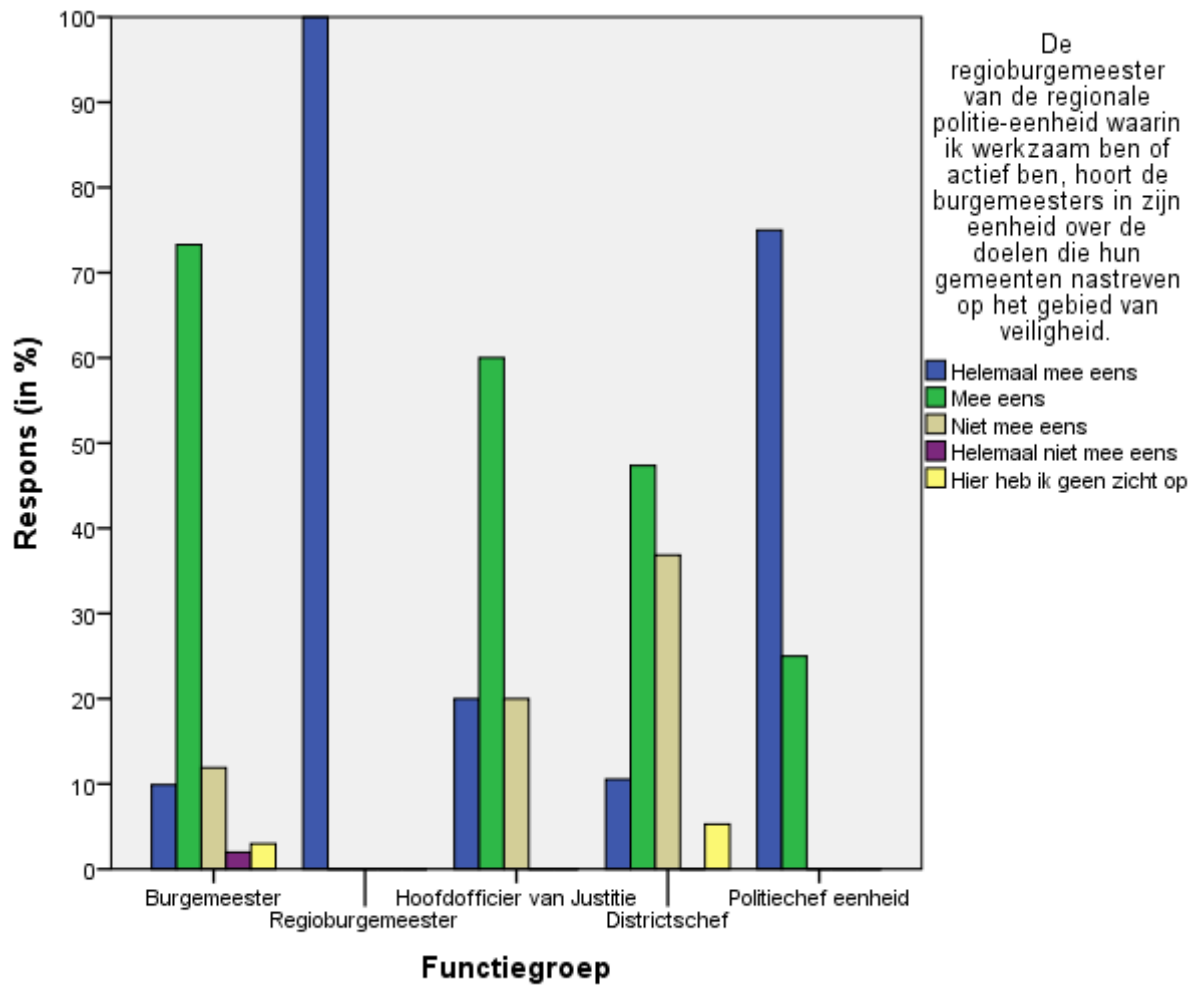
Figuur 85 Respons van (hoofd-)officieren van justitie op de stelling: *"De verdeling van de landelijke prioriteiten over de eenheden weerspiegelt de wensen van het Openbaar Ministerie."*



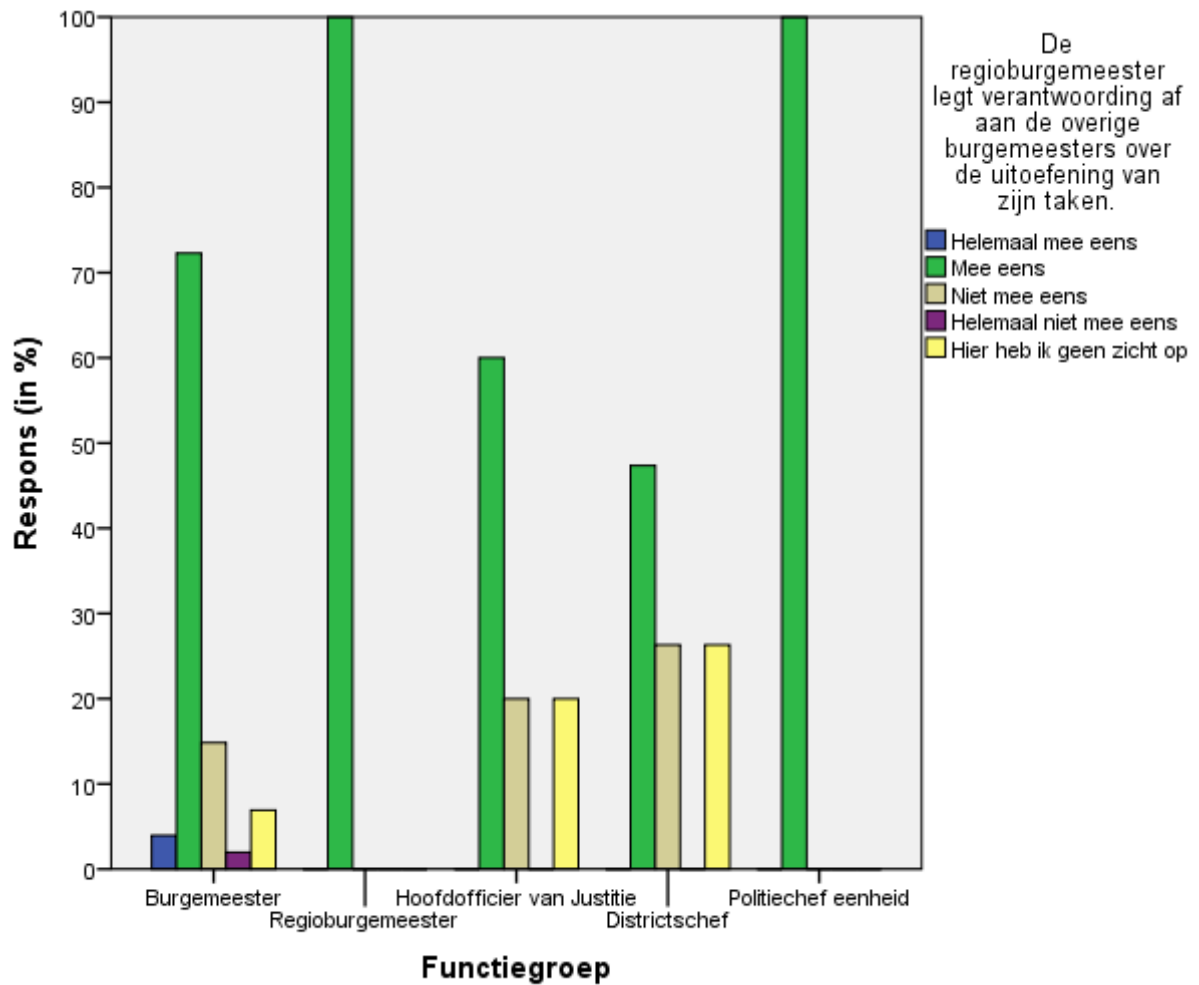
Figuur 86 Respons van (hoofd-)officieren van justitie op de stelling: *"In het landelijke overleg veiligheid en politie vertolkt mijn regioburgemeester de wensen en behoeften van het Openbaar Ministerie."*



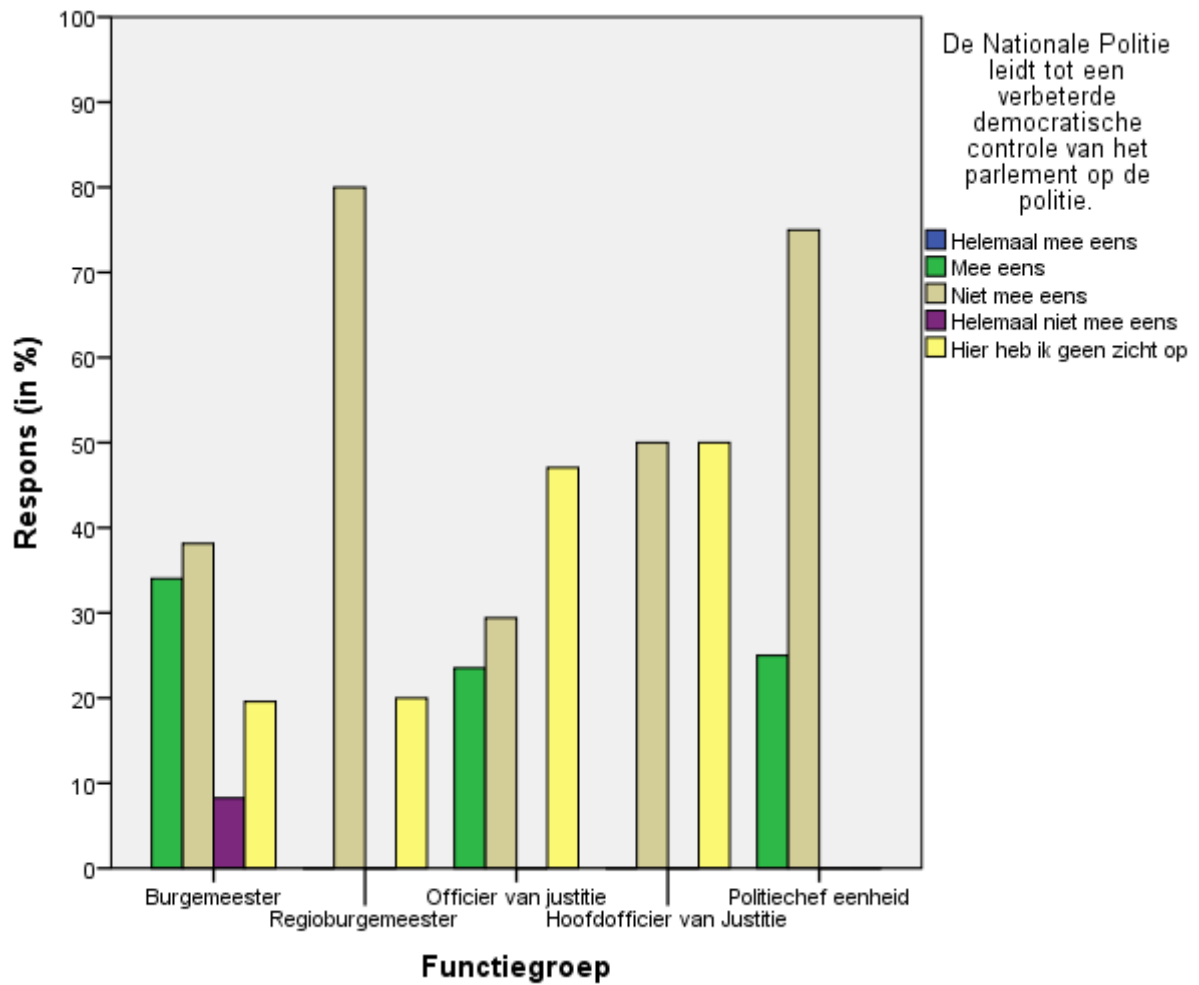
Figuur 87 Respons van burgemeesters en regioburgemeesters op de stelling: *"In het landelijke overleg veiligheid en politie vertolkt mijn regioburgemeester de wensen en behoeften van de gemeente waar ik burgemeester ben."*



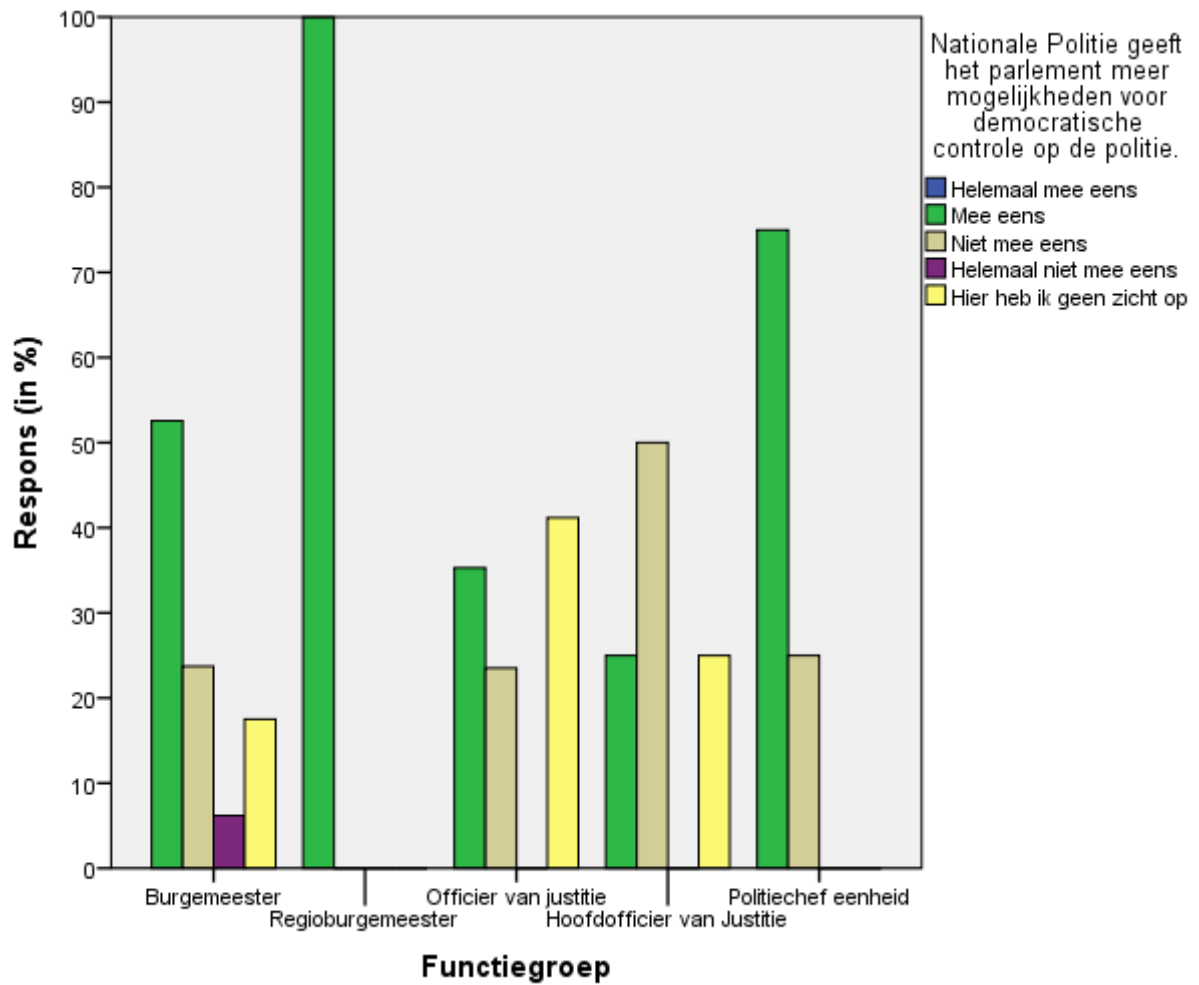
Figuur 88 Respons op de stelling: "De regioburgemeester van de regionale politie-eenheid waarin ik werkzaam of actief ben, hoort de burgemeesters in zijn eenheid over de doelen die hun gemeenten nastreven op het gebied van veiligheid," naar functiegroep



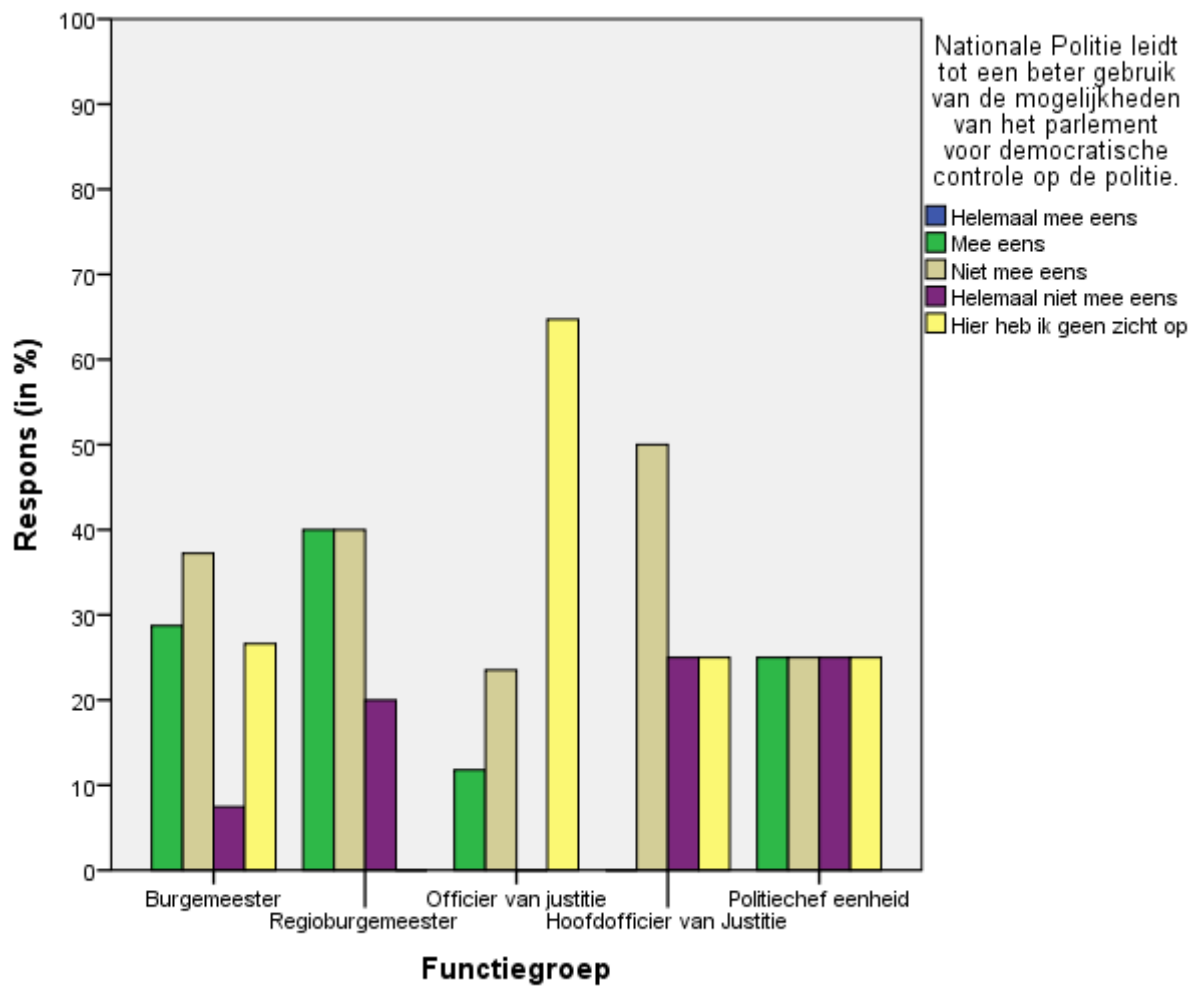
Figuur 89 Respons op de stelling: "De regioburgemeester legt verantwoording af aan de overige burgemeesters over de uitoefening van zijn taken," naar functiegroep



Figuur 90 Respons op de stelling: "De Nationale Politie leidt tot een verbeterde democratische controle van het parlement op de politie," naar functiegroep



Figuur 91 Respons op de stelling: "De Nationale Politie geeft het parlement meer mogelijkheden voor democratische controle op de politie," naar functiegroep



Figuur 92 Respons op de stelling: "De Nationale Politie leidt tot een beter gebruik van de mogelijkheden van het parlement voor democratische controle op de politie," naar functiegroep

6. CASUS ZEELAND -WEST-BRABANT

6.1. Beschrijving van de organisatie- en de governance-structuur ^{208 209}

6.1.1. Territoriale verscheidenheid

Het verzorgingsgebied van de regionale politie-eenheid Zeeland-West-Brabant (ZWB) wordt globaal begrensd door de Noordzee, (westen) de Zuid-Hollandse Eilanden en de rivier de Merwede (noorden), de grens met België in het zuiden en de gemeenten Waalwijk, Tilburg, Oisterwijk en Hilvarenbeek in het oosten. Het werkgebied van de eenheid omvat twee provincies: Zeeland en half Noord-Brabant, twee veiligheidsregio's, 39 gemeenten, ruim 1,5 miljoen inwoners. Het gebied is 180 km breed. Er zijn enkele grotere stedelijke kernen (Tilburg en Breda) en een aantal middelgrote steden en landelijk gebied. De provincie Zeeland, nu één politiedistrict, bestaat voor 40% uit water, eilanden en is hierdoor moeilijk infrastructureel bereikbaar. (Strand)toerisme en watersport, trekken daar jaarlijks 1,5 miljoen vakantiegangers waaronder veel jeugd en dubbel zoveel 'dagjesmensen'.

Twee zeehavens (Vlissingen en Terneuzen), een grote binnenhaven met industriegebied (Moerdijk) en een 6,6 km lange Westerscheldetunnel zijn andere bijzondere kenmerken van de infrastructuur van dit gebied. Verder is het Nationaal Park De Biesbosch met meer dan 200.000 geregistreerde bezoekers per jaar, met ook hier veel dag en watersportrecreatie, vrijwel geheel in deze eenheid gelegen. Daarnaast kenmerkt het gebied zich door enkele grote heide en bosgebieden met vennen in Midden en Zuid - west Brabant

Er is sprake van een intensief en druk internationaal vrachtverkeer dat gebruik maakt van het snelwegennetwerk met de drukke internationale grensovergang Hazeldonk. Daarnaast zijn er vele kleinere overgangen, met in totaal 140 kilometer aan landsgrens met België. Voor de politie betekent dit een intensieve, bijna alledaagse internationale samenwerking met de aangrenzende Belgische politiezones.

6.1.2. Organisatie

De leiding van ZWB bestaat uit de politiechef, een hoofd Operaties plaatsvervangend politiechef, een hoofd Operaties en een hoofd Bedrijfsvoering. Zij zijn verantwoordelijk voor

²⁰⁸ **Disclaimer:** Deze beschrijving van de organisatie is primair gebaseerd op de plannen die voor ZWB zijn geschreven en die deels wel, maar deels ook nog niet zijn gerealiseerd. Vanwege allerlei nog lopen ontwikkelingen niet mogelijk een volledig actueel beeld te schetsen. Immers, delen en de 'nasleep' als gevolg van Landelijk Functie Huis Nationale politie (LFNP-operatie), vacatures in het kader van het personele plaatsingsplan Nationale Politie en formatieve weeffouten in de organisatiestructuur (wel werk maar geen formatie) zijn nog steeds actuele en voortdurend aan wijzigingen onderworpen thema's.

²⁰⁹ Concept versie Beeldend werkingsdocument district- en basisteam ZWB, een illustratieve uitwerking voor de eenheid ZWB, door Drs. Kees v.d. Heijden, Tilburg versie 16-7-2014.

de totale politiezorg in deze regio. Daarnaast kent ZWB de volgende diensten en onderdelen: de dienst Operationeel Centrum (DROC), de dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO), de dienst Regionale Recherche (DRR), de dienst Regionale Operationele Samenwerking (DROS) en de regionale staf.

De regionale eenheid is onderverdeeld in vier districten (Zeeland, De Markiezzaten, De Baronie en Hart van Brabant) en is een geografische ingedeeld in werkgebieden van in totaal 12 basisteams. Deze sluiten aan bij de vier herkenbare bestuurlijke gebieden, Zeeland en de drie stedelijke agglomeraties in Midden en West Brabant: Roosendaal / Bergen op Zoom, Breda en omgeving en Tilburg en omgeving.



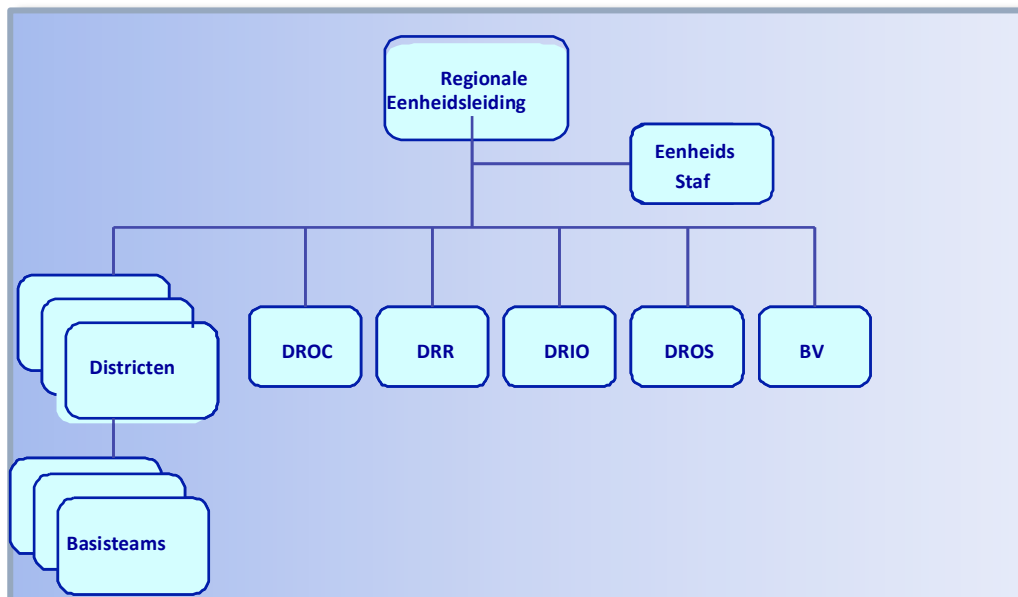
Figuur: Geografische gebiedsindeling politie-eenheid ZLDWB ingedeeld naar districten(4) en basisteams(12).

In totaal heeft ZWB per 2017 formatief de beschikking over 3485,7 fte ²¹⁰ . De feitelijke bezetting bedraagt echter 3521,6 fte²¹¹, waardoor er sprake is van een positief formatieverschil van 35,9fte. Tot de operationele sterkte van de eenheid worden naast de leden van de eenheidsleiding, een deel van de medewerkers van de staf, het personeel van de basisteams, de medewerkers van de vier districtelijke 'flexteams'(4 x 20 fte), het team hondengeleiders (36 fte), het haventeam Moerdijk (9 fte), een groot aantal medewerkers

²¹⁰ Dit is inclusief aspiranten (politiemensen in opleiding) Deze worden als volledige fte in de OS meegeteld. In de praktijk zijn zij gemiddeld ongeveer 35% van hun tijd inzetbaar in het operationele politiewerk. De formatie voor operationele sterkte bestaat dus uit opgeleid politie personeel én aspiranten. Eind 2016 zijn binnen de operationele sterkte van ZWB 196 aspiranten opgenomen (5,7 % van de totale operationele sterkte).

²¹¹ Formatie – Bezettingsoverzicht politie-eenheid Zeeland-West-Brabant per januari 2017. Bron: bevraging BVI-cognos.politie.local op 28 juli 2017

werkzaam in de diverse operationeel ondersteunende diensten en het personeel van de rechercheafdelingen op de diverse niveaus, gerekend.



Figuur: Ontleend aan Inrichtingsplan ZWB april 2012

Alle vier districten zijn voldoende robuust ingericht om de noodzakelijke operationele politiefuncties in te kunnen onderbrengen en het geheel te laten werken zoals in het goedgekeurde landelijke ontwerp is voorzien. Binnen ZWB was het bij de inrichting van de districten onvermijdelijk dat er één district²¹² zou ontstaan met een omvang van minder dan 500 fte. Er is wel uiteindelijk een harde ondergrens gehanteerd van 400 fte. Alleen zo was het mogelijk in ieder district ook een robuuste districtsrecherche in te richten, een flexibel team met een minimumformatie 20 fte te formeren en de incidentafhandeling vanuit de basisteams op een adequaat niveau te organiseren.

Het districtsmanagementteam bestaat uit de districtschef, de plaatsvervangend districtschef, de teamchefs van de basisteams en de teamchef districtsrecherche. De districtsleiding is eindverantwoordelijk voor het functioneren van het gehele district.

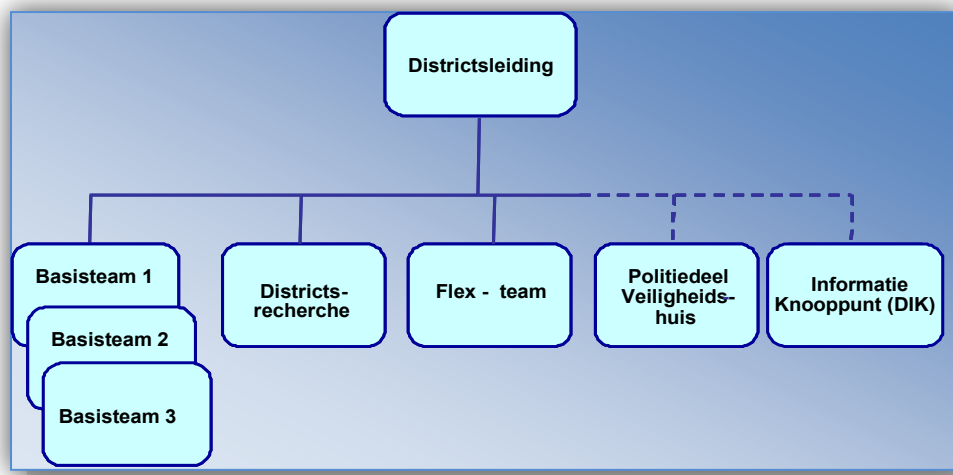
Elk district is verder organisatorisch ingericht met een districtsrecherche, een 'flexteam, een districtelijk informatieknooppunt (DIK) en de basisteams.

De districtsrecherche ondersteunt de basisteams bij hardnekkige, structurele veel voorkomende en ernstigere vormen van criminaliteit. In het bijzonder als deze door aard, complexiteit, vereiste specialistische deskundigheid of duur onderzoek, de capacitaire

²¹² Betreft het district de Markiezaten (Bergen op Zoom / Roosendaal) Aan dit district is de gemeente Tholen (provincie Zeeland) toegevoegd. Hiermee wordt afgeweken van het landelijk uitgangspunt dat districten en gemeenten dienen te liggen in dezelfde veiligheidsregio. De minister heeft deze afwijking in december 2012 met de vaststelling van het Inrichtingsplan ZWB, gefiatteerd.

mogelijkheden van het basisteam overstijgen. De districtsrecherche is onder andere belast met de aanpak en afhandeling van zogenaamde 'high impact crimes'(HIC) zoals overvallen, straatroven, woninginbraken. Ook worden de basisteams ondersteund op het gebied van de probleemgerichte aanpak van VVC en zorgt voor de bemensing van de Teams Grootschalige Onderzoeken.

Elk district beschikt over een flexteam van 20 fte, dat probleemgericht en informatie - gestuurd kan worden ingezet ter ondersteuning van de basisteams.



Figuur: Structuur indeling districten politie-eenheid ZWB²¹³

Vanuit de Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO) zijn bij de districten en operationele diensten informatieknooppunten (DIK's) ingericht. Zij zijn verantwoordelijk voor de operationele informatievoorziening en ondersteunen o.a. het briefingsproces in de basisteams.

In het basisteam krijgt de gebiedsgebonden politiewerk gestalte. Als 'specialismen' zijn binnen de basisteams de functionaliteiten wijkagenten, jeugdagenten, medewerkers dierenpolitie en rechercheurs voor de coördinatie en aansturing van de opsporingsfunctie VVC ingericht.

Vanuit de generale taakstelling voor de basisteams worden onder andere ook de kerntaken op het gebied van toezicht- en handhaving bij evenementen, voetbal, horeca en recreatie in samenhang uitgevoerd. De basisteams voeren de opvolging van zelf(standig) opgedane en gemelde spoedeisende prioriteitsmeldingen en (overige) meldingen uit. Basisteams zijn ook bezig met de aanpak van (huiselijk) geweld, slachtofferzorg,

²¹³ Inrichtingsplan politie Zeeland-West-Brabant, 2012

verkeerstoezicht, vreemdelingentoezicht, milieuhandhaving, uitvoering executietaken en korpscheftaken.^{214 215}

Daarnaast houden de basisteams zich bezig met opsporing en daarmee de incident- en probleemgerichte aanpak van veel voorkomende criminaliteit. Een basisteam beschikt over beperkte, op coördinatie en kwaliteitsbewaking gerichte, opsporingscapaciteit.²¹⁶

In ZWB is omwille van de te bereiken robuustheid, flexibiliteit en slagkracht van deze teams besloten de minimale sterkte per team van 100 fte vast te stellen. De 12 teams in ZWB worden qua omvang en samenstelling toegerust om zelfstandig de brede generieke taakstelling, zoals het landelijk inrichtingsplan dit beschrijft, uit te voeren. De formatieve sterkte van de basisteams in ZWB varieert feitelijk van tussen de 102 en 178 fte's.

Voor de bepaling van het aantal wijkagenten geldt landelijk als norm, dat op het niveau van de regionale eenheid gemiddeld één wijkagent op 5000 inwoners aanwezig moet zijn.²¹⁷ Dit leidt voor ZWB – op basis van bestuurlijke afstemming - tot de doelstelling om, eenheidsbreed 297,5 fte wijkagenten aan te stellen. De feitelijke geografische invulling van de wijkagentenfunctie vindt plaats op basis van omgevingsproblematiek. De verhouding waarmee de norm wordt toegepast, kan hierdoor in de eenheid variëren. Feitelijk zijn in ZWB de wijkagentenfuncties met 279 fte voor 95% vervuld²¹⁸.

6.1.3. Governance²¹⁹

Bij de start van de inrichting van de Nationale Politie in 2013 werd door het gezag bepaald dat het districtsniveau binnen het 'governance'-model voor de eenheid ZWB het niveau was waar de afstemming over prioritering en planning van de inzet van de politie het beste kan plaatsvinden.²²⁰ Op dit niveau kunnen capaciteitsvragen het meest efficiënt en flexibel worden afgewogen en beantwoord. Hier vindt ook de afstemming over de inzet van het

²¹⁴ Executietaken: heeft o.a. betrekking op taken ten behoeve van justitie zoals, uitreiken dagvaardingen, uitvoeren strafvonnis (o.a. innen geldboetes of aanhouden personen voor executie vonnis, uitreiken beschikkingen, innen van overige boetes enzovoort.

²¹⁵ Korpscheftaken = taken en bevoegdheden, die bij of krachtens de Flora- en Faunawet, de Wet Wapens en munitie, de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en de Wet explosieven voor civiel gebruik, aan de korpschef en door deze, in mandaat aan de politiechef, zijn opgedragen, evenals het toezicht op de naleving van deze bepalingen.

²¹⁶ Paragraaf gebaseerd op: Concept beeldendocument werking basisteam, door drs. C. van der Heijden Nationale politie, politie eenheid Zeeland-West-Brabant, eenheidsstaf, Tilburg 16-07-2014

²¹⁷ Het totale inwoneraantal van de 39 gemeenten in het bewakingsgebied van de politie-eenheid ZWB bedroeg medio 2012 circa 1.490.000 inwoners (Bron: CBS, 2012).

²¹⁸ Jaarverantwoording politie 2016 NP

²¹⁹ De beschrijving van de gezagssturing in deze paragraaf is gebaseerd op de afspraken bij de start van deze eenheid zijn gemaakt (2012). In de tijd heeft e.e.a. een ontwikkeling doorgemaakt. Dit leidde medio 2016 tot een ook formeel gewijzigde invulling van 'governance' van de politie in ZWB.

²²⁰ Gebaseerd op notitie: 'Governance- model' inrichting eenheid ZWB, juni 2011, door Hans Vissers toenmalig korpschef politieregio Midden en West Brabant en beoogd, later eerste politiechef van de politie-eenheid ZWB.

flexteam, de districtsrecherche en het indienen van eventuele verzoeken voor regionale ondersteuning plaats.

Op het niveau van de eenheid ZWB werd een veiligheidscollege onder voorzitterschap van de regioburgemeester ingesteld. Dit college bestaat uit alle burgemeesters van gemeenten binnen de regio, de hoofdofficier van justitie. Ook de politiechef neemt hier aan deel. Het veiligheidscollege - en via hen de gemeenteraden – wordt betrokken bij de totstandkoming van het regionale beleidsplan. Het veiligheidscollege dient verder in te stemmen met de formatie van de eenheid en eventuele wijzigingen hierin. Het veiligheidscollege levert een bijdrage aan de zorg voor integrale veiligheid in het werkgebied via thematische werkgroepen, (bijvoorbeeld hennep, overvallen of inbraken), door het uitwisselen van best practices en het ontwikkelen van aanpakken voor integrale gemeentelijke samenwerking met politie en OM. Het veiligheidscollege in ZWB vergaderde en vergadert nog steeds (circa vier keer per jaar

Daarnaast was (en is) er periodiek overleg tussen regioburgemeester, HOvJ, politiechef. Dit werd later uitgebreid met de bestuurlijke voorzitters van de districten. Dit overleg (dat fungeerde als dagelijks bestuur (DB) van het veiligheidscollege) vergaderde in principe in ieder geval vier keer per jaar, als voorbereiding op bijeenkomsten van het veiligheidscollege. Onderwerpen waren de integrale aanpak van onveiligheid, de samenhang tussen prioriteiten van het regionale beleidsplan (waaronder de nationale prioriteiten) en de lokale veiligheidsplannen, de planning van de inzet vanuit de districten en de capaciteitsverdeling binnen de districten. Voorts adviseert dit overleg de regioburgemeester bij de uitoefening van zijn taken en heeft het een coördinerende, stimulerende en adviserende rol.

Gezagsdriehoeken werden ingesteld op teamniveau. De twee grootste gemeenten in de eenheid, Tilburg en Breda, hebben een eigen gemeentelijke driehoek ingericht. De overige gemeenten hebben (driehoeks-) overleg op teamniveau met een afgesproken vergaderfrequentie en een gezamenlijk ambtelijk voorbereide agendering. Breda en Tilburg nemen hier doorgaans ook aan deel. Vanwege de beperkte capaciteit bij het OM werd er op voorhand van afgezien om voor de 37 andere gemeenten op gemeenteniveau driehoeksoverleg te houden. Wettelijk gezien zou dit wel kunnen. Burgemeesters hebben het recht om, in situaties waarin zij dit nodig achten, een lokale driehoek bijeen te roepen ("the right to call"). In de lokale driehoek is primair de teamchef, eventueel de districtschef en de gebiedsofficier aanwezig.

Binnen ZWB werd bij de start gekozen om waar mogelijk, zaken 'naar beneden' te organiseren. Lokale kwesties behoren toe aan de lokale gezagsdragers en het basisteam. Dit team kan meerdere gemeenten bedienen. De burgemeesters van de gemeenten binnen het werkgebied van ZWB hebben één vast aanspreekpunt bij de politie. Voor kleinere gemeenten is dat de teamchef, voor grotere gemeenten de districtschef.

In het regionale overleg tussen regioburgemeester, burgemeesters die districten vertegenwoordigen, politiechef en hoofdofficier van justitie, wordt beleidsmatig zoveel mogelijk ruimte gecreëerd om, op het schaalniveau van de districten, tot prioriteitsstelling

en (aanvullende) capaciteitsplanning te komen. Uiteindelijk gaan de burgemeesters in het district, de gebiedsofficier van justitie en de districtchef hier over.

Om deze bestuurlijke aansturing op districtsniveau gestalte te geven, werd een districtelijk afstemmingsoverleg gevormd.²²¹ Aan dit overleg nemen alle burgemeesters in het district, de gebiedsofficier van justitie en de districtschef deel. In dit overleg zijn in ieder geval de vijf in het regionaal veiligheidsplan geprioriteerde veiligheidsthema's, een permanent onderwerp van gesprek.²²² Vanuit een goede informatiepositie worden hier ook de specifieke integrale districtelijke veiligheidsthema's besproken, geprioriteerd en context gebonden aangepakt.

Het regionaal beleidsplan dient onder verantwoordelijkheid van de regioburgemeester tot stand te komen. De bedoeling is dit vanuit de veiligheidsprioriteiten in de gemeenten op te bouwen, rekening houdend met landelijke prioriteiten en regionale accenten.

De toedeling van operationele capaciteit dient plaats te vinden in jaarplannen die op dit regionale beleidsplan gebaseerd zijn. Op regionaal niveau wordt aangegeven welke capaciteit beschikbaar moet zijn voor de regionale opsporing (in het bijzonder high impact crimes, ondermijning), voor landelijke prioriteiten en regionale veiligheidsonderwerpen. Het jaarplan kent een opbouw vanuit de districten. Daar worden met inachtneming van landelijke en regionale prioriteiten capaciteitsafwegingen gemaakt. Hierbij wordt ook een relatie gelegd met de gemeentelijke inspanningen op veiligheidsterrein en met de planning van de voor de openbare orde relevante gebeurtenissen. Kortom, hier wordt de verdere prioritering bepaald in relatie tot de te leveren veiligheidsinspanningen van de gemeenten binnen het district.

6.1.4. Veranderingen in de governance-structuur vanaf halverwege 2016

Halverwege 2016 is de governance-structuur van ZWB ingrijpend gewijzigd, in aansluiting op de nota Herijking. De bedoeling was vooral om de bestuurlijke ('burgemeesterlijke') betrokkenheid bij het veiligheidsbeleid te vergroten. In de maart en juli vergadering 2016 ging het veiligheidscollege ZWB akkoord met het voorstel van de verbrede driehoek, maar niet na kritische, gedetailleerde inhoudelijke opmerkingen en discussies.

²²¹ Het districtelijk afstemmingsoverleg, ook wel DDO of districtscollege genoemd, vindt geen wettelijke basis in de Politiewet. In ZWB wordt het districtsniveau gebruikt voor afstemming over integrale veiligheid die het district aangaan en om de samenhang tussen de lokale, integrale veiligheidsplannen en de uitvoering daarvan te bevorderen. De burgemeester van veelal van de grootste gemeente is voorzitter van dit overleg. Verder is hij ook lid, namens het district, van het dagelijks bestuur van het veiligheidscollege. De regioburgemeester (al voorzitter district), de 3 burgemeesters van de 3 andere districten, de hoofdofficier van justitie, met de politiechef als adviseur, vormen dit DB. Samen vormen deze 4 burgemeesters ook de 'linking pin' tussen de politie-eenheid en hun collega's in gemeenten en districten.

²²² In het regionale integrale veiligheidsplan ZWB 2013-2014 betrof dit de thema's: woninginbraken, overvallen en straatroof(WOS), geweldsdelicten, criminele jeugdgroepen, georganiseerde criminaliteit en veiligheidsbeleving van burgers, Tilburg, 2012.

Het dagelijks bestuur van het veiligheidscollege werd omgevormd. Sinds 2016 is dit overleg qua invulling, inhoud en verantwoordelijkheidsverdeling gewijzigd en draagt de naam 'verbrede driehoek'. Formeel juridisch heeft deze driehoek echter geen wettelijke beslissingsbevoegdheid. Deelnemers aan de bijeenkomsten van de verbrede driehoek zijn, de regioburgemeester, de hoofdofficier, de politiechef, de voorzitters van de districtelijke driehoeken (doorgaans burgemeester grootste gemeente in het betreffende district, waarbij de regioburgemeester, gezien zijn al aanwezige voorzittersrol, voor zijn district wordt vervangen door een van zijn collega's).

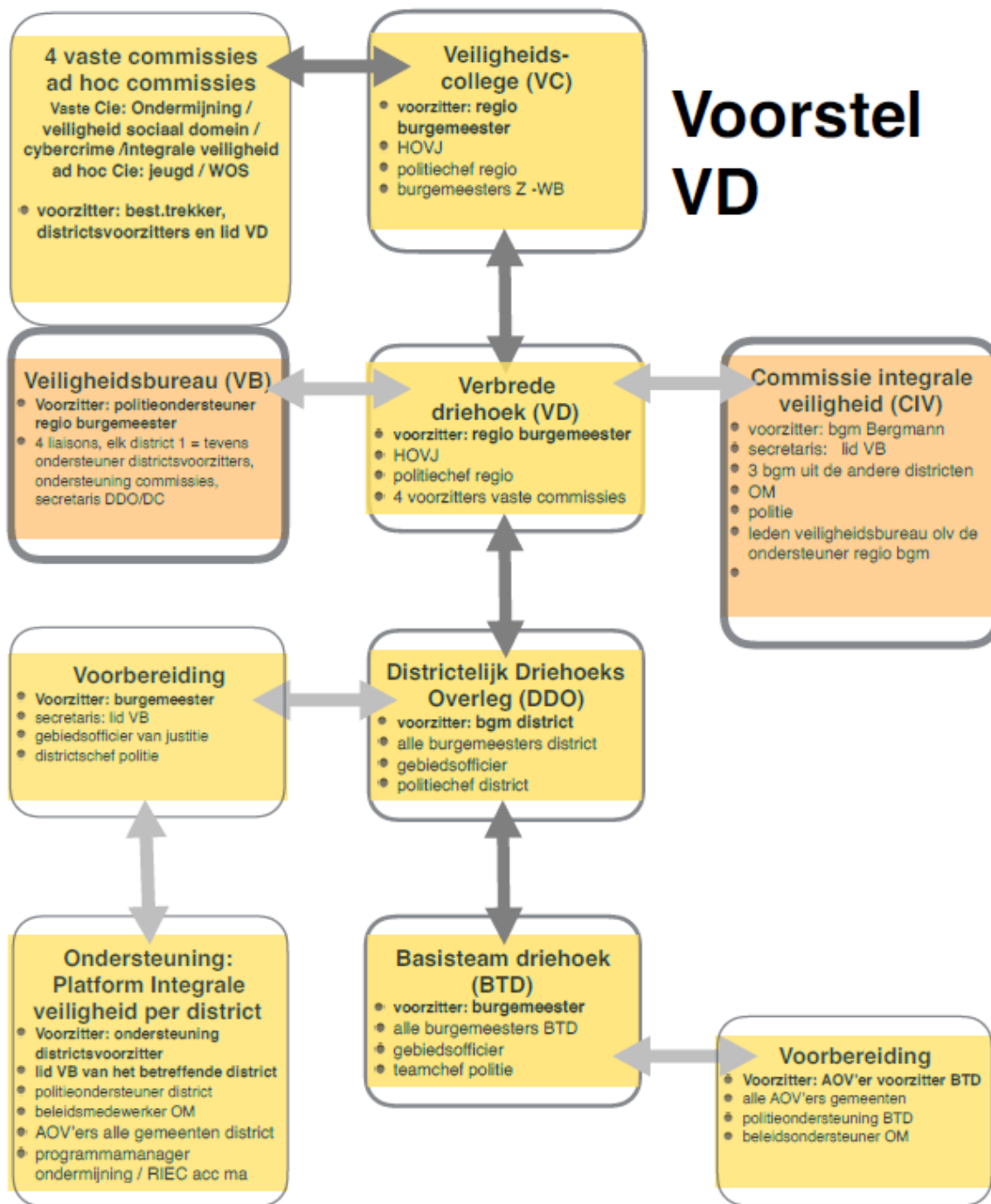
De burgemeesters die districten vertegenwoordigen hebben als bijzondere taak, de zorg voor terugkoppeling naar de collega-burgemeesters en gemeenten in hun district.

Een belangrijke andere aanpassing was de instelling van bestuurlijke commissies. In de regionale jaarschijf worden sindsdien meer specifiek de belangrijkste veiligheidsthema's benoemd. Dit zijn: ondermijning, veiligheid en sociaal domein, cybercrime en integrale veiligheid.

Elk thema werkt met een regionale bestuurlijke commissie onder leiding van een bestuurlijke trekker (burgemeester) die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van de aanpak van deze onderwerpen. De bestuurlijke trekkers fungeren als voorzitter van de commissies. Deze commissies bestaan verder uit een vertegenwoordigend burgemeester uit ieder (ander) district, een vertegenwoordiger van het OM en een vertegenwoordiger van de politie. Door deze commissies wordt de link tussen de eenheid en de vier districten geborgd.

De voorzitters van deze commissies hebben enkele belangrijke rollen. De voorzitters zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke taakopdracht van de commissie en zij fungeren als spreekbuis namens de eenheid op het betreffende onderwerp. De thema's van de bestuurlijke commissies worden regelmatig aan de orde gesteld in de verbrede driehoek en het veiligheidscollege. Dan worden de voorzitter en eventueel andere leden van de vaste of ad hoc commissie nadrukkelijk uitgenodigd om een bijdrage te leveren en aanwezig te zijn.

De taken van de commissie integrale veiligheid zijn het volgen van de veiligheidsontwikkelingen, het ontwikkelen van instrumentarium en strategieën, het uitvoeren benchmarks, voeden van de verbrede driehoek en meekijken met de ontwikkelingen en activiteiten in districten. Ook draagt deze commissie zorg voor een goede planning-en-control cyclus voor het regionaal beleidsplan, de jaarschijf en het jaarverslag. De commissie integrale veiligheid heeft een andere samenstelling. Zij bestaat naast de vier burgemeesters en de vertegenwoordiger van OM en politie ook uit de bestuurlijk(e) adviseurs van het nieuw op te richten veiligheidsbureau. Dit bureau wordt gevormd uit de (vier) (ambtelijke) bestuurlijk adviseurs en de adviseur van de regioburgemeester. Hun taak is het adviseren en ondersteunen de voorzitters van de districtelijke afstemmingsoverleggen (DDO of Districtscollege), het ondersteunen van de voorzitters van de vaste bestuurlijke commissies, het voeren het secretariaat van het genoemde districtelijke overleg en het fungeren als trekkers en bewakers van het integraal veiligheidsproces.



Figuur: schematisch overzicht governance - structuur ZWB per 2016

6.2. Bevindingen van het veldwerk

6.2.1. Samenstelling van de eenheid

De grenzen van de eenheid zijn getrokken met de herziening van de gerechtelijke kaart. Het resultaat kwalificeren enkele bestuurders in de eenheid nog altijd als 'territoriaal idioot'. Van politiezijde wordt opgemerkt dat aansluiting van Zeeland bij Rotterdam wellicht logischer was geweest, vanwege al bestaande vormen van samenwerking.

De eenheid is samengesteld uit de voormalige politieregio's Midden- en West-Brabant en Zeeland. Ook deze voormalige regiokorpsen waren nogal verschillend. Midden- en West-Brabant was een relatief groot korps dat meeding (en soms voorop liep) met allerlei ontwikkelingsprogramma's en zichtbaar was met presentaties op landelijke themadagen van de politie. Zeeland daarentegen was het allerkleinste korps, dat niet altijd meedeed in landelijke ontwikkelingen, ook door de ligging. Improvisatievermogen en een zekere eigenwijsheid waren kenmerkend voor het Zeeuwse korps, volgens een respondent, mede door het krappe budget en het tekort aan personeel. Daardoor was de zelfstandigheid van de politiemensen wel goed ontwikkeld, volgens een ander. Er is te veel water en het gebied is afgesloten naar België. Assistentie was moeilijk te krijgen. Dat laatste is veranderd met de komst van Nationale Politie, volgens een burgemeester.

Het 'eenheidsgevoel' bestond in de eerste fase van de nieuwe eenheid ZWB niet echt in het Zeeuwse. De neuzen stonden niet in dezelfde richting. Volgens een respondent zag men 'Brabant als een bedreiging' en overheerste het gevoel dat men werd ingelijfd. Dat kwam niet alleen door Nationale Politie. Het Openbaar Ministerie is vertrokken uit Zeeland en er is geen zelfstandige rechtbank meer. Er is veel werkgelegenheid verdwenen uit Zeeland. Het sentiment is: "We zijn onze zelfstandigheid kwijtgeraakt", volgens een respondent. En: "Naarmate de afstand tot Tilburg groter is, is er minder draagvlak voor wat er in Tilburg gebeurt." Deze houding werkt nog steeds door, maar er is wel een verschuiving zichtbaar. Vooral de (nieuwe) burgemeester van Middelburg – centrumgemeente in het Zeeuwse-, is bezig geweest om vooral ook de Zeeuwse burgemeesters aansluiting te laten vinden bij Brabant. Zijn voorganger stond niet echt bekend om zijn gezindheid tot samenwerken met het Brabantse.

Het is lastig samenwerking in zo een grote en diverse eenheid te realiseren. Hoe groter het gebied, hoe lastiger het wordt, volgens een respondent. In grote steden als Tilburg en Breda wordt de politie geconfronteerd met grootstedelijke problematiek. Deze gemeenten zijn dominant in Brabant, volgens een Zeeuwse bestuurder. In Zeeland bestaat een heel andere problematiek. Volgens een bestuurder heeft de politie hier wel gevoel voor. "We hebben een goede districtschef die daar gevoel voor heeft. In die plattelandsgemeenten vraagt het om een andere aanpak dan in het stedelijke. Dit vraagt wel heel veel inlevingsvermogen van de politie zelf."

6.2.2. Naar een andere governance-structuur: achtergrond

Halverwege 2016 is de governance-structuur van ZWB mede in aansluiting op de nota Herijking ingrijpend gewijzigd. Drijvende krachten hierachter waren de regioburgemeester en (vooral) zijn plaatsvervanger (de burgemeester van Breda). De regioburgemeester spreekt van *'het vullen van de gaten in de governance', het optuigen van hulpstructuren'*. Het bestuurlijk overleg op eenheidsniveau (veiligheidscollege) functioneerde onvoldoende. Er waren enkele bijeenkomsten per jaar, die gewijd waren aan het vaststellen van het eenheidsplan en het jaarverslag en enkele thematische bijeenkomsten. Het wegvallen van beheer op regionaal niveau maakte dat er minder gespreksstof was. Maar de belangstelling van burgemeesters was tanende vanwege de inhoud van de agenda en de lange reistijden, ondanks de wisselende locatie van de bijeenkomsten.

Bestuurlijke betrokkenheid op alle niveaus

Het idee achter de veranderingen was dat de slagkracht van gemeenten – niet alleen de kleine maar ook in meer algemene zin - vergroot moest worden, vooral voor een effectieve integrale aanpak van ondermijning. Ook de bestuurlijke betrokkenheid bij de politie en gezamenlijk werken aan veiligheid op het niveau van de eenheid, districten en basisteams, moest worden vergroot. Enkele keren per jaar een veiligheidscollege organiseren werd beschouwd als onvoldoende. Het zwaartepunt in de besturing van de politie moest komen te liggen op het niveau van de districten. Ook de politie is immers georganiseerd in districten (en teams). Dat sloot, volgens de regioburgemeester, het best aan op de lokaal-regionale schaal waarop een aantal veiligheidsproblemen (WOS, ondermijning, veelplegers) zich manifesteerden en waarop met succes werd samengewerkt (in de persoonsgerichte aanpak en in veiligheidshuizen). *"Het hangt ook een beetje met de geografie van de streek samen. Maar wij vinden dat we dat, gelet op de context waarin wij moeten werken een handige schaal is, omdat het nabijheid en betrokkenheid combineert met een aantal inhoudelijke strategieën die je op de schaal goed kunt betrachten. Maar het kan best in andere regio's anders liggen."* De kracht van de eenheid ligt in de districten, volgens een andere burgemeester.

Integrale aanpak ondermijning

De aanpak van ondermijning (de verwevenheid van georganiseerde criminaliteit met de bovenwereld) wordt gekenmerkt door een integrale territoriale benadering, waarin niet uitsluitend strafrechtelijk, maar ook bestuursrechtelijk en fiscaal in samenhang wordt opgetreden. Binnen de Taskforce Brabant-Zeeland²²³ werken Nationale politie, Belastingdienst, gemeenten en de Koninklijke Marechaussee samen om ondermijning tegen te gaan. Zo wordt fragmentatie in de veiligheidsketen voorkomen en kan goed worden samengewerkt (vgl. Noordanus, 2015). Op deze wijze wordt opgetreden als één overheid. Dit vergt netwerksturing. Het zwaartepunt hiervoor ligt volgens de regioburgemeester op districtsniveau, de districts driehoek, niet op lokaal of eenheidsniveau. De Taskforce richt zich

²²³Deze is breder dan alleen de eenheid Zeeland-West-Brabant. Ook de eenheid Brabant-Oost en de gemeenten in Oost-Brabant nemen hieraan deel.

op het zogeheten ‘negenluik’. Er zijn negen speerpunten benoemd waaronder hennep, synthetische drugs, wapenhandel die op het niveau van de eenheid worden aangepakt.

Binnen de eenheid ZWB is de bestuurlijke commissie Ondernijning in het leven geroepen, met als voorzitter de burgemeester van Breda. Hij is tevens voorzitter van de stuurploeg ondernijning in zijn district. Deze komt een maal per maand bij elkaar. Twee burgemeesters, een recherche-OvJ, de chef van de recherche, de plaatsvervangend districtschef, de programmamanager ondernijning in een district en het RIEC zitten erbij. Daar worden de methodes voor de aanpak van ondernijning en casuïstiek besproken. Ook capaciteitsvragen komen hier aan de orde. Voor weging van zaken op het gebied van ondernijning is het negenluik leidend.

Bestuurlijke commissies

Bestuurlijke commissies komen voort uit de veranderingen in de governance-structuur. Alle voorzitters van districts-driehoeken hebben een nieuwe bestuurlijke commissie gekregen, een portefeuille, zoals integrale veiligheid, ondernijning, cybercrime, veiligheid & sociaal domein. In de meeste commissies zitten ook andere burgemeesters. Vanuit elk district zit daar een burgemeester in, iemand van de politie en iemand van het Openbaar Ministerie. Daarnaast is er de commissie integrale veiligheid die een andere structuur heeft omdat dit een commissie is die zich bezighoudt met de governance zelf. Het moet de ‘linking pin’ zijn tussen de verschillende commissies. Deze commissie stuurt ook het veiligheidsbureau aan.

Op de achtergrond speelde onvrede bij de regioburgemeester en zijn plaatsvervanger over de wijze waarop bestuurders hun eigen rol invulden en hun verantwoordelijkheid onvoldoende namen. Veel burgemeesters van kleine gemeenten gingen naar het eenheids-(veiligheids-)overleg, zaten daar en gingen naar huis om vervolgens zaken te doen met hun eigen teamchef. Bestuurders moeten nu gecommiteerd worden aan bestuurlijke thema's, portefeuilles om zo betrokkenheid en gezamenlijkheid te creëren die het eigen gemeentelijke belang overstijgt.

Districtsdriehoeken

Daarnaast zijn portefeuilles ook van belang om ‘leven te blazen’ in de districtsdriehoeken en hier stof tot gesprek te hebben. Hierin zitten de burgemeesters van gemeenten binnen het betreffende district (waarvan een aantal ook een districtelijke portefeuille heeft waaronder de voorzitter), de gebiedsOvJ en de districtschef, soms vergezeld van teamchefs. Om burgemeesters (vooral van kleine gemeenten met weinig ondersteuning) in hun (nieuwe) rol(len) te faciliteren en de nieuwe governance-structuur te helpen implementeren, bestaat het voornemen op eenheidsniveau een veiligheidsbureau op te richten, waarin ambtelijke ondersteuners voor de districtsdriehoeken zijn ondergebracht. Dit bureau is bedoeld als een coproductie van politie en gemeenten, een soort zelfstandige, ‘ontkleurde’ entiteit.

6.2.3. Districtsniveau

Districtsdriehoek

Districtsdriehoeken komen ongeveer eens in de zes of zeven weken bij elkaar. In Zeeland is dit twee keer per jaar. Hierin zitten de districtsvoorzitter (burgemeester), andere burgemeesters, de gebiedsOvJ en de districtchef. Het district Zeeland kent twaalf

gemeenten die liggen binnen het teamgebied van drie basisteams. De Markiezaten, acht gemeenten met twee basisteams. De Baronie elf gemeenten (waaronder Breda) met drie basisteams en Hart van Brabant, acht gemeenten(waaronder Tilburg) met vier basisteams.

District A

In een van de drie districten die we in ons onderzoek hebben betrokken, is een grote stad en een fors aantal kleine(re) gemeenten. Sterkteverdeling en capaciteitstoedeling zijn belangrijke items in het district, evenals aanrijtijden in sommige delen van het gebied. Het is deels een groot, landelijk gebied. Alle teams in het district hebben capaciteitsproblemen. Het is verdeling van armoede volgens een ambtenaar Openbare Orde & Veiligheid.

Op het niveau van het district zijn gezamenlijke prioriteiten vastgesteld, namelijk 'high impact' crimes (woninginbraken, overvallen en straatroven). Deze zijn ook effectief teruggedrongen. Als lokale prioriteit zijn auto-inbraken toegevoegd. Bestuurders in het gebied zijn tevreden over de politie-inzet op deze extra prioriteit. *"Ik heb niet het idee dat de politie met hele andere dingen bezig is dan wij hebben aangegeven. Zij doen precies wat wij hebben geprioriteerd."* Volgens deze burgemeester wordt bestuurders ook gevraagd input te leveren voor het beleidsplan van de eenheid. Van de kant van de politie wordt gezegd dat de veiligheidsproblematiek in het gebied heel divers is. Landelijke prioriteiten passen er eigenlijk niet naadloos op. De problemen van de grote stad zijn van een andere orde dan die in de plattelandsgemeenten.

Het district heeft soms last van problemen met de capaciteit, bijvoorbeeld als uit ander districten gevraagd wordt capaciteit te leveren voor de zomermaanden in verband met het toerisme. *"Daar vinden wij als burgemeesters iets van. Wij hebben hier ook de Biesbosch, allerlei strandjes en jachthavens. We hebben hier ook toerisme. Ik heb altijd eerst een bezinningsmomentje. We zijn wel functioneel boos. Vervolgens de vraag waar we dit op welke wijze gaan aankaarten."*

Een ander issue in het district zijn de evenementen. De grote stad in het district profileert zich als evenementenstad en doet op grond daarvan een claim op politiecapaciteit. Andere gemeenten hebben ook lokale evenementen. In de districts driehoek zijn nu goede intenties afgesproken. Er wordt een gezamenlijke toeristische evenementenkalender gemaakt en gemeenten gaan zelf verkeersregelaars inzetten en bezien welke maatregelen ze zelf kunnen nemen. Een burgemeester: *"Maar, eigen autonomie, eigen bevoegdheid, ik ga mijn eigen ding niet afgelasten. Dat blijft knellen. Aan de voorkant geven we elkaar de hand, aan de achterkant vinden we het nog knap lastig. Dat is hier ook zo."*

De districtchef vindt dat landelijke prioriteiten soms voorrang moeten krijgen. Op nationaal niveau worden soms afspraken gemaakt die worden uitgerold naar eenheden en districten, bijvoorbeeld als het gaat om de opvang van vluchtelingen. Daar kan een districtschef niet onderuit. *"Ik kan wel hoog en laag springen en zeggen dat ik mijn handen vol hebben aan jihadisme of andere zaken die spelen in mijn gebied. Dan is het: maak verstandige keuzes, dit gaat voor. Natuurlijk word je van bovenaf aangestuurd."*

Vragen om extra politiecapaciteit van burgemeesters (voor bijvoorbeeld evenementen) worden door de districtchef voorgelegd aan de districts driehoek. Dat zijn soms moeizame

discussies. De politie streeft ernaar dat gemeenten veel zelf doen rondom evenementen. Daarnaast wil de districtchef conform het sturingsmodel in de eenheid redeneren vanuit capaciteit en samen problemen oplossen met districtelijke samenwerkingsverbanden, die over grenzen van teams gaan. Maar: *“Waar ik last van heb is dat kleine gemeenten in zo een groter districtelijk overleg met andere burgemeesters, niet tegen de burgemeester van de grote gemeente ingaan.”*

Kleine gemeenten willen wel capaciteit vrijmaken om de politie te ondersteunen, maar hebben er vervolgens problemen mee dat de vrijgespeelde capaciteit wordt ingezet in de grote stad. Deze boodschap wordt wel gedeeld met de teamchef, maar niet in de districts driehoek.

District B

In een ander district met ook een grote gemeente en een aantal kleinere, omringende gemeenten, vinden ook districts driehoeken plaats. Daar is weinig sprake van een spanningsvolle verhouding, maar eerder van saamhorigheid volgens de districtchef. Dat heeft te maken met de verhouding grote broer versus allemaal kleine broertjes. Ook de persoonlijke verhoudingen zijn goed. *“Kleine gemeenten hebben ook een relatief klein ambtenarenapparaat. Al jaren is het zo, ook in het vorige bestel, dat de grote gemeente niet te kinderachtig is om het voortouw te nemen. Zij werken heel veel dingen uit dat door anderen naadloos overgenomen kan worden.”*

De burgemeester van de grootste gemeente, tevens de regioburgemeester, vindt de samenwerking binnen het district van cruciaal belang. Het sluit aan bij vormen van samenwerking op de stadsgewestelijke schaal die al in ontwikkeling waren. *“Dit is wel een gebied specifiek verhaal, maar ik vond hier eerlijk gezegd betrekkelijk voor de hand liggen om het zo te organiseren. Nederland is groter dan de Randstad. Dus voor ons lag het wel voor de hand, maar ik verdedig het niet als het enige model. Dat maakt niet uit, als je maar effectieve driehoeksverhoudingen op andere schaalniveaus kunt organiseren.”*

De meeste gemeenten hebben integrale veiligheidsplannen met wensen en vragen om politiecapaciteit. Burgemeesters klagen wel eens over gebrek aan ruimte voor typisch lokale problemen. Maar in alle gemeentelijke veiligheidsplannen staan de nationale prioriteiten als belangrijkste prioriteiten genoemd. Volgens de districtchef is er nog steeds ruimte voor andere wensen en verlangens van het lokale bestuur. Het lokale integrale veiligheidsplan is hierin leidend. *“Dan ga ik meestal met zo een burgemeester in gesprek en vraag: vertel eens, wat zijn jouw andere prioriteiten dan die de minister stelt. En dan blijft het vaak stil. Ook zij willen dat woninginbraken, overvallen en straatroven worden aangepakt. Soms is er een lokale prioriteit, dat kan. Er is ruimte om daar op in te spelen. We kijken dan samen hoe we dat kunnen oplossen.”* Dat hoeft niet altijd de inzet van politie in te houden. Het kan ook een goed advies zijn.

Volgens de districtchef moet de teamchef de maximale ruimte hebben om hierin mee te kunnen bewegen binnen zijn mogelijkheden. *“Op districts niveau kijken we met elkaar of we niet tijdelijk die ene teamchef of die ene burgemeester kunnen helpen.”*

District C

Het districtscollege in dit district vergadert ook twee keer per jaar samen met wethouders zorg. In de vergaderingen komen onderwerpen aan de orde die gebiedsoverschrijdend zijn, dat wil zeggen, meer dan één van de drie basisteams in dit district raken.

De voorzitter van de districts driehoek zegt zich 'suf' te moeten overleggen over de inzet van politiecapaciteit, met zijn basisteams maar ook met de eenheid. Dat was overigens voor de Nationale Politie ook al zo. Qua organisatie vindt hij het niet beter geworden. *“De watercapaciteit brengen ze onder in Driebergen, nul water daar, heel slim bedacht. Wij moeten alles weer zelf gaan regelen en organiseren. We gaan er niet over, we moeten het wel los zien te peuteren.”*

De problematiek in zijn district is een hele andere dan in de grote gemeenten in Brabant, het vraagt inlevingsvermogen van de politie. *“In die plattelandsgemeenten vraagt het om een andere aanpak dan in het stedelijke. We hebben een goede districtschef die daar gevoel voor heeft.”*

Voorheen was dit district een zelfstandig regiokorps. Nationale Politie maakt het gemakkelijker ondersteuning te krijgen van andere eenheden, bijvoorbeeld in de zomer, als er veel toeristen komen. Vragen om extra politiecapaciteit moeten wel goed onderbouwd worden. Het vereist ook samenwerken met anderen en zelf actie ondernemen. Je moet er wel een verhaal bij hebben. *“Je kunt niet roepen dat je meer politie wilt. Dus onderbouwen wat het probleem is, wat er nodig is en wat je zelf doet. Het is niet alleen het politieverhaal, je moet ook samenwerken met anderen.”*

De reorganisatie die te weeg is gebracht door de Nationale Politie zorgt ervoor dat het overeind houden van contacten lastig is, als iedereen steeds verschuift naar een andere plaats.

Districten moeten volgens deze burgemeester in samenwerking met het OM zelf invulling kunnen geven aan het jaarplan van de eenheid. De sturing op de uitvoering moet per district uitgewerkt worden. Dat moet specifiek gebeuren bij de basisteams, want ook binnen de districten zijn er verschillen. *“Heel veel landelijke thema's die daar in staan zijn leuk voor de Randstad, voor hier minder. Jihadisme speelt hier maar in twee of drie gemeenten in de eenheid. We hebben maar één blik agenten, daar moeten we het mee doen. Als de minister zegt dat hij heel veel capaciteit gaat inzetten op jihadisme of cybercrime, dan wordt de spoeling op andere plaatsen dunner. Er komt niet meer politie bij op die manier.”*

6.2.4. Lokaal niveau: sturing

Alleen in de grote steden in de eenheid is er regulier periodiek lokaal driehoeksoverleg. In Tilburg vindt lokaal driehoeksoverleg plaats tussen de burgemeester, de districtchef en de gebiedsOvJ. Dit vindt wekelijks plaats op vrijdag. In Breda vindt dit minder frequent en onregelmatiger plaats tussen de burgemeester, twee teamchefs en de gebieds-OvJ. Dit is conform het model van de Nationale Politie. In kleinere gemeenten vindt lokaal driehoeksoverleg eigenlijk alleen plaats op basis van het 'right to call', als er zaken oppoppen

die afstemming nodig maken. Verder vindt het driehoeksoverleg plaats op het niveau van basisteams, dat wil zeggen met meerdere burgemeesters, de teamchef en de gebieds-OvJ. De burgemeester van Breda voert dus lokaal driehoeksoverleg, op het niveau van twee basisteams en op districtsniveau. Op lokaal niveau is er voorts frequent contact tussen burgemeester en teamchef, vaak in aanwezigheid van ambtenaren Openbare Orde & Veiligheid. Afgaande op de interviews, is dit het meest intensieve en frequente contact tussen burgemeesters en politie op lokaal niveau. Volgens een gebiedsOvJ *“zien burgemeester en teamchef elkaar wel vaker dan wij elkaar in driehoeksverband. Dan moeten ze er wel aan denken dat ze het OM niet vergeten. Dat gebeurt wel eens, dat ze niet of te laat denken van: oh ik had ook de officieren moeten betrekken.”*

Volgens de eenheidschef is er op lokaal niveau voldoende ruimte om eigen afspraken te maken. Daarnaast vindt hij dat ook de landelijke prioriteiten in de veiligheidsagenda voldoende afgestemd worden met het lokale gezag in het landelijk overleg. Het is niet allemaal opgelegd van bovenaf. Bovendien gaat het bij de landelijke prioriteiten om een beperkt aantal onderwerpen.

Hij is het oneens met burgemeesters die klagen over onvoldoende ruimte voor lokale afspraken. *“Ja, er is altijd te weinig politie. Ik kom iedere dag volop menskracht tekort om alle dingen te kunnen doen die op mijn bordje komen. Daar geven ze in de veiligheidsagenda dingen aan mee, zoals terreur en vluchtelingen. In de eenheid worden de burgemeesters ook daadwerkelijk betrokken bij aanvullende afspraken. Wij hebben ook een buitengewoon thema in deze eenheid; de ondermijningsaanpak. Als je ziet hoeveel tijd en prioriteit we daaraan geven, dat is enorm. Ik vind het een rare vermenging als je die krapte op het bord legt van de Nationale Politie alsof de schuld van de Nationale Politie is. Ik was en ben voorstander van de Nationale Politie. Het brengt ons veel goeds.”*

District A

Binnen dit overwegend landelijke district is er een grote stad waar lokaal driehoeksoverleg plaatsvindt. Daar is er frequent overleg tussen de gemeentelijke staf OOV, de burgemeester en de politie. De kleine gemeenten die een basisteam delen hebben circa eens in de zes weken bilateraal overleg met hun teamchef, soms met twee gemeenten tegelijk. Per week spreekt de teamchef roulerend met een andere burgemeester of andere burgemeesters. Daarnaast is er het, zoals gezegd, overleg in de districtelijke driehoek, dat ongeveer eens in de zes tot zeven weken plaatsvindt.

De burgemeester van een kleine gemeente vindt de informatievoorziening door de politie achteruit gegaan. Het basisteam werkt met het protocolmodel dat de Nationale Politie hiervoor heeft ontwikkeld. Dat bevat vooral overzichten en analyses per gemeente, de woninginbraken, straatroven en overvallen, de jeugdoverlast en geweldsdelicten ook met kaartjes en ‘balletjes’ waar de meeste zaken spelen. Deze overzichten worden in het teamdriehoeksoverleg (TDO) en het districtelijk driehoeksoverleg (DDO) iedere keer besproken. Het gaat hier niet om zachte informatie maar om ‘harde’ feiten en cijfers. Vroeger kreeg de burgemeester de weekmutaties, waar vaker meer achtergrond over

gebeurtenissen in vermeld stond. Dat gebeurt niet meer vanwege mogelijke privacygevoeligere informatie. Die bevatten wel zachte en waardevolle informatie die het mogelijk maakte om verbanden te leggen. Maar nu krijgt de burgemeester alleen een adres, achternaam of persoonsnummer, maar geen personalia. *“Onze gemeente is nog zo klein dat je veel mensen kent, niet iedereen. Dat was voor ons vaak wel de link: dat is weer die en die straat, dat nummer en die vrouw die altijd loopt te gillen die naar beneden is verhuisd. Daar konden wij ook nog wel eens wat mee, omdat je weet om wie het gaat. Maar ook omdat je weet dat er meer aan de hand is en je daar dan op in kunt spelen.”*

De burgemeester heeft dit aangekaart bij de teamchef, die toezegde het intern te zullen bespreken. In het overleg met de teamchef wordt wel desgevraagd zachte informatie verstrekt, maar alleen als er nadrukkelijk om wordt gevraagd.

De burgemeester is teleurgesteld over het sluiten van het plaatselijke politiebureau. Daarvoor komt een steunpunt terug. Het aantal vrijwilligers is, mede hierdoor, teruggelopen. *“De dienstverlening aan mijn inwoners is tot nu toe niet verbeterd. Het is verder op afstand komen staan. Aangiften moet je doen 8 km verderop. Ook de wijkagenten zijn minder in de wijk te zien, omdat ze ook op de noodhulp worden ingezet.”* Het aantal wijkagenten is meer dan de landelijke norm, maar in een groot en uitgestrekt gebied zoals in dit district heeft dat niet zo veel betekenis. De gemeente heeft twee BOA's aangesteld om te compenseren voor die zaken waar de Nationale Politie geen tijd en prioriteit meer voor heeft. *“Wij zagen vroeger bijvoorbeeld dat de politie nog bekeuringen uitschreef voor foutparkeren of als mensen die hondenpoep achterlieten, de kleine ergernissen. Dat doen ze gewoon niet meer. Maar die ergernissen blijven wel bestaan maar worden niet opgepakt. Vandaar de BOA's.”*

De formatie van de politie binnen de gemeente is eigenlijk te krap. Op papier klopt het, maar dat komt vooral omdat de studenten volledig in de formatie van het team meetellen. Vanwege de sleutel die wordt gehanteerd krijgen de steden relatief meer capaciteit. In Brabant is dat niet helemaal terecht. Veel crimineel geld wordt verdiend in het agrarisch deel van Brabant. *“Je kunt hier kweken wat je in de stad wilt verkopen. Maar hier hebben wij met zijn allen last van. Als je die structuren wilt doorknippen, moet je aan beide kanten investeren.”* Eenzelfde redenering gaat op voor de Biesbosch, het water, met recreatieproblematiek en ondermijning. *“In de Biesbosch zijn wapens aangetroffen op boten en niet de lichtste. Ook zijn er hennepkwekerijen aangetroffen.”*

De burgemeester heeft er begrip voor dat de politie aandacht besteedt aan andere zaken, zoals ondermijning. Ook in deze gemeente zijn er zaken op gebied van ondermijning (RIE-cases). Maar daardoor vallen er gaten in het reguliere politiewerk. *“De capaciteit die wij als gemeente krijgen toebedeeld, wordt niet ingezet voor reguliere politietaken. Bij een grote ondermijningszaak valt er een gat in de reguliere bedrijfsvoering. Dat wordt nu niet gecompenseerd. Onze regioburgemeester doet hiervoor een uitgebreide lobby op landelijk niveau.”* Volgens deze burgemeester heeft de politie gaandeweg zicht gekregen op de ontwrichtende werking van ondermijning en daar prioriteit aan gegeven, waardoor de politie veel meer werk heeft gekregen. En daar is de formatie niet op aangepast. Hier is deze

burgemeester het wel mee eens. *“Ik heb liever dat de politie zich bezighoudt met ondermijnende criminaliteit en grote criminelen en het terugdringen van woninginbraken. Dan zet ik zelf wel een BOA in. Als ik moet kiezen, doe ik het zo.”*

De teamchef in dit gebied is van mening dat de formatie van zijn team tekortschiet voor het kunnen uitvoeren van alle werkzaamheden. Er zijn minder politiemensen beschikbaar voor het kunnen uitvoeren van de incidentafhandeling. Daarvoor is gewoon meer personeel noodzakelijk. In de buitengebieden worden de aanrijtijden niet gehaald. Daarnaast moet het team capaciteit leveren aan andere onderdelen, als tijdelijke tewerkstelling, zoals het afpakteam van ondermijning, het hennepteam en andere. Ook zijn er relatief veel nachtdienstonthefingen vanwege de leeftijd van oudere medewerkers. Wijkagenten worden noodgedwongen ook ingezet in de noodhulp. *“We zijn feitelijk met te weinig mensen. En onze districtsleiding en eenheidsleiding zeggen dan dat je creatief moet zijn en rond moet kijken.”* Het gaat volgens deze teamchef ten koste van het gebiedsgebonden werken. *“Wijkagenten worden eigenlijk ingezet om alles op te vullen. Ik had ze liever in de wijk gehad voor die 80%, maar dat redden we niet. We halen niet eens 50%. Dat heeft te maken met het feit dat ik mijn leveringen niet terug kan halen.”*

Burgemeesters willen met een zekere regelmaat met de teamchef in discussie over de capaciteit en de toedeling daarvan. Zij proberen met hem afspraken te maken buiten de districts driehoek om. Dat plaatst hem in een lastig parket. De burgemeesters gaan niet meer over het beheer en de capaciteit. Sterktetoedeling wordt immers landelijke vastgesteld, op basis van vaste rekenformules. Dit leidt tot spanningen. Burgemeesters zitten soms nog in hun oude rol, toen ze er nog ‘over gingen’. Soms proberen ze, omdat ze het gevoel hebben dat ze niet worden gehoord c.q. bij de team- of districtschef niet hun zin krijgen, rechtstreeks zaken te doen met de eenheidsleiding en passeren ze de teamchef. *“Laatst bezocht ik een burgemeester in verband met de voorbereidingen op de viering van het komende Oud en Nieuw. Hij zegt tegen mij: ‘Ik heb gisteren met de eenheidschef gesproken, en we hebben dit en dat afgesproken’. Ik zeg: ‘dat is goed, ik stap dan op en dan ben ik weg. Als jij het geregeld hebt, dan ben ik weg.’ Volgens mij moet hij met ons in gesprek en niet met onze politiechef Hans Vissers. Dan voel je meteen dat spanningsveld.”* De eenheidschef moet er volgens hem kennelijk aan te pas komen om iets voor elkaar te krijgen, terwijl het resultaat vervolgens beperkt blijft omdat met het grote geheel rekening moet worden gehouden.

Het blijft volgens de teamchef nog steeds mogelijk de focus te houden op prioriteiten die zijn benoemd in lokale veiligheidsplannen. Dat moet ook wel. *“Je moet altijd iets extra's doen voor die burgemeester, al is het maar iets heel kleins. Je kunt hem niet negeren.”* Maar dat geldt niet voor alle problemen. Jeugdoverlast en drugsproblematiek, ondermijning krijgen prioriteit. *“Sommige dingen doen we wel, maar andere dingen niet. Er zijn ook zaken waar we gewoon nee tegen zeggen. Dat kan niet of het is niet haalbaar. Het bestuur reageert dan furieus. Ik heb het idee dat ze binnenkort afscheid van ons gaan nemen of het vertrouwen in ons opzeggen, omdat we gewoon eerlijk zijn. Prachtige plannen, maar niet haalbaar.”*

Gemeenteraad

De burgemeester van de grootste gemeente in dit district informeert de raad eens in de zoveel tijd over veiligheid, politie en ondermijning. De raad is vooral gericht op de zichtbare

criminaliteit en voert discussies over wijkagenten. Ondernijning krijgt minder aandacht. Mede om die reden is deze burgemeester niet langer voorstander van de gekozen burgemeester. *“Vanuit ondernijningsperspectief ben ik ervoor, dat we echt moeten borgen dat de onafhankelijkheid van het burgemeesterschap gehandhaafd blijft. Een gekozen burgemeester is kwetsbaar.”*

De gebiedsOvJ constateert dat de raad soms problemen signaleert en onder de aandacht brengt van de burgemeester en dat er dan een extra driehoek wordt gehouden, bijvoorbeeld als het gaat om drugsonderwerpen of jeugdoverlast die in een bepaalde straat de kop opsteken. *“Dan wordt zo’n burgemeester of teamchef gewoon direct aangesproken door een burger en ja dan, gaat er bij een burgemeester meer leven. Daar-krijgen wij wel eens mee te maken.”*

De burgemeester van een kleine gemeente voelt zich bij de aanpak van onveiligheid gesteund en ondersteund door een actieve en assertieve gemeenteraad ‘die bovenop’ het onderwerp veiligheid zit. De raad heeft geld uitgetrokken voor een doorlichting van bedrijventerreinen op hennepkwekerijen en synthetische drugs. Ook werden twee BOA’s gefinancierd. De raad vond het wel jammer dat de politie zo weinig op straat was, volgens de burgemeester. De burgemeester informeert de raad ook actief. *“Ik vind dat onze gemeenteraad echt zijn verantwoordelijkheid neemt en voor mij een hele serieuze gesprekspartner is. Ik kan mijn zorgen openlijk delen als het gaat om het wegvallen van het politiebureau, het opnieuw inrichten van het steunpunt, de vrijwilligers. Er is niets dat mij raad op dit punt niet weet, behalve de mutaties en de zaken die privacygevoelig zijn.”*

De districtchef stimuleert dat teamchefs met een zekere regelmaat in gesprek gaan met de gemeenteraad of raadscommissie. Dat gebeurt op zich ook wel. Ze worden uitgenodigd, bijvoorbeeld via de burgemeester of nodigen zich zelf uit om te praten over een bepaald thema. Maar gemeenteraden spelen een marginale rol. Dat is ook het gevoel in de districtsdriehoek. *“De gemeenteraden zouden een meer fundamentele rol zouden moeten spelen in aangeven wat er leeft in de samenleving en hoe zij kijken naar de problemen in dorpen en opgeteld in het district.”*

Volgens een teamchef treedt hij incidenteel – bijvoorbeeld na een driehoeksoverleg - op in de gemeenteraad, om uitleg te geven over de analyse van een jeugdgroep. Voor de aanpak van zo een groep ligt de regie immers bij de gemeente. Eerder gaf de teamchef een presentatie over het verdwijnen van het plaatselijke politiebureau en de achtergronden daarvan. *“Wat je voelt is, dat raadsleden het idee hebben dat ze de invloed of de macht kwijt zijn op een bepaald punt. Je voelt wel een spanningsveld. Ze zijn een beetje onmachtig geworden door de komst van de Nationale Politie. Eigenlijk zijn ze daar niet gek op. Eigenlijk willen ze het voor hun mensen regelen. Dat begrijp ik hartstikke goed.”*

District B

Anders dan in steden als Den Haag, Rotterdam en Amsterdam, zit in de grote gemeente in dit district niet de (plv) eenheidschef in de driehoek maar de districtschef. Ook niet de hoofdofficier maar de gebiedsOvJ. De burgemeester: *‘Nee, nee, waarom zou ik dat met de*

eenheidschef doen? Die zit in wat wij 'de Pettenflat' noemen, omringd door een hoeveelheid hofbureaucraten. Hij doet zijn werk goed, maar het moet lokaal zijn. Dat moet je niet afkaarten op zo'n schaalniveau. Dat doe je dus met elkaar op een lager territoriaal niveau. Het grote werk doe je natuurlijk wel inhoudelijk met die regiochef, en als het gaat om de functioneren van de eenheid in totaliteit idem dito."

De eenheidschef is van mening dat de lokale inbedding echt goed voor elkaar is in de eenheid. *"Ik krijg er van het bestuur ook nooit weerwoord op. Ik zeg ook altijd tegen ze, dat ze niet alleen maar in Den Haag moeten gaan roepen dat het niet goed gaat en dat die lokale inbedding niet op orde is. Ik vraag ze dan ook het volgende; als het niet op orde is, dan wil ik het weten. Dat doe je eerst bij de teamchef of de districtschef. Als je dan nog steeds het gevoel hebt dat het niet goed gaat, dan moeten ze mij bellen en dan gaan we dat oplossen. Dit is dus gewoon niet aan de orde. De burgemeesters worden prima geholpen."*

Wel vindt hij de basisteams te groot. Het lukt politiemensen niet om in zo'n groot gebied overall evengoed lokaal georiënteerd zijn. Een oplossing is het opdelen van een groot basisteam in clusters. Dat gebeurt hier en daar al.

De districtchef is van mening dat de landelijke prioriteiten ook de lokale problemen zijn. Daar zit weinig licht tussen. Maar het kan voorkomen dat als een teamchef met een burgemeester aan tafel gaat zitten, er dan andere wensen zijn. De teamchef moet volgens de districtschef de maximale ruimte hebben om hierin mee te kunnen bewegen binnen zijn mogelijkheden. *"Op districtsniveau kijken we met elkaar of we niet tijdelijk die ene teamchef of die ene burgemeester kunnen helpen."* Er is volgens hem altijd wel ruimte om aan andere meer lokale problemen te werken, maar alleen als de landelijke prioriteiten op orde zijn. *"In alle gemeentelijke veiligheidsplannen staan de nationale prioriteiten als belangrijkste prioriteiten. Alleen, wat we doen als er een lokaal probleem wordt toegevoegd, gaan we kijken wat er daar nodig is."*

Teamchefs in de grootste gemeente in dit district vinden dat het gebiedsgebonden werken onvoldoende uit de verf komt. Dat heeft te maken met capaciteit. *"Als je een klein team bent, heb je veel mensen nodig om aan de basiseisen te voldoen. Daar gaat veel capaciteit in zitten. Dan houd je relatief weinig over."* Het gebied dat hun teams moeten bedienen is geografisch groot, zo groot dat er nauwelijks affiniteit en deskundigheid in de wijk wordt ontwikkeld. Daarom hebben zij hun teams opgedeeld in clusters, wijkeenheden van 15 tot 20 medewerkers, gekoppeld aan een deel van het teamgebied.

Er zijn voldoende wijkagenten, als de expert-wijkagenten erbij worden opgeteld. Een inbraak, overval, straatroof of WOS-feit heeft prioriteit in deze gemeente. Elk team moet op specifieke tijden een eenheid op straat brengen om zich hiermee bezig te houden. Dat werkt goed in dit gebied. Maar die eenheden zijn inmiddels teruggetrokken omdat het betekent dat de wijkagent steeds meer wordt ingezet voor dat soort diensten en voor noodhulpdiensten en niet voor hun wijkagentenwerk. Nu ligt de prioriteit bij het uit dienst houden voor dit soort activiteiten van de wijkagent. Ook wordt de wijkagent vrijgesteld van werkzaamheden op het gebied van veelvoorkomende criminaliteit (vvc-team). *"Maar het betekent dus dat we naast noodhulp heel weinig andere dingen kunnen doen. Mijn*

omgevingsmanager zegt: ik zie je wijkagent nooit in de wijk. Het is ook frustrerend voor de wijkagent zelf.”

Gemeenteraad

De gemeente heeft een stevig budget over voor veiligheid. Dat ziet de burgemeester ook in andere gemeenten binnen de eenheid. Dit is een soort beweging geworden in het lokaal bestuur. Het is volgens hem meer dan alleen verbale betrokkenheid. Hij is hier positief over. *“Ik zie dus eigenlijk door Brabant heen meer aandacht, menskracht en centjeskracht voor het veiligheidsbeleid. Ondernijning springt daar een beetje uit. Dat vind ik niet verkeerd.”*

Teamchefs vinden dat raadsleden een grotere afstand ervaren tot de politie, omdat hun invloed minder is geworden. Overigens komen zij niet bij raadsvergaderingen. De keren dat zij er wel bij waren, zaten ze er voor spek en bonen bij. *“Als de raad vragen heeft over veiligheid, komen ze terecht bij een van de beleidsadviseurs van de gemeente.”*

Raadsleden vinden ondernijning het grootste veiligheidsprobleem in hun gemeente. Hun burgemeester beschouwen ze als een autoriteit op dit gebied, ook op landelijke niveau. *“Hij is een verbindende figuur, heel actief en geniet brede steun. Hij durft zijn nek uit te steken.”* Hij wordt beschouwd als open over behaalde resultaten *“Wij vragen daar soms ook naar, en die krijgen we dan ook direct. Dat geeft ook veel vertrouwen. Overigens is dat meestal nadat de AD-Veiligheidsmeter uit is gekomen.”* De politie verschijnt een enkele keer in de raad voor een presentatie of een informatiebijeenkomst.

De beperkte capaciteit van de politie in de gemeente vinden gemeenteraadsleden wel een probleem. *“Ik weet niet of wij daar invloed op hebben. Dat is een probleem van de landelijke politie. De burgemeester zou flexibeler moeten kunnen schuiven met mankracht. Daar lopen veel burgemeesters hier tegen aan.”*

District C

Volgens de ‘districtsburgemeester’ en de districtschef is het meest belangrijke overleg dat tussen de teamchef en de burgemeester (plus medewerkers OO&V) dat veelal wekelijks plaatsvindt. *“Daar worden de zaken gedaan. Daar worden ze maximaal geïnformeerd.”*

Een lokale driehoek wordt veelal bij elkaar geroepen als er incidenten zijn te voorzien en is primair operationeel gericht. Bijvoorbeeld, in een lokale driehoek worden de maatregelen besproken om mogelijke incidenten aan te pakken als gevolg van de ramadan, als groepen jongeren ’s avonds en ’s nachts op straat zijn. Hierbij worden ook de BOA’s ingezet.

De norm van één wijkagent per 5000 inwoners vinden zowel bestuur als politie niet nodig. Er zijn altijd te weinig mensen, dat is een gegeven. *“Je moet dus maatwerk leveren. Een deel maken we los als wijkagent en daar maken we een thema-agent van. Wijkagenten zijn niet alleen verantwoordelijk voor hun eigen wijk. Die moeten dus ook weten wat de andere collega in de andere wijk doet. Je moet elkaar kunnen vervangen. Dit kan niet met 1 op 5000, leuk politiek bedacht. Ons maatwerk past. Wijkagenten moet je laten doen waar die voor is. Hij moet verbindingen leggen.”*

6.2.5. Lokaal niveau: verantwoording.

De voorzitter van een districts driehoek (burgemeester) vindt dat de gemeenteraad zich moet richten op wat zij ziet als de hoofdlijnen van het veiligheidsbeleid, niet op politiecapaciteit. Hoe en hoeveel capaciteit wordt ingezet, daar gaat de raad niet over. Dat wil de raad wel. *“Ik vind dat zij breder moeten kijken. Zij moeten wel door mij gevoed worden, als het gaat om wat er speelt. Daarna is het aan mij hoe ik dat ga organiseren.”*

De gebiedsOvJ vindt dat de gemeenteraad soms fel is, maar wel op de goede onderwerpen. Eens per jaar houden OM en politie (de teamchef) een informatiebijeenkomst met de gemeenteraad over het veiligheidsbeeld. Dan worden de raadsleden uitgenodigd. Dan wordt er ook gesproken over wat OM en politie doen. Raadsleden kunnen dan ook vragen stellen.

Raadsleden in deze gemeente denken verschillend over en hebben verschillende ervaringen met veiligheid en politie in hun gemeente. Ook denken zij uiteenlopend over de rol van de burgemeester. Raadsleden van partijen die in het college van b & w zijn vertegenwoordigd, zien verslechtingen na 2013. Voorheen kwam de teamchef nog wel eens in de raad. Dat gebeurt nu al enkele jaren niet meer. In tegenstelling tot voor 2013 worden deze raadsleden naar hun zeggen ook niet meer echt geïnformeerd door de burgemeester. Het beleidsplan van de regionale politie-eenheid zegt hen niets. Van het lokaal veiligheidsplan zeggen zij dat het ongetwijfeld in de raad is gepasseerd. Maar zij kennen het niet echt. Deze raadsleden vinden dat de burgemeester een meer nadrukkelijke en actieve rol zou kunnen spelen in het leggen van verbinding tussen de raad en de politie. *“De laatste tijd constateren we dat we niet echt goed worden geïnformeerd. Ik vind dat minimaal. Volgens mij horen wij er heel weinig over. Hij heeft veel contact met de politie maar wij merken daar niets van.”* Wel denken ze dat de relatie tussen burgemeester en politie goed is en dat er veel contacten zijn. Ook vinden deze raadsleden dat er te weinig wijkagenten zijn in de gemeente.

Raadsleden van oppositiepartijen vinden ook dat de raad weinig betrokken wordt. De dagelijkse gang van zaken geeft het gevoel dat de politie etc. niet echt vaak op agenda van de raad staat. *“Verantwoording afleggen gebeurt niet, hooguit informeren. Je hebt er gewoon geen invloed op. Het gaat slechter door sinds de komst van de Nationale Politie.”* De raad staat meer op afstand. Sturing vindt plaats via het jaarplan. Veel informatie krijgen ze volgens hen niet. Het is niet altijd voor hen duidelijk wat ze mogen verwachten van Nationale Politie, wat hun invloed is, en hoe ze het kunnen controleren. *“We sturen helemaal niet op kaders. Als dat in de Politiewet staat, dan doen we dat in ieder geval helemaal niet. Het is niet duidelijk wat de rol van de raad is.”*

Een raadslid stelt dat de raad advies heeft gegeven voor het lokale integrale veiligheidsplan, maar daar is nooit wat mee gedaan. Daar heeft de raad verder ook niets mee gedaan.

Deze raadsleden constateren dat er veel politiebureaus zijn gesloten. *De nabijheid is zo verslechterd, idem voor wat zichtbaarheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid betreft. Als het bureau niet te vinden is, krijg je minder signalen, minder meldingen.*"

Ook zij vinden dat wijkagenten niet echt zichtbaar in de buurt zijn. Wijkagenten worden volgens hen voor 80% van hun tijd als thema-wijkagent ingezet. Ze zijn dus nauwelijks in de wijken. *"De lokale aandacht voor veiligheid vanuit de Nationale Politie is veel minder geworden."*

6.2.6. Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie heeft de parketorganisatie aangepast aan die van de politie. De hoofdofficier neemt deel aan de verbrede driehoek. Er zijn vier gebiedsofficieren van justitie (gebiedsOvJ's) aangesteld die de driehoeken in de districten bijwonen. Zij zijn voor 80% vrijgesteld voor het voeren van netwerkoverleggen en driehoeksoverleg. Voor de overige 20% draaien zij ook zaken. Zij vervangen elkaar bij afwezigheid. Een gebiedsOvJ ziet zijn functie als volgt: *"Als districtsofficier ben je een soort paraplu-functie tussen de buitenkant en intern tussen onderzoeks-officieren die gericht zijn op onderzoek vanuit de districtsrecherche."* Deze gebiedsOvJ's en een aantal zaaksofficieren van justitie (zaaksOvJ's) zijn daarnaast ook gekoppeld aan basisteams als aanspreekpunt. Daarnaast is er bemoeienis van het OM met de werkzaamheden van de vvc-teams via de interventie-officier die stuurt met behulp van case-screening. In de districtelijke stuur- en weegploegen - die gaat over inzet en capaciteit op het gebied van de opsporing - zit ook een recherche-officier van justitie. Deze afstemming verloopt volgens de hoofdofficier van justitie voor beide partijen naar tevredenheid.

De landelijke prioriteiten en de prioriteiten in het beleidsplan van de eenheid zijn leidend voor het OM in de sturing van de politie volgens de hoofdofficier van justitie. *"Die nationale prioriteiten, voor zover zij gaan over terrorismebestrijding, cybercrime, dat soort dingen, dat vind ik inmiddels volkomen normaal, dat je daarin meegaat. Dat zijn geen rare prioriteiten. We gaan daarin mee, maar naar mijn mening zijn ze volstrekt vanzelfsprekend."* Volgens een gebiedsOvJ zijn de meeste zaken van de districtsrecherche de zogenaamde 'brenzaken'. Dat zijn ook de prioriteiten in het bijzonder de 'high impact crimes' (geweld, woninginbraken, straatroven en overvallen). Dat is niet toevallig. *"En daar valt niet zoveel in te sturen, want die moet je gewoon oppakken. Daar valt vaak niet zoveel in te kiezen, het zijn prioriteiten. Het zijn ernstige feiten, dus we kunnen er eigenlijk niet veel op tegen hebben. Wij zijn vooral sturend in hoe lang het door mag gaan. Er blijft niet veel capaciteit over."*

De hoofdofficier van justitie kan zich vinden in de integrale aanpak van ondermijning. De criminaliteit verplaatst zich volgens hem naar cybercrime en ondermijning. De primair strafrechtelijke insteek via het OM is losgelaten. De Taskforce stuurt de betrokken partijen aan op hun rol. Ondermijning wordt 'getrokken' door een burgemeester, met instemming van de hoofdofficier. *"Burgemeesters in heel veel gemeenten pakken hun rol en vinden het niet raar om zich ook met het strafrecht te bemoeien. En dat is maar goed ook, want ik wil*

graag dat het bestuur zich niet terugtrekt op het domein van alleen maar bestuur. En het bestuur wil graag dat ik meedenk met de vraag hoe zij strafrecht kunnen inzetten in openbare-orde of strafrechtdiscussies.”

Het OM was voorstander van Nationale Politie, mede vanwege het centralistische element en de nationale recherche. Sommige dingen vallen een beetje tegen, zoals het flexibel schuiven over eenheidsgrenzen heen met capaciteit, om TGO's te kunnen doen²²⁴. *“Ik vind het echt onacceptabel als mijn eenheidsleiding zegt, ‘het gaat nou eenmaal niet’. Ik zeg: ‘dan moet je bij Akerboom zijn.’ Want, je bent niet meer een eigen korps: je bent Nationale Politie. Je moet dus elkaar helpen. Maar dat gebeurt helemaal niet! Het lijkt er weer op alsof ze allemaal op een eigen eilandje zitten. En de bedoeling was dat je veel flexibeler kan schuiven. Maar dat gebeurt niet.”* De capaciteit is scheef verdeeld volgens hem. *“Al die eenheidschefs, en al die regioburgemeesters, en al die driehoeken, die hebben hun eigen problematiek en willen hun eigen politie daarvoor inzetten.”* Hij verwacht dat het met deze nieuwe korpschef alleen maar minder nationaal wordt.

Het OM heeft last gehad van de personele reorganisatie bij de politie. Vacatures worden pas laat vervuld. De hoofdofficier is bang dat vacatures in de opsporing nog veel later worden ingevuld omdat blauwe functies voorrang krijgen. *“Het kan tot spanningen leiden omdat burgemeesters toch, hoewel ze beseffen dat voor ondermijning ook recherchecapaciteit nodig is, toch liever kiezen voor blauw vanwege de aanrijtijden, sluiting van bureaus en beschikbaarheid van politie.”*

GebiedsOvJ's zijn er niet om de kwaliteit van processen-verbaal te controleren. Dat is een taak van de hulpofficier van justitie (iemand van de politie). Dat gebeurt onvoldoende, met als gevolg slechte kwaliteit. *“Wij vinden als OM dat daar de hulpofficier voor is. Die moet dat doen. Dat is toch geen algemeen gedachtegoed.”*

GebiedsOvJ's zijn er voor de districtelijke driehoeken, niet voor de lokale, met uitzondering van grote(re) steden als Tilburg, Breda, Middelburg en Vlissingen waar frequent(er) lokaal driehoeksoverleg is. Dat heeft te maken met capaciteit. *“Als er nu echt iets bijzonders gebeurt, dan organiseren we een extra driehoek, maar we gaan niet iedere burgemeester een driehoek geven, dat is te veel.”*

Een voorbeeld waarvoor zo'n lokale driehoek wordt georganiseerd, kan betrekking hebben op jeugdinstellingen waarvan jongeren, die daar zijn geplaatst, soms overlast geven die zich dan concentreert in een bepaalde gemeente. Dan komt een lokale driehoek bij elkaar. *“Maar we komen niet voor iedere hondenpoepzaak.”* GebiedsOvJ's stemmen in die driehoeken af of strafrechtelijk optreden passend is of niet. Er zijn vier gebieds-OvJ's binnen de eenheid die onderling ook overleg hebben en afstemmen. Strafrechtelijke optreden is

²²⁴ TGO's zijn opsporingsonderzoeken die uitgevoerd worden door een team grootschalige opsporing.

niet altijd de meest aangewezen weg. *“Maar af en toe moet je het wel doen, maar daar moet je op selecteren. En daar gebruiken wij die overleggen voor. Heel vaak gebruik je ook jouw eigen kennis om over zaken te nadenken en om meer sturing te geven en wat de mogelijkheden zijn van en voor andere partners. Vaak is het veel verstandiger is om vanuit buurtpreventie iets te doen.”*

GebiedsOvJ's proberen te werken van binnen naar buiten en van buiten naar binnen. Veel onderwerpen in lokale driehoeken zijn al geprioriteerd via het beleidsplan en leiden niet tot discussie. Dat geldt soms wel voor de aanpak. In een grotere gemeente wil de gemeenteraad het 'I-criterium'²²⁵ voor coffeeshops aanpassen vanwege de overlast. Dat wil het OM niet. Het wil juist inzetten op strafrechtelijk onderzoek. Maar dat is geen vanzelfsprekendheid. Een gebiedsOvJ: *“We gaan niet teveel met oogkleppen op, maar ook breder kijken en meedenken over wat alternatieven zijn. We kunnen overal een meeslepend ondermijningsonderzoek op doen, maar dat gaat niets opleveren en we hebben de capaciteit niet. Terwijl barrièremodellen ook effect bereiken en daar leer ik ook veel van.”*

Volgens de regioburgemeester past de organisatie van het OM beter bij de schaal van de districten en de basisteams dan bij lokale driehoeken. Daar functioneert het goed en is het OM effectief. Het weerspiegelt tripartite verhoudingen in de zorg en het veiligheidshuis. *“We kunnen de strategieën dus op hogere schaalniveau ontwikkelen en kunnen dat ook als burgemeesters gezamenlijk met het OM en politie het doen.”* Wel vindt hij dat het OM last heeft van de aan haar zelf opgelegde overheidsbezuinigingen, maar dat staat los van de governance-discussie in de politiewet volgens hem.

Andere respondenten zijn van mening dat de onderlinge verhoudingen tussen bestuur, OM en politie in de verbrede driehoek goed zijn en dat de neuzen dezelfde richting op staan. Wel is de regioburgemeester dominanter in de sturing dan de hoofdofficier, ook op een onderwerp als ondermijning. Het OM is hierin meer volgend. Volgens en andere respondent heeft dit wellicht te maken met de eigen reorganisatie van het Openbaar Ministerie, waardoor het zich meer oriënteert op kerntaken ('zaken') en minder gericht is op beleid en bestuur, hoewel dat wel in de Politiewet 2012 staat. *“Het Openbaar Ministerie geeft ook aan dat ze geen ruimte voor hebben. Als je gebiedsofficier bent, doe je dat 's ochtends, 's middags sta je weer zaken te doen. Sommige specialismen, zoals cybercrime, moeten ze er maar even bij doen. Het Openbaar Ministerie wil het driehoeksoverleg graag op grotere schaal laten plaatsvinden, omdat ze dan minder verplichtingen hebben om alle driehoeksoverleg bij te wonen.”*

Een burgemeester van een kleine gemeente was tevreden over de samenwerking met de gebiedsOvJ. De bijdrage was niet alleen op zaaksniveau, maar ook op hoofdlijnen van beleid.

²²⁵Het I-criterium, ofwel het ingezetenen criterium in het coffeeshopbeleid, staat voor dat er slechts weed-producten in coffeeshops mogen worden verkocht aan Nederlandse ingezetenen.

Ook een andere burgemeester is erg tevreden over de gebiedsOvJ. Hij denkt mee met het bestuur, hij snapt het en stuurt zijn personeel daar ook op aan.

Districtchefs zijn een andere mening toegedaan. Volgens een districtchef wordt de rol van het OM op veel fronten gemarginaliseerd. In negen van de tien gevallen 'doet' de politie het bij incidenten alleen met de burgemeester en zonder Openbaar Ministerie. Ook op het niveau van het district speelt het Openbaar Ministerie een meer marginale rol. De gebiedsOvJ in de districts driehoek heeft geen zeggenschap. Hij wil wel praten, maar moet alles afstemmen met hoofdofficier. De effectiviteit van de strafrechtspleging holt achteruit. De effectiviteit van de gemeentelijke inzet en die van de belastingdienst is op vele fronten vele malen effectiever, volgens deze districtschef. Een voorbeeld is de aanpak van hennep. *"Je komt op mega-investeringen voor strafrechtelijk onderzoek met als resultaat een taakstraf van vier weken. Het bestuur kan zeggen: we sluiten. Dat is goedkoper en effectiever. Justitie raakt steeds meer uit beeld. Ik vind dat zorgelijk."* Beleidsontwikkeling bij het OM blijft onderbelicht. In ondermijning is het bestuur leidend. *"En nu gaat het goed. Dat komt omdat iemand het stuur pakt. Het Openbaar Ministerie speelt namelijk een marginale rol en de gemeente een meer dominante."*

Een andere districtschef vindt de kwaliteit van gebiedsOvJ's aanzienlijk verbeterd. Vroeger waren het beginnende officieren. Alleen heeft de gebiedsOvJ intern weinig manoeuvreerruimte. *"Het Openbaar Ministerie wordt hiërarchisch gestuurd. Als in Den Haag iets op papier wordt gezet, zit de gebiedsofficier hier klem, als wij een uitzondering willen of iets anders willen."* Een voorbeeld is het hennepbeleid. Politie en bestuur willen nadenken over een alternatieve aanpak, of het repertoire aan bestuurlijke maatregelen uitbreiden. *"De gebiedsofficier is echter gebonden is aan het landelijk beleid van het Openbaar Ministerie, dat vervolgens zegt, dat er strafrechtelijk moeten worden geruimd."*

Toch doet het OM zijn best om het werk van gebiedsOvJ's zo goed mogelijk te laten functioneren. *"Maar wat ze vooral doen is toetsen -ik zeg het zwart-wit- of de besluiten in zo een driehoek passen binnen het beleid van het Openbaar Ministerie, in plaats van met elkaar nadenken over wat goed is voor deze stad."* Voor gebiedsOvJ's is dit volgens een districtschef een worsteling. Het OM denkt te weinig mee 'aan de voorkant'. Dat geldt ook voor ondermijning. *"Het is geen onwil, maar het zaaksgerichte werken, juridisch kijken naar zaken, zit in de genen. De bereidheid is er wel, maar het is een cultuurverandering bij het Openbaar Ministerie die niet in een week is gerealiseerd. Dat begrijp ik heel goed maar de hiërarchie zit hen in de weg. Er is weinig ruimte voor de gebiedsOvJ's om op districtsniveau te kunnen manoeuvreren."*

Teamchefs in een grote gemeente doen veel zaken met de gebiedsOvJ. Maar het OM is minder geïnteresseerd in beleid. Het OM heeft vooral een rol in de districtelijke stuurploeg, in de casescreening: het maken van keuzes voor het vvc-team om zaken wel of niet op te pakken. Het OM levert volgens hen geen bijdrage aan integrale veiligheidsplannen. *"Ze willen zich ook geen buil vallen. Het is voor hen veel minder relevant dan voor ons. Ze leveren ook nauwelijks een inspanning op dit gebied. Wat gedaan moet worden, doen vooral politie en gemeentedienst."*

Een andere teamchef constateert dat het OM in een reorganisatie is betrokken en dat zaken blijven liggen. *“De effectiviteit van het OM. Die vind ik absoluut niet goed als het gaat om de aanpak en beoordeling van zaken. Hier zit op een steenworp afstand een heel groot jeugdinternaat. Ik ben iedere dag mensen kwijt om kinderen op te sporen. Het is allemaal urgent, want er is altijd iets mee aan de hand.”* In het ZSM-proces pakt het OM zijn rol niet omdat de uitvoering van de straffen op zich laat wachten.²²⁶ *“De kleine crimineel kan zo steeds groter worden, omdat hij totaal geen hinder ondervindt vanuit het OM. Zelfs ‘grote’ overvallers kwamen vrij. Ze hebben daarna nog steeds overvallen gepleegd etc. Dat besef is volgens mij niet voldoende aanwezig bij het OM.”*

In de teamdriehoek is de rol van het OM volgens hem terughoudend en weinig zichtbaar en kijkt het afwachtend naar de politie.

6.2.7. Beleidsplanning

De burgemeester van de grootste gemeente vindt beleidsplanning zoals het in het nieuwe bestel vorm heeft gekregen, een hoog ritueel gehalte hebben. Het is een papieren werkelijkheid. Er kan veel veranderen in vier jaar. Dat is ook gebeurd. Het lokale veiligheidsplan heeft wel geholpen om de politieke betrokkenheid van de raad bij veiligheidsvraagstukken nader te articuleren. Maar het is geen statisch iets wat hem betreft.

De nieuwe planningscyclus die van start gaat, begint met een kadernota, op basis van een uitgangspuntennotitie. Het departement kijkt ook mee om de targets van de eenheden te kunnen optellen tot een landelijk target. Zo een kadernota vindt deze burgemeester een handig instrument om alle betrokkenen aan targets te binden. Maar: *“Dan kijk ik naar al die plannen en dan zie ik dus veel papier. Het idee van een strategische agenda met concrete doelen erin, die vervolgens in die cyclus naar boven toe gemaakt worden, hoe hoger de schaal, hoe vager het verhaal.”*

Hij ziet meer iets in een voortschrijdende strategische agenda, meer performancegericht, die mensen in beweging zet. Het kan ook allemaal veel korter. *“Je moet instrumenten verzinnen om mensen in beweging te krijgen en te houden. Of zo’n statisch planstelsel zoals dat nu in de Politiewet staat, of dat ‘t nu is, I doubt it.”*

De burgemeester van een kleine gemeente is van mening dat het lokaal integraal veiligheidsplan dat samen met een buurgemeente wordt opgesteld een handvat is dat richting geeft aan de politie. Het functioneert dus. Maar de politie maakt wel heel veel plannen volgens haar. *“Er worden jaarschijven en jaarplannen en dus behoorlijk wat documenten op de stapel gelegd. Ik vraag mij af en toe wel eens af: waar doen we dat allemaal voor, al die plannen schrijven. Het is een beetje dubbelop, heb ik het idee.”*

²²⁶ De ZSM-aanpak (Zo Spoedig Mogelijk) is ontwikkeld om zaken van veelvoorkomende criminaliteit direct (bij voorkeur in één dag) af te handelen.

Weer een andere burgemeester is kritisch over het meerjarenplan van de eenheid. Het moet wel aansluiten op de thema's die in het gebied in samenspraak worden afgesproken. *“Heel veel dingen die daarin staan zijn leuk voor de Randstad, voor hier minder. Jihadisme speelt hier maar in twee of drie gemeenten in de eenheid.”*

Het OM wordt actief betrokken bij het opstellen van het beleidsplan voor de eenheid. Dat geldt ook voor de lokale plannen. Die gaan altijd via de driehoek. Het OM heeft een eigen instrument om de voortgang op prioriteiten te kunnen volgen, de zogenaamde veiligheidsmonitor. Het stuurt hier ook op. Ook krijgt het OM van de politie periodiek het veiligheidsbeeld om zo een vinger aan de pols te kunnen houden.

Volgens een districtchef heeft het district een integraal beleidsplan, samen met bestuur en OM. Een andere districtschef zegt dat er geen apart districtsbeleidsplan is in zijn district. Dat is in een ander district ook het geval. Het is namelijk de optelsom van teamplannen die de teams moeten maken. Het regionaal veiligheidsplan gaat naar de districten, de districten werken dat uit. Van onder naar boven voeden de gemeentelijke beleidsplannen de thema's in het districtsplan: ze zijn bepalend voor de teamplannen. Gemeenten maken hun eigen veiligheidsplannen. Dat doet de politie niet. Wel maakt de politie uitvoeringsplannen. Het is een beweging van boven naar beneden en omgekeerd. De jaarschijf wordt afgetikt in de districts driehoek en dan gaat het naar de eenheid.

De eerste ronde beleidsplannen na invoering van de Nationale Politie was volgens hem een verplicht nummer. *“Het teamplan moest worden gemaakt in een periode dat ze overbelast waren. De teams moest nog worden opgebouwd. Men was dus met hele andere dingen bezig. We hebben toen een beleidsmedewerker ingezet om voor hen een teamplan te maken. Dat moest van de Nationale Politie.”* Dat is nu veranderd omdat de teams draaien en er ruimte is om na te denken over prioriteiten.

Enkele teamchefs bevestigen dit beeld in hun gemeente. Het eerste teamplan was een kunstje van een beleidsmedewerker. *“We waren volop bezig met de bouw van het team en het ontwikkelen van de relaties met de partners. Wij zagen geen meerwaarde in het teamplan op dat moment.”* Dat is nu veranderd. Voor het huidige teamplan wordt op basis van een gezamenlijke visie nauw samengewerkt met andere partijen, zoals de omgevingsmanagers van de gemeente. De politie moet wel rekening houden met regionale en landelijke prioriteiten. De politie zit ook aan tafel bij het maken van wijktoetsen door de gemeente, op basis waarvan integrale wijkactieprogramma's worden gemaakt. In een kleine naburige gemeente hebben wijkagenten samen met partners aan de basis gestaan van het lokale integrale veiligheidsplan met een looptijd van drie jaar. *“Daar komt een integraal veiligheidsbeleid waar we ons aan verbinden. Het heeft sturende werking, het geeft vooral richting.”*

Volgens een andere districtschef komen beleidsplannen in de eenheid niet bottom-up tot stand vanuit de lokale integrale veiligheidsplannen. Maar het is niet losgekomen van de werkelijkheid. *“Nee, het is niet een opbouw van onderaf en dat het daarboven ergens bij elkaar komt. Dat vind ik niet. Het is echt iets dat vanuit de beleidsstaf politie, landelijk, op papier vorm wordt gegeven. Maar ik herken me er wel in.”*

4.2.8. Interne sturing in relatie tot de governance

De regioburgemeester is van mening dat onder de vorige korpschef de Nationale Politie veel te veel gecentraliseerd was en er te weinig ruimte was voor 'empowerment' van de eenheid en de districten. *"Je moet veel rigoureuzer de boel naar beneden organiseren, want dan empower je je regiochef en als hij wat te bieden heeft, maak je ook de governance, betekenisvoller. Het urgentiebudget is een sigarendoosje voor bruiloften en partijen, maar stelt inhoudelijk niets voor."* Dat geldt ook voor de districtschef die binnen het governancemodel wel ruimte heeft maar binnen het korps in onvoldoende mate. Centralisatie van beheer is er volgens de regioburgemeester ook debet aan dat de vacaturevervulling heel lang op zich heeft laten wachten. Hier heeft de eenheid last van gehad.

De eenheidschef is van mening dat hij operationeel gezien veel speelruimte heeft. Maar volgens hem werd de Nationale Politie al snel een heel centraal geleide organisatie met veel staf-dominantie en zonder invloed van de eenheden. Dat is onder de nieuwe korpschef wel veel meer mogelijk. Het doet er nu toe wat de eenheden er met elkaar van vinden. *"Hij vindt het ook belangrijk dat we er met elkaar over gesproken hebben en er met elkaar achter kunnen staan."* Het streven is een organisatie die werkt met doelstellingen op hoofdlijnen met ruime kaders waarbinnen dingen geregeld moeten worden. Maar dat is volgens hem nog niet de feitelijke situatie. De bedrijfsvoering is hiervoor een obstakel. De bureaucratie is volgens hem leidend geworden. Simpele aanpassingen in de formatie zijn bijna onmogelijk. *"Het zijn eindeloze formulieren. Ik snap het ook nog wel. De bedrijfsvoering is gecentraliseerd en tegelijkertijd heeft men binnen die bedrijfsvoering enorm veel mensen moeten inleveren. Dus wat hebben ze gedaan? We moeten het automatiseren en standaardiseren. En daar is men enorm in doorgeslagen."*

De eenheidschef vindt dat er binnen de Nationale Politie onvoldoende wendbaarheid en mogelijkheden zijn om lokaal maatwerk te realiseren. *"Ik vind de bureaucratie waarmee al die processen zijn verwikkeld echt verstikkend, die zijn echt dodelijk."*

Districtschefs ervaren een nadrukkelijke sturing van bovenaf op de regionale en landelijke prioriteiten. Dat gebeurt in de maandelijkse eenheidsbriefing. Daar zitten de districts- en divisiechefs bij elkaar samen met de liaison uit de eenheidsleiding. Daar wordt de voortgang op de landelijke prioriteiten besproken. *"Dan kijken we naar ontwikkelingen. Nee, meer in de zin van: wat ga je daar aan doen? Heb je ideeën hoe je dat kunt aanpakken? Of kunnen we je helpen? Of zijn er anderen die je kunnen helpen?"* Ook wordt bezien of er zich nieuwe problemen hebben voorgedaan die om maatregelen vragen. Daarnaast is er één keer in de zes maanden een formeel managementgesprek tussen eenheidsleiding, districtschef en teamchefs

Volgens een andere districtchef zijn er operationeel gezien stappen in de goede richting gezet. De inrichting en een belangrijk deel van de werking draait zoals was bedacht. *"Op het niveau van de nationale korpsleiding wordt meer gedacht in de operatie. Er wordt meer*

naar gekeken naar: wat zijn we aan het doen, welke problemen zijn we aan het oplossen en met welke onderwerpen zijn we bezig? Daar worden politiechefs op bevraagd."

Enkele teamchefs zijn van mening dat de teams nu zo ongeveer op orde zijn en dat ook de sturing beter gaat functioneren. De teamleiding bestaat nu uit operationele experts, expert-wijkagenten en specialisten. Die posities waren in het begin nauwelijks bezet. Daarnaast was iedereen nieuw in zijn functie. De teams zijn nu groter. Sommige teams hebben een tweehoofdige leiding. *"Er is meer tijd en ruimte voor ontwikkeling van mensen, van het politiewerk."*

Elke vrijdag zit de districtchef in driehoeksoverleg. Dat wordt voorbereid en nabesproken in het wekelijkse districtsmanagementoverleg. Hier vindt ook de terugkoppeling uit de driehoek plaats. *"De districtschef vraagt ook input voor zijn overleg met de burgemeester. Die samenwerking loopt goed."*

Elke vier weken heeft de teamleiding overleg met de wijkagenten. *"We willen weten waar ze mee bezig zijn, welke problemen ze in de wijk aanpakken en of er nog overeenstemming is met wat we hebben afgesproken over landelijke prioriteiten op wijkniveau en teamniveau. De vijf landelijke thema's, inclusief bijvoorbeeld huiselijk geweld, jeugdproblemen en ondermijnende criminaliteit, daar moeten ze iets over vertellen."* De informatieregisseur die ook aan tafel zit, moet dan informatie leveren op die thema's. De landelijke prioriteiten komen immers niet uit de lucht vallen. Meer last hebben teamchefs van landelijke beleidsregels als: 100% terugbellen ingeval van woninginbraken of, nulovertrading van arbeidstijdenwet. *"Dan begrijp je niet hoe de politie werkt. Bij een aanrijding met gewonden, of zoals vorige week, een uitzetting van krakers, dan staan mensen 12 tot 14 uur te werken. Dat is niet anders. Van dat soort regels heb je veel last."*

4.2.9. Samenvattend beeld

De eenheid ZWB is territoriaal gezien een zeer gedifferentieerd geheel, enkele grote steden en vele kleine gemeenten, verspreid over een groot gebied. Bestuurlijk gezien lag samenvoeging van deze beide voormalige regio's niet echt voor de hand. Het heeft iets kunstmatigs. De (enige?) logica erachter lijkt de herziening van de gerechtelijke kaart. Dit soort onderliggende factoren bemoeilijkten op voorhand het van de grond komen van de samenwerking

De idee achter de aanpassing van de governance-structuur in ZWB is om de bestuurlijke betrokkenheid op eenheidsniveau en het niveau van de districten, van onderaf te versterken. Parallel hieraan wordt beoogd de districtelijke oriëntatie van de politie op en de aanpak van ondermijning te versterken. In de eenheid zijn twee grote gemeenten, waarvan de burgemeesters nogal dominant acteren in vergelijking met de (vele) burgemeesters van kleine gemeenten in het bestuurlijk overleg. De 'kleintjes zijn voornamelijk volgend'. De nieuwe structuur functioneert nog maar kort; het is 'work in progress'. Wat valt er tot nu toe over te zeggen? In hoeverre is sprake van (een verandering van) balans in de 'nieuwe' governance van de eenheid?

Er is sinds medio 2016 sprake van een flinke ingreep in de governance-structuur van de eenheid ZWB ten opzichte van de situatie zoals deze vanaf 2013 bestond. Daarin was eerder sprake van een forse top-down oriëntatie, waarin het primaat lag bij de regioburgemeester.

De governance is primair georganiseerd op het niveau van de districten en basisteam. Hiervoor zijn diverse hulpstructuren gecreëerd, in aanvulling op wat in de Politiewet 2012 staat vermeld. De oriëntatie op het niveau van het district paste bij al langer bestaande vormen van samenwerking en bij de inrichting van zowel OM als de politie. De vraag is of het ook past bij het gevoel van burgemeesters, vooral van kleine gemeenten, die samen een basisteam delen en die met de grote gemeenten moeten concurreren om de (schaarse) politiecapaciteit.

Onze gesprekspartners zijn het er over eens dat op eenheidsniveau in de governance het zwaartepunt ligt bij de verbrede driehoek en niet bij het veiligheidscollege. Hier worden ook de jaarschijven en het jaarverslag doorgesproken, als een soort voorportaal van het veiligheidscollege. Ook wijzigingen in de formatie worden hier voorgelegd. Dit betreft een wettelijk voorgeschreven taak van het veiligheidscollege. De verbrede driehoek buigt zich veelal als eerste over de vorengenoemde zaken. Maar dit overleg heeft geen wettelijk grondslag in de Politiewet 2012. Het veiligheidscollege krijgt in deze constructie de functie van legitimering 'achteraf' en van platform voor themabijeenkomsten.

De verbrede driehoek buigt zich ook over de monitoring van de geprioriteerde veiligheidsthema's zoals dit volgens de 'nieuwe governance' de bedoeling was. Dat is, volgens de opvatting van de direct betrokkenen gelukt. De eenheidschef: *"Wij hebben het niet uitgevonden, maar we hebben het hier wel heel sterk doorontwikkeld. Iedereen die hier komt inkijken, is echt verbaasd hoe wij dat hier doen. Erik Akerboom maakte een rondje langs alle driehoeken. Die was hier bij de verbrede driehoek geweest. Die zei dat dit de enige 'regionale' driehoek is waar operationeel met elkaar wordt gesproken."*

Volgens een burgemeester gaat het in de verbrede driehoek inderdaad veel meer over de inhoud en is de inhoudelijke discussie belangrijker geworden. Maar: *"Wat ik wel merk is dat wij maar beperkt sturing hebben op de middelen die daarbij nodig zijn. Dat mis ik dan weer wel. Voor de inhoud heeft het goed gedaan. Voor de middelen wordt het gestuurd vanuit Den Haag. Dit sluit niet altijd goed aan op de prioriteiten."* Een andere burgemeester vindt het een goede zaak dat hij zich niet meer bezig hoeft te houden met zaken als inkoop en capaciteitsvraagstukken. *"We waren zo druk met de capaciteit verdeling en personele inkoop. Goed dat dat weg is."* Maar, anderzijds: *"Wat nadelig in de centralisering van beheer is, is dat je op eenheidsniveau de flexibiliteit niet meer hebt."* Iets meer autonomie is nodig om experimenteerruimte creëren. *"Vernieuwing van het veiligheidsbeleid is immers van onderaf gekomen."*

Volgens enkele respondenten is de governance nog steeds top-down georiënteerd. De commissie integrale veiligheid moet via het veiligheidsbureau waarvan de medewerkers de districts-driehoeken zouden moeten ondersteunen voeding moeten geven aan de verbrede driehoek. Maar dat komt (nog) niet uit de verf.

Het veiligheidsbureau is nog niet geheel bemenst. De commissie integrale veiligheid moet het oppakken, maar moet daarvoor ook de ruimte krijgen van de verbrede driehoek. De vraag is of leden van de verbrede driehoek 'een stapje terug willen doen. De agenda van de verbrede driehoek komt nog steeds top-down tot stand en niet bottom-up. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor hoe er wordt omgegaan met de landelijke prioriteiten. Deze komen op centraal (regionaal) niveau binnen, gaan vervolgens naar de verbrede driehoek en worden uitgerold in de districten om uiteindelijk bij de teams terecht te komen. Dit geldt ook voor hoe tot dusver de regionale prioriteiten tot stand komen. De verbrede driehoek heeft hierin nog steeds een sterke 'top-down' sturende en bepalende rol. *"De verbrede driehoek bepaalt, de districtsburgemeester die het meeneemt naar de districtendriehoek, dat gaat goed. Maar andersom, van lokaal naar de districten en eenheid gaat moeilijker. Dat is dus keerzijde van een sterke leiding aan de top. Het is moeilijk dit bottom-up te krijgen; er wordt snel top-down gereageerd."*

Bij het functioneren van de bestuurlijke commissies worden nadrukkelijke kanttekeningen geplaatst. Er zijn grote verschillen in de mate waarin de diverse bestuurlijke voorzitters energie steken in het veiligheidsthema waarvan zij de 'kar' voor de regio zouden moeten trekken. Het werkt goed als dit gebeurt maar er zijn grote verschillen, volgens een politierespondent. Het hangt ook af van het persoonlijk gezag en krediet dat een burgemeester heeft. Maar ook van de ambtelijke ondersteuning volgens een burgemeester. *"Ik heb niet het idee dat de burgemeesters zich daar niet voor in willen zetten. Maar ik zie vaak bestuurders die heel veel willen maar op het gemeentehuis niet de ruimte hebben of de tijd hebben. Dan heb je een gefrustreerde bestuurder. We hebben al een fulltime baan zonder dat we er iets bij krijgen. Je hebt ambtelijke ondersteuning nodig die het voor je uitwerkt. Daar zit ook de valkuil."*

Anderen zijn vooralsnog pessimistischer over de regionale bestuurlijke portefeuillehouders. Een districtschef: *"Ik heb nog weinig dingen geboren zien worden vanuit die bestuurlijke portefeuilles. Die burgemeesters zijn vooral bezig met hun eigen gemeente en ze hebben nog gelijk ook. Ze hebben hun eigen problemen."*

In het ontwerp van het korps (volgens de strakke formatie-eisen van de Nationale Politie) is geen ruimte voor de bemensing van een veiligheidsbureau dat districts-driehoeken ondersteunt. Ook botste de territoriale integrale aanpak van ondermijning met de 'klassieke strafrechtelijk-justitieel geïnspireerde aanpak vanuit het landelijk parket'. Volgens de regioburgemeester heeft de Nationale Politie zich wel verbonden aan de aanpak van ondermijning. Maar: *"Ik vind het erg lastig te schakelen vanuit mijn rol als regioburgemeester, of als burgemeester van Tilburg, op het moment dat ik in meer omvattende strategieën en ondermijning is zo'n omvattende strategie, ook van nationale instanties zoals de landelijke eenheid bijstand, nodig hebt. Die bijstand is eigenlijk altijd van boven naar beneden georganiseerd, maar nooit effectief van beneden naar boven. Het is ook goed dat de Nationale Politie zich met 125 man verbonden heeft aan die ondermijningsaanpak, maar in de programmering is het allemaal maar lastig te organiseren. Dus het blijft een ingewikkeld bestel."*

De eenheid botst met de formats van de Nationale Politie voor wat betreft de formatievaststelling inzake ondermijning. Dat vraagt om meer en andere kwaliteiten dan was voorzien in de systematiek voor de sterktoedeling.

Basisteams in landelijke gebieden hebben problemen met aanrijtijden, de zichtbaarheid van de politie op straat en met gebiedsgebonden werken. Wijkagenten komen onvoldoende toe aan hun kerntaak. Dat geldt eigenlijk ook voor de grote(re) steden. De formatie is op krapte georganiseerd en niet op ruimte.

Burgemeesters moeten hun (nieuwe) rol nog vinden en oppakken in de nieuwe governance-structuur van de eenheid. Volgens een van onze gesprekspartners, is er sprake van een behoefte aan gezamenlijkheid binnen de districten, maar bestaat ook de neiging oplossingen individueel 'dichtbij' en bilateraal met de eigen teamchef te zoeken. Dit alles, als het kan, op informele basis, buiten het formeel driehoeksoverleg om, liefst zo dat het OM niet echt nodig is voor haar bijdrage in de afstemming. Er zijn dus 'burgemeesters en burgemeesters', zo wordt het gezegd. In districts-driehoeken met veel gemeenten en dus een groot aantal burgemeesters wordt lang niet alles tussen deze bestuurders, uitgesproken. Burgemeesters van kleine gemeenten hebben meer dan eens moeite om de discussie aan te gaan met de burgemeester(s) van de grote gemeente(n), volgens een respondent. Het leidt meer dan eens hier en daar tot niet altijd uitgesproken spanningen.

Op het lokale niveau gaat het vaak over andere onderwerpen, thema's die geen landelijke of regionale prioriteit hebben, waarvoor de betrokken burgemeester wel een oplossing moet bedenken, omdat bijvoorbeeld zijn gemeenteraad hier op aandringt. *"Als het moet worden opgeschaald, verzuipt het in al die kokers die ook door andere collega's worden aangetroffen, laat staan dat dit het niveau van de verbrede driehoek haalt. Dat gaat niet werken."* Vaak lukt het wel via de 'eigen' rechtstreekse weg met de teamchef. Als dat niet lukt, wordt het opgeschaald, maar niet bestuurlijk, maar via de districtschef. Het lijkt dat zo een soort 'wisselgeld' of 'tussenoplossing' wordt gerealiseerd.

De vraag is ook of de districtchef intern voldoende operationele en beleidsmatige ruimte heeft om het districts-niveau als zwaartepunt in de sturing te kunnen laten functioneren conform het nieuwe 'governance-model'. Operationeel ervaren districtschefs de nodige ruimte. Landelijke en regionale prioriteiten zijn weliswaar bepalend voor de sturing, maar ze weerspiegelen reële problemen. Ze lijken ook niet te botsen met lokale wensen. Als dat wel het geval is, lijkt er voor de politie vooralsnog voldoende speelruimte te zijn om hier (op creatieve)wijze in te voorzien. Er worden onder respondenten ook andere geluiden over de werking van dit 'model' van governance opgetekend. De conclusie blijft dat de bedrijfsvoering op het niveau van zowel de eenheid, het district en de teams zeer belemmerend werkt.

Het OM probeert in zijn organisatie aan te sluiten bij de nieuwe politieorganisatie en organiseert zich dicht tegen de basisteams aan met gebiedsofficieren (beleid en strategie) interventie-officieren en zaaksofficieren. Maar het OM heeft zelf ook te lijden (gehad) onder overheidsbezuinigingen die (wellicht) ten koste gingen van de ondersteuning en inzet op beleid en bestuur. Ook lijken gebiedsOv's zich nog een eigen plaats te moeten bevechten in

de eigen organisatie. Niet altijd is de gebiedsOvJ even zichtbaar voor bestuur en politie, hoewel er ook andere geluiden zijn. Op eenheidsniveau lijkt de hoofdofficier, naast een nogal dominante regioburgemeester, meer volgend-dan sturend te zijn. Er lijkt sprake van een duidelijk bestuurlijk primaat in de sturing op eenheidsniveau van de politie.

De eerste regionale beleidsplannen van de eenheid hadden noodgedwongen een hoog ritueel karakter. Dat lijkt nu langzaam te veranderen. Er lijkt sprake van (veel) meer samenspraak tussen het bestuur, het OM en de politie bij de totstandkoming van districts- en teamplannen. Andere externe partners worden hierbij nog niet zo nadrukkelijk betrokken. Ook is er wel meer sprake van een bottom-up element, hoewel beleidsplannen nog steeds behoorlijk 'staff-driven' zijn.

Het beeld van de inbreng van gemeenteraden is nogal wisselend. Integrale lokale veiligheidsplannen winnen aan betekenis en krijgen een meer beïnvloedend en sturend karakter. De kennis en deskundigheid van raadsleden op het terrein van lokale veiligheid en het nationale politiebestedel laat echter nadrukkelijk te wensen over. Het is voor velen van hen, 'de ver van mijn bed-show' Wel is er bij raadsleden de bereidheid om de gemeentelijke portemonnee te trekken voor gemeentelijke veiligheidsthema's en in het bijzonder ook voor de aanstelling van BOA's op thema's waar de politie kennelijk geen tijd meer voor heeft.

Veel keuzes en beslissingen op het gebied van orde en veiligheid worden in gemeenten, in goed vertrouwen, aan de burgemeester overgelaten in de veronderstelling dat het bij hem of haar in goede handen is. Er is ook kritiek op de houding van sommige burgemeesters, van de zijde van de eigen gemeenteraad, omdat deze niet zouden worden betrokken of onvoldoende geïnformeerd zou zijn of worden.

Tussen burgemeesters onderling bestaan aanzienlijke verschillen in stijl van besturen en informeren van de raad omtrent het functioneren van de politie. Deze verschillen zijn, zo is het beeld uit dit onderzoek, niet alleen terug te voeren op verschillen in gemeentegrootte.

7. DE EENHEID DEN HAAG

7.1. Beschrijving van de organisatie- en de governance-structuur²²⁷

7.1.1. Het werkgebied van de eenheid

De regionale eenheid Den Haag omvat het gebied van twee veiligheidsregio's en tevens het bewakingsgebied van twee voormalige politieregio's. (Haaglanden en Hollands Midden). Verder beslaat de regio het werkgebied van gerechtelijk arrondissement Den Haag. In totaal heeft het gebied ruim 1,7 miljoen inwoners. Sinds 1 januari 2015 zijn er in deze eenheid nog slechts 28 gemeenten over van de oorspronkelijk 32. De voormalige gemeenten Nederlek, Ouderkerk, Vlist, Bergambacht en Schoonhoven zijn toen samengevoegd tot de gemeente Krimpenerwaard

De totale regio heeft een oppervlakte van 1213 km². Het gebied kenmerkt zich door een aantal op korte afstand van elkaar gelegen stedelijke en verstedelijkte kernen. Grote stedelijke kernen zijn Den Haag, Leiden en Gouda. Er is ook een aantal middelgrote steden. In de grotere steden is er sprake van een hoge mate van bevolkingsdichtheid, verkeersintensiteit en culturele diversiteit. Sommige wijken tellen tot wel 180 verschillende etnische groepen. Verder zijn Leiden, Delft en Den Haag met een groot aantal studenten, belangrijke steden op het gebied van het hoger en wetenschappelijk onderwijs. De kleinere, veelal groene(re) gemeenten zijn voornamelijk gelegen in het landelijke gebied van het Groene Hart. De Noordzeekust kent en enkele kleinere (visserij en toerisme georiënteerde) havens zoals Scheveningen en Katwijk.

Den Haag – (inter-)nationale stad van vrede en recht – is hofstad, regeringsstad, diplomatiek centrum en residentie van ongeveer 160 toonaangevende internationale en nationale (gouvernementele) instellingen en instanties, waaronder vele ambassades en/of consulaten waarmee Nederland betrekkingen onderhoudt. Ook het Internationaal Gerechtshof zetelt in Den Haag. Dit alles vraagt vanuit het oogpunt van bewaken en beveiligen meer dan eens om extra politieaandacht. Het is verder de vestigingsplaats van het nationale parlement en de ministeries. Onrust in de wereld uit zich, voor zover het Nederland betreft, regelmatig in de vorm van openbare orde problemen in Den Haag. Jaarlijks vinden in deze stad ongeveer

²²⁷**Disclaimer.** Deze beschrijving is primair gebaseerd op de plannen voor de politie-eenheid Den Haag zoals deze in de realisatiefase moesten worden geïmplementeerd. Het was op het moment van schrijven niet goed mogelijk een exact actueel beeld te schetsen van de stand van zaken, omdat als gevolg van bijvoorbeeld LFNP, de personele reorganisatie, vacatures en weeffouten in de structuur (wel werk maar geen formatie) er sprake is van een voortdurend veranderend beeld. In het algemeen is het wel zo dat in de eenheid Den Haag zoveel mogelijk invulling is gegeven aan de op basis van de plannen door de minister van VenJ vastgestelde structuur. Op een aantal punten zoals totale formatie, wijkagenten etc. zijn in de beschrijving wel de meest actuele data opgenomen.

1.500 demonstraties plaats met een aanmerkelijk beslag op de politiecapaciteit. De (inter)nationale status van de stad brengt ook vele grote nationale en internationale (politiek/bestuurlijke) evenementen met zich mee. Er is hierdoor voor de politie sprake van contacten met een rijk geschakeerd en gemêleerd publiek. Naast haar inwoners wordt de regio intensief bezocht door demonstranten, toeristen en uitgaanspubliek uit binnen- en buitenland.

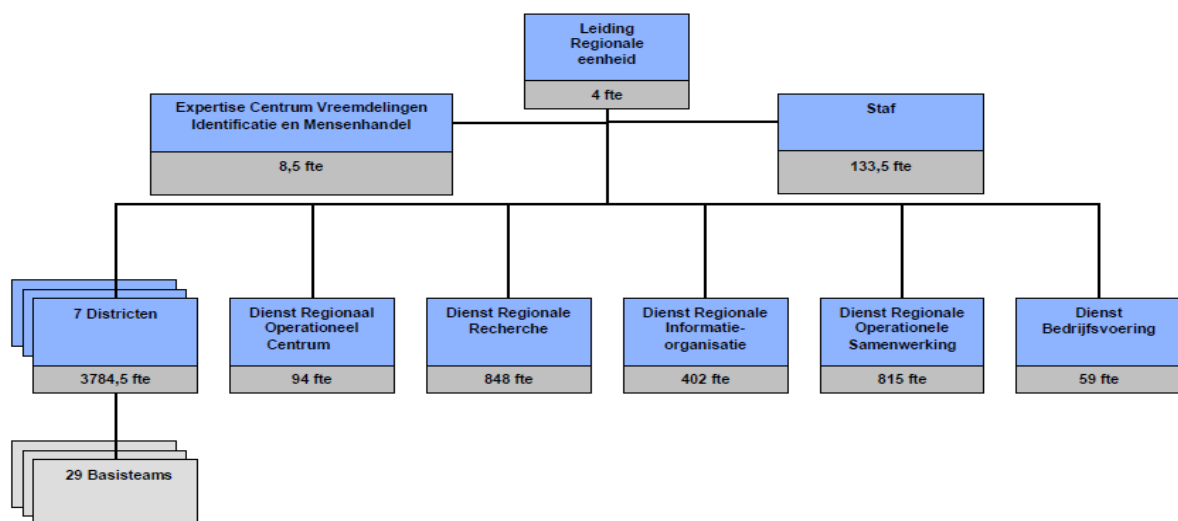
7.1.2 Organisatie

Identiek aan de samenstelling van de leiding in de andere regionale eenheden bestaat deze in Den Haag uit, naast de politiechef, een hoofd Operaties, tevens plaatsvervangend politiechef, een hoofd Operaties en een hoofd Bedrijfsvoering. Zij zijn verantwoordelijk voor de totale politiezorg in deze regio.

De kerntaak van de staf is het ondersteunen van de politiechef in zijn verantwoordelijkheid. Er is een functionele relatie met de nationale korpsstaf. De eenheidsstaf in Den Haag is ingericht als een afgeleide daarvan. De afdelingen Politieprofessie, Monitoring en Kwaliteit(control), Bestuursondersteuning, Veiligheid, Integriteit en Klachten en Communicatie maken deel uit van de staf in de eenheid Den Haag.

Verder kent deze regionale eenheid de volgende diensten en onderdelen: de Dienst Operationeel Centrum (DROC), de Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO), de Dienst Regionale Recherche (DRR), de Dienst Regionale Operationele Samenwerking (DROS). Als bijzondere (en unieke) onderdelen voor de eenheid DH zijn er twee de landelijke portefeuilles ingericht; Expertise Centrum Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel (8,5 fte) en - binnen de Dienst Regionaal Operationele Samenwerking - de afdeling Bewaken en Beveiligen(223 fte).

Het organogram van de eenheid ziet er als volgt uit:

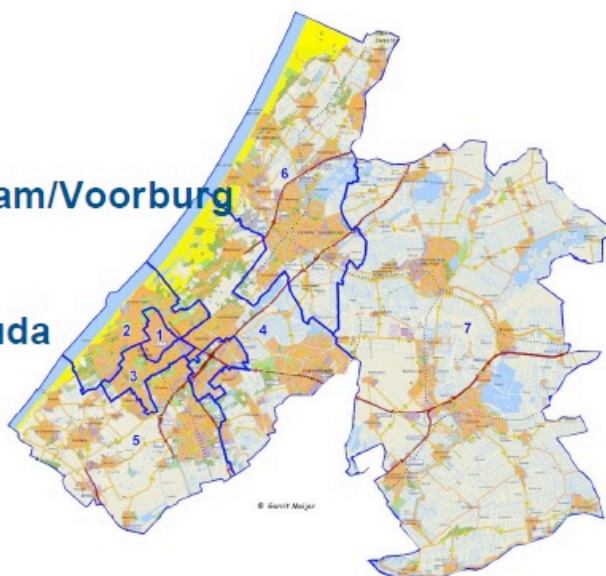


Districten

De regionale eenheid Den Haag bestaat uit zeven districten, drie in de stad Den Haag (west, centrum en zuid) en verder Zoetermeer - Leidschendam / Voorburg, Westland-Delft, Leiden-Bollenstreek, Alphen aan den Rijn en Gouda. Deze districten zijn geografisch verder onderverdeeld naar werkgebieden van in totaal 29 politiebasissteams in (tegenwoordig) 28 gemeenten. Bij de start van de eenheid was er nog sprake van 34 gemeenten. Sinds 1 januari 2014 waren dat er nog 32. Een en ander is het gevolg van de fusie van de gemeenten Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude per die datum tot één gemeente. Dit heeft ertoe geleid, dat er in de teamindeling een wijziging is aangebracht: team Rijn en Gouwe wordt verdeeld over de drie omliggende teams, zodat Boskoop binnen hetzelfde team valt als Alphen aan den Rijn en Rijnwoude

De eenheid is ingedeeld in de volgende zeven districten:

- A. Den Haag Centrum
- B. Den Haag West
- C. Den Haag Zuid
- D. Zoetermeer – Leidschendam/Voorburg
- E. Westland – Delft
- F. Leiden – Bollenstreek
- G. Alphen aan den Rijn - Gouda



Figuur: Geografische gebiedsindeling politie-eenheid Den Haag ingedeeld naar districten(7) en basisteams(29).

De voor de inrichting voor de eenheid Den Haag bij de start van de Nationale politie beschikbare operationele politiesterkte(OS) bedroeg in *totaal 5986,9 Fte.*²²⁸²²⁹ Daarnaast zijn aan deze eenheid 205,3 fte formatieplaatsen voor niet operationele sterkte (NOS) toebedeeld. Dit laatste betreft formatiecapaciteit voor onder andere de regionale staf, communicatie, capaciteitsmanagement, ondersteuning districtschefs en secretariële en

²²⁸ De (start-) formatieve sterkteverdeling van de politie-eenheid Den Haag is zomer 2012 vastgesteld in het RBO en opgenomen in het RBP 2013-2014. Eind 2012 is deze tevens vastgesteld door de minister van VenJ

²²⁹ Deze paragraaf is, tenzij dit anders is / wordt vermeld qua aantallen genoemde fte's gebaseerd op de formatieve inrichtingssterkte van de eenheid Den Haag, als vastgesteld in het Inrichtingsplan 2012.

administratieve ondersteuning in de basisteams. Bij het schrijven van het inrichtingsplan Den Haag werd nog uitgegaan van een formatiesterkte (en bezetting) van in totaal 6192,2 Fte²³⁰.

In totaal heeft de eenheid Den Haag formatief per 2017 de beschikking over 6146,2 fte²³¹. De feitelijke bezetting bedraagt echter 6172,6 Fte, waardoor er sprake is van een positief formatieverschil van 26,4 fte²³². Bij de geografische indeling en begrenzing van districten en basisteams in Den Haag zijn de landelijke kaders het uitgangspunt. Rekening is gehouden met de vereisten van, robuustheid, flexibiliteit, slagkracht van ieder afzonderlijk district, team en de paraatheid van de regionale eenheid als geheel. Ook behoren de grenzen van de eenheid en de daarbinnen geografisch in te delen districten congruent te zijn aan die van de (herziene) gerechtelijke kaart, zijnde het arrondissement Den Haag.

Daarnaast vallen ze ook samen met de grenzen van de twee veiligheidsregio's Haaglanden en Hollands Midden.

Binnen de gemeente Den Haag vallen de grenzen van de basisteams (en daarmee ook van die van de districten) samen met de grenzen van de gemeentelijke stadsdelen. Er is bij de indeling van districten en teams verder een keuze gemaakt om een zo evenwichtig mogelijke verdeling, op basis van de omvang van het bewakingsgebied, het aantal inwoners, de verwachte zwaarte en complexiteit van de werklust en de toe te delen politiecapaciteit, te maken. Landelijke uitgangspunten zijn verder, dat de politie werkt vanuit lokale verankering van de politiefunctie en rekening houdt met bestuurlijke en sociaal maatschappelijke verbanden. Dat geldt ook voor de te realiseren slagkracht in de opsporing en de (lokale- en bovenlokale) initiatieven met betrekking tot de integrale aanpak van veiligheidsproblemen. De politie-eenheid Den Haag is op grond hiervan ingedeeld in zeven districten.

De zeven geografische districten in Den Haag, worden ieder aangestuurd door een districtsleiding bestaande uit twee personen. Ze zijn verder alle zeven identiek ingericht met, basisteams, een districtsrecherche, een 'flexteam', de politiemedewerkers van het, onder de regionale informatieafdeling (DRIO) resulterend, districtelijk informatieknoppunt. Ook kan ieder district beschikken over een districtelijk ondersteuner vanuit de regionale stafafdeling.

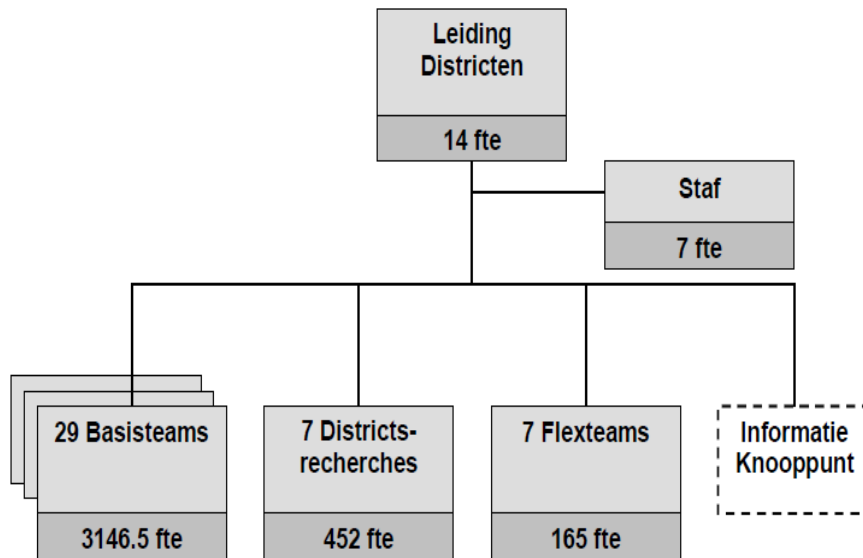
De districtsleiding, in ieder district gevormd door de districtschef en een plaatsvervanger, is eindverantwoordelijk voor het functioneren van het district. Zij zijn tevens verantwoordelijk voor het capaciteitsmanagement binnen hun onderdeel.

²³⁰ De landelijk vastgestelde prognose voor de sterkteontwikkeling van de eenheid per 2015.

²³¹ Dit is inclusief aspiranten (politiemensen in opleiding) Deze worden als volledige Fte in de OS meegeteld. In de praktijk zijn zij gemiddeld ongeveer 35% van hun tijd inzetbaar in het operationele politiewerk. De formatie voor operationele sterkte bestaat dus uit opgeleid politie personeel én aspiranten. Eind 2016 zijn binnen de operationele sterkte van Den Haag 242 aspiranten opgenomen / werkzaam (3,9 % van de totale operationele sterkte).

²³² De feitelijke bezetting is op dit moment (23-8-17) 6240 fte, dus een overbezetting van 94 fte. Opgemerkt moet hier worden, dat (feitelijke) sterktes van eenheden door enerzijds de nog steeds plaatsvindende invulling op basis van het personele plaatsingsplan (reorganisatie) en anderzijds de (nieuwe) instroom nog sterk kunnen fluctueren. Het zijn kortom nog steeds 'dagkoersen'. Koers van de gehele NP is gericht op het voldoen aan de formeel toegewezen formatiesterkte.

Het districtsmanagementteam bestaat uit de districtschef, plaatsvervangend districtschef, de teamchefs van de basisteams en de teamchef districtsrecherche.



De districtschef heeft de algemene eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van het hele district. Als zodanig is hij eindverantwoordelijk voor de totale basispolitiezorg binnen het verzorgingsgebied van het district. De plaatsvervangend districtschef adviseert en vervangt zo nodig de districtschef. Hij is verantwoordelijk voor het positioneren en functioneren van het flexteam. Ook heeft hij een coördinerende verantwoordelijkheid voor de districtelijke aanpak van doelgroepen zoals jeugd en veelplegers, de voorbereiding van evenementen, het districtelijk capaciteitsmanagement en voor bedrijfsvoeringszaken het aanspreekpunt voor het regionale hoofdbedrijfsvoering²³³

Basisteams

De teamchef C is eind- en resultaatverantwoordelijk voor het functioneren van het basisteam. Voor de burgemeesters in het werkgebied en de officier van justitie is hij namens de politie de eerst aanspreekbare functionaris. In het team krijgt – lokaal verankerd – de gebiedsgebonden politiewerk gestalte. Kerntaken zijn hierbij, de handhaving, wijkzorg, het verlenen van noodhulp, intake, wijksecretariaat en slachtofferzorg en opsporing. Het landelijke programma 'Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie' is hierbij leidend.

Vanuit de generale taakstelling voor de basisteams worden de kerntaken op het gebied van toezicht- en handhaving op grond van wet- en regelgeving met als resultaat zichtbare aanwezigheid op straat, bij evenementen, omgevings specifiek (water, rijkswegen etc.) voetbal, in de horeca in samenhang uitgevoerd. De basisteams verrichten zelf(standig) de opvolging bij de spoedeisende prioriteitsmeldingen) en (overige) meldingen.

²³³ Inrichtingsplan politie-eenheid Den Haag 2012, pagina 10-11.

Het gaat bij de in de taakuitvoering in de basisteams ook om afdoening van onder andere prioriteitsmeldingen en assistentieverzoeken, aanpak van (huiselijk) geweld, slachtofferzorg, verkeerstoezicht, vreemdelingtoezicht, milieuhandhaving, uitvoering executietaken en korpscheftaken.^{234 235}

‘Specialismen’ binnen de basisteams zijn wijkagenten, jeugdagenten, medewerkers dierenpolitie en rechercheurs voor de coördinatie en aansturing van de opsporing van veelvoorkomende criminaliteit. Verder kennen de teams een veelheid aan uitvoerende taakaccenten op het gebied van specifieke operationele werkzaamheden waarvan de coördinatie en expertise elders binnen de eenheid is belegd.

De basis van het politiewerk ligt in de wijk. Veiligheidsproblemen spelen zich immers grotendeels daar af. Stevige lokale verantwoording is dus cruciaal om de politietaak goed te kunnen (blijven) uitoefenen. De politie bevordert en organiseert burgerparticipatie, onder regie van het lokale gezag. Aan het basispolitiewerk wordt lokaal vorm gegeven met de wijkagent in een sleutelfunctie. De wijkzorg omvat meer dan alleen de inzet van wijkagenten; ook de handhaving en opsporing op teamniveau maakt daar deel van uit.

Het gehele basisteam is verantwoordelijk voor de wijkzorg en de verbinding met de wijk, gebiedsverantwoordelijk en gericht op probleemaanpak, op het opbouwen en onderhouden van netwerken en het signaleren van problemen in de wijk, op het herkennen van een probleemgerichte aanpak en daar waar nodig op het onderkennen wanneer opgeschaald moet worden naar het basisteam (eventueel de inzet van het flexteam).

Voor de bepaling van het aantal wijkagenten geldt landelijk als norm, dat op het niveau van de regionale eenheid gemiddeld één wijkagent op 5000 inwoners aanwezig moet zijn. Dit leidt voor Den Haag – op basis van bestuurlijke afstemming - tot de doelstelling om, eenheidsbreed 360 fte wijkagenten aan te stellen. Dit is ook de formatiesterkte voor de eenheid.

De feitelijke geografische invulling van de wijkagentenfunctie vindt plaats op basis van omgevings- (context-gerelateerde) problematiek. De verhouding waarmee de norm wordt toegepast, kan hierdoor in de eenheid variëren. De feitelijke situatie eind 2016 in de eenheid Den Haag is er een waarbij de wijkagentenfunctie met 334 fte voor 94% is vervuld^{236 237}.

Binnen de basisteams in de eenheid DH verzorgen medewerkers Intake en Service de navolgende taken: opnemen aangiften, opvang van publiek, receptiefunctie, tweedelijns opvang telefonie (van 0900-8844) en pv-administratie.

²³⁴ Executietaken: heeft o.a. betrekking op taken ten behoeve van justitie zoals, uitreiken dagvaardingen, uitvoeren strafvonnissen (o.a. innen geldboetes of aanhouden personen voor executie vonnis, uitreiken beschikkingen, innen van overige boetes enzovoort.

²³⁵ Korpscheftaken = taken en bevoegdheden, die bij of krachtens de Flora- en Faunawet, de Wet Wapens en munitie, de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en de Wet explosieven voor civiel gebruik, aan de korpschef en door deze, in mandaat aan de politiechef, zijn opgedragen, evenals het toezicht op de naleving van deze bepalingen.

²³⁶ Jaarverantwoording 2016 Nationale politie, pagina 41.

²³⁷ Momenteel 23/8/2017 zijn 355Fte formatie (=99%) wijkagenten in de Haagse eenheid vervuld.

Opsporing en daarmee de incident- en probleemgerichte aanpak van veel voorkomende criminaliteit, is mede een taak van het basisteam(ook districtsrecherche). Een basisteam beschikt over beperkte, op coördinatie en kwaliteitsbewaking gerichte, opsporingscapaciteit.

7.1.3. Governance

Regionaal Bestuurlijk Overleg

In het plenaire, regionaal bestuurlijk overleg (RBO) wordt gezamenlijk de koers bepaald en gemonitord via het regionaal beleidsplan (RBP) van de eenheid Den Haag. Het RBO wordt gevormd door de 28 burgemeesters binnen het bewakingsgebied van deze eenheid, de hoofdofficier van justitie en de eenheidschef.

Het dagelijks bestuur van het RBO is belast met de voorbereiding van het RBO. Het fungeert als klankbord voor de regioburgemeester en monitort de uitvoering van het RBP. In de districtscolleges vindt afstemming en besluitvorming plaats over (de inzet op) veiligheidsbeleid dat meerdere gemeenten raakt. Naar aanleiding van de lokale veiligheidssituatie kan worden besloten tot driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau.

Voor de vijf prioritaire thema's uit het RBP is een vijftal burgemeesters als bestuurlijk portefeuillehouder aangewezen. Het gaat hier om de thema's, geweld, woninginbraak, jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit, ondermijning en overlast en maatschappelijke onrust. Het idee hierachter is dat voor een effectieve aanpak van veiligheidsvraagstukken die eenheidsbreed spelen, eenduidigheid in de aanpak van belang is. Veiligheidsproblemen eindigen nu eenmaal niet bij de gemeentegrenzen. Bestuurlijke betrokkenheid en bestuurlijk draagvlak zijn randvoorwaardelijk om tot een gezamenlijk gedragen aanpak te komen. Bestuurlijk portefeuillehouderschap draagt hieraan bij.

Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid (RSIV)

De portefeuillehouders worden ondersteund door het regionaal samenwerkingsverband integrale veiligheid (RSIV). Producten van het RSIV (zie ook hierna) worden via de portefeuillehouder ter instemming voorgelegd aan het dagelijks bestuur van het RBO. Het RSIV is een samenwerkingsverband van gemeenten, OM en politie. In opdracht van het RBO richt het zich - op basis van het RBP - op het produceren van praktische handvatten, formats en tools, waarmee de deelnemende partners hun voordeel kunnen doen.

Hiertoe behoort ook het coördineren, stimuleren en beleidsmatig ondersteunen van de uitvoering van het regionale werkplan voor de eenheid Den Haag voor 2017.

Het vertalen van de ambities uit het RBP en het (al dan niet) implementeren van de binnen het RSIV ontwikkelde producten vindt op lokaal niveau plaats. Het primaat voor de veiligheidszorg ligt immers op lokaal niveau.

Uitgangspunt is dat de regionale kaders die geschetst worden in het RBP ten dienste staan van de versterking van de lokale veiligheid. De gezamenlijke prioriteiten worden dan ook

alleen op hoofdlijnen uitgewerkt. Per prioriteit is gezocht naar de gemene delers in de aanpak die voor alle partners van belang zijn.

De in het RBP benoemde gezamenlijke prioriteiten zullen niet in alle gemeenten dezelfde mate van urgentie kennen. De gemeenten kiezen voor een aanpak die toegesneden is op de lokale situatie. In de gemeentelijke veiligheidsplannen kunnen uiteraard ook afspraken worden gemaakt over andere thema's dan de regionale en landelijke prioriteiten. Een deel van de politiecapaciteit is beschikbaar voor de lokale problematiek, ook als deze niet regionaal of landelijk tot prioriteit is benoemd.

Het RSIV werkt met een kernteam waarin vertegenwoordigers van de gemeenten, politie en Openbaar Ministerie bij elkaar komen om uitvoering te geven aan de activiteiten van dit werkplan. Het kernteam put daarbij uit het kennisnetwerk van de betrokken ketenpartners, maar werkt ook samen met al bestaande samenwerkingsverbanden zoals het regionaal informatie- en expertisecentrum (RIEC). Daarnaast heeft het kernteam korte lijnen met het netwerkoverleg openbare orde en veiligheid (NOOV) en de vooroverleggen van de districtscolleges (districtelijke driehoeken). Vanuit de politie wordt door de portefeuillehouders (doorgaans een districtschef) op de RBP-thema's en hun beleidsadviseurs bijgedragen aan de totstandkoming van de gewenste regionale kaders en handreikingen.

Binnen de districten zijn er stuurploegen. Hierin geeft het OM sturing aan de inzet van de politie op het vlak van de opsporing (weging en prioritering strafrechtelijke aanpak). Voor de bepaling van het niveau waarop opsporingsonderzoeken worden uitgevoerd, wordt het (landelijk) toewijzingskader gehanteerd. Het OM wil in een zo vroeg mogelijk stadium alle partijen betrekken, die vanuit hun rol, professe en expertise een bijdrage kunnen leveren aan de opsporingsgerichte aanpak van het orde- of veiligheidsprobleem. Om te komen tot een meer integrale, probleemgerichte aanpak van criminaliteit zijn naast de reguliere stuurploegen tevens integrale stuurploegen geformeerd (reguliere stuurploegen omgevormd tot integrale stuurploegen) waarin ook het bestuur en andere relevante partners vertegenwoordigd zijn.

Regionaal Beleidsplan

Het regionaal bestuurlijk overleg (RBO) is verantwoordelijk voor (de vaststelling van) het regionaal beleidsplan (RBP) van de eenheid. Het lopende RBP omvat de tijdsperiode 2015-2018. Het bevat de gezamenlijke doelstellingen van de politie, de nu 28 gemeenten in de eenheid en het OM op het gebied van de sociale veiligheid. Het gaat hier om de gezamenlijke, regionale prioriteiten voor de jaren 2015-2018, gebaseerd op de lokale prioriteiten van de afzonderlijke gemeenten en de afspraken met het OM.

Ook bevat het plan een regionale uitwerking van de landelijke, gemeenschappelijke veiligheidsagenda. Deze is ingebracht door de regioburgemeesters en het College van procureurs-generaal en vastgesteld door de minister van VenJ. Conform het wettelijk kader

in de Politiewet 2012 (artikel 39) bevat het RBP tevens de verdeling van de beschikbare politiesterkte over de onderdelen van de regionale eenheid.

Voor dit RBP is via de districtscolleges geïnventariseerd op welke punten de eerdere versie van het RBP(2013-2014) bijstelling dan wel aanvulling behoeft. Tevens is zoveel mogelijk recht gedaan aan de actualiteit en de speerpunten uit de nieuwe collegeprogramma's binnen de gemeenten. Conform het wettelijk kader zijn de gemeenteraden gehoord over het plan.

Het RBP is vastgesteld in het RBO van 20 november 2014. Er zijn vijf gezamenlijke prioriteiten op regionaal niveau voor de komende periode vastgesteld: geweld, woninginbraken, jeugdoverlast en –criminaliteit, ondermijning, overlast en maatschappelijke onrust.

Deze vijf prioriteiten hebben betrekking op veiligheidsvraagstukken die in het merendeel van de gemeenten spelen en waarvoor een gezamenlijke integrale aanpak gewenst is. In het RBP is per prioriteit uitgewerkt welke activiteiten en maatregelen in de looptijd van het RBP uitgevoerd worden. De op te pakken activiteiten voor 2017 zijn in overleg met de bestuurlijk portefeuillehouders bepaald. Naast de in het werkplan opgenomen activiteiten is er uiteraard ruimte om in te spelen op de actualiteit.

In het RBP 2015-2018 wordt onder meer ook ingegaan op grote fenomenen die op de veiligheidspartners afkomen, zoals polarisatie en radicalisering. Nadere uitwerking in activiteiten per jaar, waarbij tevens recht wordt gedaan aan de actualiteit, vindt plaats door het RSIV), in opdracht van - en ter vaststelling door het RBO.

Het driehoeksoverleg

Uitgangspunt is dat het driehoeksoverleg zoveel mogelijk op districtsniveau plaatsvindt, tenzij een burgemeester verzoekt dit – op incidentele of structurele basis – op het gemeentelijk niveau te laten plaatsvinden.

In de gemeente Den Haag vindt er standaard een driehoeksoverleg plaats voor het verzorgingsgebied van de drie districten die zich binnen de gemeentegrenzen bevinden. Vanuit de politie verantwoordt de chefs van de basisteams, de districten en de eenheidsleiding zich voor de uitvoering van de door het gezag opgedragen taken. Het gezag heeft altijd een duidelijk aanspreekpunt bij de politie met voldoende mandaat.

De chef van het basisteam is het vaste aanspreekpunt in het geval dat één basisteam diverse gemeenten of één basisteam één gemeente bedient. In de grotere gemeenten met meerdere basisteams is de districtschef het aanspreekpunt. Voor de gemeente Den Haag is de eenheidsleiding verantwoordelijk voor de relatie met de burgemeester en het OM. De (bestuurlijke) afbreukrisico's die betrekking hebben op de functies van de stad als regeringsstad en het feit dat het grondgebied van de gemeente drie districten omvat zijn

hier debet aan. De chef van de basisteams onderhouden de contacten met de stadsdeeldirecteuren.

In de lokale driehoek worden, op basis van het door de gemeenteraad vastgestelde integrale veiligheidsplan van de gemeente en de OM-doelstellingen voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, afspraken gemaakt over de inzet van de politie en over het lokale beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie. De afspraken die door de driehoek worden gemaakt – en waarvoor ook de landelijke politiekaders leidend zijn – kunnen bijvoorbeeld gaan over de prioriteiten voor de inzet, het dienstverleningsniveau aan burgers, zoals aangiftemogelijkheden, samenwerking met toezichts- en handhavingdiensten en private partijen en informatie-uitwisseling.

Over de inzet van de basisteams worden, mede op basis van de prioriteiten uit de lokale veiligheidsplannen, afspraken gemaakt in het lokale driehoeksoverleg en in overleggen tussen de teamchef en burgemeester. Omdat het flexteam districtelijk werkt, is het districtscollege - het overleg van de burgemeesters in het district, de gebiedsofficier en de districtschef - het aangewezen overleg om kaderstellende afspraken te maken over de inzet van het flexteam (de WAT-vraag). Daar waar een district binnen één gemeente valt, worden deze afspraken gemaakt in de lokale driehoek.

7.2. Bevindingen van het veldonderzoek

7.2.1 Samenstelling van de eenheid

De regionale eenheid Den Haag kwam tot stand via samenvoeging van de voormalige politieregio's Haaglanden en Hollands Midden. De kenmerken van deze gebieden verschillen sterk. Haaglanden betreft een verstedelijkt gebied met negen gemeenten waaronder centrumgemeente Den Haag, drie gemeenten met rond de 100.000 inwoners en enkele kleinere gemeenten. Hollands Midden kent een meer landelijk verzorgingsgebied met meerdere middelgrote en kleinere gemeenten en Leiden als grootste stad die voorheen de korpsbeheerder leverde. Ook wat betreft de governance-structuren verschilden de oude politieregio's onderling. In de regio Haaglanden werden bovenlokale zaken doorgaans op regioniveau besproken. Men kende geen overlegfora op districtelijk niveau. In Hollands Midden daarentegen bestonden ook in het vorige bestel al districtscolleges en was dit het geëigende niveau om op bovenlokale thema's samen te werken. De samenvoeging van de twee voormalige politieregio's betekende een samenvoegen van een stedelijk en meer landelijke verzorgingsgebied van de politie met verschillende governance-tradities en -arrangementen die doorwerken in de huidige governance-structuren van de eenheid Den Haag.

7.3. Eenheid

7.3.1. Regionaal Bestuurlijk Overleg

Het regionaal bestuurlijk overleg (RBO) is ingericht om afstemming en samenwerking op eenheidsniveau te waarborgen. Deelnemers aan dit overleg zijn alle burgemeesters binnen de eenheid inclusief de regioburgemeester, eenheidschef en hoofdofficier van justitie. In dit overleg wordt het regionale veiligheidsplan vastgesteld en worden regionale veiligheidsvraagstukken besproken. Het RBO kent een dagelijks bestuur dat als voorportaal functioneert. Dit dagelijks bestuur bestaat uit de regioburgemeester (voorzitter), de hoofdofficier van justitie en twee burgemeesters die districten buiten de stad Den Haag vertegenwoordigen.

In de beginperiode van het landelijke bestel was het RBO geen populair overlegforum binnen de eenheid Den Haag. Dat blijkt uit de zeer beperkte animo onder betrokkenen om de beleidsplanningscyclus op regionaal niveau te bespreken en uit de lage opkomst van burgemeesters tijdens dit soort overleg. Dit was aanleiding om de invulling van het RBO aan te passen. Belangrijkste wijzingen betreffen het terugbrengen van de frequentie van het overleg en verschuiving van de inhoudelijk focus van de regionale beleidscyclus naar thematische sessies over actuele veiligheidsthema's. Op de vraag welke onderwerpen er in het RBO ter sprake kwamen, antwoord een respondent: *“Alles wat wij aan de orde wilden stellen. Op een ogenblik heb ik alle burgemeesters meegenomen in de aanpak van radicalisering [...], ook omdat dat aardig wat capaciteit vergde. Maar ook omdat het belangrijk is, omdat radicalisering niet ophoudt bij de grenzen.”*

Het RBO kende in de beginperiode meer afmeldingen en kritiek onder deelnemers dan in de huidige fase. Volgens betrokkenen heeft de meer thematische insteek van het RBO geleid tot een verbeterde opkomst maar men lijkt nog zoekende naar de best mogelijke benutting van het RBO. Een respondent stelt hierover: *“Ik vind zelf dat we het in het regionaal bestuurlijk overleg, of regionaal veiligheidscollege, zoals het elders heet, van de 28 burgemeesters, de hoofdofficier en de politiechef, het nog niet helemaal voor elkaar hebben. Bestuurders staan niet te trappelen om daarbij aan te schuiven. We hebben de frequentie teruggebracht naar vier keer per jaar. Een poging om dit nog verder terug te delen, ging niet door. Er was toch iets van een behoefte. Maar het gaat niet meer over het beheer. Het is dus redelijk ingewikkeld om elke keer weer met een aantrekkelijke agenda te komen. Dat zoeken wij vooral in thema's en aansprekende, externe sprekers. We proberen met de thema's uiteraard aan te sluiten bij de thema's die in het regionaal beleidsplan staan.”*

Gevraagd naar de doorwerking van het RBO op het operationele politiewerk en het landelijk dan wel lokaal veiligheidsbeleid, stellen alle betrokken dat er weinig sturing van het RBO uitgaat. Hiervoor worden uiteenlopende redenen gegeven. Zo stelt men dat met een frequentie van vier overlegmomenten per jaar weinig grondige consultatie tot stand komt en dat het lastig is om via deze route input voor LOVP te realiseren. Daarbij komt dat het RBO geen beslissingsbevoegdheden heeft over het beheer wat de sturingsmogelijkheden via dit

gremium beperkt. Met het huidige ontwerp en de invulling functioneert het RBO vooral als een forum voor kennisoverdracht en afstemming tussen de betrokken partijen. Een *betrokken burgemeester stelt: "Het is een gezelligheidsbijeenkomst. Het is leuk om de collega's weer eens te zien. Belangrijke besluiten nemen we niet. Het is leuk af en toe een presentatie te horen over een bepaald thema en het is aardig om dat te doen. Maar dit is geen gremium dat echt stuurt."* Een andere burgemeester antwoordt op de vraag of het RBO geen sturend gremium is: *"Nou, dat kan ik niet echt zeggen. Het was wel heel informatief. Wat heel sterk speelde, was met de reorganisatie dat iedereen zijn plek moest vinden. Burgemeesters hadden problemen met management binnen hun eigen gemeenten, die werden in het RBO besproken. Soms is het nuttig dat dit besproken wordt."*

7.3.2. Eenheidsdriehoek, gezag en beheer

Op eenheidsniveau wordt periodiek driehoeksoverleg gevoerd tussen de regioburgemeester, hoofdofficier van justitie en de eenheidschef. Echter, volgens een betrokkene vindt afstemming tussen deze partijen in de praktijk voornamelijk plaats via andere gremia waar deze partijen elkaar treffen: *"Het gezag is in principe niet belegd op regionaal niveau. Wat valt er dus te bespreken in de regionale driehoek? Bij ons is dit een leeg gegeven geworden. Vroeger was het de beheersdriehoek. Onze burgemeester ziet de eenheidschef en hoofdofficier wekelijks in de lokale driehoek. Voor regionale zaken hebben we een dagelijks bestuur [van RBO]. Wat valt er nog te bespreken in de regionale driehoek? Dat werkt dus niet."*

Op eenheidsniveau wordt centralisatie van het beheer op verschillende manieren ervaren. In praktische zin verloopt inkoop van materialen via het landelijke Politiedienstencentrum (PDC). De aanvraagprocedure voor materialen wordt bekritiseerd door sommige districts- en teamchefs. Deze zou te bureaucratisch en beperkend zijn. Een districtchef stelt: *"Ik heb formeel niet eens de vrijheid om een helm te kopen voor een biker op straat. Zo zit het wel in elkaar. Dat is natuurlijk te gek voor woorden"*. De desbetreffende chef vindt dat de centralisatie van inkoop daarmee is doorgeslagen en hoopt dat de notitie van de nieuwe korpschef Erik Akerboom over (interne) governance meer mandaat naar het decentrale niveau zal terugbrengen.

Daar komt bij dat velen erkennen dat de combinatie van centralisatie van beheer en een bezuinigingsronde leidde tot minder beschikbare middelen. Ondanks deze kritiek erkennen de meeste betrokkenen dat het PDC tot nu toe vrijwel altijd aan de eenheid heeft geleverd wat nodig was om de veiligheidsverantwoordelijkheid uit te voeren. Een enkeling heeft andere ervaringen en zoekt bij niet-leveren door het DPC naar andere manieren om extra materiaal voor lokaal politiewerk te financieren, zoals met behulp van gemeentelijke gelden.

Daarbij komt dat specifieke elementen van centralisatie van het beheer worden toegejuicht. Zo is de eenheidschef zeer positief over centralisatie van salarisbetalingen, uniformen, auto's en ICT. Dat is volgens hem het beste te organiseren op centraal niveau omdat het niet

wezenlijk verschilt per eenheid of district. Lokaal maatwerk zit hem volgens hem vooral in adressering van veiligheidsvraagstukken en niet in de voorziening van middelen ter uitvoering politiewerk.

Kritiek leeft er onder meerdere vertegenwoordigers van het bestuur en de politie wel op de manier waarop de politiecapaciteit van oude regio's min of meer is bevroren bij de totstandkoming van de eenheid Den Haag. Op papier wordt de norm van 1 op 5000 wijkagenten daarmee gehaald. Grofweg gesteld lijken burgemeesters van grotere steden tevreden in tegenstelling tot burgemeesters en politiechefs in kleinere steden en buitengebieden. De laatsten zien capaciteit wegvloeien met als gevolg onder meer langere aanrijdtijden en door de politie-inzet voor incidenten en evenementen in en rond Den Haag. Uit interviews blijkt dat voornamelijk binnen kleinere gemeente enige 'de grootste stad krijgt alles' gevoelens leefde leven. Er is op eenheidsniveau gepoogd daar zoveel mogelijk gehoor aan te geven, onder meer door gesprekken met bestuurders, het openhouden van zo veel mogelijk politiebureaus en het afstaan van enige politiecapaciteit aan de gebieden buiten de stad Den Haag. Daarnaast klagen veel respondenten over het feit dat aspiranten/studenten meetellen als volwaardige capaciteit.

7.3.3. Regioburgemeester en eenheidschef

Op eenheidsniveau ontstond met de komst van de Nationale Politie een nieuwe functie in de vorm van het regioburgemeesterschap. Afgezien van enkele raadsleden, is het bestaan van het regioburgemeesterschap bekend en erkend onder vertegenwoordigers van het bestuur, de politie en het OM binnen de gehele eenheid.

De komst van het regioburgemeesterschap betekende dat voormalig korpsbeheerder van Haaglanden het regioburgemeesterschap kreeg toebedeeld en dit voor Hollands Midden kwam te vervallen. Een burgemeester stelt: *"In essentie is er qua gezagsaansturing niets veranderd. In de nieuwe structuur wijzigt alleen het beheer. Vroeger had je wel- en dat is in theorie wel een groot verschil-dat gezag beheer volgt. Dat was de officiële lijn. Maar in de praktijk werd naar degene die het beheer had iets meer naar geluisterd werd dan degenen die dat niet had. [...] Je ziet wel dat dit verschijnsel is verdwenen. Je ziet dat dit onderdeel helemaal in de richting van Den Haag gaat. Dat verschil dat merk je wel."*

Ook vertegenwoordigers van de politie en raadsleden merken verschil. Een politiemedewerker geeft aan dat bestuurders naar alternatieve sturingsmogelijkheden zoeken en vooral sturen op korte lijnen en persoonlijke contacten met de eenheidsleiding. Die contacten zijn in sommige gevallen een erfenis van het regionale bestel. Enkele raadsleden in Leiden zien ook dat burgemeester niet langer korpsbeheerder is en merken op dat dit afbreuk zou doen aan de informatiepositie van het bestuur.

Op de formele inrichting van de nieuwe functie van regioburgemeester klinkt kritiek binnen de eenheid. Zo zou de regioburgemeester onvoldoende, formele sturingsmogelijkheden

hebben om te sturen op beheersverwante zaken als verdeling van capaciteit, bijstand, financiën en materieel. Dat zou de functie 'hol' en 'beperkt' maken en reduceren tot 'de boel bij elkaar houden'. Een ander kritiekpunt uit politieke en bestuurlijke hoek is het feit dat de regioburgemeester geen formele rol heeft in de klachtenprocedure rondom politieoptreden.

Over de invulling van het regioburgemeesterschap klinken meer positieve geluiden. Zo zou de regioburgemeester van de eenheid Den Haag in staat zijn om op landelijk niveau invloed uit te oefenen op de politie. De invloed wordt voornamelijk toegeschreven aan de persoonlijke kwaliteiten van de persoon die het regioburgemeesterschap vervult. Op lokaal niveau omschrijven enkele Haagse raadsleden de regioburgemeester als initiatiefrijk en ervaren ze het regioburgemeesterschap voor zichzelf als een extra beïnvloedingsmogelijkheid. Tegelijkertijd geven ze ook aan dat de regioburgemeester in die hoedanigheid niet uitvoerig aan de raad rapporteert over zijn activiteiten. Ze spreken over af en toe een opmerking van de burgemeester over de uitvoering van het regioburgemeesterschap: *"We krijgen er ook geen formeel verslag van. De burgemeester zegt wel eens dat hij met een aantal mensen gesproken heeft, maar verder eigenlijk niet."*

Met de komst van de Nationale Politie is de functie van eenheidschef, in vergelijking tot korpschef, veranderd door het wegvallen van zijn uitvoeringsverantwoordelijkheid voor het beheer. Daarover stelt een respondent: *"Daar is wezenlijk iets in veranderd. Als ik het sophisticated zou moeten duiden, dan is het nu meer de formulering van een goede klantvraag – dat het politiedienstencentrum (PDC) namens de korpschef of de minister die uiteindelijk verantwoordelijk is zorgt dat het geregeld wordt – zij hebben de eindverantwoordelijkheid, de keuzeverantwoordelijkheid zit nog steeds hier."*

Een burgemeester van een kleine gemeente ervaart wel degelijk een grotere afstand tot de eenheidschef dan voorheen. Dat kan volgens desbetreffende burgemeester liggen aan reorganisatieproces, tijdsgebrek om langs te komen binnen gemeentelijke of districtsoverleg en een focus op regioburgemeester.

7.3.4. Interne sturing in relatie tot de governance

De afstemming tussen korpsleiding en regionale eenheid verloopt volgens respondenten via verschillende kanalen. Zo is er onder meer een keer per twee weken het korpsmanagementteamoverleg (KMTO) tussen eenheidschef en landelijke korpsleiding, zijn er wanneer nodig themasessies rond actualiteiten, is er de nationale briefing Veiligheid en de nationale briefing Organisatieontwikkeling.

De eenheidschef geeft aan frequent overleg te hebben met de korpsleiding via verschillende overlegfora en als de actualiteit erom vraagt. De eenheidschef merkt dat directieven van de korpsleiding richting eenheid in de loop der tijd minder zijn worden. Hij ervaart sinds de Herijkingsnota meer ruimte voor bottom-up bewegingen. Over de centralisatie van het

beleid ten opzichte van de uitvoering is de eenheidschef minder positief: *“Als het gaat om grote dingen in de wet, de knip van beleid en uitvoering, daar moet je nog eens goed naar kijken. Die zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Je ziet wel gebeuren, als het spannend is, de opportuniteit dendert gewoon onze organisatie in via de korpschef. Vroeger had je een beetje de grindbak van de korpsbeheerders. Het zou me een lief ding waard zijn als die dempende laag, dat daar iets van in de wet terug zou komen.”*

Ook lokaal leven deze gevoelens. Een burgemeester stelt: *“De rode draad in deze nota [nota Herijking] is: iets minder centrale sturing, iets meer decentraal neerleggen. Dat vind ik een heel verstandige koerswijziging. Al die rare voorbeelden [over ervaren centrale inmenging lokale aangelegden] die ik uitgaf, waar voorbeelden uit het begin toen alles nog moest worden bepaald. Dat werkte niet. Dus de basale gedachte achter die koerswijziging, vind ik heel goed. De basisfilosofie is niet echt gewijzigd, het lokale gezag bij bestuur en Openbaar Ministerie, het beheer is gecentraliseerd. Ik sluit niet uit dat langs die lijn steeds meer sturing ontstaat. Daar zie ik het grootste gevaar ontstaan. En dat men zich met van alles en nog wat gaat bemoeien. Het feit dat er ergens een politiebureau dicht gaat, wordt een zaak voor de Tweede Kamer. Dat de burgemeester zich tot ik weet niet over wat en tot wie gaat wenden en er ontstaan allerlei centrale gedoetjes. Dat was het mooie van het oude bestel. De korpsbeheerders fungeerden als buffer tegen dat soort dingen. Die buffer is weg. Op die manier zou je er wel eens ingezogen kunnen worden. Ik merk wel dat de minister heel terughoudend is met ingrijpen in de politieorganisatie.”*

7.4. District

7.4.1. Districtscolleges en bestuurlijke portefeuillehouders

De eenheid Den Haag kent voor een deel van haar geografische gebied districtscolleges. Volgens betrokkenen is dit een erfenis van de gangbare werkwijze in de voormalige regio's. In de voormalige regio Haaglanden was men gewoon om via de driehoek af te stemmen over regionale zaken en in Hollands Midden was reeds sprake van overleg op districtsniveau. In navolging hiervan is binnen de Nationale Politie in voormalig Hollands Midden de lijn van districtscolleges voortgezet. Binnen de Haagse districten zijn geen districtscolleges. Daar loopt afstemming tussen bestuur, politie en Openbaar Ministerie via de regionale/ lokale driehoek en het (dagelijks bestuur van) het RBO.

De districtscolleges binnen de eenheid Den Haag komen grofweg vijf tot zes keer per jaar bijeen. Deelnemers zijn burgemeesters, de beleidsofficier van justitie, districtchefs en in sommige gevallen nemen basisteamchefs deel. Daarmee vormen deze colleges een schakelpunt tussen eenheid, districten en gemeenten. In de districtscolleges worden onder meer criminaliteitscijfers besproken, afspraken gemaakt over handhaving, onderdelen van gemeentelijke APV's afgestemd, uiteenlopende thematiek besproken (jihadisme en terrorisme, woninginbraken, ondermijning, hennep), best practices uitgewisseld en

discussies over capaciteitsvraagstukken gevoerd. Tevens bestaat er vooroverleg dat wordt georganiseerd door districtsadviseurs politie en bestuursondersteuning van het district. Het Openbaar Ministerie kan hier in vele gevallen niet langer bij aanwezig zijn vanwege capaciteitsgebrek.

Het districtsniveau lijkt de voorkeur te genieten onder burgemeesters boven het regionale veiligheidsoverleg: *“Je ziet dan dat burgemeesters de voorkeur geven aan districtscolleges, waar je in de beperktheid van 8-10 burgemeesters zaken kunt doen. Men kent elkaar, het is makkelijker, de verhoudingen zijn bekend. In een regionaal bestuurlijk overleg is het meer voedend en informerend. Als er besluiten moeten worden genomen, zo zie ik dat in mijn districtscollege, worden zaken gedaan in het districtscollege.”* Een ander stelt: *“De districtscolleges is gaan meer over beleid. Dat werkt ook beter. Problemen houden immers niet op bij gemeentegrenzen. Zeker bij kleinere gemeenten moet je elkaar hier kunnen vinden.”*

De meeste betrokkenen ervaren districtscolleges als thematische besprekingen en minder als sturende fora voor politiewerk. Zo stelt een betrokkene: *“Anderzijds vinden burgemeesters het een prettig overleg. Ze zijn er ook altijd. En een beetje oneerbiedig gezegd, is het een bijpraat uurtje, waarbij de burgemeesters onderling ervaringen uitwisselen op het gebied van veiligheid. Dat vinden ze ook wel prettig. Ondanks de gevoelde kloof, is daar ook wel de ruimte voor. Ze kunnen zo hun issues op tafel leggen. In die zin is het een heel informeel overleg. Er worden weinig echte besluiten genomen.”* De districtscolleges worden gezien als smeerolie voor de samenwerking en niet zozeer als besluitvormend platform. Een burgemeester omschrijft de colleges als *“folklore”*, een bespreking van veiligheidsthema's, cijfers en best practices en geen sterk sturend instrument op politiewerk. Een andere betrokken beaamt dit: *“Maar er ligt nooit een hard besluit van: nu doen we het zo en dit zijn afspraken, volgend jaar gaan we evalueren, dit zijn de doelstellingen. Het is niet omdat het per definitie wegloopt, er wordt niet hoofdelijk gestemd, maar er worden ervaringen en best practices uitgewisseld. Zo krijg je uiteindelijk betere samenwerking.”*

Binnen districtscolleges wordt gewerkt met bestuurlijke portefeuillehouders. Dat betekent dat burgemeesters een veiligheidsthema adopteren waarvoor ze stimuleren dat beleid en best practices worden ontwikkeld en gedeeld binnen district en soms de eenheid. Een burgemeester stelt hierover: *“Het is een poging om iets meer collegae medeverantwoordelijk te maken voor een aantal zaken. Maar ook dat is niet echt een sturend niveau. [...] De echte sturing is het overleg burgemeester-politie als het gaat om de gezagsturing, direct daarna het driehoeksoverleg op sommige thema's.”*

Respondenten van zowel bestuur als justitie werkzaam op districtsniveau geven aan te worden geconfronteerd met een tekort in politiecapaciteit, zowel voor handhaving en het houden van toezicht als voor strafrechtelijk optreden. Ook een districtchef erkent dit door te stellen dat hij niet altijd aan verlangens van burgemeester als bevoegd gezag te kunnen

voldoen omdat er onvoldoende politiecapaciteit is. De chef wijt dat aan de Nationale Politie (niet de eenheid).

7.4.2. Districtelijke stuurploegen

Binnen de eenheid Den Haag wordt op bescheiden schaal gewerkt in zogenaamde districtelijke stuurploegen waar justitie en politie gezamenlijk keuzen maken over de te vervolgens casussen. In tegenstelling tot andere eenheden, lijken hier nog geen burgemeesters of andere vertegenwoordigers van het bestuur structureel onderdeel uit te maken van stuurploegen. De ambitie om het bestuur hierbij te betrekken, wordt door respondenten uitgesproken, maar is nog geen gangbare praktijk. Wel zijn er zijn pilots met integrale stuurploegen waar het RIEC of een medewerker van de gemeentelijk afdeling Openbare Orde en Veiligheid aansluit om cases te wegen waar mogelijk een bestuurlijk component in zit (hennepkwekerijen, horeca).

7.5. Lokaal

7.5.1. Lokale driehoek

Binnen de eenheid Den Haag variëren het niveau, de frequentie en deelname aan het (lokale) driehoeksoverleg. Hier lijkt, net als bij de praktijk van districtscolleges, sprake van doorwerking van al bestaande overlegstructuren binnen de eenheid.

Voor dit onderzoek zijn niet alle gemeenten uitgebreid onderzocht. De volgende praktijken bieden dan ook een indicatie van de praktijken en ervaringen maar zijn allerminst volledig en scheppen slechts een algemene indruk van de praktijken in de regionale eenheid.

Binnen de oude regio Hollands Midden waren lokale driehoeken geen traditie en vond afstemming tussen driehoekspartners voornamelijk op districtsniveau plaats. Dat zien we doorwerken in de huidige praktijk. Hier wordt ook binnen Nationale Politie veel via districtscolleges afgestemd tussen politie, OM en bestuur. Dat neemt niet weg dat de politiechef (teamchef) en burgemeester elkaar regelmatig treffen inzake gemeentelijk aangelegenheden. In meerdere, vaak kleinere gemeenten, vindt veelvuldig overleg tussen burgemeester en teamchef plaats. De officier van justitie is daar doorgaans niet bij aanwezig. Dit genoemde 'politie-overleg' lijkt hier min of meer een vervanging van de lokale driehoek. De volledige driehoek komt hier volgens het 'right to call' principe bijeen wanneer de actualiteit of een incident daarom vraagt. Zo spreken de burgemeester van een kleine gemeente regelmatig met de teamchef en schuift de officier van justitie hierbij zo ongeveer tweemaal per jaar aan. In veel grotere gemeenten vinden vaker volledige driehoeken plaats. In de gemeente Leiden vindt eens in zes weken een driehoeksoverleg plaats met burgemeester, districtchef en OM plaats en zijn er extra driehoeken als de actualiteit daarom vraagt.

Lokaal politie- en driehoeksoverleg is voor burgemeesters een belangrijk en soms het belangrijkste sturingsinstrument.

Veel respondenten uit justitiële, politiële en bestuurlijke hoek geven aan dat het Openbaar Ministerie onvoldoende capaciteit heeft om deel te nemen aan alle lokale driehoeken. Lokaal driehoeksoverleg wordt in kleinere gemeenten doorgaans alleen gehouden wanneer incidenten daarom vragen. Een districtschef stelt hierover: *“Wat ik denk te constateren, en dat wordt een beetje gevoeld door burgemeesters, is dat er een terugtrekkende beweging van het OM is. Het OM zit wel aan een driehoeksoverleg in Leiden, dat is dan iemand van B&S (Beleid en Strategie) van het OM. Maar er zijn burgemeesters die dus nooit praten met iemand van het OM. Ik zie op verschillende fronten het OM terugtrekkende beweging maken. Ik heb daar ook mijn zorg neergelegd wat betreft de bestuurlijke verbinding.”*

Gevraagd naar de gezagsuitoefening op lokaal niveau binnen de eenheid klinkt vanuit het lokaal bestuur het geluid dat de balans zou doorslaan naar meer gezagsvoering door het openbaar bestuur omdat het Openbaar Ministerie meer intern georiënteerd zou zijn: *“Uit het Openbaar Ministerie komt concreet niet veel. Ze zijn zo bezig met strafrechtelijke onderzoeken dat de gezagsrelatie relatie matig is. [...] Ik vind dat het Openbaar Ministerie zich qua gezag in de driehoek niet echt manifesteren. [...]. Het Openbaar Ministerie is nadrukkelijk gericht op de opsporing en kwaliteit, kwaliteit van ingezonden werk, kwaliteit van processen-verbaal.”*

Een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie stelt hierover: *“In Zoetermeer en Delft is er wekelijks een driehoek zonder het OM, dat heet het politie-overleg. Politie en bestuur hebben veel vaker overleg. Het voegt ook niets toe om daar als Openbaar Ministerie altijd bij te zitten. We zijn uiteindelijk van de vervolging en niet van de openbare orde. Dat neemt niet weg dat de lijnen naar politie en bestuur heel kort zijn, per e-mail of telefoon. Ik denk weleens: die driehoek, als je elke week bij elkaar zit. Ik heb allemaal Whatsapp-groepjes die heten allemaal driehoek en wij mailen elkaar of berichten elkaar als er dingen spelen. [...] Er zitten in driehoeken en districtscolleges alleen ervaren arrondissementsofficieren, geen beginnende assistenten naast burgemeesters. Dat kost dus gewoon veel capaciteit. Het lijkt alsof politie en bestuur hier veel meer capaciteit hebben dan het Openbaar Ministerie.”*

Dit neemt overigens niet weg dat de overall samenwerkingsrelatie tussen Openbaar Ministerie en het bestuur door de (regio)burgemeester als positief wordt omschreven: *“Ik heb ongelooflijk goede ervaringen. Ik heb drie hoofdofficieren meegemaakt. Uitstekend. Maar wij zijn redelijk uniek, in Den Haag. Ook van andere burgemeesters binnen het RBO hoor ik dit.”*

Voor gemeenten binnen het verzorgingsgebied van de oude regio Haaglanden daarentegen was zowel onder de regionale als de Nationale Politie sprake van een traditie van driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau. In de stad Den Haag is iedere week

driehoeksoverleg tussen burgemeester, (plaatsvervangend) eenheidschef, de drie Haagse districtchefs, hoofdofficier van justitie en de directeur openbare orde en veiligheid van de gemeente. Betrokkenen spreken zich positief uit over het functioneren van de Haagse driehoek die zowel onder het vorige als huidige bestel goed zou functioneren dankzij de goede relaties tussen de partners: *“Ik kan wel zeggen dat Den Haag en dat is traditie geweest, altijd al een soepel lopende driehoek gehad”*. Dit wordt door betrokken partijen als een belangrijkste sturingsinstrument ervaren.

De centralisatie van beheer wordt door lokale driehoekpartners wisselend en soms positief ervaren. Zo geeft een basisteamchef aan dat zijn gebied er wat betreft materieel op vooruit is gegaan sinds centralisatie van beheer. Hij is positief over automatiering van ICT en de beschikbaarheid van bodycams, die hij beiden toeschrijft aan de komst van het nationale bestel. Dit wordt gezien als positief effect van nationaal bestel. Tegelijkertijd uit hij kritiek op het feit dat er geen invloed meer uitgeoefend kan worden op de locatie van de politie. Het verdwijnen van het politiebureau in zijn gebied blijft een heikel punt.

Op de vraag of met de centralisatie van beheer het werk op het gebied van openbare orde en veiligheid, kortom van het gezag, van de burgemeester is veranderd, luidt het antwoord nee. Wel geeft een (voormalig) burgemeester aan dat, voornamelijk in de beginperiode van de landelijke politie, de korpschef en minister de neiging hadden om zich via de lijn van het beheer te mengen in zaken die tot de lokale driehoek behoren. Al zou dit in grotere steden als Den Haag niet zijn gebeurd.

Voor (voormalige) korpsbeheerders is de situatie veranderd als gevolg van het wegvallen van de verantwoordelijkheid voor het beheer. Voor andere burgemeesters is dit niet het geval. Zij geven aan hun gezag te kunnen uitoefenen zolang de landelijke eenheid zich niet teveel ment in lokale aangelegenheden. *“Voor het gezag hoeft het niet heel veel te betekenen. Dat valt wel mee. Als men zich landelijk niet al te veel met de inhoud bemoeit, dan moeten ze niet doen, dan krijg je geen gekke dingen. Dat moeten ze gewoon loslaten. De politie is een lokaal en regionaal opererende organisatie, waar het grootste deel van de vraagstukken op dat niveau liggen. Ik heb het nooit verstandig gevonden om dat landelijk te organiseren.”*

Qua oriëntatie van de politie op de verschillende gezagsdragers merkt een vertegenwoordiger van de politie geen verandering sinds invoering van de Nationale Politie. De invulling van het gezag zou voornamelijk worden gekleurd door persoonlijke kwaliteiten in invulling door burgemeester en officier van justitie.

7.5.2. Democratische controle door gemeenteraad

De praktijk van democratische controle door de gemeenteraad verloopt op verschillende manieren. Er zijn gemeenten waar politiemedewerkers en of vertegenwoordigers van het OM raads- en commissievergaderingen bijwonen, vragen van raadsleden beantwoorden, presentaties verzorgen over thema's en cijfers alsook waar raadsleden een dagje met de politie meelopen. Soms zijn dit standaardpraktijken, soms dwingt de actualiteit ertoe en in

andere gevallen gebeurt het op expliciete uitnodiging door een van de partijen. Een teamchef die te maken heeft met verschillen gemeenteraden stelt dat burgemeesters hierin ook een wisselend beleid voeren: *“Sommigen zullen je nooit vragen om met hem mee te gaan. Anderen hebben dat wel. Als het kan en past, wil ik best mee. Dan kun je ook de burgemeester behoeden voor de uitglijder.”*

In Den Haag wordt de burgemeester regelmatig bevraagd over politie en veiligheidszaken door raadsleden. De politie geeft aan dat er altijd iemand van hen aanwezig is bij de raad als er onderwerpen op het gebied van OOV besproken worden: *“Wij zijn altijd bij raadsvergaderingen aanwezig, als daar onderwerpen op het gebied van openbare orde worden besproken. Daarnaast heb je raadsvragen die beantwoord moeten worden. Die komen binnen en worden uitgezet bij collega’s. De invloed van de gemeenteraadsleden is voelbaar”*. Daarnaast geven teamchefs aan weleens raadsvragen te beantwoorden. Ook raadsleden geven aan dat burgemeester regelmatig een vertegenwoordiger van de politie meeneemt naar de raad. Een aantal raadsleden in Den Haag ervaart invloed door thema’s te benoemen en geven aan BOA’s te kunnen sturen. Maar op het integraal veiligheidsplan oefenen ze geen invloed uit anders dan dit vast te stellen. Ze ervaren dat het plan al vast staat en dat ze zelf niet actief op beleid of op de actualiteit kunnen sturen. De geïnterviewde raadsleden lijken over het algemeen tevreden over de bereidheid van de burgemeester om de raad van informatie te voorzien: *“In mijn ervaring was de burgemeester altijd welwillend om informatie te verstrekken. Zoals over de inzet van politie, de gebiedsverordeningen, de statistieken.”*

In Leiden gaat in beginsel de burgemeester in discussie met raad over openbare orde en veiligheid. De districtschef bezoekt tweemaal per jaar de gemeenteraad en komt vaker indien er een incident is. Enkele raadsleden geven aan in staat te zijn burgemeester tegenwicht te bieden, maar ook weinig invloed uit te kunnen oefenen door informatiegebrek. Ze ervaren een zwakke informatiepositie ten opzichte van hun burgemeester, mede als gevolg van Nationale Politie: *“Onze informatiepositie is gewoon veel slechter dan de burgemeester. In geen enkel debat kunnen we daar tegenop. Ook als je cijfers probeert los te krijgen, of dieper er op probeert te vragen, dan loop je er snel tegenaan dat informatie niet gedeeld kan worden. Dat maakt debatteren wel heel lastig, als je informatiepositie slecht is[...]Dat zag je vooral in de overgang van de korpsen naar de Nationale Politie, waardoor anders gemeten wordt met andere systemen, waardoor je hele andere cijfers krijgt. Het ligt vooral bij de burgemeester, wat wij wel en niet weten. Wij zijn afhankelijk van de informatie die wij krijgen. En van de vragen die wij stellen.”* Teven stellen enkele geïnterviewde raadsleden dat ze niet op de hoogte te zijn van regionale beleidsplannen. Integrale veiligheidsplannen op gemeentelijk niveau kennen ze wel, maar gebruiken die naar eigen zeggen niet om echt te sturen. Ze hebben het idee dat die al ‘afgekaart’ zijn door politie en bestuur op hoger niveau.

In Bodegraven leeft volgens de burgemeester het thema veiligheid onder raadsleden omdat men gebrek aan toezicht ervaart, als gevolg van de sluiting van politiebureau - tien jaar

geleden – dat de gemoederen nog steeds bezig houdt²³⁸. Volgens raadsleden bevragen ze de burgemeester niet actief over openbare orde en veiligheid, maar slechts wanneer er calamiteiten zijn. De politie komt hier ongeveer één keer per jaar in de raad om veiligheidscijfers te presenteren. Meerdere raadsleden geven aan het regionale veiligheidsplan niet te kennen. Sommige raadsleden in de gemeente Bodegraven ervaren weinig invloed op de (nationale) politie in het algemeen noch op prioriteitenstelling voor politieactiviteiten: *“Met alle respect, wij als raadsleden hebben bar weinig invloed op de Nationale Politie.”* Raadsleden in Bodegraven zijn over het algemeen positief over hun burgemeester en de manier waarop hij veiligheid aanpakt en de politie aanstuurt. Ze ervaren dat de burgemeester hen van grote veiligheidszaken op de hoogte stelt.

Over de gehele linie klagen vertegenwoordigers van bestuur en politie over de volgens hen ondermaatse kwaliteit van de discussies in raad. Raadsleden zouden niet goed op de hoogte zijn van het veiligheidsdomein, het politiebestedel en hun bevoegdheden. Dat is volgens betrokkenen al langer het geval en geen gevolg van de Nationale Politie volgens betrokkenen. Een betrokken stelt: *“In feite is het democratische gat nog steeds niet gedicht in het nieuwe bestel. Het is de burgemeester die verantwoording aflegt aan de raad. In het landschap van gemeenteraden is veel veranderd afgelopen jaren en niet altijd in goede zin.”* [...] *“Gaat de belangstelling van de raad verder dan uitsluitend incidenten? Te weinig.”* Een vertegenwoordiger van de politie stelt: *“Het is een moeilijke vraag, omdat veel raadsleden, met alle respect, niet weten wat het verschil tussen gezag en beheer is, en niet weten wat het verschil tussen beleid en uitvoering is.”*

7.6. Beleid en prioriteiten

Ter bepaling van beleidsdoelstellingen en –prioriteiten binnen de eenheid speelt zich een beleidsproces af waar nationale doelstellingen worden doorvertaald naar eenheids- en districtsdoelstellingen (top-down) en gemeenten input leveren op basis van Integrale Veiligheidsplannen (bottom-up).

Binnen de eenheid Den Haag bestaat een Regionaal Beleidsplan voor de jaren 2015-2018. De totstandkoming van het regionale beleidsplan wordt door betrokkenen beschreven als een proces waarin op eenheidsniveau naar de gemene delers van de gemeentelijke, integrale veiligheidsplannen (prioriteiten/thematiek) werd gezocht en deze zijn gecombineerd met landelijke prioriteiten en politiecijfers. Dit beleidsproces lijkt zich voornamelijk af te spelen in de ambtelijke voorportalen van het RBO. Betrokkenen ervaren weinig spanning tussen de prioriteiten op landelijk- en die op eenheidsniveau. Vaak komen ze volgens hen simpelweg ze overeen. Een basisteamchef zegt hierover: *“Als het goed is, moeten landelijke prioriteiten goed op een lijn zitten met de lokale. Ik ervaar daar geen contradicties in.”*

²³⁸ Sluiting was overigens niet het gevolg van de komst van Nationale Politie.

Wanneer het gaat om sturing van politie-inzet binnen de eenheid, dan wordt het regionaal beleidsplan door verschillende betrokkenen vanuit politie en bestuur niet als een sturend document ervaren. Een respondent stelt: *“Maar het is niet een document waar feitelijk de inzet op wordt bepaald.”* Het regionaal beleidsplan wordt door zowel burgemeesters van grote als kleine steden omschreven als een papieren werkelijkheid die niet leidend is voor de sturing op politie in de dagelijkse werkpraktijk: *“Heeft elke burgemeester het plan op zijn of haar nachtkastje liggen en beschouwt hij of zij het als een belangrijk instrument in zijn of haar bestuurlijk leven? Dat valt nogal mee.”*

Volgens respondenten schuurt het regionale veiligheidsplan op het punt van de organisatie van extra politie-inzet voor bewaken en beveiligen en identiteitscontroles, zoals die overwegend in de stad Den Haag moeten plaatsvinden. Die inzet dekt men niet met de prioriteiten en beschikbare capaciteit als verwoord in het regionale plan, maar moet toch ergens vandaan komen. Waar het regionaal plan ook als star wordt ervaren, is rond actuele, nieuwe problematiek. De huidige problematiek rondom vluchtelingen staat er niet in terwijl daar wel forse politiecapaciteit naar toe gaat. Ad hoc inzet van de politie naar gelang actualiteit is volgens hen eerder leidend. Een burgemeester stelt: *“Plannen zijn papier. Ik heb er nooit zoveel om gegeven. Je moet er geen last van hebben, de juiste dingen moeten erin staan en vervolgens doe je de dingen die nodig zijn.”*

Enkele respondenten spreken hun hoop uit dat de nieuwe (interne) governance-structuur die de korpschef heeft voorgesteld meer ruimte biedt om op lokale, actuele veiligheidsvraagstukken in te spelen, maar geven aan dat daarvoor ook de middelen, mandaat en financiën beschikbaar moeten worden gemaakt.

Op districtsniveau worden geen formele beleidsplannen en prioriteiten vastgesteld, maar komen wel degelijk landelijke, eenheids- en lokale prioriteiten voor politiewerk samen, onder meer in de districtscolleges. Respondenten op dit niveau spreken over landelijke en eenheidsprioriteiten die vastliggen waaraan ze meer lokale prioriteiten proberen toe te voegen. De bestuurlijke portefeuillehouders in de districtscolleges zijn daar een voorbeeld van.

Op gemeenteniveau bestaat de lokale beleidscyclus van gemeentelijke integrale veiligheidsplannen. Gemeenten baseren deze op eigen cijfers en de politie werkt op dit niveau met gebiedsscans die gecombineerd een voedingsbron voor het gemeentelijk IVP zijn. Geen van de betrokkenen ervaart op dit niveau grote spanning tussen landelijke en lokale prioriteiten. Een burgemeester stelt: *“Geen lokaal effect van landelijke prioriteiten, lokale prioriteiten bepalen we zelf.”*

De gebiedsscans en gemeentelijke veiligheidsbeelden worden tevens geïncorporeerd in de jaaraanschrijvingen. Tezamen vormt het een optelsom van zaken die op districtsniveau en teamniveau worden opgepakt. Het algemene beeld is dat dit nogal top-down wordt

opgelegd door eenheid. Een beleidsadviseur: *“Die jaaraansrijving is volledig top down die gemaakt wordt omdat het moet.”*

Daarnaast is op regionaal niveau het regionaal samenwerkingsverband Integrale Veiligheid (RSIV) in het leven geroepen. Dit verband kent als doel praktische handreikingen voor de operationele realisatie van de eenheids- districtelijke - en lokale veiligheidsplannen te maken. Hier wordt ook verbinding gelegd tussen de diverse veiligheidsplannen met het RIEC, de veiligheidsregio's en de veiligheidshuizen binnen de eenheid. Op dit regionale niveau worden werkplannen voor het regionale samenwerkingsverband geproduceerd. Volgens betrokken worden deze plannen vaak door politie geschreven en is het de ambitie dat gemeenten dit gaan overnemen. Via de jaarlijkse werkplannen voor het RSIV ervaart politie meer sturing van via het regionaal veiligheidsplan.

Beleidsplannen zijn volgens lokale partijen over het algemeen niet sturend voor politiewerk. Het gaat volgens hen vooral om bilaterale contacten tussen de burgemeester en de eenheids-, districts- en teamchefs. Ook de waan van de dag bepaalt in grote mate wat de politie doet. Zo ervaart een burgemeester het bilaterale contact met de eenheidschef als belangrijkste sturingsmiddel: *“Het overleg tussen burgemeester en politiechef. Het is het meest sturende overleg. Los van de vaste bijeenkomsten, sms-en, appen we heel vaak. We hebben heel veel contact met elkaar, om dingen te melden, om vragen te stellen. Het contact is praktisch dagelijks.”*

7.7. Samenvattend beeld

7.7.1. Governance structuur

De huidige governance-structuur van de eenheid Den Haag is een mix van enerzijds de nieuwe geografische indeling en overlegfora die de Nationale Politie voorschrijft met anderzijds de ingesleten werkwijzen in de voormalige regio's Haaglanden en Hollands Midden. Waar de relatief kleine en stedelijke regio Haaglanden zaken op regionaal en gemeentelijk niveau organiseerde (en stad en regio vaak samenvielen in overlegorganen), was men in de grotere en meer landelijke regio Hollands Midden reeds gewend om op districtsniveau af te stemmen over politiewerk. Deze tradities zijn nog zichtbaar in inrichting en werking van de huidige governance-structuren binnen de eenheid Den Haag.

De huidige governance-structuur bestaat uit de overlegfora die de politiewet voorschrijft, zoals het regionaal bestuurlijk overleg (RBO) , de regionale driehoek, de lokale driehoek en de bijbehorende beleidsplannen op eenheid- en lokaal niveau. Daarnaast kent de governance-structuur in de eenheid Den Haag aanvullende governance-fora. Dat zijn onder meer districtscolleges, experimenten met stuurploegen en de zeer waardevol geachte bilaterale contacten.

7.7.2 Eenheidsniveau

Op eenheidsniveau heeft het RBO een aangepaste invulling gekregen wegens weinig animo onder burgemeesters in de beginperiode. Het aantal bijeenkomsten is teruggebracht en discussies over het regionaal beleidsplan zijn vervangen door thematische bijeenkomsten rond actuele veiligheidsuitdagingen. Met het huidige ontwerp en de invulling functioneert het RBO als een forum voor kennisoverdracht en afstemming tussen de betrokken partijen. Betrokkenen geven aan dat er vanuit het RBO geen sterke sturing op de politie uitgaat. De redenen hiervoor variëren van gebrek aan beslissingsbevoegdheid over beheer tot de lage frequentie van bijeenkomsten waardoor grondige consultatie niet mogelijk is.

Het regionaal beleidsplan lijkt in de praktijk vooral een papieren exercitie waarin landelijke, eenheids- en lokale prioriteiten worden samengevoegd in de voorportalen van het RBO. Geen van de betrokkenen ervaart het regionaal beleidsplan als sturend voor politie- en veiligheidszorg in de dagelijkse praktijk.

De inrichting van de functie van regioburgemeester wordt op eenheidsniveau als weinig invloedrijk ervaren vanwege gebrek aan formele bevoegdheden rondom beheer. De persoonlijke invulling van het regioburgemeesterschap door de voormalige Haagse burgemeester wordt door verschillende respondenten als invloedrijk gezien. Vooral waar het gaat om invloed op de ontwikkelingen rond de politie op landelijk niveau en binnen het LOVP.

7.7.3. Districtsniveau

Districtscolleges vormen een schakelpunt tussen eenheid, districten en gemeenten. Ze hebben de vorm van thematische bijeenkomsten over veiligheidsproblemen, politiecijfers en best practices. Binnen de colleges fungeren burgemeesters als bestuurlijke portefeuillehouders die een veiligheidsthema adopteren waarvoor ze beleid en best practices stimuleren en delen. De meeste respondenten waarderen de behapbare en vertrouwde schaal van het districtcollege, maar dichten dit forum weinig sturende werking toe. Men zou elkaar in lokaal verband liever opzoeken om de dagelijkse sturing op politie en veiligheid te bespreken.

Het Openbaar Ministerie en de politie werken met districtelijke stuurploegen waarin opvolging van strafrechtelijke zaken wordt gewogen. Hoewel de ambitie leeft, is het bestuur hier (nog) niet structureel bij betrokken.

7.7.4. Lokaal niveau

Binnen het gebied van de voormalige regio Haaglanden bestaan van oudsher actieve en frequente lokale driehoeken. Deze bestaan nog steeds. Binnen de voormalige regio Hollands Midden opereert men zowel tijdens de regionale als de Nationale Politie graag op districtsniveau en hebben bestuur en politie daarnaast regelmatig bilateraal politie-overleg. Lokale driehoeken zijn hier enkele keren per jaar en dan voornamelijk naar aanleiding van

incidenten. Behalve in sommige grotere steden waar regelmatig volledige driehoeken plaatsvinden.

Democratische verantwoording verloopt binnen verschillende gemeenten op uiteenlopende wijze:

- burgemeesters worden actief bevraagd over veiligheid en politie door raadsleden (vooral in grote steden);
- vertegenwoordigers van de politie verschijnen in de raad en raadscommissies (ter beantwoording vragen of presentaties criminaliteitscijfers);
- vertegenwoordigers van de politie beantwoorden raadsvragen;
- vertegenwoordigers van de politie staan open voor contact en raadsleden lopen mee hen mee tijdens regulier politiewerk.

Volgens betrokkenen gaan de meeste raadsdiscussies over actualiteiten en niet zozeer over veiligheidsbeleid op lokaal en regionaal niveau. Over de gehele linie klagen vertegenwoordigers van bestuur en politie over de volgens hen ondermaatse kwaliteit van discussies in raad. Sommige raadsleden zijn zelf ook pessimistisch over hun invloed op veiligheid de politie.

7.7.5. Beleid en prioriteiten

Ter bepaling van beleidsdoelstellingen en –prioriteiten binnen de eenheid speelt zich een beleidsproces af waar nationale doelstellingen worden doorvertaald naar eenheids- en districtsdoelstellingen (top-down) en gemeenten input leveren op basis van integrale veiligheidsplannen (bottom-up).

Op vrijwel alle niveaus ervaart men geen grote discrepanties tussen de landelijke, eenheids- en lokale prioriteiten voor politiewerk. Bovenlokale prioriteiten worden overgenomen en, indien nodig dan wel mogelijk, worden er lokale prioriteiten aan toegevoegd.

Overigens merken veel betrokkenen op dat uiteindelijk de directe contacten tussen bestuur en politie (en OM) in combinatie met de dagelijkse actualiteit voornamelijk leidend zijn voor politie-inzet en prioriteitenbepaling.

Niemand spreekt van een veranderde of ongelijke oriëntatie van de politie op de gezagsdragers. Wel speken respondenten over een veelal interne oriëntatie van het Openbaar Ministerie en afwezigheid bij overlegfora. Meerdere betrokkenen erkennen dat het Openbaar Ministerie te weinig capaciteit heeft om structureel deel te nemen aan sommige overlegfora. Ook geven enkele politiechefs op districtsniveau aan een tekort aan politiecapaciteit te ervaren om alle verzoeken van beide gezagen volledig uit te kunnen voeren.

Geraadpleegde (regionale) documenten

- Samen werken aan veiligheid en vertrouwen, Regionaal Beleidsplan 2015-2018 eenheid Den Haag, vastgesteld in het Regionaal Bestuurlijk Overleg van de eenheid Den Haag op 20 november 2014.
- Eenheidsplan eenheid Den Haag 2016 Versie 04-03-2016
- Samen werken aan Veiligheid en Vertrouwen, werkplan 2017 Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid (RSIV) eenheid Den Haag Vastgesteld op 12-12-2016 door het dagelijks bestuur van het Regionaal Bestuurlijk Overleg Uitwerking van het Regionaal Beleidsplan 2015-2018 eenheid Den Haag
- Bedrijfsplan 2017 eenheid Den Haag, van 15 december 2016
- Deelrealisatieplan eenheid Den Haag, Nationale politie 2013

8. Samenwerking

Vooraf

In het kader van dit evaluatieonderzoek zijn drie focusgroepen georganiseerd. De eerste was met vertegenwoordigers van landelijke opererende samenwerkingspartners van de Nationale Politie. Het gaat om stakeholders die vanuit een landelijke positie een overall-beeld hebben van samenwerkingsverbanden die meestal op lokaal of bovenlokaal niveau opereren, maar wel binnen landelijke kaders. De tweede was met samenwerkingspartners van de eenheid Zeeland-West-Brabant en de derde met samenwerkingspartners van de eenheid Den Haag.²³⁹

Het doel van deze focusgroepen was om inzicht te verkrijgen in veranderingen, mogelijke problemen en nieuwe kansen die zijn ontstaan in de *samenwerking* tussen de politie en haar maatschappelijke partners en de *maatschappelijke inbedding* van de politie als gevolg van de invoering van de Nationale Politie. De focusgroep omvatte twee afzonderlijke sessies met deelnemers uit het maatschappelijke en het justitiële domein.

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen van de drie focusgroepen, waarbij in wordt gegaan op beide onderzoeksthema's. In dit hoofdstuk hebben we tevens gebruik gemaakt van bevindingen uit interviews die betrekking hebben op de thema's samenwerking en maatschappelijke inbedding.

Binnen ieder thema – samenwerking en maatschappelijke inbedding – stonden tijdens de focusgroepen drie sleutelbegrippen centraal. Binnen 'samenwerking' ging de discussie om *informatievoorziening*, *schaalvergroting* en *kwaliteit*, en binnen 'maatschappelijke inbedding' ging het om *lokale zichtbaarheid*, *aanspreekbaarheid* en *lokaal maatwerk*. Bij het bespreken van ieder onderwerp wordt een onderscheid gemaakt tussen de respons van deelnemers uit het sociale en het justitiële domein.

8.1. Informatievoorziening

8.1.1. Maatschappelijk domein

Positief

Het valt op dat regelmatig wordt aangegeven hoe goed de samenwerking verloopt tussen de politie en uitvoerende samenwerkingspartners. Op strategisch niveau verloopt dat soms iets moeizamer. Dit heeft echter niet zozeer met het (nieuwe) bestel te maken als wel met de mobiliteitsstructuur die de nieuwe Nationale Politie in het leven riep en de schaalvergroting

²³⁹ Bijlage.. bevat een overzicht van de deelnemers aan de focusgroepen

(zie verder) waardoor vele (gekende) medewerkers verdwenen en men dus de nieuwe politiemensen moet leren kennen op lokaal niveau.

De deelnemers spreken zich positief uit over de bereidheid en intentie van de Nationale Politie om informatie met maatschappelijke stakeholders te delen. Op landelijk niveau wordt de mogelijkheid om via vaste aanspreekpunten informatie te delen als prettig ervaren. Op lokaal niveau wordt positief gereageerd op de kwaliteit van aangeleverde informatie van de Nationale Politie. De deelnemers zijn tevreden over de mogelijkheid om deze (cijfermatige) informatie als sturingsmiddel te gebruiken voor de aanpak van lokale veiligheidsvraagstukken. Vooral op operationeel niveau is voor respondenten duidelijk met wie zij kunnen schakelen en wordt informatie veelal op basis van een vertrouwensband uitgewisseld. Enkele respondenten geven aan dat de ervaring van de samenwerking op operationeel niveau persoonsafhankelijk is: *“Bij sommige wijkagenten verloopt de communicatie beter dan via andere.”* Enkele maatschappelijke en justitiële partners geven aan dat er weliswaar convenanten gesloten zijn tussen de politie en organisaties uit het maatschappelijk domein, maar wanneer informatie buiten de scope van deze convenanten valt, men zeer afhankelijk is van wederzijds vertrouwen om informatie uit te wisselen. Een respondent stelt: *“Ik heb bij radicalisering meegemaakt dat er informatie was en de ene partner meer wist dan de ander. Dat geeft hele vervelende verhoudingen. Uiteindelijk is dit wel gladgestreken, maar omdat het in eerste instantie ingegeven was vanuit zeer formele kaders voor het uitwisselen van informatie, bestond er veel ongelijkheid. Terwijl je toch met elkaar om de tafel zit om problemen aan te pakken.”*

Als voordeel van de politiehervorming wordt geschetst het voordeel dat procedures en informatiedomeinen aan elkaar gekoppeld worden. *“Ik zie binnen de informatievoorziening van de politie twee tegenstrijdige ontwikkelingen. Aan de ene kant zie ik dat de Nationale Politie het voordeel heeft dat een aantal procedures en een aantal informatiedomeinen aan elkaar geknoopt worden. Dat waar wij werkzaam zijn, bij ondermijning, zie je heel mooi al die informatieclubjes met elkaar communiceren en gemeenschappelijk beelden maken. Daar hebben we heel veel voordeel bij. Dat komt de slagkracht ten goede.”*

Negatief

Ondanks deze positieve uitwerking van de Nationale Politie op de informatievoorziening aan maatschappelijke stakeholders, spreken de deelnemers zich negatief uit over de consistentie ervan. Zo wordt de informatievoorziening door enkele deelnemers als incidenteel beschouwd – de informatievoorziening is gedurende de reorganisatie nog niet helemaal uitgekristalliseerd, waardoor ook de juistheid en tijdigheid van geleverde informatie nog niet optimaal is. Doordat de Nationale Politie tot op heden in een reorganisatieproces verkeert, staan initiatieven voor digitale informatiesystemen nog op een laag pitje: er is een gebrek aan ‘digitale file sharing’ en de digitale uitwisseling van gegevens. Zo geeft een respondent aan: *“We willen het graag digitaal om het minder persoonsafhankelijk te zijn. Want we zien op locaties dat het afhankelijk is van de drukte of we wel de gegevens krijgen. We zien dat het afhankelijk is van personen die nog bij de politie hun taak wat groter maken en niet de*

bevoegdheid hebben om de informatie te geven. Dit is een uitstervend iets, gelukkig. Dus we experimenteren op verschillende plekken met file sharing, digitale mappen, systemen en dergelijke. We willen er naar toe om het digitaal te maken om het minder persoonsafhankelijk te maken en minder arbeidsintensief. Zo ver zijn we nog niet. En dan hebben we weer te maken met de prioritering binnen de politie, dat het de komende jaren nog niet gebouwd wordt”.

Daarnaast bestaat onder de deelnemers een behoefte aan een wettelijke afbakening van mogelijkheden tot informatie-uitwisseling tussen de Nationale Politie en haar partners. Er bestaat onder maatschappelijke organisaties onduidelijkheid over de informatie die zij met anderen mogen delen. Zo geven enkele respondenten aan dat de komst van het nationale bestel geleid heeft tot een zekere terughoudendheid om informatie uit te wisselen als daarvoor geen duidelijke landelijke kaders zijn uitgezet. Met name op beleidsniveau doet zich dit probleem voor. Op informele basis wordt ook op dit niveau informatie uitgewisseld, maar zodra deze praktijken een formele basis krijgen, ervaren enkele respondenten dat de teugels strakker worden aangetrokken. Een respondent geeft aan: *“In de advisering richting gezag heb ik in de loop der jaren vaak gemerkt dat er tussen adviseurs zo’n goede verstandhouding was, dat informatie makkelijk werd uitgewisseld. Op het moment dat het echter formeel werd, kwam de vraag direct op of informatie wel zo vaak gedeeld moet worden. Wat ik wil zeggen is: als er veel vertrouwen bestaat tussen partners, dan wordt er niet heel ingewikkeld gedaan over informatie uitwisselen.”*

Een ander groot nadeel dat in elke focusgroep werd genoemd is de grotere bureaucratie en het opnieuw ter discussie stellen van reeds eerder gemaakte afspraken, dat de politiehervorming met zich mee bracht. *“Tegelijkertijd maakt die beweging ook dat ik wel eens het idee heb dat de politie op nul aan het beginnen is met de procedures en alles weer ter discussie aan het stellen is. Ik zal een voorbeeld geven in het kader van privacy. We zijn zeven jaar bezig geweest om een privacy protocol gereed te krijgen met een bewerkers overeenkomst. Allemaal goed dicht getimmerd. Met elkaar dat project doorlopen. Totdat het op tekenen aankwam, of Akerboom wilde tekenen want we zijn allemaal akkoord. Toen begon het proces opnieuw en gaf de politie aan dat zij niet wilde tekenen, want we gaan eerst kijken wat onze uitgangspunten zijn ten aanzien van de samenwerkingsverbanden en dat moeten we nog eens bespreken. En daar zie ik dus wel een enorme bureaucratie ontstaan. Die wat mij betreft te ver teruggaat naar de kern van vraagstukken. Te weinig recht doet aan ontwikkelingen die we met elkaar doorgemaakt hebben.”*

Een bijzonder punt van aandacht dat door respondenten werd genoemd omvat de spanning die zich volgens de deelnemers voordoet tussen de prioriteiten die de Nationale Politie op landelijk- en eenheidsniveau formuleert en de verwachtingen die het lokale bestuur en maatschappelijke organisaties van de politie hebben om lokale veiligheidsvraagstukken gezamenlijk aan te pakken. Een voorbeeld daarvan omvat het gemeentelijk beleid omtrent preventieve horecaontzeggingen: een verantwoordelijkheid die bij gemeenten ligt. In het verleden werkten gemeente, politie en OM via convenanten samen om op lokaal niveau maatwerk te kunnen bieden. Tegenwoordig stelt de politie zich terughoudend op bij het aangaan van soortgelijke verbanden. Volgens de deelnemers hangt deze houding samen met

de verantwoordelijkheden en verplichtingen die politie-eenheden en basisteams op lokaal niveau hebben naar de prioriteiten die op landelijk niveau zijn vastgesteld. Zij willen geen valse verwachtingen scheppen naar lokaal opererende partijen.

Deze houding heeft tot gevolg dat gemeenten vaker buitengewone opsporingsambtenaren inschakelen om lokale veiligheidsproblematiek aan te pakken. Dit kan er echter toe leiden dat de Nationale Politie besluit om binnen die gebieden waar veel BOA's actief zijn de politiecapaciteit te verminderen. De BOA'S springen in een handhavingsgat. De burgemeesters hebben het idee dat zij door de Nationale Politie minder prioriteiten kunnen stellen als het gaat om de handhaving van de kleine norm die zij belangrijk vinden op straat. In ieder geval kunnen ze vanuit hun eigen gemeentelijke apparaat een BOA-team op zetten waarvan ze zeker korte lijnen hebben en deze kunnen aansturen. Door de komst van de BOA'S kunnen meer zaken worden uitgevoerd, aldus respondenten en dat wordt een goede zaak bevonden om de capaciteitsproblemen bij de politie aan te vullen.

“BOA's zijn een goede zaak met de capaciteit die we hebben. Als ik bekijk voor de zomer en het aantal wijkagenten dat ik kan inzetten, dat is heel weinig. Ergens moet dit werk wel gebeuren. Ik heb een aantal noodhulpeenheden in dienst, maar voor de rest heb ik gewoon geen personeel genoeg. Ik heb de dingen die ik moet doen. Ik ben al blij als ik dit van de zomer kan vasthouden. Maar het loopt dan alleen op de prioriteiten die zijn gesteld. Verder gebeurt er dan niets. BOA's zijn gekoppeld aan gebieden. De samenwerking tussen BOA's en wijkagenten is er, ze komen wel eens koffiedrinken. Ook op het gebied van jeugd hebben wij jeugd-BOA's gekregen, betaald door de gemeente. Het betekent dat wij een aantal taken op het gebied van jeugd kunnen overleggen met de BOA's en door hun kunnen laten gebeuren. Op het moment dat het dan niet goed gaat, pakken we onze repressieve taak op. Samen met hen hebben we daar goede afspraken over gemaakt”.

De verhouding tussen de politie en de BOA's op lokaal niveau wordt door deelnemers kritisch gevolgd. Een deelnemer stelt dat vanuit de politie de gedachte speelt dat BOA's lager opgeleid zijn en de kwaliteit van hun dienstverlening lager is dan dat van de politie. BOA's aan de andere kant zien de politie volgens deze deelnemer als een onbetrouwbare partner. De scheiding tussen beide werelden is volgens een andere deelnemer ook zichtbaar in de informatiesystemen die beide partijen hanteren. Waar de Nationale Politie toewerkt naar een uniform informatiesysteem, werken BOA's op lokaal niveau met eigen informatiesystemen, die andere codes gebruiken dan de politie. BOA's hanteren eigen meldkamers en registratiesystemen. Dit bemoeilijkt de informatie-uitwisseling tussen beide partijen. De kwaliteit van de informatie die wordt uitgewisseld wordt door sommige respondenten in vraag gesteld omdat er geen toezicht is op de informatie. *“Er is van toezicht geen sprake meer. Ik ben het er niet mee eens dat BOA's dat moeten doen. A) Omdat zij de noodzakelijke bevoegdheden missen, B) Omdat het door de gemeente wordt betaald. Zo kunnen rijke gemeenten dit wel betalen, andere niet. Pure ongelijkheid.”*

8.1.2. Justitieel domein

Positief

Deelnemers uit het justitieel domein ervaren een verbeterde relatie tussen de eigen organisatie en de Nationale Politie. Waar bepaalde organisaties uit het justitieel domein in het verleden recht tegenover de politie stonden, werken zij nu met elkaar samen als oprechte ketenpartners. Daarbij wordt zowel via overlegstructuren als via de digitale weg beter met elkaar gecommuniceerd. Ook wordt de uniformering van informatiesystemen binnen de Nationale Politie als positief ervaren.

Negatief

De volledigheid en juistheid van aangeleverde informatie wordt door deelnemers uit het justitieel domein genoemd als één van de voornaamste aandachtspunten. Deelnemers stellen dat – los van de komst van het nieuwe bestel – de kwaliteit van geleverde informatie aan de strafrechtketen niet optimaal is. Zo worden de conclusies van het boek van Michiel Princen (*‘De gekooide recherche’*) onderschreven. Binnen de Nationale Politie lijkt volgens de deelnemers echter wel meer bewustzijn te ontstaan over het belang van de aangeleverde informatie en de onwenselijkheid van het achterhouden van informatie voor de strafrechtketen.

Daarnaast werpt de reorganisatie van het politiebestedel praktische problemen op bij het uitwisselen van informatie met justitiële ketenpartners. Zo heeft een deelnemer het gevoel dat de politie ‘opnieuw bij nul begint’ en bestaande samenwerkingsplannen en -procedures met justitiële partners heroverweegt. Dit levert volgens de deelnemer een grote hoeveelheid bureaucratie op.

Een derde punt van aandacht omvat de politisering van veiligheidsprioriteiten als gevolg van de komst van de Nationale Politie. Een deelnemer stelt dat het politiebestedel dichter bij de politieke besluitvorming is komen te staan, wat een effect heeft op de prioritering op het gebied van samenwerkingsverbanden en informatie-uitwisseling.

Een vierde punt van aandacht omvat de terughoudendheid van politiemedewerkers om op lokaal niveau samen te (blijven) werken met maatschappelijke partners. Waar de politie voorheen regelmatig vertegenwoordigd was in lokale netwerken, lijkt het alsof de politie zich uit deze bestaande netwerken wil terugtrekken. De politie lijkt zich meer te willen focussen op hun klassieke werkterrein op het gebied van handhaving en opsporing, en is daarbij passiever geworden in netwerken die bijvoorbeeld gaan over zorgverlening.

8.2. Schaalvergroting

8.2.1. Maatschappelijk domein

Positief

De deelnemers uit het maatschappelijk domein zijn positief over de effectiviteit van de Nationale Politie om zichtbare criminaliteit aan te pakken. Zij stellen dat de criminaliteit waar burgers de dupe van worden, en waar doorgaans aangifte van gedaan wordt, sinds de komst van de Nationale Politie effectiever kan worden bestreden. Zij zetten echter vraagtekens bij de aanpak van onzichtbare vormen van criminaliteit en de 'grijze cijfers' van strafbare feiten waar geen aangifte van wordt gedaan. Schaalvergroting zou ook een positief effect hebben gehad op de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit. Zo stelt een respondent:

“Dat is de centralisatie die gepaard is gegaan met de schaalvergroting. Wat ik mooi vind is dat je NP de mogelijkheid moet geven om grensoverschrijdende criminaliteit beter aan te pakken. Daar moet je het gaan merken. Je moet kijken naar de nieuwe vorm van criminaliteit.”

Op operationeel niveau heeft de geografische indeling van de Nationale Politie niet tot grote veranderingen geleid in de samenwerking met haar partners. Op beleidsniveau heeft de samenvoeging van de voormalige politieregio's Hollands Midden en Haaglanden volgens enkele respondenten wel gezorgd voor bepaalde uitdagingen. Zo geeft een respondent aan dat het moeilijk is om beleid af te stemmen met 27 gemeenten, waar dit voorheen met 9 gemeenten werd gedaan. Ook leidt de samenvoeging van twee voormalige korpsen volgens enkele respondenten tot praktische en bureaucratische problemen voor de veiligheidsregio's: *“Toen wij nog twee veiligheidsregio's hadden, en de veiligheidsregio's nog gelijk liepen met de politieregio's, was het makkelijk om samen dingen op te pakken. Denk bijvoorbeeld aan integraal adviseren. Toen wij nog politieregio Hollands Midden waren, was het makkelijker om mensen te vinden binnen de politie om adviezen op te zetten. Nu kan dat niet meer, nu hebben we een aparte brief nodig van de eenheid Den Haag.”*

Volgens sommige samenwerkingspartners heeft schaalvergroting wel geleid tot een hogere kwaliteit, terwijl anderen de decentralisatie van bepaalde expertises een voordeel vonden.

“Mijn ervaring zou best wel iets gedateerd kunnen zijn. Ik ben zo'n zeven jaar ombudsman, maar we hadden in die tijd daarvoor een soort tussenvorm. Een soort expertiseteam die op verschillende locaties waren ondergebracht. Mensenhandel zat toen in de buurt van Zwolle etc. Ze hadden al een tussenvorm van schaalgrootte. Zo dat je kon profiteren van de opbouw

van expertise, continuïteit, je wist waar je moest zijn met een bepaald onderwerp, aan de ene kant. En tegelijkertijd bleef er ook nog een vorm van lokale, meer autonomie dan in de huidige NP er lijkt te zijn. De vraag is of je niet het kind met het badwater hebt weggegooid door dit zo op te tillen naar centraal niveau. Dat zou mijn vraag zijn. Was het niet beter als we wisten dat mensenhandel nog in Zwolle werd gedaan en dat je voor milieu in Brabant moest zijn?”

Negatief

Het is voor de deelnemers niet duidelijk hoe de schaalvergroting van de Nationale Politie van meerwaarde is voor de bestrijding van kleine criminaliteit op lokaal niveau. De deelnemers stellen dat criminaliteit immers verschilt per gemeente en een uniformering van politie-eenheden daarom niet direct tot een betere aanpak leidt van lokale veiligheidsproblematiek. Ook wordt de eenheid Oost-Nederland als ‘te groot’ omschreven om samen met 80 burgemeesters te komen tot een effectief en uniform openbare ordebeleid.

Daarnaast lijkt de gelijkstelling van politie-eenheden met de gerechtelijke kaart arbitrair. De deelnemers stellen dat de indeling van het Openbaar Ministerie niet gebaseerd is op de veiligheidsproblematiek in de te onderscheiden gebieden. Daaruit volgt de vraag waarom de Nationale Politie hier wel haar eenheden op heeft gebaseerd. De deelnemers pleiten echter niet voor een directe aanpassing van de huidige indeling.

Een derde punt van aandacht is de congruentie van de huidige structuur van het politiebestedel met bestaande samenwerkingsverbanden. De deelnemers stellen dat de Nationale Politie, zeker in de beginfase van de reorganisatie, in haar samenwerking met partners te sterk probeerde vast te houden aan de nieuwe structuur van tien eenheden. Met de decentralisatie van zorgtaken lijkt die kloof tussen beide structuren daarom groter te zijn geworden. De deelnemers bemerken echter dat de Nationale Politie, binnen haar nieuwe organisatiestructuur, een omslag lijkt te maken naar een lokale, wijkgerichte aanpak om aan te kunnen sluiten op het lokale bestuur. Op lokaal niveau zijn daardoor nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan. Het is voor de deelnemers echter onduidelijk wie de regie heeft over deze samenwerkingsverbanden.

Ten vierde wordt door de deelnemers uit het maatschappelijk domein gesteld dat de komst van de Nationale Politie *niet* heeft geleid tot een betere afhandeling van klachten. Hoewel de komst van de Nationale Politie er volgende deelnemers toe had kunnen leiden dat eenheden van elkaar kunnen leren over de afhandeling van klachten, blijven eenheden sterk binnen hun eigen grenzen kijken. Ook wordt de burgemeester in het nieuwe bestel volgens een deelnemer gepasseerd, omdat klachten zonder tussenkomst van de burgemeester direct naar de eenheidsleiding worden gestuurd. Volgens deze deelnemer is hierdoor ook onduidelijk hoe de afhandeling van de klacht verloopt. Een andere deelnemer stelt echter dat – binnen de eenheid Midden-Nederland – goed gecommuniceerd wordt over de klachtafhandeling met de burgemeester. Ook is sinds de komst van de Nationale Politie

binnen iedere eenheid een klachtenfunctionaris van de Nationale Ombudsman actief, wat door deelnemers als positief ervaren wordt. De komst van de Nationale Politie is daarnaast gepaard gegaan met een professionalisering van de klachtenafhandeling door gekwalificeerde professionals. Hoewel deelnemers positief zijn over de klachtafhandeling door getraind personeel, uiten zij ook hun zorg over de betrokkenheid van de klachtenfunctionarissen met het lokale niveau.

Over de grote mobiliteit als gevolg van de schaalvergroting werden diverse ongeruste stemmen gehoord in de verschillende focusgroepen: men is bezorgd over het nog wel kunnen houden van experts in de politie organisatie. *“Mijn ervaring is dat je als je bij de politie binnenkomt de mogelijkheden bijna onbegrensd zijn. Als je verkeersagent wil worden dan ga je naar de verkeersdienst. Wil je iets anders worden dan ga je switchen. Sommige kiezen voor het blauw en sommige voor de recherche. Ook daar kun je aardig switchen. Dat heeft te maken met de schaalvergroting. In 1993 waren er 25 zelfstandige bestuursorganen. Als je naar de bureaus wilde moet je solliciteren. Dat lijkt me door de Nationale Politie te zijn veranderd”.*

Een andere respondent verwoordt: *“Ik denk dat de randvoorwaarden met betrekking tot zware criminaliteit en ook ondermijning beter aan te pakken, die randvoorwaarden beter formuleren. Het gaat om de kwaliteit van de mannen en vrouwen die daar werken. Als iemand die bij het landelijk researchteam heeft gezeten, in het buitenland heeft gezeten bij banken, en die wilt terug naar Nederland en naar de politie en toch kiest voor een adviesbureau, niet vanwege het salaris, omdat ze daar zeggen wat heb jij nodig om je werk goed te doen. En de politie zegt: ‘Je krijgt een Commodore 64’. Om het zo maar te zeggen. Dan kies je voor de plek waar je de beste mogelijkheden krijgt. Dus het is ook zaak dat we mogelijkheden bieden aan de professionals, dat ze ook echt state of the eye bezig kunnen zijn”.*

Een ander probleempunt dat wordt aangekaart is dat bij de overgang naar een landelijk bestel, landelijke samenwerkingskaders, die in convenanten worden vastgelegd, niet altijd passen bij de cultuur en praktijken van de eenheden. Zo stelt een respondent: *“Een voorbeeld is het convenant dat de politie heeft gesloten met OM en veiligheidsregio’s. Dat is een convenant dat in Limburg en Drenthe misschien wel van toepassing is, maar voor ons niet, omdat wij van oudsher wel een diepere samenwerking hebben dan in andere regio’s. En dan werkt uniformering niet goed: als ergens uren gekoppeld worden aan de tijd die agenten mogen besteden aan multidisciplinaire samenwerking, dan kan het zijn dat dat hier niet werkt.”*

8.2.2. Justitieel domein

Positief

Deelnemers binnen het justitieel domein zijn positief over de effectiviteit van de Nationale Politie ten aanzien van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Zij beargumenteren dat de schaalvergroting die met de nieuwe organisatiestructuur gepaard gaat tot een grotere slagkracht voor de politie leidt. De nieuwe structuur lijkt ook beter toegerust op samenwerking op Europees niveau. In de internationale rechtshulp wordt ook een verbetering gezien.

Negatief

Net als de deelnemers binnen het maatschappelijk domein, zijn deelnemers binnen het justitieel domein kritisch over de klachtenafhandeling. Volgens de deelnemers zijn de eenheden erg op zichzelf gericht en kijken zij niet over hun grenzen heen. De deelnemers zijn sceptisch over de toezegging van de Nationale Politie om de behandeling van klachten te verbeteren wanneer de reorganisatie achter de rug is. Ook kan volgens andere samenwerkingspartners de internationale samenwerking inzake gerechtelijk werk nog beter, maar, zo geeft een respondent aan *“dat heeft ook te maken met de complexiteit van de Nederlandse politie organisatie.”*

Daarnaast zien justitiële stakeholders een continue spanning die gepaard gaat met schaalvergroting en centralisatie: hoe kunnen politieke prioriteiten waar de Nationale Politie zich op nationaal niveau mee geconfronteerd wordt, verenigd worden met het werk van wijkagenten? Een deelnemer stelt dat een toenemende politieke aansturing ervoor heeft gezorgd dat de politie zich meer laat leiden door *‘de waan van de dag.’* De nadruk is daardoor sterker komen te liggen op opsporing, wat ten koste gaat van de aandacht voor handhaving. Dit is ook te zien aan de verschillen tussen de inzet van politiemedewerkers in de grote steden en het platteland en de toegenomen aanrijtijden.

Volgens een andere samenwerkingspartners wordt ook het Openbaar Ministerie in die beweging meegezogen.

Verder werd aangegeven dat, ook al zetelt het Openbaar Ministerie in de driehoek en in andere overlegvormen, ze vaak als te passief overkomen, en dan vooral in de eenheid Den Haag specifiek in de kleinere gemeenten. *“Het Openbaar Ministerie draagt zelden onderwerpen aan. Ze zijn er wel altijd, de gebiedsofficier. Af en toe werd een onderwerp ingebracht, maar dan met vaak een officier die gespecialiseerd was op een bepaald thema. Een voorbeeld is discriminatie. Dan nam de gebiedsofficier een specialist mee die iets wilde inbrengen. In mijn ervaring is het vooral een politie-bestuur overleg. De inbreng van het Openbaar Ministerie - en ik merk soms lichte irritatie als ze een driehoek bijwoonde of het districtscollege - je kunt als Openbaar Ministerie meer laten zien. Zelfs uit de mededelingenronde kwam niets. Burgemeesters zitten te zoeken waarom zaken lopen, wat*

ontwikkelingen zijn binnen het Openbaar Ministerie waar zij als gemeente iets mee kunnen. Maar dat was er gewoon niet. Of dat nou lag aan de persoon of onderdeel was van het openbaar ministerie, weet ik niet. Ik vond het tegenvallen. Mijn beeld is dat het Openbaar Ministerie de driehoeken in kleine gemeenten niet interessant vindt en geen prioriteit vindt. Gouda is een kleine gemeente. Daar zat het Openbaar Ministerie in de lokale driehoek, maar daar kwam ook niets uit. In Leiden zit de officier periodiek in de driehoek. In de andere 10 gemeenten is er standaard geen overleg met de gebiedsofficie en de burgemeester, alleen als er direct aanleiding voor is. In de lokale driehoek in Leiden vind ik de rol van het Openbaar Ministerie redelijk passief. In sommige gevallen heb je hen gewoon nodig. Laatst wilde men een pilotproject starten met andere verwijzing van HALT-verdachten voor softdrugs en was er toestemming nodig van het Openbaar Ministerie om op een andere manier te gaan werken. Dat organiseren ze dan ook, het wordt gedaan, maar alleen omdat wij het aan kaarten. Verder heeft de gemeente vooral vaak zure vragen aan het Openbaar Ministerie in de trant van: hoe staat het nou met, wanneer komt uiteindelijk voor, dat soort vragen. Het OM zit vaak in de verdediging”.

Ook wordt aangegeven dat het Openbaar Ministerie teveel tegen de politiek aanleunt, wat een (ongewenste) politisering met zich brengt.

“Ik heb het jaren zien gebeuren en je ziet uiteindelijk waar het Openbaar Ministerie een zelfstandige positie als magistraat had. Zijn ze in de loop der tijd naar het bestuur gaan aanhangen en dekking gaan zoeken van de minister. De prijs die je betaalt is dat je veel meer aan de touwtjes van de politieke waan zit. En dus wat lossen in die magistraten rol en zelfstandig rol komt te zitten. Je bent de minister gaan pleasen als het gaat om opsporing. Je bent de lokale driehoek gaan pleasen als het gaat over lokale handhaving en die burgemeesters hebben dan daarnaast nog hun eigen gemeentepolitie in de vorm van BOA's georganiseerd. Wat blijft er nog over van macht en tegenmacht? Ik vind het een serieuze zorg. Er is zoveel mogelijk met technologie tegenwoordig.”

8.3. Kwaliteit

8.3.1. Maatschappelijk domein

Positief

Een meerderheid van de deelnemers stelt dat de politieorganisatie opereert in een veranderende omgeving die vraagt om meer erkenning voor de rol van de wijkagent. Enerzijds moeten wijkagenten in staat zijn landelijk opgestelde regels en richtlijnen na te leven, terwijl zij ook geacht worden in te spelen op behoeften op lokaal niveau. Dit vraagt volgens deelnemers om andere kennis en vaardigheden dan voorheen. Zo benadrukken zij

het belang van kennis over netwerken en samenwerkingsverbanden, maar ook de competentie om goed aan te voelen hoe de politie in een situatie moet optreden.

Dit vraagt volgens een deelnemer om meer professionele ruimte voor de wijkagent. De wijkagent moet de vrijheid hebben te kunnen afwijken van protocollen als de situatie dit toelaat. De *persoonsgerichte aanpak* die van wijkagenten gevraagd wordt, lijkt volgens een deelnemer haaks te staan op de doelstelling van de Nationale Politie om een organisatorische eenheid te vormen. Desalniettemin is de Nationale Politie er volgens deze deelnemer juist geslaagd in het geven van ruimte aan professionals.

Een deelnemer ziet de keuze van de Nationale Politie om gericht te selecteren op deze nieuwe competenties als een kwaliteit op zich. Het huidige personeelsbestand van de Nationale Politie lijkt namelijk niet goed op deze nieuwe behoeften aangesloten te zijn – veel politiemedewerkers zijn MBO-gediplomeerd en willen graag aangestuurd worden op basis van instructies. Zij kunnen niet altijd goed inschatten hoe zij moeten optreden, wat in de praktijk tot excessen heeft geleid – zo benoemt een deelnemer de terughoudendheid bij de aanpak van ‘treitervloggers.’

Volgens diverse respondenten uit het maatschappelijk veld gaat kwaliteit bij de politie vooral om ‘multicultureel vakmanschap’. *“We hebben vrij recent een monitor voorbij zien komen waar burgers gevraagd worden over de performance van de politie. We zien dat we, ondanks dat we kwetsbaar zijn, in de afgelopen twee jaar een groei hebben doorgemaakt. Er zijn positievere cijfers. Die cijfers, dat zullen mij een worst wezen, het gaat mij om het effect wat je beoogt. Ik zie daarin een positieve ontwikkeling. Gelukkig ziet de burger die ook. In dit soort wijken is het cruciaal om multicultureel vakmanschap te hebben. Als ik kijk naar mijn eigen basisteam, dan is het aantal mensen dat dit soort vakmanschap heeft, beperkt is. Als we kijken naar instroom, en welke mensen je in welke gebieden moet plaatsen, dan denken we daar onvoldoende over na. Daar zijn we kwetsbaar in. Je kunt dit niet 1,2,3 veranderen, maar het gaat erom hoe de burger naar ons kijkt, en burgers zien dat wij een grotendeels blanke politie hebben in een multiculturele wijk. En dat klopt niet. En je kunt dat niet 1,2,3 veranderen. Het gaat vele jaren kosten dat om te draaien. Er voor te zorgen dat je niet alleen diversiteit, maar ook multicultureel vakmanschap in huis hebt”.*

Negatief

In een focusgroep werd aangegeven dat het ‘ter verantwoording kunnen roepen’ van de Nationale Politie gevaarlijke gevolgen kan hebben. Voor excessen die het landelijke nieuws halen wordt dikwijls de minister te verantwoording geroepen, terwijl het in de meeste gevallen de gemeenteraad zou moeten zijn die de burgemeester ter verantwoording moet roepen. Gemeenteraden zijn echter niet altijd op de hoogte van deze verantwoordelijkheid. Doordat deze excessen op landelijk niveau worden behandeld, heeft de politie minder speelruimte om zaken ‘*onderling te regelen,*’ zo stelt een deelnemer.

Daarnaast blijft er, ondanks de erkenning van de rol van de wijkagent, een te grote nadruk op politiestatistiek op het gebied van opsporing en meetbare zaken. Een deelnemer stelt dat de uitspraak dat wijkagenten *‘in de haarvaten van de Nederlandse samenleving’* zitten, nog een concrete invulling behoeft.

Samenwerkingspartners geven aan dat de politie een terugtrekkende beweging maakte weg van de zorg en de samenwerkingsverbanden.

“De kwaliteit is niet verbeterd, eerder het tegendeel, zeker op lokaal niveau. Als al die samenwerkingsverbanden in toenemende mate, dus zorg, scholing, bij aanpak van jongeren wat ik daar opmaak is dat zij het gevoel hebben dat de politie zich steeds meer wilt terugtrekken. En dat die samenwerkingsverbanden stellen dat de zorg voor de zorg is en wij zijn voor de opsporing/handhaving wij doen dat niet meer. Ook op snelwegen dat is naar Rijkswaterstaat gegaan voor een deel. Ik heb het idee dat de politie als minder betrouwbare partner wordt gezien door al die partijen, omdat ze minder aanwezig zijn in samenwerkingsverbanden waar ze vroeger wel degelijk in zaten”.

8.3.2. Justitieel domein

Positief

Deelnemers uit het justitieel domein stellen dat de schaalvergroting die met de komst van de Nationale Politie gepaard gaat, leidt tot een hogere kwaliteit van de opsporing van nieuwe vormen van criminaliteit. Ook I

Negatief

Een deelnemer stelt dat de kwaliteit van de klachtenafhandeling als gevolg van digitalisering is afgenomen. Politied medewerkers hebben volgens deze deelnemer de neiging hun beperkingen af te wentelen op de digitale systemen waar zij mee werken, wat een verdere (strafrechtelijke) afwikkeling frustreert. Hoewel de Nationale Politie werkt aan nieuwe informatiesystemen, is de uitwisseling van informatie via de digitale weg nog niet up-to-date.

Een enkele respondent merkt op dat de centralisatie van het bestel geleid heeft tot een afkalving van specialistische diensten, en zeker deze die noodzakelijk zijn voor recherche: *“Je ziet wel, dat de specialismen die je binnen een regiokorps had, worden uitgehold.”* Zoals op het gebied van narcotica: *“Als je zeker wilde weten of drugs echt zijn, dan kwam er voorheen een speciale narcotica-medewerker die een bepaalde test kon doen. Je ziet dat dit soort functies worden uitgehold, dat er minder personeel voor beschikbaar is. Je gaat dus ook krijgen dat er ingeleverd wordt op kwaliteit. Je moet toch enigszins gespecialiseerd zijn om je werk goed te doen.”*

Hoewel dit volgens respondenten deels een gevolg is geweest van bezuinigingen op materieel, wijst een respondent erop dat landelijk gesloten overeenkomsten met partners weinig ruimte overlaten voor regionale verschillen: *“Landelijke inkaderingsplannen kunnen leiden tot een zekere afkalving van kwaliteit en kwantiteit, en dat heb je niet zo gerepareerd. Daar loop je tegen knellende kaders op.”*

9. MAATSCHAPPELIJKE INBEDDING

9.1. Lokale zichtbaarheid

9.1.1. Maatschappelijk en justitieel domein

De deelnemers uit het maatschappelijk en justitieel domein zijn het erover eens dat de zichtbaarheid van de Nationale Politie een perceptie is. Twee deelnemers benoemen de zichtbaarheid van blauw op straat als 'statement' of als 'imago.' De burger stelt het op prijs als de politie dichtbij en bereikbaar is, terwijl 'als je ze nodig hebt, dan zijn ze er niet' een veelgehoorde uitspraak blijft. Door de Nationale Politie moesten agenten immers flexibeler worden ; ze moeten bijspringen bij evenementen of bijstand leveren buiten de eigen regio; dat gaat ten koste van de capaciteit in het eigen gebied, waarbij moet uitgelegd worden aan burgers dat er minder zichtbaarheid is.

"Ik merk dat als wijkagenten uren moeten stoppen in voetbalwedstrijden of evenementen, zij minder tijd hebben voor de wijk. Ik zit soms vaak in de uitlegmodus samen met de politie richting burgers over wat ze mogen verwachten. In bijeenkomst moet ik soms uitleggen dat als mensen een beroep doen op de politie na 11:00 's avonds, en slechts vier agenten beschikbaar zijn voor een veel groter gebied. Dan komt er dus soms geen politie. Dat moet je uitleggen".

Uit de focusgroepen blijkt dat de zichtbaarheid vooral een *blijvend* gegeven moet zijn, waarbij de politie niet even vlug kan langskomen en dan de zaak weer overlaten aan de gemeente. *"Ik geef een voorbeeld. Er waren bewoners die veel last hadden van een familie die er woonde. Er is intensief contact geweest. Die familie is uiteindelijk weg gegaan. Daarna hebben het laten lopen, terwijl het huis leeg stond. Inmiddels was er allerlei leegstand overlast. De burens voelen zich dus in de steek gelaten. Zo werkt het ook bij de politie soms. Na een week preventief fouilleren is de politie heel zichtbaar, daarna is er niets meer".*

Vooraf kleinere gemeenten geven aan dat de zichtbaarheid van de wijkagent na de politiehervorming is afgenomen. *"Wijkagenten zijn sowieso minder in de wijk te zien, omdat ze ook op nood hulp worden ingezet. Dus men is minder zichtbaar. Dan denk ik: ja, dat is niet wat wij met z'n allen voor ogen hadden. Dan krijg je het geruststellende signaal terug: u hebt toch per 5000 inwoners een wijkagent. U mag niet klagen, want u hebt er eigenlijk meer. Ik zie ook dat ik niet mag klagen, niet iedereen is goed bedeed, maar ik vind het een groot verschil dat als je een groot en uitgestrekt gebied hebt zoals in dit district, is dat wel van een andere betekenis. Want je doet niet zoveel van de zaken die je als wijkagent geacht wordt te doen. Dus ja, daar word ik niet zo vrolijk van op dit moment".*

Maar ook in grotere dichtbevolkte regio's zijn veel verzuchtingen merkbaar over de zichtbaarheid van de politie sinds de politiehervorming en niet in positieve zin.

“Daarin ben ik niet helemaal objectief. Ik ben zelf werkzaam sinds 2000 als politieagent binnen de eenheid Den Haag en de afstand tussen de burger en de politie is alleen maar groter geworden. Vooral de zichtbare politie. Alles binnen leuk opgetuigde clubjes intern is mooi opgezet, maar het doet niks aan de zichtbaarheid en bereikbaarheid van de politie. Als je een politieagent een extra portofoon en telefoon geeft, betekent het niet dat meer mensen hem gaan zien. De bazen denken dat over het algemeen wel. Dat is simpel te verklaren. Ik heb zelf een onderzoek gedraaid naar het aantal agenten dat werkelijk zichtbaar op straat loopt in het voormalig district Alphen aan den Rijn, en het is eigenlijk heel eenvoudig. Hadden wij in 2005 in de noodhulp – 112 en meldingen – 12 dubbel-bemande auto's in het district Alphen aan den Rijn rondrijden. Op dit moment doen we dat met 2 of misschien 3, in de rustige uren. In de drukke uren, kwam daar nog een behoorlijk beetje bij. Dat gebeurt nu ook. Maar als je hetzelfde werk moet doen met 3 dubbel bemande auto's ten opzichte van 12, maar wel zegt: ja, we hebben er wel 2 extra wijkagenten bijgekregen, dan voel je zelf al aan dat de oplossing die genoemd wordt niet klopt met de realiteit die er is. Wat er bijgekomen is door te zeggen van: zoveel wijkagenten per zoveel inwoners, dat maakt niet het verlies van die 8 dubbel bemande auto's goed”.

Anderen ervaren dan weer in de gemeente Den Haag het aantal agenten als voldoende – wanneer gekeken wordt naar de landelijk vastgestelde norm. Deze respondenten ervaren echter dat de politie relatief vaak ingezet wordt voor de beveiliging van grootschalige evenementen, terwijl *“... de gemiddelde burger, die voor de politie betaalt, eigenlijk nooit bij de politie terecht kan om aangifte te doen. Neem Koningsdag, als je ziet hoeveel capaciteit er daarin opgaat.”*

De sluiting van politiebureaus wordt zowel door justitiële als sociale stakeholders niet direct als beperking gezien. Voor de sluiting van bureaus zijn nieuwe manieren van zichtbaarheid in de plaats gekomen, waaronder Whatsapp-groepen, servicepunten, POP UP kantoren, aangifte aan huis, en Facebook- of Twitterpagina's. Een deelnemer stelt dat de Nationale Politie zich via deze platformen klantgericht opstelt. Wel geven samenwerkingspartners aan dat zij door de sluitingen meer vragen binnenkrijgen die voorheen bij de politie op het kantoor zouden worden aangemeld. Verder werd in een focusgroep opgeworpen dat het sluiten van politiekantoren een onveiligheidsgevoel bij de burger zou creëren. *“Het verdwijnen van bureaus geeft mensen een gevoel van onveiligheid, omdat ze niet weten waar ze dan terecht moeten. Veel van onze mensen lopen tegen de digitalisering aan. Veel van onze cliënten zijn laag geletterd. Voor hen is de digitale snelweg een brug te ver. Ze moeten echt een brug over om hulp te vragen. Voor het invullen van het belastingformulier weten ze dat wel, maar op andere vlakken, waar het gaat om veiligheid, niet. Dan zijn ze onthand en weten niet waar ze terecht moeten. In Oosterhout staat wel een bureau, maar in andere gemeenten niet.”*

Gemeentelijke stakeholders (raadsleden en burgemeester) zijn minder gelukkig is met de sluiting van politiekantoren. *“Bestuurlijk is ook een punt van aandacht de zichtbaarheid van de politie en politiebureaus. Niet elke gemeente heeft een politiebureau. Sommige hebben twee jaar geleden in het kader van de vorming van de Nationale Politie een politiebureau verloren en die zijn overgeplaatst naar een andere gemeente. Burgemeesters hebben het gevoel: ik heb mijn bureau niet meer ondanks het feit dat de politie mobiel werkt. Het is een gevoel. Dit is een punt van discussie.”*

9.2. Aanspreekbaarheid

9.2.1. Maatschappelijk domein

Positief

Deelnemers uit het maatschappelijk domein benoemden bij dit onderwerp geen positieve zaken.

Negatief

De deelnemers zien dat de aanspreekbaarheid van de Nationale Politie beperkt wordt door verschillende zaken. Een deelnemer zet vraagtekens bij de keuze van de korpsleiding om bij de reorganisatie mee te gaan in de vraag van de politievakbonden om per basisteam een tweehoofdige leiding te installeren. De deelnemer stelt dat dit er op lokaal niveau toe leidt dat agenten niet weten wie waarvoor verantwoordelijk is. De *interne* aanspreekbaarheid is dus afgenomen.

Een andere deelnemer stelt dat de verandering van de organisatiestructuur geleid heeft tot een grotere afstand tussen dienders en leidinggevenden. Waar voorheen de korpschefs van regionale politiekorpsen op lokaal niveau een bepaald aanzien genoten, en een voorbeeldfunctie vervulden, zijn de nieuwe eenheidschefs onbekende gezichten. De functie van aanspreekpunt is volgens meerdere deelnemers verschoven naar de (landelijke) korpschef.

Dit heeft tot gevolg dat incidenten op lokaal niveau vaak groter gemaakt worden dan ze zijn. Voor de korpschef ligt daar een grote verantwoordelijkheid voor het inschatten van de maatschappelijke impact van zijn handelen. Een deelnemer stelt dat deze maatschappelijke antenne bij de voormalige korpschef Bouman ontbrak. De voormalig korpschef hield volgens deze deelnemers agenten die zich hebben misdragen *‘een hand boven het hoofd.’*

De meeste samenwerkingspartners vinden dat de politiehervorming *geen* bijdrage aan de aanspreekbaarheid. De burger leek wel vergeten in de politiehervormingsplannen. Zo stelt een respondent: *“De landelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is misschien een*

pluspunt, maar tegelijkertijd gaat dat ten koste van de lokale aanspreekbaarheid voor burgers. Die symbolische functie is enorm belangrijk. Advies is investeer in wat lager opgeleid politiewerk op straat, zodat je beter zichtbaar bent op straat voor burgers. De politiehervorming verzwakte de aanspreekbaarheid. Je merkt die centraliseringstendens en je merkt dat mensen niveautjes hoger worden gezogen. Er zullen vast ook andere factoren zichtbaar zijn, maar je krijgt op een heleboel terreinen dat het wiel opnieuw uitgevonden moet worden. Dat gaat gepaard met heel veel overleg en werkgroepen. Als ik kijk hoeveel werkgroepen er intern zijn over werkprocessen. Dat zuigt wel op. Plus dan nog eens een keer de druk van nationaal niveau. Dat maakt dat veel meer mensen met dat nationale niveau bezig moeten zijn om die vraag te beantwoorden”.

Ook voorziet een deelnemer een bedreiging voor de lokale aanspreekbaarheid in de personeelsopbouw van de Nationale Politie. Zichtbaarheid is, volgens de focusgroepen, niet alleen iets is van op straat zichtbaar zijn, maar gewoon zichtbaar zijn *in de samenleving*. Nu het politieapparaat vergrijsst, stelt een deelnemer dat meer politieagenten bureautaken zullen krijgen. Dit komt de zichtbaarheid en de aanspreekbaarheid van politieagenten op straat niet ten goede. Ook stelt een deelnemer dat de structuur van de Nationale Politie vraagt om nieuwe overlegstructuren op hoger niveau. Deze overlegstructuren gaan ten koste van de inzet van politiemensen op lokaal niveau.

9.2.2. Justitieel domein

Positief

Een deelnemer uit het justitieel domein stelt dat de verantwoording van de Nationale Politie in het nieuwe bestel eenduidiger geworden is. Met een korpschef aan het hoofd van de organisatie is de politie aanspreekbaar bij incidenten. De korpschef heeft daarmee een grote verantwoordelijkheid om fouten van de politie toe te geven en voor zijn medewerkers te staan.

Negatief

Tegelijkertijd beargumenteert een andere deelnemer uit het justitieel domein dat het zelflerend vermogen van de politie niet optimaal is. Deze constatering geldt niet alleen voor de (voormalig) korpschef, maar voor de gehele politieorganisatie. Politie medewerkers zijn volgens deze deelnemers geneigd hun handelen – zonder argumentatie - te rechtvaardigen.

Een andere belemmering voor de aanspreekbaarheid van de politie is de weigering om aangiften op te nemen. Een deelnemer stelt dat politiemedewerkers beter in staat moeten zijn om aan te voelen of een aangifte verwerkt moet worden of niet.

9.2.3. Lokaal maatwerk

Lokaal maatwerk wordt als zeer positief en belangrijk beschouwd. Er wordt gewezen op het gevaar voor een te grote centralisatie, die teveel gaat over opsporing, zoals de volgende respondent aangeeft: *“Wat mij betreft is het lokaal maatwerk heel belangrijk en hoop ik echt dat we de politie niet alleen maar zien als een repressieve organisatie, maar ook een organisatie die veel kan betekenen in preventieve zin. Door die haarvaten zitten, door op te halen vanuit die gemeenschap wat er speelt. Echt op preventief presentiegebied kunnen we veel realiseren. Op lokaal komt dit de zichtbaarheid ten goede. Gelukkig zijn er goede initiatieven voor. De politieke discussie gaat altijd over harder slaan en meer blauw op straat, maar weinig over het voorkomen van.”*

Een positief voorbeeld van maatwerk werd gevonden bij de Belgische collega's. Door de eenheid Zeeland-West-Brabant werd door de Belgische politie, die met deze eenheid samenwerkt, gewezen op het belang van informatie delen en de wijkinspecteur bekend maken bij de bevolking, ook in kranten. De Belgische 'lokale verankering' werd als een positief punt meegegeven, omdat men hierdoor iedereen van de bevolking kent en een vinger aan de pols kan houden, wat bij schaalvergroting dreigt verloren te gaan.

Een districtshoofd geeft aan dat met de komst van de Nationale Politie moet gewezen worden op het gevaar voor 'eenheidsworst', standaardisatie van processen en organisatie, waardoor het maatwerk verloren zou gaan.

“Ik zou echt die ruimte geven voor het maatwerk. Je ziet zoveel verschil in de politiezorg wat nodig is in de wijken. Daar kun je geen eenheidsworst van maken. Je ziet door de in detail uitgewerkte werkingsdocumenten en de sturing daarop dat we een tijd te maken hebben gehad met een poging om de politieorganisatie op een eenduidige wijze te organiseren waarin alles op een zelfde manier gaat. Dat is niet de manier waarop je deze politieorganisatie moet sturen. Dus daarin graag ruimte voor het lokale maatwerk. Daar waar dingen gewoon centraal moeten, dat iedereen zijn eigen auto's koopt, onzin. Maar hoe we het werk gaan doen en hoe we het invullen, daar moet echt de ruimte zijn voor die lokale professionals. Als ik het plat zeg. Ik zou die nieuwe uitleg de helft kleiner maken en die ontwikkelcapaciteit veel meer tegen de teams en districten aanzetten om die teamchefs en districtschefs te helpen ontwikkelen. Dan heb je iets minder hoeveelheid wat de eenheid ingerold word en meer capaciteit om die teamchef te helpen ontwikkeling in gang te zetten. Daar hebben we wel een klein beetje last van.”

De deelnemers uit het maatschappelijk en justitieel domein benadrukken beiden dat de 'persoonsgerichte aanpak' een hechte samenwerking vereist tussen gemeenten, politie en maatschappelijke partners. Hoewel deze samenwerking berust op een zekere gelijkwaardigheid van de betrokken organisaties, zijn de deelnemers het erover eens dat de regie over deze samenwerkingsverbanden helder moet zijn. Er is onder de deelnemers een

behoefte om duidelijke afspraken te maken en verantwoordelijkheden vast te leggen. Daar ligt echter volgens de deelnemers direct een moeilijkheid – organisaties die aan dergelijke samenwerkingsverbanden deelnemen, zijn terughoudend met het aangaan van bindende afspraken.

Daarnaast pleit een deelnemer uit het justitieel domein voor een betere vormgeving van het lokaal gezag. Hoewel de positie van de burgemeester wettelijk is verankerd, stelt de deelnemer dat het in de praktijk een lege huls is – de burgemeester heeft de verantwoordelijkheid over openbare orde en veiligheid, maar heeft geen eigen beschikking over middelen om daar goed de regie over te voeren.

Sommige samenwerkingspartners gaven aan dat *gezag* hebben belangrijk is voor de lokale gezagsdragers. Het lokale maatwerk, en ook het preventief werken, wordt als zeer belangrijk omschreven. Zoals volgende respondent opmerkt: *“Als je lokaal wat wilt, dan moet je lokaal gezag inhoud geven. En nu is het weliswaar een juridisch verankert gegeven maar ook een lege huls. Als je dus niet gaat over de capaciteit en je gaat niet over de prioritering en je gaat niet meer echt over het gezag. Wat voor gezag wil je dan nog uitoefenen? Als je echt iets lokaal wilt, zorg dan dat je betekenis voor de lokale gezagspositie hebt. Die niet per se afhankelijk is van het Haagse overlegprincipe.”* Sommige respondenten pleiten voor een ‘sterkere ruggengraat’ voor het lokaal niveau: *“Het is eigenlijk een pleidooi voor meer eigenwijsheid en een sterkere ruggengraat.... De beheersbevoegdheid gedeeltelijk naar het lokaal niveau delegeren kan een optie zijn. Je kunt het op verschillende manieren doen. Als jij als burgemeester het gezag hebt over openbare orde en veiligheid en je hebt daar een probleem, dan moet je de middelen hebben om dat probleem op te lossen. En de vraag die je kunt stellen is in hoeverre de burgemeester dat kan”.*

9.3. Hoe functioneert de klachtenbehandeling

In deze paragraaf presenteren wij onze conclusies met betrekking tot het functioneren van de klachtenregeling (deelvraag 13). Achtereenvolgens gaan wij in op:

- Aard en aantal klachten
- Proces van klachtbehandeling
- Kwaliteit van klachtbehandeling
- Effecten van klachten
- Burgemeesters en klachten
- Klachtencommissies

De belangrijkste bronnen voor dit onderdeel waren Interviews met burgemeesters, raadsleden, politiechefs, districtscheFs, teamchefs, leden van het OM in de politie-eenheden

Zeeland-West-Brabant en Den Haag, interviews met enkele Tweede Kamerleden, en de focusgroepen.

Daarnaast hebben we de volgende documenten bestudeerd:

- Wetsartikelen hoofdstuk 7 Behandeling Klachten Politiewet 2012
- De Regeling klachtbehandeling politie;
- De uitvoeringsregeling klachtbehandeling politie;
- De Algemene Wet Bestuursrecht
- Het evaluatierapport Oost Nederland Erasmusuniversiteit;
- Het rapport klachtbehandeling Inspectie VenJ, november 2015;
- De kamerbrief minister van VenJ februari 2016
- Nota aanpassing regeling Klachtbehandeling Nationale politie (publicatie Staatscourant 2014)
- Brief minister van VenJ Klachtencommissie Politiewet, (2014)
- Verslag m.b.t. Klachtenregeling art. 19 Overleg 27 oktober 2014
- Klachtenjaarverslagen 2014,2015 en 2016 onafhankelijke klachtencommissies politie-eenheden Zeeland-West-Brabant en Den Haag

9.3.1. Aard en aantal klachten

De belangrijkste thema's waarover burgers zich vroeger (regionale bestel) en ook nu (NP) inzake politieoptreden nog steeds beklagen, gaan over bejegening, houding en gedrag, een onjuiste uitgevoerde (operationele) politieactie of het weigeren aangiften op te nemen, dat is niet wezenlijk veranderd.

Als het gaat om de aard en inhoud van de klachten rondom het thema bejegening lijkt het er op dat de landelijke (in het bijzonder via de media) aandacht voor thema's als situaties waarin er mogelijk sprake is van het zich gediscrimineerd voelen of van etnisch profileren, een verhoging van het aantal klachten hebben opgeleverd.

Binnen basisteams wordt een toename van het aantal, vooral vooreerst nog informele, klachten ervaren. Als redenen worden genoemd, de invloed van social media, de omvang van het werkgebied van het team, de werkdruk voor uitvoerende politiemensen. Dit vergt vaak een spoedig persoonlijk contact of gesprek met de klager door de leidinggevende om escalatie van het geschil te voorkomen.

9.3.2. Proces van klachtbehandeling

De toepassing van de landelijke uniforme werkwijze, zoals deze door de Korpschef in de Uitvoeringsregeling Klachtenbehandeling politie 2013 voor de gehele Nationale politie is vastgelegd, is zeker nog geen gemeengoed. Zo komt het onder andere voor dat:

- bemiddelingsgesprekken geen vast onderdeel vormen van de procedure of zelfs geheel achterwege blijven;

- afdoeningsbrieven niet worden verstuurd of inhoudelijk niet passend worden geformuleerd;
- bemiddelingsgesprekken plaatsvinden terwijl de beklagde politieambtenaar daarbij niet aanwezig is.

Klachtbehandeling vindt binnen eenheden divers plaats. De coördinatie is weliswaar centraal op eenheidsniveau belegd, voor de klachtbehandeling is dit anders. Waar in de ene eenheid er medewerkers binnen de staf (afdeling VIK) voor zijn vrijgemaakt, komt het in andere eenheden voor dat dit proces binnen de 'lijnorganisatie' door de afzonderlijke onderdelen (districten) zelfstandig wordt verricht of dat daar structureel nog niemand voor is vrijgemaakt en ingericht.

Waar het proces van klachtenafhandeling door op eenheidsniveau daarmee belaste politieambtenaren wordt opgepakt en in belangrijke mate wordt gecoördineerd en voor zover mogelijk wordt afgehandeld, wordt dit vanuit de operationele onderdelen als een nadrukkelijke ontlasting ervaren.

De op eenheidsniveau belegde functie van coördinator klachtenbehandeling, veelal in combinatie die van secretaris van de onafhankelijke klachtencommissie, wordt als een kwalitatieve verbetering bij de sturing op en bewaking van het behandelingsproces beschouwd.

Vooraf de kracht en het belang van het persoonlijke bemiddelingsgesprek tussen de beklagde politiemedewerker(s) en de klagende burger wordt benadrukt.

Het bemiddelingsgesprekken vormen nog niet overal een vast en verplichtend onderdeel bij de behandeling van klachten in eerste aanleg, het is geen vanzelfsprekendheid dat beklagde politieambtenaren hierbij aanwezig zijn.

In de onderzochte eenheden werd een tevredenheidsenquête, zoals deze al wel voorkomt, onder door de politie gesproken klagers (door middel van een bemiddelingsgesprek) niet aangetroffen.

Vanuit burgerperspectief bezien zou om over de tevredenheid met betrekking tot de klachtenbehandeling duidelijkere uitspraken te kunnen doen, deze werkvorm landelijke aftrek moet hebben. Kanttekening geldt voor het feit, dat burgers die van de mogelijkheid gebruik maken om een persoonlijk gesprek met de politieambtenaar over wie ze klaagden, te hebben doorgaans positiever reflecteren, dan burgers die een dergelijk gesprek niet hebben.

Het in 2015 door de korpsleiding voorgeschreven gestandaardiseerde systeem van klachtencategorieën in vijf hoofdgroepen wordt toegepast.

Het op een juiste en zorgvuldige wijze afhandelen van klachten wordt gezien als een tijdrovend en soms ook kostbaar proces.

Vanuit politiemensen wordt benadrukt dat sneller proactief omgaan met klachtafdoening, door direct het goede gesprek aan te gaan of telefonisch contact met de klager te hebben, of (veel) sneller de klager snel een antwoord te geven, bijdraagt aan het herstel van vertrouwen en de-escalerend werkt. Dit wordt als een nadrukkelijk ontwikkelpunt voor de organisatie en individuele politiemensen genoemd, omdat de politie daar nog te terughoudend wellicht zelfs te timide op acteert.

Er wordt in de eenheden verschillend omgegaan met de rol en betrokkenheid van politiechefs bij de afdoening van formele klachten die met een advies door de klachtencommissie worden aangeboden. In de ene eenheid is de politiechef persoonlijk betrokken elders gebeurt dit ook door andere leidinggevenden, zoals districtschefs.

9.3.3. Kwaliteit klachtbehandeling

Weliswaar wordt er verslag gedaan over de kennelijke tevredenheid met de klachtafdoening vanuit het politieperspectief, echter inzicht over c.q. van de tevredenheid met de klachtbehandeling vanuit de burger wordt in de onderzochte eenheden niet aangetroffen.

9.3.4. Effecten van klachten

De betrokkenheid en houding ten aanzien van hun rol bij de behandeling en afhandeling van klachten van teamchefs is wisselend. Werkdruk, het (soms grote) aantal klachten, de complexiteit van de werkomgeving en andere taken alsook de vele bureaucratische (beheers) werkzaamheden, maken dat de een hiermee afstandelijker omgaat dan een ander.

Uit de interviews rijst het beeld dat er wel leereffecten optreden van de uitkomsten van een onderzochte klacht voor de betrokken politieambtenaar (dus individueel, voor het functioneren in de werkpraktijk) maar dat de organisatie nog geen systematische en structurele aanpak heeft ontwikkeld om in algemene zin 'lessen' uit klachten te trekken. Incidenteel worden aspecten (bijv. etnisch profileren) wel van een handelingskader en bewustwordings-, gespreks- en discussiestrategie voorzien.

Van een systematische investering in het creëren van meer kennis en begrip bij medewerkers en het signaleren van trends en het uitwisselen van leermomenten binnen de politie- eenheden op het gebied van (uitkomsten van) blijkt zowel uit de interviews als uit de bestudeerde documentatie slechts sporadisch sprake te zijn.

Het landelijk uitgerolde systeem (Documentum) levert tot dusver de eenheden niet de gewenste managementinformatie betreffende klachten.

9.3.5. Burgemeester en klachtenregeling

Burgemeesters willen meer zicht hebben op welke klachten er binnenkomen en wat ermee gedaan wordt. Ervaringen verschillen op dit punt sterk van elkaar, van nauwelijks betrokken en zicht, tot passend geïnformeerd over de afdoening van klachten die vanuit de betreffende gemeente zijn gedaan.

Burgemeesters maken zelf eigenlijk slechts zeer incidenteel gebruik van hun wettelijke adviesrol in zake de behandeling van klachten

Enkele burgemeesters geven aan de ervaring te hebben dat de politie klachten van burgers serieus neemt en, als er signalen in hun gemeente zijn, deze vaak direct worden opgepakt, zonder dat dit tot uiteindelijk een formele klacht leidt.

Tijdens de interviews geven politiemensen en vooral burgemeesters aan dat voor hen met de nieuwe Politiewet de procedures en protocollen rondom de behandeling van klachten nu wel duidelijker maar vooral ook eenduidig waren beschreven, maar dat er van een consequente en eenvormige toepassing in de alledaagse werkpraktijk nog zeker niet overal sprake was.

Sommigen pleiten voor een krachtigere positie van de burgemeester bij de behandeling van klachten. Hij zou hier, mede gezien zijn lokale gezagsrol, ook over moeten gaan.

9.3.6. Klachtencommissie

De personele reorganisatie met als gevolg vele wisselingen van secretariaat en ondersteuning van de klachtencommissie vanuit de eenheden, wordt door leden van de klachtencommissie als hinderlijk ervaren, men hoopt en rekent op meer stabiliteit in de toekomst.

In algemene zin worden door de klachtencommissies uitgebrachte adviezen door de politieleiding zeer serieus genomen. Er vindt door de klachtencommissie een beoordeling plaats, die leidt tot beargumenteerd advies, dat doorgaans leidt tot overname door de leiding. Bij dergelijke klachten is men vervolgens persoonlijk betrokken bij de afhandeling. Doorgaans informatief of met een opdracht krijgt de uitkomst van de behandelde klacht vervolgens richting de betrokken politiemensen een vervolg via de sector- en diensthoofden.

Leden van de klachtencommissie geven aan dat met de komst van de NP hun werk en werkwijze niet echt is veranderd. Ze hebben echter wel te maken met meer klachten en klagers uit een veel groter regionaal politiegebied, regelmatig ook met een andere achtergrond. Zij ervaren dit van nadrukkelijke meerwaarde voor de kennis, ervaring en routine om binnen de klachtencommissie met nog meer expertise kwalitatieve adviezen te kunnen geven waarvan.

Leden van de klachtencommissies geven aan dat slechts enkele procenten van de jaarlijkse klachten hen voor advies worden voorgelegd. Het overgrote deel wordt intern afgedaan. Enerzijds efficiënt en in eenheden waar de cultuur bij leidinggevendenden gefocust is op een correcte en serieuze wijze afdoen van klachten, ook effectief.

9.4. Overige inzichten – kansen en beperkingen van de Nationale Politie

De deelnemers werden na afloop van de discussie bevroegd over hun visie op de belangrijkste verworvenheden van de Nationale Politie, en belemmeringen die de aandacht verdienen. Daaruit volgden drie brede thema's: sturingskracht, personeel en samenwerking op lokaal niveau.

9.4.1. Sturingskracht

Een deelnemer stelt dat de Nationale Politie positieve effecten heeft gehad voor de sturingskracht van de organisatie. Wanneer een incident zich voordoet, is het gemakkelijker geworden om versterking te vragen van basisteams die in andere districten opereren. De allocatie van politiepersoneel verloopt soepeler dan voorheen. Dit komt ten goede aan lokaal maatwerk.

Een andere deelnemer stelt dat de grootste winst van de Nationale Politie zit in het kunnen schakelen op nationaal en internationaal niveau. Met een Nationale Politie is het eenvoudiger om grensoverschrijdende problematiek aan te pakken.

9.4.2. Personeel

De mogelijkheid om op nationaal niveau samen te werken met andere organisaties wordt door een andere deelnemer herkend. Deze deelnemer stelt echter dat afspraken die op landelijk niveau gemaakt worden, op lokaal niveau worden uitgevoerd. Om die reden ligt de sleutel bij de wijkagent. De deelnemer ziet ruimte voor verbetering in het beter opleiden van deze wijkagenten.

Een andere deelnemer stelt dat politiepersoneel meer kansen en mogelijkheden moet krijgen om zich te kunnen ontplooiën, en meer professionele ruimte moeten krijgen om op lokaal niveau maatwerk te kunnen bieden. Daarmee kan de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd worden.

Maatschappelijke ontwikkelingen versterken de behoefte aan een gespecialiseerd en sterk politiekorps. Een deelnemer stelt dat de Nationale Politie zich meer moet inzetten voor de (bij)scholing van haar personeel.

9.4.3. Samenwerking op lokaal niveau

Ondanks dat opschaling met de komst van de Nationale Politie verbeterd is, stelt een deelnemer dat zaken die een lokale aanpak vragen, ook daadwerkelijk lokaal worden behandeld. Het subsidiariteitsbeginsel zou in dit licht leidend moeten zijn. In haar samenwerking met andere organisaties zou de Nationale Politie zich meer moeten inzetten om een betrouwbare en goed aanspreekbare partner te zijn. De Nationale Politie moet ervoor waken niet te verzanden in interne overlegprocessen, en daardoor voor andere organisaties onbereikbaar zijn.

Een andere deelnemer is echter kritisch over de regiefunctie over de aanpak van complexe casuïstiek – daarin ligt volgens de deelnemer een rol voor de burgemeester, niet bij de politie.

-

Bijlage III: Lijst met geïnterviewden

Nummer	Naam	Tussenvoegsel	Voornaam	Functie
1	Aarsen		Carla	Parket-Generaal Openbaar Ministerie
2	Aartsen	van	Jozias	Oud-burgemeester Den Haag
3	Akerboom		Erik	Korpschef Nationale Politie
4	Baaren	van	Arthur	Districtschef Leiden/Bollenstreek
5	Berg	van den	Leo	Adviseur regioburgemeester
6	Bergmann		Harald	Burgemeester Middelburg
7	Blaauw		Hans	Teamchef Gouda
8	Blommesteijn		Erik	Raadslid D66 Tilburg
9	Boersma		Nelda	Parket Den Haag
10	Bolhaar		Herman	Voorzitter College PG's
11	Broeders		Berry	Raadslid CDA Geertruidenberg
12	Bruls		Hubert	Burgemeester Nijmegen
13	Buurke		Lilly	Beleidsadviseur Kwaliteit en Verantwoording GGZ
14	Depla		Paul	Burgemeester Breda
15	Dijen	van	Jeroen	Raadslid SP Middelburg
16	Dijk	van	Cees	Raadslid LS Tilburg
17	Doelder	de	Peter	Raadslid PvdA Middelburg
18	Dommelen	van	Frans	Raadslid LT Tilburg
19	Dubbelman		A.	Hoofd Strategie & Beleid Openbaar Ministerie
20	Eijkelenburg	van	Rob	Raadslid D66 Middelburg
21	Endeman		Arie	Teamchef Tilburg Centrum
22	Engelshoven	van	Ingrid	Kamerlid D66
23	Es	van	Ruud	Teamchef Leiden
24	Fimerius		Marieke	Gebiedsofficier van justitie
25	Gosen		Bart	Bureau Bestuursondersteuning eenheid Den Haag
26	Gubbens		Timo	Raadslid D66 Leiden
27	Havermans		Dennis	Raadslid VVD Geertruidenberg
28	Hees	van	Willemijn	Burgemeester Geertruidenberg
29	Helder		Lilian	Kamerlid PVV
30	Hertogh-Van der Laan		Lisbeth	Raadslid PvdA Bodegraven
31	Israël		Edwin	Raadsgriffier Middelburg
32	Jermoumi		Abdelhaq	Raadslid PvdA Leiden
33	Kalksma		Ilona	Hoofd bureau regioburgemeesters
34	Kamp	van der	Christiaan	Burgemeester Bodegraven-Reeuwijk
35	Khoulani		Abdoe	Raadslid Partij van de eenheid Den Haag
36	Knigge		Hanneke	Sectorhoofd Scheveningen
37	Kort	de	Naomi	Raadslid VVD Tilburg
38	Koudijzer		Mark	Raadslid CU Bodegraven
39	Kraan		Piet	Raadslid LPM Middelburg
40	Küçük		Hasan	Raadslid Islamdemocraten Den Haag

41	Kuiken		Attje	Tweede Kamerlid PvdA
42	Leeuwen	van	Marco	Gebiedsofficier van justitie
43	Leijten		Hans	Teamchef Walcheren
44	Lenferink		Leo	Burgemeester Leiden
45	Lindaart		Stefan	Beleidsadviseur Alphen
46	Littooij		Arjen	Directeur veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
47	Meijndert		Anneke	Raadslid Burgerbelangen Bodegraven
48	Michon Derksen		Ingrid	Raadslid VVD Den Haag
49	Millenaar		Karen	Raadsgriffier Geertruidenberg
50	Moens		Paul	Raadslid SGP Middelburg
51	Molenaar		Tom	Beleidsadviseur Leiden
52	Musscher		Paul	Eenheidschef Den Haag
53	Nagtegaal		Ilona	Parket-Generaal Openbaar Ministerie
54	Nieumeijer		John	Teamchef Alphen-Gouda
55	Nijlaan		Heike Jan	Teamchef Kaag & Braassem
56	Noordanus		Peter	Regioburgemeester Tilburg
57	Nuij		Wil	Beleidsadviseur eenheid Zeeland-West-Brabant
58	Oerlemans		Paulus	Raadslid GL Tilburg
59	Os	den	Dennis	Teamchef Jan Hendrikstraat DH
60	Pethke		Henk	DGPOL
61	Putten	van der	Bart	Teamchef Hoefkade
62	Rijkaard		Frank	Commissielid VVD Bodegraven
63	Roos	de	Michel	Districtschef Den Haag
64	Schaper		Jan Willem	DGPOL
65	Segers		Joop	Teamchef Dongemond
66	Smit		Pieter	Burgemeester Oldambt
67	Stoop		Jan	Raadslid D66 Tilburg
68	Storm		Roeland	Raadslid CDA Leiden
69	Straathof		Wietske	Teamchef Leiden
70	Van Riessen	van	Ronald	Teamchef Leiden
71	Verschuur		Peter	Districtschef Hart van Brabant
72	Visser		Rianne	Districtschef De Baronie
73	Vissers		Hans	Eenheidschef Zeeland-West-Brabant
74	Voort	van der	Charles	Hoofdofficier van justitie
75	Voulon		Anke	Raadslid D66 Geertruidenberg
76	Vries	de	Erik	Directeur Korpsstaf NP
77	Vries	de	Elly	Raadslid D66 Bodegraven
78	Vugt	van	Jos	Teamchef Leijdal
79	Weydema		Ronald	Districtschef Zeeland
80	Zee	van der	Floor	Beleidsmedewerker D66
81	Zwemer		Jan	Raadslid CDA Middelburg

Focusgroep Zeeland-West-Brabant

Nummer	Naam	Tussenvoegsel	Voornaam	Functie
--------	------	---------------	----------	---------

1	Beek	van	Rebecca	Maatschappelijk werker Trema
2	Benoist		Ingrid	Locatiemanager Just
3	Boogaard	van den	Ron	Team Bemoezorg Novadic-Kentron
4	Bruneel		Peter	FGP Antwerpen
5	Dalen	van	Bart	Omgevingsmanager Tilburg
6	Fossen		Cees	Senior Beleidsadviseur Belastingdienst
7	Gestel	van	Godfried	Team Complexe Casuïstiek Tilburg
8	Hartmans		Anja	Surplus
9	Havelaar		Lies	Halt-Medewerker
10	Hogerheide		Kevin	Jongerenwerker Stichting ROAT
11	Laar	van 't	Bert	Lid Klachtencommissie ZWB
12	Pijnenburg		Hans	Lid Klachtencommissie ZWB
13	Quirijnen		Janneke	Coördinator ContourdeTwern
14	Vanavermaete		Yasmine	HC Politie Maldegem
15	Wals		Annelies	Thuisvester
16	Witkam		Frank	SWVO

Focusgroep Utrecht

Nummer	Naam	Tussenvoegsel	Voornaam	Functie
17	Brink	van den	Patricia	Directeur CCV
18	Buddenberg		Rik	Buddenberg Consultancy
19	Bueno		E.F.	Vicepresident Rechtbank Utrecht
20	Groeneveld		Jacco	Reclassering Nederland
21	Hennephof		Peter	Hoofddirecteur DJI
22	Mohl		Michelle	Herziening gerechtelijke kaart
23	Roos	de	Theo	Hoogleraar Straf- en Strafprocesrecht, Universit
24	Schuurman		Karel	Hoofd LIEC
25	Steden	van	Ronald	Universitair Hoofddocent, VU
26	Steenhoff		Helene	Projectteam ZSM, Slachtofferhulp
27	Verpaalen		Jos	Veiligheid, Justitie en Vreemdelingen
28	Weterings		Theo	Burgemeester Haarlemmermeer
29	Zwaneveld		Anne Mieke	Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam

Focusgroep Den Haag

Nummer	Naam	Tussenvoegsel	Voornaam	Functie
30	Albers-Smit		Lucille	Senior medewerker Veiligheid
31	Bakker		Janneke	Beleidsadviseur & Coördinator Stadsdelen
32	Beumer		Sonja	Regiodirecteur Reclassering Regio Zuid-West
33	Bos		Martin	Luitenant-kolonel der Koninklijke Marechaussee
34	Duijvenvoorde		Anneke	Beleidsadviseur Veiligheid
35	Filius		Gerardo	Veiligheid en Beveiliging ROC Mondriaan
36	Reeser		Martijn	Bestuursdienst Gemeente Den Haag
37	Watering	van de	Arjan	Directeur Risicobeheersing
38	Wilk	van der	Lorena	Adviseur Strategie en Beleid
39	Yedema		Bart	Adviseur Strategie en Beleid
40	Alonso		Enrique	Veiligheid Gemeente Den Haag

41	Barendrecht		B.	Veiligheid Gemeente Den Haag
42	Beekman		Eugen	Plv. Directeur MKB Belastingdienst
43	Blankwaard		Patrick	Adviseur regioburgemeester Den Haag
44	Gerritsen		Sjors	Sectormanager Ondersteuning en Participatie
45	Gouw	de	Sjaak	Directeur GHOR/GGD Hollands Midden
46	Kammyte		Ali	Voorzitter Stichting BCS
47	Mark	van der	Alice	ROC Mondriaan
48	Neumann		Tjeerd	Multi-manager VRH