

De lokale positie van de nationale politie

Een eerste verkenning

Voor het Actieprogramma Lokale Besturing Politie

Politieacademie
2015

Dit onderzoek is uitgevoerd door:

dr. E.J. van der Torre

dr. M. Gieling

R. Holvast

G.C.K. Vlek

drs. R. Lanza

m.m.v.

H. Strous

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Op de onderzoekagenda	4
1.2	Op hoofdlijnen: de Politiewet 2012	5
1.3	Voor het actieprogramma	6
1.4	Hoofdstukindeling	7
2.	Voor het veldwerk: lopende lokale kwesties	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Politiebestuur: blijvende deconcentratie	8
2.3	Lokaal politiewerk: een gemengd beeld	11
2.4	Afsluiting	14
3.	Veldwerk in drie eenheden	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Rotterdam	15
3.2.1	Van oud naar nieuw: de inrichting	15
3.2.2	Driehoeksoverleg	16
3.2.3	Lokaal politiewerk en veiligheidsbeleid	19
3.3	Oost-Brabant	20
3.3.1	Van oud naar nieuw: de inrichting	20
3.3.2	Driehoeksoverleg	21
3.3.3	Lokaal politiewerk en veiligheidsbeleid	23
3.4	Noord-Nederland	25
3.4.1	Van oud naar nieuw: de inrichting	25
3.4.2	Afstemmingsoverleg	26
3.4.3	Lokaal politiewerk en veiligheidsbeleid	28
3.5	Afsluiting	29
4.	In drie eenheden: een beknopt survey	30
4.1	Inleiding	30
4.2	Beleidsruimte	31
4.3	Beschikbaarheid	32
4.4	Informatie	34
4.5	Invloed	36
4.6	Politieprestaties	38
4.7	Beleidsstukken	39
4.8	Voldoendes en incongruenties	40

5.	Lokaliseren: een tussenbalans	42
5.1	Inleiding	42
5.2	Driehoeksoverleg op basisteam- of districtsniveau	43
5.2.1	Kansen	43
5.2.2	Kwetsbaarheden	45
5.2.3	Gemeenteraden: steun, afstand en zorg	49
5.3	Lokaal politiewerk en veiligheidsbeleid	50
5.3.1	Kansen	50
5.3.2	Kwetsbaarheden	52
5.4	Informatie	54
5.4.1	Kansen	54
5.4.2	Kwetsbaarheden	55
5.5	Politieorganisatie	56
5.5.1	Kansen	55
5.5.2	Kwetsbaarheden	57
5.6	Afsluiting	60
6.	Conclusies	61
6.1	Inleiding	61
6.2	Politiebestuur	61
6.3	Criteria van lokale inbedding: relevantie en beoordeling	64
6.4	Lokaal politiewerk en veiligheidsbeleid	66
6.5	Wordt vervolgd	68

Literatuur (69)

Bijlage 1 Verantwoording (73)

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Op de onderzoekagenda

Nederland heeft nationale politie. Sinds 1 januari 2013 functioneert er één landelijk politiekorps met tien regionale eenheden, onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. Het is de vraag hoe op nationale schaal centrale sturing kan worden verbonden met de lokale inbedding van de politie. Deze vraag staat op de onderzoekagenda van de Politieacademie. Er zal empirisch onderzoek worden verricht naar de positionering van de lokale politie in het nieuwe bestel. De volgende vragen worden in de komende jaren beantwoord:

- Op basis van welke criteria kan de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke inbedding van de politie worden beoordeeld?
- Wat is de stand van zaken wat betreft de politiek-bestuurlijke inbedding van de politie?
- Wat is de stand van zaken wat betreft de maatschappelijke inbedding van de politie?
- Op welke wijze, en met welke effecten, wordt invulling gegeven aan de organisatie en interne sturing van de politie op lokaal niveau? Welke (on)mogelijkheden biedt dit bij politiek-bestuurlijke of maatschappelijke invloedsuitoefening op lokaal politiewerk?

Bij onderzoek naar de lokale positie of inbedding van de politie dringt zich, na de schaalvergroting van politie en gemeenten, de vraag op wat vandaag de dag lokaal is. Uit de literatuurstudie en uit onze eerste interviewronde, bleek dat er wat dit betreft een belangrijk verschil gemaakt kan worden tussen aan de ene kant het besturen van de politie ('politiebestuur') door autoriteiten in onder meer het driehoeksoverleg, en aan andere kant lokaal politiewerk.

Bij politiebestuur is 'lokaal' heel wat anders dan het gemeentelijke niveau of dan het wijkniveau. Om gestalte te kunnen geven aan politiebestuur is volgens strategische respondenten een schaalgrootte vereist waarop voldoende politiemensen en -kwaliteiten (blauw, maar bijvoorbeeld ook recherche) beschikbaar zijn om politiek-bestuurlijke wensen te kunnen honoreren. Driehoeksoverleg dat hiertoe geschikt is, ligt voor het overgrote deel van de burgemeesters op bovengemeentelijk niveau. Dit is niet nieuw onder de Politiewet 2012, want dit was al zo gegroeid ten tijde van de Politiewet 1993.

Veel politiewerk krijgt, deels in netwerken, juist wel gestalte op gemeentelijk niveau, op wijkniveau of op dorpsniveau. Op dat niveau is het aantal 'vaste politiemensen' sinds 1993 afgenomen en dat kan knelpunten opleveren. Het aantal publieke en private veiligheidsprofessionals dat vandaag de dag op dit niveau actief is, in netwerken waarin de politie participeert, ligt anno 2015 echter op een hoger niveau dan in 1993.

Het maakt voor de lokale inbedding van de politie dus veel verschil of politiebestuur of politiewerk wordt bestudeerd. Het is uiteraard ook de vraag welke criteria worden gehanteerd bij de beoordeling daarvan. Voor deze studie formuleren we de volgende onderzoeksvragen:

1. Op basis van welke criteria kan de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke inbedding van de politie worden beoordeeld? Hoe oordelen respondenten over de relevantie en stand van

- zaken van verschillende criteria en aan welke criteria hechten ze waarde?
2. Wat is volgens respondenten de stand van zaken bij het driehoeksoverleg en welke consequenties heeft dat voor de politiek-bestuurlijke inbedding en sturing van de politie?
 3. Hoe beoordelen respondenten de wijze waarop de politie op lokaal niveau gestalte geeft aan politiewerk en aan de samenwerking met het lokaal bestuur en met andere lokale partners?

We hebben onderzoek verricht in de politie-eenheden Rotterdam, Oost-Brabant en Noord-Nederland. In deze drie eenheden hebben we interviews afgenomen van burgemeesters, gemeenteambtenaren, medewerkers van het OM en politiemensen. In deze drie eenheden hebben we ook een survey uitgezet onder burgemeesters, officieren van justitie en politiechefs. Ten behoeve van dit survey hebben we op basis van interviews en literatuur criteria geformuleerd voor de lokale inbedding van de politie. Het survey bood respondenten de ruimte om desgewenst criteria toe te voegen, maar daar is geen gebruik van gemaakt. Daarnaast hebben we een landelijke interviewronde gehouden onder burgemeesters. Voorts hebben we gebruik kunnen maken van enkele andere lopende of recent afgesloten onderzoeken. Zie de bijlage voor de verantwoording.

De bovenstaande drie onderzoeksvragen worden nog niet gericht op de interne organisatie van de politie. De reorganisatie is vol aan de gang, inclusief personele onzekerheden, interne spanningen en personele verschuivingen. In de komende jaren zullen we het interne en externe functioneren van de basisteams in het onderzoek betrekken.

Bij onze beantwoording van de onderzoeksvragen beschrijven we de stand van zaken en dus geen effecten van de invoering van nationale politie. Dat laatste is onmogelijk, omdat de feitelijke realisatie van de nationale politieorganisatie duurt tot tenminste 2016. Veel werkwijzen en patronen die onder de Politiewet 1993 zijn ontstaan bij politiebesteding en politiewerk, werken vandaag de dag bovendien door of zijn overeind gebleven. Uit de interviewronde blijkt dat er voor burgemeesters minder is veranderd door de nationalisatie van de politie dan voor menig politiemedewerker.

1.2 Op hoofdlijnen: de Politiewet 2012

De nationale politieorganisatie telt elf eenheden, waaronder een landelijke eenheid en tien geografische eenheden die samenvallen met de arrondissementen. De minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de politie. De minister stelt tenminste eenmaal in de vier jaar de landelijke doelstellingen van de politie vast (art. 18). Zodra beleidsplannen op regionaal niveau niet voldoen aan die doelstellingen, dan kan de minister op basis van art. 40 ingrijpen.

De Politiewet 2012 introduceert een landelijk beheersoverleg (art. 19). De minister van Veiligheid en Justitie voert periodiek overleg met (een afvaardiging van) de regioburgemeesters, twee andere burgemeesters, de voorzitter van het College van procureurs-generaal en de korpschef. Dit zou de invloed van het gezag op het beheer moeten vergroten.

Het beheer over de politie is gecentraliseerd van het regionale niveau naar de korpschef (art.27). Dit artikel lijkt de korpschefs veel ruimte te geven, maar formeel is hij of zij geheel onderschikt aan de minister. De minister beschikt over het recht van initiatief voor het opstellen van de begroting en de jaarrekening (art. 34, 35 en 37). De korpschef dient alle inlichtingen aan de minister te verstrekken die de minister nodig heeft. Voorts beschikt de minister over een aanwijzingsbevoegdheid.

De gezagsverhoudingen blijven zoals ze waren. Bij handhaving van de openbare orde en bij de hulpverleningstaak ligt het gezag in handen van de burgemeester (art. 11). Bij strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is een officier van justitie het bevoegde gezag (art. 12).

De Politiewet 2012 beschrijft een *bottom-up* proces voor de totstandkoming van beleidsplannen en doelstellingen. De minister is verantwoordelijk voor het vaststellen van de landelijke doelstellingen (art. 18), waartoe hij het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters hoort. De regioburgemeesters dienen op regionaal niveau de doelstellingen te inventariseren. De landelijke doelstellingen worden na de regionale doelstellingen opgesteld.

De regioburgemeester stelt met de hoofdofficier van justitie het regionale beleidsplan vast. Het plan maakt een verdeling van het personeel en van de middelen. Het moet aangeven hoe de nationale doelstellingen worden gehaald en welke regionale doelstellingen worden gesteld. Voordat het plan wordt vastgesteld, horen de burgemeesters de eigen gemeenteraad over het ontwerpbeleidsplan. Om te voorkomen dat de stem van individuele burgemeesters niet “wordt gesmoord”, wordt het plan bij unanimititeit van stemmen vastgesteld (Dijkstra en Elzinga, 2014, p. 97). Dit zal in de praktijk gebeuren in het zogenoemde regionaal veiligheidsoverleg: de vergadering op eenheidsniveau van de regioburgemeester, de overige burgemeesters in een eenheid, de hoofdofficier van justitie en de eenheids-chef.

Integrale gemeentelijke veiligheidsplannen kunnen de basis leggen voor het regionale veiligheidsplan. Deze plannen worden eens in de vier jaar door de gemeenteraad vastgesteld (art. 38b).

Er dienen in het driehoeksoverleg afspraken te worden gemaakt over de lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding (art. 13). De Politiewet 2012 schrijft niet voor op welk niveau dit overleg dient te worden gevoerd, maar op verzoek van de burgemeester vindt er een driehoeksoverleg plaats op gemeenteniveau.

1.3 Voor het actieprogramma

Door de minister van Veiligheid en Justitie is het zogenoemde een Actieprogramma Lokale Besturing Politie ingericht ten behoeve van initiatieven die moeten bijdragen aan een versterking van de lokale verankering van de nationale politie. Het actieprogramma heeft dit onderzoek begeleid. We zijn daartoe dank verschuldigd aan: dhr. Mr. B.B. Schneiders (voorzitter Actieprogramma en burgemeester van Haarlem), mw. Mr. J.M. Penn-Te Strake (lid College van procureurs-generaal), dhr. H.P. van Essen (lid Korpsleiding van de Nationale Politie), dhr. J. Broertjes (voormalig burgemeester van Midden-Drenthe), dhr. P. Otten (voormalig voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Raadsleden), mw. Mr. E.M. Sucec (secretaris Actieprogramma, werkzaam bij het Directoraat-Generaal Politie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie) en prof. dr. P.W. Tops (Tilburg University).

1.4 Hoofdstukindeling

In *hoofdstuk 2* beschrijven we, gebaseerd op literatuur en op onze eerste interviews, enkele patronen wat betreft politiebesteding en politiewerk. Het betreft patronen die zijn ontstaan voor de invoering van nationale politie. *Hoofdstuk 3* doet verslag van ons kwalitatieve veldwerk in de politie-eenheden Rotterdam, Oost-Brabant en Noord-Nederland. In *hoofdstuk 4* presenteren we de uitkomsten van een mini-survey dat we in dezelfde eenheden hebben uitgevoerd. *Hoofdstuk 5* maakt de balans op wat betreft de lokale positie van de politie, met aandacht voor sterke punten of kansen en voor kwetsbaarheden. In *hoofdstuk 6* worden conclusies geformuleerd.

Hoofdstuk 2

Voor het veldwerk: lopende lokale kwesties

2.1 Inleiding

Alvorens we begonnen aan veldwerk in drie politie-eenheden hebben we een eerste serie verkennende gesprekken gevoerd en hebben we literatuur bestudeerd, waaronder beleidsdocumenten over de drie door ons onderzochte eenheden: Rotterdam, Oost-Brabant en Noord-Nederland. Het viel daarbij op dat lokaal driehoeksoverleg heel wat anders is dan lokaal politiewerk. Het meest lokale politieoverleg is vandaag de dag vaak bovengemeentelijk, terwijl politiewerk gestalte krijgt in gemeenten, wijken, buurten en dorpen. Het politiebureau kreeg vanaf ongeveer 2002 een gedeconcentreerd karakter en veel politiewerk bleef decentraal. Er wordt positiever geschreven en gesproken over politiebureau dan over lokaal politiewerk.

2.2 Politiebureau: blijvende deconcentratie

Halverwege de jaren negentig worden de vijftientig regionale korpsen decentraal ingericht. Er wordt getracht om schaalvergroting te combineren met decentralisatie. Dit wordt gebaseerd op het gedachtegoed van *community policing* of gebiedsgebonden politie (Boin e.a., 2003). Omstreeks 2010 was er echter een breed draagvlak (bestuurlijk, justitieel en politieel) ontstaan voor het idee dat een gedeconcentreerd organisatie-model het best geschikt is om de politie te besturen (Van der Torre en Van der Torre-Eilert, 2013). Er is dan namelijk personele ruimte (kwantitatief en kwalitatief) om politiebeleid te vormen en er is een personele buffer om politiemensen tijdelijk in te zetten in een geografisch of functioneel gebied.

De jaren negentig: de decentrale tijd

Voor het lokaal bestuur woog het in 1993 zwaar dat het schaalniveau van de onderste organisatorische laag of lagen in de korpsen (wijkteams en districten) zo dicht mogelijk aansloot op dat van één of enkele gemeenten (Cachet e.a., 1994 en 1996). Een goede dienstverlening aan burgers, en samenwerking tussen politie en gemeente, vergde volgens de dominante bestuurlijke gedachte een decentrale politieorganisatie. In concreto betekende dit vaak dat burgemeesters graag zagen dat een wijkteam of district zo min mogelijk gemeenten telde (vgl. Rosenthal e.a., 1998).

De gemeente Schiedam maakte zich bijvoorbeeld, met succes, hard voor een politiedistrict in het regiokorps Rotterdam-Rijnmond dat precies samenviel met de stadsgrenzen. Kleine gemeenten in de Krimpenerwaard wenste bijvoorbeeld niet op te gaan in één district met Gouda. Er bestond angst dat onevenredig veel politie zou worden ingezet in die stad (Cachet e.a., 1996).

De logische consequentie van dergelijke bestuurlijke keuzen was dat er geografisch, en wat politiesterkte betreft, kleine wijkteams en districten werden gevormd. Het lokaal bestuur was sterk oververtegenwoordigd in regionaal colleges, waardoor ze in staat was een decentrale organisatie af te dwingen. Burgemeesters vonden met hun voorkeur voor decentrale politie een gewillig oor bij politiechefs. De notie van gebiedsgebonden politie was dominant (Beumer, 1997).

Sinds 2000: gestage deconcentratie

Omstreeks 2000 ondergaan veel korpsen een nieuwe reorganisatie om schaalvergroting te realiseren

(Boin e.a., 2003; Van der Torre en Van der Torre-Eilert, 2013). In veel korpsen met drie organisatorische lagen (wijkteam, district, regio) neemt het aantal districten af. Andere korpsen, zoals Friesland, Noord-Holland-Noord en Zaanstreek-Waterland, kiezen voor een twee-lagen model. Dat wil zeggen geen districten, maar capaciteit en besluitvormingsmacht op regioniveau, plus lokale bureaus of teams.

Aan de schaalvergroting ligt een veranderende visie op politie en bestuur ten grondslag. Die luidt dat veiligheid niet alleen een zaak is op wijkniveau of op gemeentelijk niveau, maar van een groter gebied of sub-regio. Misdadigers en slachtoffers zijn mobiel. Criminele netwerken en groepen hebben vertakkingen op bovenlokaal niveau. Dit vergt overlegvormen op gedeconcentreerd niveau. Dat biedt betere mogelijkheden voor ambtelijke samenwerking tussen gemeenten en voor specialisatie van gemeenteamttenaren of politieambtenaren. Een grotere gemeente (bijvoorbeeld Breda) kan een kleine gemeente met een fors veiligheidsprobleem (bijvoorbeeld Zundert, met een camping annex vrijplaats in de gemeente) adviseren en ondersteunen. De bereidheid van gemeenten om bij te dragen aan de aanpak van (zware) misdaad in een nabijgelegen gemeente neemt toe, omdat van lieverlee duidelijk is geworden dat een hele regio last heeft van vrijplaatsen. Bijvoorbeeld omdat organisatoren van hennepeteelt vastgoed aankopen elders in het district.

In kleine(re) politiedistricten was weinig 'vrije' politiesterkte beschikbaar, waardoor er voor de gezagsdriehoek weinig ruimte was voor beheer, politiebeleid of doeltreffende gezagsuitoefening (vgl. Kuiper, 2000 en 2004). Die ruimte neemt toe in een groter district en dat wordt gewaardeerd (Van der Torre en Van der Torre-Eilert, 2013). Bij blijvende decentralisatie dreigde verschraving van het driehoeksoverleg. Beschikbare capaciteit ging vrijwel volledig op aan wijkpolitie, noodhulp en bestuurlijk getinte politietaken. De opsporing kwam onder druk te staan (vgl. Fijnaut, 2010 en 2012). Een politie die relatief sterk is in wijkpolitie en vermaatschappelijking, maar kwetsbaar bij opsporingsactiviteiten, kan niet meer rekenen op stabiele bestuurlijke steun (Tops en Van der Torre, 2014). Veel burgemeesters willen anno 2015 een politie die ook presteert bij strafrechtelijk optreden tegen bijvoorbeeld criminele jeugdgroepen, mobiele bandieten of drugscriminelen. En ook burgers wensen al langere tijd meer effectieve politie handhaving (De Vries en Van der Vijver, 2002).

Politiewet 2012: verandering, maar ook veel continuïteit in het driehoeksoverleg

Met de Politiewet 2012 verandert er veel. In het politiebestel raakt de beheersmacht gecentraliseerd en geconcentreerd bij de minister van Veiligheid en Justitie. De politie maakt een grote reorganisatie door. Te midden van grote veranderingen is er echter ook continuïteit wat betreft het bestuur van de politie in driehoeksoverleg. De precieze schaal verandert, maar de grondgedachte van met name burgemeesters blijft in veel opzichten hetzelfde: op gedeconcentreerd niveau valt er te sturen ten aanzien van politieprioriteiten, bij de inzet van politiepersoneel en via de ambtelijke voorportalen.

Het blijft wel de vraag wat nu precies het meest geschikte lokale of gedeconcentreerde niveau is voor vergaderingen van de gezagsdriehoek. In 2010 telden 21 regionale korpsen in totaal 80 politiedistricten. Dat waren er nog 111 in 1996. Bij deze rekensom tellen we vier regiokorpsen met in 2010 een afwijkende inrichting niet mee: Friesland met elf teams, Noord-Holland-Noord met zeven lokale bureaus, Zaanstreek-Waterland met vier units en Brabant-Zuid-Oost met achttien territoriale onderdelen – en alle vier zonder districten als tussenlaag.

De Nationale Politie telt 43 districten en 168 basisteams. Het aantal politiedistricten is dus

ongeveer gehalveerd ten opzichte van 2010, maar er zijn vandaag de dag beduidend meer basisteams dan er districten waren in het regionale bestel. Dit betekent dat per eenheid of district bekeken moet worden welke gezagsdriehoek het meest geschikt is voor politiebesteding: basisteam of district. Of hoe er afstemming wordt gerealiseerd tussen basisteam en politiedistrict.

Er kan grofweg een onderscheid gemaakt worden tussen de volgende manieren waarop continuïteit is gerealiseerd bij gedeconcentreerd driehoeksoverleg in het nationale politiebesteding:

- *Grootstedelijk driehoeksoverleg: continuïteit op gemeentelijk niveau.* De grootstedelijke driehoek is blijven bestaan. Er was en is wekelijks driehoeksoverleg in bijvoorbeeld Rotterdam. Beheersmatig is de positie van de burgemeester verandert, maar dit overleg was en is invloedrijk, inclusief verbindingen richting het college van burgemeester en wethouders en naar het grote ambtelijke apparaat. Dergelijk grootstedelijk overleg beschikt over aanzienlijk meer budget en uitvoeringsmacht dan andere driehoeken.
- *Continuïteit op basisteamniveau.* In dit geval lijkt het driehoeksoverleg op het niveau van het nieuwe basisteam sterk op een overlegvorm ten tijde van het regionale bestel. Als het gaat om een overleg met meer dan vier of vijf gemeenten aan tafel, dan is dit bestuurlijk gezien vaak het belangrijkste overleg om sturing te geven aan politie en aan bovenlokaal veiligheidsbeleid.¹
- *Continuïteit op het nieuwe districtsniveau.* De reorganisatie heeft in dit geval een nieuw politiedistrict (één van de 43) opgeleverd dat geheel samenvalt met de grenzen van een oude politieregio. Dat is onder meer het geval in het district Zuid-Holland-Zuid in de eenheid Rotterdam. In die zin is er geografisch gezien continuïteit in het driehoeksoverleg, al is een districts-driehoek uiteraard wat anders dan een regionaal college.
- *Continuïteit op het oude districtsniveau.* In dit geval blijven de grenzen van het oude politiedistrict, dus ten tijde van de regionale politie, in hoge mate overeind.

De continuïteit in het driehoeksoverleg onder het nieuwe politiebesteding heeft twee hoofdoorzaken. Er was in de eerste plaats al schaalvergroting gerealiseerd in het regionale bestel. In de tweede plaats is ten tijde van het regionale bestel – dus in (soms gemeenschappelijke) vergaderingen van het regionaal college en soms met behulp van commissies - besloten over de territoriale indeling van de nieuwe politiedistricten en basisdistricten. De tien eenheden waren een “dictaat van boven”, maar er was een aanzienlijke regionale onderhandelingsruimte bij de precieze inrichting van districten en basisteams. Er is daarbij gezocht naar bestuurlijk draagvlak. Dat is in ruime mate aanwezig, al zijn er burgemeesters die liever een wat andere gebiedsindeling hadden gezien.

Op het niveau van district of basisteam gaan burgemeesters en politiechefs in veel opzichten verder

¹ Dit treffen we bijvoorbeeld aan in het basisteam Hoorn. Naast de gemeente Hoorn maken de gemeenten Drechterland, Enkhuizen, Medemblik, Opmeer en Stede Broec deel van uit. Het driehoeksoverleg op basisteamniveau is, met zes gemeenten, belangrijk en frequent. De overlegsituatie in het basisteam lijkt sterk op dat van het oude bureaugebied. Alleen de gemeente Koggenlanden is in een ander basisteam ondergebracht.

waar ze in het regionale tijdperk waren gebleven. In die zin dat ze langs de volgende hoofdlijnen gestalte geven aan het besturen van de politie in driehoeks-verband (vgl. Van der Torre en Van der Torre-Eilert, 2013):

- Er wordt aan landelijke of regionale prioriteiten een lokale invulling gegeven.
- De opbouw van bestuurlijke veiligheidsorganisaties heeft geresulteerd in sterke ambtelijke voorportalen van het driehoeksoverleg. Gemeentelijke veiligheidsambtenaren, stafmedewerkers van de politie en – zij het in veel mindere mate – stafmedewerkers van het OM vormen (ook met andere partners) sterke of versterkte netwerken.
- Vooral burgemeesters gebruiken het driehoeksoverleg om bij te sturen. Ze verleggen het sterke accent op bijvoorbeeld van de aanpak van woninginbraak en geweld richting de integrale aanpak van de georganiseerde misdaad. Ze gebruiken de sterke bestuurlijke positie in de driehoek om claims te leggen op de politie-inzet. Wie prioriteiten stelt en bijstuurt, heeft met een kleine omweg invloed op de benutting van de politiesterkte.

2.3 Lokaal politiewerk: een gemengd beeld

Veel politiewerk krijgt, deels in netwerken, gestalte op het niveau van een gemeente, dorp of wijk. Als de focus op het lokale politiewerk wordt gelegd, dan maakt tevredenheid plaats voor een gemengd beeld.

Aan de ene kant heeft de politie decennialang relatief veel geïnvesteerd in lokaal politiewerk en in de vermaatschappelijking van de politie. Het verklaart onder meer het sterk decentrale karakter dat de regiokorpsen halverwege de jaren negentig kregen, maar ook de tijd en energie die politie heeft besteed aan het positioneren van wijkagenten. Tegelijkertijd profiteerde de politie van de opbouw van een uitvoerende gemeentelijke veiligheidsorganisatie (Tops e.a., 2010). Veiligheid is een vak geworden van tal van uitvoerders - van toezichthouder, via gemeentelijke handhavers tot aan stadsmariniers - die fungeren als operationele partner van lokaal actieve politiemensen (zie Bervoets, 2013). Dit is het gunstige beeld: over een lokaal alerte politie en over de professionalisering van lokale operationele veiligheidsnetwerken.

Aan de andere kant wijzen de eerste respondenten en literatuur op onvrede over lokale operationele netwerken met - vooral in middelgrote of kleine gemeenten - (te) weinig politiemensen: “veel minder dan in 1993” (vgl. Van der Torre-Eilert e.a., 2010; Van der Torre-Eilert e.a., 2011). En respondenten wijzen op politiepartners die bezuinigingen doorvoeren, zoals corporaties, de geestelijke gezondheidszorg en gemeenten (DSP, 2015; Beke, 2015). Dit beeld wijst op lokale operationele kwetsbaarheden.

Lokale politie en veiligheidsprofessionals

De Nederlandse politie heeft sinds de jaren tachtig en negentig werk gemaakt van haar *relatiebeheer*: maatschappelijk en politiek-bestuurlijk (SMVP, 2007). Zo werd de monocultuur van de politie opgebroken.

De wens om de politie te vermaatschappelijken heeft invloed gehad op de selectie en opleiding van politiemensen. In het onderwijs kregen sociale vaardigheden meer aandacht. Bij het interne management werd getracht de robuuste en solistische politiecultuur op de werkvloer te doorbreken. Zo werd getracht de politiestijl bij te buigen van handhavingsgericht naar een stijl waarbij politiemensen beleidsvrijheid gebruiken om beleid, recht en concrete omstandigheden af te wegen en recht te doen. Er lijkt inderdaad een pragmatische politiestijl te zijn ontstaan waarin

agenten zoeken naar en dergelijke situationele logica (Van der Torre, 2011).

Naast de vermaatschappelijking heeft de politie werk gemaakt van politiek-bestuurlijk management (Rosenthal e.a., 1987). Het traditionele beeld van gezagsdragers en een strikt uitvoerend politieapparaat maakte in het politieveld plaats voor de overtuiging dat professionele politiekennis en –informatie dient te worden ingebracht in de besluitvorming over politie- en veiligheidsbeleid (SMVP, 2007). Dit vergt overleg met (bestuurlijke) gezagsdragers en het vergt een intern netwerk van politieke stafmedewerkers die blauwe bazen ondersteunen.

De vermaatschappelijking en de politiek-bestuurlijke positionering van de politie hebben geresulteerd in politiebazen en politiemedewerkers die doorgaans worden gewaardeerd door bestuurders en lokale politici. Burgemeesters zijn bijvoorbeeld tevreden over wijkagenten (Bervoets e.a., 2009a). Politici zijn tevreden over de kwaliteiten van politiemensen waarmee ze te maken krijgen. In een survey onder raadsleden toont bijna twee derde van de respondenten (63,5%) zich (zeer) tevreden over politiemensen die de gemeenteraad bezoeken.² Net iets meer responderende raadsleden (65,8%) zijn (zeer) goed te spreken over de adviezen van de politie aan de gemeenteraad over veiligheidsbeleid of over acute problemen.³ Raadsleden baseren hun oordeel overigens niet louter op de politieke presentatie van het politieplan of jaarrapport, want meer dan de helft van de respondenten (58,1%) heeft (op bescheiden schaal) persoonlijke contacten met politiemensen, bijvoorbeeld bij werkbezoeken.

Deze politieke tevredenheid over politiemensen is echter het halve verhaal. Dit gaat namelijk in 2010 gelijk op met bezorgdheid of onvrede over politieprestaties en met (vooral in kleinere gemeenten) snoeiharde kritiek op de wegtrekkende en – destijds binnen de contouren van het regionale bestel – centraliserende politie. Zie de volgende sub paragraaf.

Bij de regionalisering van de politie (1993) vervulden vooral politiemensen sleutelrollen in veiligheidsnetwerken (Albert, 1994). De politie trok de kar alleen of met de burgemeester, die werd bijgestaan door een vaak nog kleine veiligheidsafdeling (Albert, 1994; SMVP, 2007). Het OM bleef wat invloed betreft ver achter bij de andere twee partijen in het driehoeksoverleg. Albert (1994) schrijft dat vooral toe aan gebrekkige politiek-bestuurlijke kwaliteiten van het OM.

In 2010 wordt geconcludeerd dat veiligheid een volwaardige pijler is geworden van het gemeentelijk beleid (Tops e.a., 2010). In grote gemeenten werden veiligheidsafdelingen of –clusters opgebouwd. Daar kwamen ervaren gemeenteambtenaren te werken, maar ook oud-politiemensen, pas afgestudeerden of mensen die bijvoorbeeld bij instellingen voor verslavingszorg hadden gewerkt. Naast een beleidsapparaat werden ambtenaren gepositioneerd met uitvoerende taken, om gestalte te geven aan de zogenoemde frontlijntaken. Veel gemeenten tellen vandaag de dag toezichthouders en BOA's, waaronder BOA's met een hogere opleiding dan menig executieve politiefunctionaris (Bervoets en Eijgenraam, 2014). Er zijn ook jongerenwerkers, stadsmariniers, bouw- en woninginspecteur, bemiddelaars of medewerkers van verslavingszorginstellingen actief. Er worden particuliere beveiligers ingehuurd en corporaties werken met huismeesters.

De consequentie van de versterkte decentrale bestuurlijke en integrale veiligheidsorganisatie is dat de politie lokaal over meer en betere partners kwam te beschikken. Het had een gunstig effect op de gemeenschappelijke prestaties in netwerkverband. Wijkagenten stellen in 2011 bijvoorbeeld veel vertrouwen in de samenwerking met het lokaal bestuur (burgemeester, gemeenteambtenaren),

² Cijfers gebaseerd op Van der Torre-Eilert e.a., 2010.

³ Op deze vragen wordt zelden negatief geantwoord, maar wel neutraal, namelijk 27% respectievelijk 26%.

jongerenwerkers, gemeentelijke toezichthouders, bewonersorganisaties en nog het meest in corporaties (Van der Torre e.a., 2011a).

Politie: lokale kwetsbaarheden

De politie wilde zich sinds 2000 op haar kerntaken richten en haar werkprocessen deels deconcentreren. Zodat er minder vaste lokale politiemensen beschikbaar zijn, maar wel flexibele capaciteit op het niveau van basisteam of district (Kuiper, 2000; RVH, 2005). Dit heeft vooral in kleine en middelgrote gemeenten – zeker op het platteland c.q. in dunbevolkt gebied – geleid tot kwetsbaarheden.

Er is in 2010 stevige kritiek van raadsleden (in een steekproef met een oververtegenwoordiging van raadsleden uit kleine en middelgrote gemeenten) op de centralisatie in het politiebestedel. Het is opmerkelijk dat in een survey onder raadsleden een meerderheid van de respondenten (55%) het liefst de gemeentepolitie zou willen herinvoeren. Ze snappen dat dit weinig realistisch was, maar velen nemen kenmerken van de oude gemeentepolitie of rijkspolitie als wenselijk ijkpunt. Daar zetten ze onwenselijke moderne ontwikkelingen tegen af. Ze vinden dat de politie te weinig garanties biedt en te veranderlijk is. Ze wijzen in 2010 op gebeurtenissen waaruit dit blijkt: reorganisaties waar de lokale politiek geen invloed op heeft, sterktereducties, sluitingen van politiebureaus of -posten of slechte (ook persoonlijke) ervaringen bij het doen van aangifte.

Raadsleden zijn in 2010 stellig over het gebrek aan menskracht: 67,5% van de respondenten vindt het (veel te) weinig. Nog meer responderende raadsleden (75,6%) vindt dat de lokale politie in 2010 (zeer) sterk wordt beïnvloed door landelijke beleidsplannen en landelijke prestatie-indicatoren. Zeventig procent (68,9%) van de respondenten vindt dat de politie afgerekend zou moeten worden op prestaties die zijn vastgelegd in een lokaal veiligheidsplan.

Aan de vooravond van de nationalisering van de politie was er in kleine gemeenten niet alleen kritiek van lokale politici, maar ook van lokale politiemensen. Sterker, die politiemensen waren kritischer over de prestaties en slagkracht van de lokale politie in kleine gemeenten dan raadsleden.⁴ Maar liefst 85,6% van de politierespondenten (van een survey) vindt in 2011 dat het politiewerk in kleine gemeenten de dupe is geworden van reorganisaties tussen 2000 en 2010, dus in de periode dat de politie haar organisatorische inrichting deconcentreerde. De menskracht van de politie schiet volgens driekwart van de politierespondenten tekort in kleine gemeenten. Ruim tachtig procent vindt dat schaalvergroting de kwaliteit van het politiewerk in deze gemeenten heeft verslechterd. Ongeveer net zoveel politierespondenten maken zich zorgen over de effecten daarvan. Er ontstaan onder meer criminele kansen in kleine gemeenten.

Wijkagenten wijzen in 2011 - in een landelijk onderzoek - op een lokale kwetsbaarheid van de politie die misschien wel verrassend is vanwege hun generalistische en lokale taak. Ze zijn namelijk ontevreden over de prestaties bij de lokale opsporing. Een duidelijke meerderheid van bijna zestig procent ziet in de wijk criminelen rondlopen die nooit of veel te weinig worden aangepakt. Bijna de helft (49,4%) vindt dat het onvoldoende lukt om een opsporingsonderzoek te starten bij criminele activiteiten in de wijk (Van der Torre e.a., 2011a). Het is in deze context niet vreemd dat ze in hun professionele netwerk het minst positief (of meest kritisch) zijn op het OM. Iets meer dan een derde

⁴ Gebaseerd op Van der Torre-Eilert e.a., 2011.

van de wijkagenten heeft vertrouwen in het OM, hetgeen duidelijk achterblijft bij het vertrouwen in burgemeesters, gemeenteambtenaren of corporaties.

In de laatste jaren van de regiopolitie krijgt menig een in het lokaal bestuur – burgemeesters en ambtenaren – het gevoel dat de politie het zich in zekere zin makkelijk wil maken. Als de gemeente en andere partners meer werk maken van veiligheid, dan kan de politie minder doen. De politie is ook, door de ogen van lokaal bestuur, terughoudend of selectief bij het vertrekken van informatie over criminaliteit en overlast. De kennis die wordt gedeeld lijkt te veel te worden afgestemd op wat de politie wenst te doen. In combinatie met de metaboodschap van de politie dat ‘anderen’ meer moeten doen aan veiligheid, roept dit lokale irritaties op (Bervoets e.a., 2009b).

2.4 Afsluiting

Tevredenheid over gedeconcentreerd politiebesteding en zorgen over de lokale prestaties van de politie, met name in kleine gemeenten, gaan aan de vooravond van de nationale politie hand in hand. Die op het eerste oog bijzondere combinatie van tevredenheid over deconcentratie en bezorgdheid over het lokale, valt te begrijpen. Immers, als de politie op lokaal niveau in een categorie gemeenten reeds nagenoeg vol zit bij het reguliere werkaanbod, dan vergt politiebesteding een hoger schaalniveau om te kunnen beschikken over de daartoe benodigde ruimte in de tijdsbesteding en taakuitoefening van de politie.

Hoofdstuk 3

Veldwerk in drie eenheden

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk doen we verslag van kwalitatief veldwerk dat we in drie eenheden (Rotterdam, Oost-Brabant en Noord-Nederland) hebben verricht. Binnen de contouren van nationale politie blijken er grote verschillen te kunnen bestaan tussen eenheden. In Rotterdam wordt bijvoorbeeld driehoeksoverleg gevoerd op districtsniveau en in Oost-Brabant en Noord-Nederland op basisteamniveau.

3.2 Rotterdam

3.2.1 Van oud naar nieuw: de inrichting

De regionale eenheid Rotterdam is een fusie van twee regionale korpsen, namelijk Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid. De eenheid telt zes districten en de Zeehavenpolitie. Er heeft zich in dit gebied een gestage schaalvergroting voltrokken sinds de vorming van de Politiewet 1993.

Na de regionalisering, dus in 1993, telde het regiokorps Rotterdam-Rijnmond elf districten en de zogeheten Rivierpolitie. Zuid-Holland-Zuid opteerde destijds voor een sterk decentraal ingericht regiokorps, met een grote nadruk op wijkagenten (gebiedsgebonden politiefunctionarissen). Er werden vijf districten ingericht. Halverwege de jaren negentig telde het gebied van de huidige eenheid Rotterdam dus zestien districten, plus de Rivierpolitie.

In beide eenheden is het aantal districten echter gereduceerd door de regionale colleges. De zestien districten bleken namelijk te klein om stabiel gestalte te geven aan basispolitiewerk en recherchewerk. Gezagsuitoefening van burgemeesters liep geregeld vast op het gebrek aan beschikbare politiecapaciteit op districtsniveau. In Zuid-Holland-Zuid lag halverwege de jaren negentig het accent zo sterk op basispolitiewerk dat er een groot tekort was aan recherchecapaciteit op districtsniveau (Rosenthal e.a., 1998). In 2010 telde het regiokorps Rotterdam-Rijnmond nog acht districten. In Zuid-Holland-Zuid had een reorganisatie inmiddels geresulteerd in drie districten.

De eenheid Rotterdam telt anno 2015, inclusief de Zeehavenpolitie, zeven districten met zeventien basisteams. Het aantal huidige basisteams stemt dus vrijwel overeen met het aantal politiedistricten in Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid anno 1996 en 1993: zestien, plus de Rivierpolitie. Het aantal districten is sinds 1993 gedaald van zestien, via twaalf in 2010 naar zes in 2015.

Er is in de regionale colleges van Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid de facto gekozen voor de nieuwe gebiedsindeling. Het was voor Zuid-Holland-Zuid belangrijk dat de 'oude politieregio' een district werd in de nieuwe eenheid. Er werd een 'zware' districtschef benoemd, met veel Rotterdamse ervaring en met goede contacten in de top van de eenheid. De zorg van de meeste burgemeesters in Zuid-Holland-Zuid dat ze zouden worden "overvleugeld door Rotterdam" is weggenomen door de indeling en door de wijze waarop de regioburgemeester is omgesprongen met dit sentiment.

In andere geografische gebieden in de eenheid is er ook continuïteit, in die zin dat nieuwe grenzen van één of enkele basisteams vaak aansluiten bij oude districts grenzen uit 2010 of 1996. De gemeente Schiedam is wat dit betreft een voorbeeld. Bij de opheffing van het regionale bestel

vormden Schiedam, Vlaardingen, Maassluis en de Rotterdamse deelgemeente Hoek van Holland een district. Tot 2005 was Schiedam een zelfstandig district, net als Vlaardingen, Maassluis en Hoek van Holland. In de huidige eenheid Rotterdam vallen de grenzen van deze twee verouderde districten precies samen met die van twee basisteams. Schiedam is tevreden over de zelfstandigheid op basisteamniveau, maar denkt ook te kunnen profiteren van het schaalvoordeel van het nieuwe grote district met vier gemeenten (Maassluis, Vlaardingen, Schiedam en Lansingerland) en drie Rotterdamse deelgemeenten (Hoek van Holland, Hillegersberg-Schiebroek en Overschie).

Er is bestuurlijk draagvlak voor de inrichting van de eenheid, al zijn er discussies en 'grensgevallen' geweest. De burgemeester van Papendrecht had liever gezien dat de natuurlijke watergrenzen leidend zouden zijn geweest bij de inrichting. Er zijn ook burgemeesters die denken dat door de indeling hun invloed op de politie af zal nemen, bijvoorbeeld omdat 'hun' basisteam een relatief kleine formatie telt en er bij het driehoeksoverleg op districtsniveau veel burgemeesters aan tafel zitten.

3.2.2 Driehoeksoverleg

Op eenheidsniveau wordt het zogenoemde Regionaal Veiligheidsoverleg (RVO) gevoerd door de hoofdofficier van justitie, de regioburgemeester, politiechef en de overige 31 burgemeesters. Het secretariaat van alle regionale overlegvormen ligt in handen van de adviseur van de regioburgemeester.

Het RVO heeft drie keer per jaar plaats, waarvan twee overleggen openbaar zijn. Dit overleg wordt in het dagelijks bestuur voorbereid. Hierin zitten de regioburgemeester, de hoofdofficier van justitie en de eenheids-chef, plus de voorzitters (burgemeesters) van de districts-driehoeken en de voorzitter van de zogenoemde veiligheidsalliantie. Het dagelijks bestuur komt vijf keer per jaar bijeen. Dit overleg fungeert ook als klankbordgroep voor de regioburgemeester ten behoeve van zijn deelname aan het zogenoemde landelijke artikel 19 overleg.

De belangrijkste formele functie van het RVO is het vaststellen van het meerjarig beleidsplan. Er wordt ook besloten over de gemeentelijke inwonerbijdrage ten behoeve van regionale voorzieningen. Het betreft twee veiligheidshuizen, het RIEC, Burgernet en het integrale veiligheidsbureau Veiligheidsalliantie. De voorzieningen worden aangestuurd door regionale stuurgroepen, met daarin een burgemeester en de hoofden of directeurs van de voorzieningen. Zo is er onder meer een regionale RIEC stuurploeg, met vertegenwoordigers van politie, OM, bestuur, RIEC en belastingdienst. Daarin wordt besloten over de integrale aanpak van vormen van georganiseerde misdaad: van bedrijventerreinen met veel misdaad tot aan criminele families.

Driehoeksoverleg: op districtsniveau

Er wordt driehoeksoverleg gevoerd op districtsniveau en incidenteel (niet regulier) op lokaal niveau. Er wordt drie tot vijf keer per jaar vergaderd door de burgemeesters in het district, de gebiedsofficier van justitie en de districtschef. Het secretariaat ligt in handen van een gemeenteambtenaar. Deze driehoeks-vergaderingen krijgen extra gewicht doordat er in de eenheid Rotterdam geen regulier driehoeksoverleg wordt gevoerd op het niveau van de basisteams. Op dit niveau wordt bilateraal overleg gevoerd tussen de chef van het basisteam en de burgemeester(s) of, in Rotterdam, met ambtenaren en vertegenwoordigers van de zogenoemde gebiedscommissies. De gemeente Rotterdam heeft een grootstedelijke driehoek met een eigen vergaderregime. Er wordt namelijk wekelijks overlegd tussen de burgemeester, de hoofdofficier en de eenheids-chef.

Door de inrichting van het politieoverleg komt de nadruk bij de tripartiete beleidsvorming nagenoeg volledig op het districtsniveau te liggen. Dit heeft het voordeel dat rekening gehouden kan worden met gemeentegrensoverschrijdende misdaadproblemen. Bovendien is er op dit niveau voldoende politiecapaciteit beschikbaar, waaronder de recherche en flexibel inzetbare capaciteit, om ruimte te claimen en te benutten bij beleidsvorming. De gekozen overlegstructuur vermindert de overleglast. Dat wordt vooral gewaardeerd door het OM, mede omdat zij beschikt over beperkte capaciteit voor het driehoeksoverleg. Politie en gemeenten voeren frequent lokaal bilateraal overleg.

Er kleven echter ook potentiële nadelen aan de vergaande schaalvergroting van het driehoeksoverleg. Er valt op lokaal of gemeentelijk niveau vaak geen strikt onderscheid te maken tussen rechtsorde en openbare orde. Bij bijvoorbeeld problematisch jeugdgedrag, geweld op straat, drugshandel of vrijplaatsen (zoals bedrijventerreinen) is dit vermengd. Toch dienen dergelijke vraagstukken steeds louter tussen bestuur en politie te worden besproken. Het is de vraag of het niet waardevol is om in gemeenten als Schiedam en Dordrecht tenminste één of twee keer per jaar in driehoeks-verband gemeentelijk de balans op te maken ten aanzien van politiebeleid en wat betreft de ontwikkeling van de overlast en criminaliteit. In Schiedam zit dit in de pijplijn.

Draagvlak voor (louter) districts-driehoeken

Onze respondenten pleiten niet voor driehoeksoverleg op basisteam-niveau. Er wordt wel gewezen op burgemeesters van kleinere gemeenten die het gevoel hebben dat ze weinig invloed uit kunnen oefenen aan de veelkoppige overlegtafel van de districts-driehoek. Er zijn enkele verklaringen voor het draagvlak anno 2015 voor het besluit om het meest lokale driehoeksoverleg op districtsniveau te voeren.

In de *eerste plaats* is het OM bereid om lokaal driehoeksoverleg te voeren als acute omstandigheden daar om vragen.

In de *tweede plaats* bestaat er tevredenheid over twee lokale voorzieningen. Het betreft de landelijke norm van 1 op 5.000 wijkagenten en de regionale besluitvorming over de huisvesting van de politie. De politiek-bestuurlijke zorgen over de sluiting van een fors aantal politiebureaus is voor een belangrijk deel weggenomen doordat er zogenoemde (robuuste) steunpunten worden gerealiseerd. Dit zijn locaties die ter beschikking worden gesteld door een gemeente en waar de politie in elk geval voorziet in de mogelijkheid om aangifte te doen. Er zijn burgemeesters die dit een te geringe lokale politie-inspanning vinden, onder meer omdat het nauwelijks bijdraagt aan de lokale zichtbaarheid en beschikbaarheid van de politie. Er wordt gediscussieerd of de politie op een steunpunt ook een briefing zou moeten organiseren voor lokaal politiepersoneel. Dit voorkomt dat politiemensen voor onder meer de briefing lange tijd verblijven op een ander politiebureau en dus lokaal afwezig zijn. Lokale briefings zorgen niet alleen voor zichtbaar blauw op gemeentelijk niveau, maar biedt ook mogelijkheden voor medewerkers van de gemeente (b.v. toezichthouders en BOA's) om aan te sluiten bij zo'n briefing. Het garandeert ook dat in de briefing aandacht wordt geschonken aan lokale zaken.

In de *derde plaats* weten gemeenteambtenaren en burgemeesters, bij wensen ten aanzien van lokale opsporing, steeds vaker het RIEC te vinden. Er worden integrale projecten opgestart om de misdaad op bedrijventerreinen aan te pakken. De gemeente Schiedam is bijvoorbeeld tevreden dat het RIEC haar steun heeft toegezegd bij de projectmatige aanpak van enkele criminele families of van lokale criminele netwerken. In louter het bilaterale overleg met de basisteamchef waren daartoe minder mogelijkheden, onder meer omdat de recherche zich sterk richt op zogenoemde brengzaken: delicten die via een aangifte of melding onder de aandacht van de politie worden gebracht.

In de *vierde plaats* zijn gemeenten tevreden over de samenwerkingsrelaties die zijn ontstaan tussen gemeentelijke veiligheidsafdelingen: op het niveau van basisteam, district en regio. OOV-ambtenaren voeren onderling overleg en er vindt uitwisseling plaats van kennis, ervaringen en soms ook van personeel. Deze bovengemeentelijke ambtelijke netwerken zijn een belangrijke steun in de rug voor kleinere gemeenten, met een niet al te omvangrijke veiligheidsafdeling. Dit soort netwerken helpt om op lokaal niveau gestalte te geven aan politie- en veiligheidsbeleid.

In de *vijfde plaats* wordt de noodhulp van de politie op het niveau van het basisteam georganiseerd. In de politieregio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid was dit een centraal georganiseerd werkproces. Respondenten denken dat agenten die vanuit het basisteam onder meer noodhulp verlenen beter bekend zullen raken met lokale omstandigheden dan in het verleden. Ze verwachten dat dit ten goede zal komen aan de kwaliteit van het lokale politiewerk.

In de *zesde plaats* gaat de centralisatie van het driehoeksoverleg op districtsniveau in de gemeente Rotterdam gepaard met een focus op concrete problemen in wijken. Zo leveren de regioburgemeester, hoofdofficier en eenheids-chef voorbeeldgedrag: ze trekken gezamenlijk Rotterdamse buurten in om in direct contact te treden met bewoners en ondernemers. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat Rotterdam natuurlijk beschikt over een invloedrijk wekelijks driehoeksoverleg, waardoor belangrijke signalen van de straat kunnen worden verbonden aan opdrachten vanuit een gemeentelijke driehoek. Maar ook in Schiedam wordt door de gemeente (vooral ook door uitvoerenden) veel betrouwbare en waardevolle informatie verzameld over (georganiseerde) misdaad. Hoewel het begrijpelijk is dat respondenten deze stijl waarderen, is het nog maar de vraag of bijvoorbeeld in Vlaardingen, Gorinchem, Dordrecht en Schiedam net zo effectief gevolg kan worden gegeven aan informatie van de straat. Sterker, hoe meer de Rotterdamse driehoek de politie inzet op basis van straatinformatie, des te groter is de Rotterdamse claim op de politiesterkte van de eenheid. Bijvoorbeeld door de geïntensiveerde aanpak van drugscriminaliteit in Rotterdam-Zuid.

Discussie en kwetsbaarheden

Er worden ook discussiepunten of kwetsbaarheden geformuleerd ten aanzien van het driehoeksoverleg in de eenheid Rotterdam. In de *eerste plaats* vinden verschillende respondenten – verdeeld over de driehoeks-partners – dat de analyses die de politie maakt over de criminaliteit en overlast tekortschieten. Dat weegt zwaar, omdat dit input zou moeten leveren voor de beleidsvorming. Analyses zijn oppervlakkig en er ontbreekt veel, zeker door de ogen van de steeds beter geïnformeerde gemeenteambtenaren. Gemeenten zijn ook kritisch over de bestuurlijke criminaliteitsbeeldanalyses die het RIEC heeft opgesteld. Hier ontbreekt nog veel informatie over georganiseerde misdaad, waaronder informatie die voorhanden is op de werkvloer van gemeenten.

In de *tweede plaats* is er milde kritiek op het vermogen van justitie om invloedrijk deel te kunnen nemen aan het driehoeksoverleg. Het gekozen overlegmodel (geen driehoeksoverleg op basisteamniveau) is gunstig voor het OM, omdat ze van de drie partners de minste capaciteit beschikbaar heeft voor driehoeksoverleg. Dat lijkt, tegelijkertijd met de blijvende milde kritiek, te resulteren in betere voorbereiding door het OM aan het driehoeksoverleg en in een meer alerte opstelling. Het CV e.o. takenpakket van een gebiedsofficier laat steeds vaker bestuurlijk getinte activiteiten zien die een goede voorbereiding zijn op effectief driehoeksoverleg.

In de *derde plaats* zijn er burgemeesters met zorgen over hun invloed en informatie. Zij voeren lokaal bilateraal overleg met een teamchef. Die chef is echter gebonden aan bovenlokaal beleid en staat daarmee niet louter ten dienste van het bestuurlijke gezag. Hij of zij heeft interne en

externe bazen, waarbij het risico bestaat dat de interne invloed zwaar weegt. Voorts is het de vraag hoe goed de teamchef op de hoogte is van zaken die spelen in district en regio. Wat dat betreft is een burgemeester dan aangewezen op het niet al te frequente districtsdriehoeksoverleg.

In de *vierde plaats* zijn er volgens operationele respondenten enkele gemeenten met een matig ontwikkelde veiligheidsfunctie. Dit stelt grenzen aan de mogelijkheid om lokaal, in bilateraal verkeer, gestalte te geven aan politie- en veiligheidsbeleid.

Lokale 'A4-tjes'

De beleidsvorming verloopt naar tevredenheid van de meeste respondenten, maar kent een ander gedaante dan het (formele) idee van beleidsvorming van onder op, gebaseerd op gemeentelijke beleidsplannen. Feitelijk worden op het niveau van het district de regionale en landelijke prioriteiten uitgewerkt. Die blijken daartoe vaak voldoende betekenis voor het district te hebben. De regionale prioriteiten in de eenheid Rotterdam zijn ondermijning, jeugd, High Impact Crime, met ook speciale aandacht voor jihadisme. Aan deze gecentraliseerde beleidsvorming wordt een lokaal accent toegevoegd. In het beleidsplan 2013-2014 is een bijlage opgenomen waarin elke gemeente op "een A4-tje" de lokale veiligheidssituatie en prioriteiten kon benoemen. Ten behoeve van het beleidsplan 2015-2018 is benadrukt op het belang van een lokale inbreng.

Burgemeesters en gemeenteraden bespreken het lokale veiligheidsplan en daarbij komt de reorganisatie van de politie aan de orde, vaak inclusief de regionale invulling van het huisvestingsvraagstuk. Politiek gezien worden de prioriteiten in veel gemeenten in hoge mate voor kennisgeving aangenomen.

3.2.3 Lokaal politiewerk en veiligheidsbeleid

Rotterdam is een stedelijke eenheid. De gemeenten kennen een relatief sterk ontwikkeld veiligheidsbeleid. Door het hele gebied heen zien we dan ook enkele sterke kanten terug die het resultaat zijn van de opbouw van het publieke (en deels ook private) veiligheidsnetwerk in de afgelopen decennia. Gemeenten met een veiligheidsafdeling die beleidstaken combineert met frontlijnsturing, onder meer door het aanstellen van BOA's, toezichthouders en (niet-Rotterdamse varianten op) stadsmariniers. In het lokale netwerk van veiligheidsprofessionals kunnen wijkagenten samenwerken, opdrachten krijgen en partners zoeken. Deze gunstige ontwikkelingen worden in algemene zin beschreven in paragraaf 5.2 en 5.3. We zien ze in volle omvang terug in de eenheid Rotterdam.

De eenheid Rotterdam is een gebied met een fors werkaanbod. Er voltrekt zich daarbij langzaam een transitie van eenzijdige aandacht voor aangiftecriminaliteit en openbare orde naar de integrale aanpak van georganiseerde misdaad. De georganiseerde criminaliteit is omvangrijk en invloedrijk: in Rotterdam, maar ook in andere gemeenten in de eenheid, zoals Schiedam. Het RIEC is in ontwikkeling en opbouw om de georganiseerde misdaad aan te pakken. Die ontwikkeling is pril (ook in vergelijking met Oost-Brabant, zie 3.3). De capaciteit van het RIEC is recent uitgebreid, er zijn trajecten gestart en er zijn analyses uitgevoerd.

De eenheid Rotterdam is relatief kwetsbaar voor de invloed van werkloosheid (meer mensen die ongewild thuis zijn) en bezuinigingen in het veiligheidsnetwerk (b.v. bij corporaties) op het werkaanbod voor politie en gemeente. Klassiek werk, zoals overlast, huiselijk geweld en verwarde personen, zal waarschijnlijk een groter en fors beslag leggen op de capaciteit van politie en gemeenten.

De discussie over de beschikbaarheid en aanrijtijden van de politie is van oudsher het meest actueel in het dunst bewoonde gebied, dat wil zeggen het politiedistrict met onder meer de Zuid-Hollandse eilanden. Voor Rotterdamse begrippen laat de *back up* voor politiemensen hier lang op zich wachten, zijn er lange aanrijtijden en zijn bewoners lang onderweg alvorens ze op een steunpunt aangifte kunnen doen.

Tot slot valt op dat sleutelfiguren op regionaal niveau benadrukken dat gezagsdragers goed bekend moeten raken met de lokale situatie. In Rotterdam trekt de driehoek daartoe de buurt in. In verschillende andere gemeenten, zoals Schiedam, komt de gemeentelijke informatieverzameling over misdaad en overlast goed op gang. Dat geeft inzicht en helpt om beleid af te stemmen op operatie. Het leidt ook tot bestuurlijke gezagsuitoefening, gericht op het agenderen van basispolitiewerk, opsporing of integrale trajecten van het RIEC.

3.3 Oost-Brabant

3.3.1 Van oud naar nieuw: de inrichting

De eenheid Oost-Brabant bestaat uit twee voormalige politieregio's, namelijk Brabant-Zuid-Oost en Brabant-Noord. De eenheid telt negen basisteams en drie districten, met elk een grote Brabantse gemeente: 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Helmond. De burgemeester van Eindhoven is regioburgemeester en die van 's-Hertogenbosch is plaatsvervanger.

De fusie brengt twee Brabantse regiokorpsen met een uiteenlopend signatuur bij elkaar. Brabant-Noord was een orthodoxer ingericht regiokorps dan Brabant-Zuid-Oost. Het telde in 1996 vijf districten en in 2010 was dit teruggebracht tot drie. Dit is in overeen stemming met de landelijke trend.

Brabant-Zuid-Oost was als regiokorps juist een uitzondering op de landelijke trend, waarbij de politiedistricten werden gereduceerd en het driehoeksoverleg gedeconcentreerd raakte. In 1996 en in 2009 telde dit korps achttien territoriale afdelingen en geen districten. Kort daarna werd het aantal afdelingen teruggebracht tot twaalf en werden districten gevormd.

In 2008 verrichtte een visitatiecommissie onderzoek naar de onveiligheid en veiligheidsorganisatie in Eindhoven (Fijnaut e.a., 2008). De afdelingen stonden destijds onder de tactische leiding van een afdelingschef en maakten elk hun eigen jaarplan en eigen jaarverslag. Er werd in 2008 kritisch geoordeeld over de gezagsdriehoek in Eindhoven.

De eenheid Oost-Brabant telt vandaag de dag dus drie districten en negen basisteams. Alleen Eindhoven telt meer dan één basisteam: Eindhoven-Zuid en Eindhoven-Noord. Er is in een bepaald opzicht continuïteit op het huidige districtsniveau. Het district 's-Hertogenbosch valt namelijk precies samen met de grenzen van het oude regiokorps Brabant-Noord. Het telt vier basiseenheden, hetgeen lijkt op het aantal oude districten onder de Politiewet 1993: eerst vijf en daarna drie. Het valt wel op dat er geen driehoeksoverleg wordt gevoerd op districtsniveau, omdat de basisteams de centrale spil zijn geweest bij de inrichting van de eenheid. De twee andere districten zijn gecentreerd rondom de twee grootste gemeenten uit de voormalige politieregio Brabant-Zuid-Oost en tellen bij elkaar vijf basisteams.

Sinds 2009 is er dus vooral op het grondgebied van de voormalige politieregio Brabant-Zuid-

Oost een forse schaalvergroting gerealiseerd: van achttien territoriale afdelingen naar vijf basisteams en twee districten.

Er bestaat draagvlak voor deze inrichting. De oude politieregio Brabant-Noord is opgegaan in één nieuw politiedistrict en bij de indeling van de basisteams is rekening gehouden met bestuurlijke wensen. Daarnaast realiseren velen zich in Brabant-Zuid-Oost dat schaalvergroting onvermijdelijk was geworden. Dit wordt gevoed door het besef dat de aanpak van de georganiseerde misdaad een Brabantse topprioriteit is. Dit wordt onderstreept door de aanslag op het stadhuis van Waalre en door een onderzoek dat aantoonde dat de hoge geregistreerde misdaad verband houdt met de omvangrijke georganiseerde misdaad in Brabant (Beke e.a., 2010). Op het niveau van de achttien afdelingen was een goede afstemming tussen basispolitie, recherche, justitie, gemeenten en partners (o.a. het RIEC en de Belastingdienst) onrealistisch.

3.3.2 Afstemmingsoverleg

Het Regionaal Veiligheidsoverleg (RVO) komt in Oost-Brabant tenminste drie keer per jaar bijeen. Er wordt dan vergaderd door 41 burgemeesters, inclusief de regioburgemeester, de hoofdofficier en de eenheids-chef. De regiocommandant van de Brandweer is ook aanwezig. De regionale driehoek vergadert maandelijks en richt zich op bovenlokale beleidsdoelen en politie-inzet. De deelnemers zijn de regioburgemeester, zijn plaatsvervanger, de hoofdofficier en de eenheids-chef. Er is een dagelijks bestuur ingesteld dat zes keer per jaar vergaderd, met daarin de regioburgemeester, zeven burgemeesters uit evenzoveel basisteams, de hoofdofficier en de eenheids-chef. De bestuurlijke vertegenwoordiging in het dagelijks bestuur sluit aan op de vormgeving van het lokale driehoeksoverleg, want dat wordt namelijk niet op districtsniveau gevoerd, maar louter op basisteamniveau.

Het RVO stelt de regionale prioriteiten vast en het regionaal beleidsplan. Het plan voor de periode van 2015 tot en met 2018 kent vier prioriteiten, namelijk woninginbraken, jeugdproblematiek, geweld en 'ondermijning' of georganiseerde misdaad. Deze prioriteiten zijn gebaseerd op de landelijke prioriteiten en in overeenstemming met lokale wensen en beleidsprocessen. De prioriteiten vormen een soort "basislijst" voor het driehoeksoverleg op basisteamniveau, in die zin dat ze er lokale prioriteiten aan toe kunnen voegen en het zaak is om op dat niveau lokale invulling te geven aan de regionale (en landelijke) prioriteiten.

Op teamniveau wordt ongeveer zes keer per jaar afstemmingsoverleg gevoerd tussen de burgemeester of burgemeesters (tot maximaal tien), het OM (een gebiedsofficier) en de chef van het basisteam. De voorbereiding van dit overleg ligt in handen van gemeenteambtenaren. In Eindhoven wordt gemeentelijk driehoeksoverleg gevoerd, met namens de politie onder meer de districtschef aan tafel.

Draagvlak voor (louter) afstemmingsoverleg op basisteamniveau

Er zijn verschillende redenen voor tevredenheid onder respondenten over de vorm en inhoud van het afstemmingsoverleg in Oost-Brabant. In de *eerste plaats* wordt er beduidend minder overleg gevoerd in Zuid-Oost vanwege overgang van achttien afdelingen naar vijf basisteams in dat gebied. Burgemeesters zijn vaak tevreden of bijna opgelucht dat de beheers-vergaderingen van het oude regionale college niet meer bestaan. Ze richten zich op het niveau van het basisteam (driehoek) of gemeente (bilateraal overleg met politie) op de inhoud van politiewerk en veiligheidsbeleid.

In de *tweede plaats* bieden de basisteams meer mogelijkheden tot onderlinge samenwerking tussen gemeenten en voor bestuurlijke invloedsuitoefening op de politie dan de oude afdelingen in

Brabant-Zuid-Oost. De afdelingen kenden vrijwel geen vrije capaciteit: veel politiecapaciteit werd ingezet bij het dagelijkse en onvermijdelijke politiewerk (vgl. Rosenthal e.a., 1998). Burgemeesters waarden en benutten de ruimte om op lokaal niveau prioriteiten te koppelen aan politie-inzet.

In de *derde plaats* is er continuïteit wat betreft de focus van politie en gemeenten op de nabijheid van de politie, op de lokale kennis van de politie en op de mate waarin het politiewerk een lokaal gezicht krijgt. Wat dit betreft wordt het gewaardeerd dat in de leiding van de basisteams veel lokaal bekende politiemensen zijn teruggekeerd. De politie was – in Zuid-Oost in de vorm van zogenoemde netwerkinspecteurs – gewend om van haar kant te investeren in persoonlijk overleg ten behoeve van operationele sturing. Dat is nog steeds zo. Om die reden kent een basisteam twee chefs, zodat er voldoende tijd is voor extern management. Het leidt ertoe dat veel bestuurlijke respondenten vertrouwen op de lokale kennis van de politie en deze kennis bijna belangrijker lijken te vinden dan de precieze positionering van politiebureaus en –posten. De huisvestingsdiscussie leverde in elk geval geen heftige politiek-bestuurlijke discussies op. Het duo-leiderschap roept bij sommigen wel de vraag op wie nu – als het er op aankomt (bijvoorbeeld bij een interne of externe crisis) - de baas is van het basisteam.

In de *vierde plaats* wordt de lokale kennis van de politie en van gemeenten idealiter bijgestuurd: van kennis over openbare orde, veelvoorkomende misdaad en leefbaarheid naar (ook) kennis over lokale verschijningsvormen van georganiseerde misdaad. Dit wordt aangejaagd door de regionale integrale stuurploeg ten behoeve van het RIEC, met daarin vertegenwoordigers van bestuur, justitie, RIEC, politie en Belastingdienst, onder voorzitterschap van de burgemeester van Veldhoven. Het RIEC heeft, met gebruikmaking van informatie en analyse van partners (onder meer politie en Belastingdienst), een zogenoemd Ondernijningsbeeld opgesteld. Dat geeft op de eerste plaats een heldere analyse van de impact en verschijningsvormen van de georganiseerde misdaad in Oost-Brabant. Op de tweede plaats brengt het concrete casus in beeld over (rechts-)personen en locaties, waarvan – na weging in de stuurploeg – een selectie het onderwerp wordt van integrale interventies. Die interventies kunnen forse inspanningen vergen (strafrechtelijk onderzoek door de politie en/of boekenonderzoek door de Belastingdienst), maar het kan ook gaan om bestuurlijke controles of om gesprekken met verdachten of naar aanleiding van bijvoorbeeld een dubieuze vergunningaanvraag. De stuurploeg weegt en selecteert op basis van een regionaal overzicht, hetgeen ontbreekt op het niveau van het afstemmingsoverleg (basisteam) of op dat van een gemeente. Het RIEC adviseert het afstemmingsoverleg op basisteamniveau over de aanpak van concrete misdaadcasus. Zo is het bestuurlijk bewustzijn van de lokale schadelijke impact van georganiseerde misdaad in de gehele regio op een hoger peil gebracht. Daarbij kan de relatief hoge capaciteit en kwaliteit van het RIEC in Brabant en Zeeland worden benut, net als de inspanningen en kennis van de provinciale Taskforce die de georganiseerde misdaad aanpakt. Op deze manier is in tamelijk korte tijd de aard van het overheidsoptreden veranderd van een focus op openbare orde en veelvoorkomende misdaad in de oude afdelingen (in Zuid-Oost) naar integrale misdaadbeheersing. In de oude regio Brabant-Noord is vooral de op dit punt versterkte informatiepositie belangrijke vooruitgang voor het driehoeksoverleg. Dit komt niet alleen door het RIEC, maar evengoed door forse inspanningen op dat punt in met name de twee grootste gemeenten.

In de *vijfde plaats* bestaat er tevredenheid over de basislijst met regionale en lokale prioriteiten. Het betreft namelijk veelvoorkomende en invloedrijke aangiftedelicten (woninginbraak, jeugdproblematiek en geweld) en de provinciale en regionale topprioriteit: ondermijning. Gemeenten kunnen hun lokale jeugdproblematiek en geweldsvraagstuk verbijzonderen, maar er kunnen ook lokale prioriteiten worden toegevoegd aan de basislijst. Gemeenten hebben hier gebruik

van gemaakt door bijvoorbeeld veilige evenementen of buurtveiligheid te agenderen. Bij dat laatste gaat het om buurten waar vormen van overlast (bijvoorbeeld van verwarde personen of woonoverlast) op een te hoog niveau liggen. Het beleidsproces verloopt de facto niet zozeer *bottom-up*, maar op gemeenteniveau worden zo nodig enkele lokaal zwaarwegende zaken toegevoegd aan de *top-down* beleidsplanning.

Discussie en kwetsbaarheden

Respondenten wijzen ook op discussiepunten of kwetsbaarheden wat betreft het regionale driehoeksoverleg, met een sterke nadruk op tripartiete overleg op basisteamniveau. In de *eerste plaats* was het de vraag of er ook driehoeksoverleg nodig was op districtsniveau. Op dat organisatorische niveau beschikt de politie onder meer over opsporingscapaciteit en over flexibel inzetbare agenten. Als aanspraken vanuit de basisteams nu met elkaar bijten, dan dient een districtschef hier keuzen te maken. Hij doet dat intern en niet in een 'eigen' driehoeksoverleg.

In de *tweede plaats* maakt de Politiewet 2012 gemeentelijk driehoeksoverleg mogelijk. Er is echter gekozen om op dit niveau louter driehoeksoverleg te voeren als daartoe een concrete aanleiding bestaat. Dat was bijvoorbeeld het geval bij een overval op een juwelier in Deurne.

In de *derde plaats* zijn er gemeenten waar de kwaliteit en effecten van het bestuurlijke veiligheidsbeleid achterblijven. Zowel bij sociaal veiligheidsbeleid als bij de aanpak van de georganiseerde misdaad. De ambtelijke en bestuurlijke contacten op basisteamniveau zorgen wel voor collegiale steun (en druk op) deze gemeenten.

In de *vierde plaats* vindt justitie dat de wijkagenten (1 op 5.000) te weinig bijdragen aan opsporing. Het wordt daardoor in de ogen van het OM een soort luxe voorziening voor het lokaal bestuur. Omgekeerd, wordt ingezien dat er vanuit het OM wat dit betreft weinig sturing is. Het resultaat is dat de criminele informatie die wijkagenten van straat halen onderbenut blijft.

In de *vijfde plaats* is er kritiek op het vermogen van gebiedsofficieren van justitie om deel te kunnen nemen aan het driehoeksoverleg. Het betreft deels ook zelfkritiek.

In de *zesde plaats* is er stevige kritiek op de kwaliteit van de misdaadanalyses van de politie. Die leunen te veel op cijfers en zijn bovendien te sterk gericht op landelijke prioriteiten. Er klinkt niet in door wat er nu aan de hand is in de regio, in gemeenten en op wijkniveau. Het zijn droge stukken die geen houvast geven bij beleidsvorming; omtrent het verhaal achter de cijfers blijft veel onduidelijk. Bij het schrijven van het Ondernijningsbeeld viel op dat gemeenten en Belastingdienst informatie en analyses over georganiseerde misdaad aanleverden die veel inzicht en 'gevoel' opleverden. Ooit was de politie een soort monopolist bij het aanleveren van dit soort informatie, maar inmiddels worden haar stukken stevig de maat genomen en kritisch beoordeeld.

3.3.3 Lokaal politiewerk en veiligheidsbeleid

Politiemensen en bestuurders hechten waarde aan een politie die op het niveau van gemeenten en wijken of dorpen nabij is: aan de overlegtafel (in de basisteamdriehoek en bij bilateraal overleg), op het niveau van uitvoering en netwerken (uitvoerende politiemensen, met de wijkagenten als gezichtsbepalende functionarissen) en voor informeel overleg. Bestuurders nemen de politie de maat op die nabijheid, tonen zich wat dit betreft overwegend tevreden en zijn bereid zelf maatregelen te treffen ten behoeve van veiligheidsbeleid en toezicht. Wat dit laatste betreft wordt in de afgelopen tien jaar, door de hele regio heen en op de lokale maat (van plattelandsgemeente tot 's-Hertogenbosch en Eindhoven), werk gemaakt van het positioneren van gemeentelijk blauw: toezichthouders en BOA's. Dit resulteert in een lokale opdracht, namelijk gestalte geven aan de

samenwerking tussen “blauw” (politie) en “gemeentelijk blauw” of “Lichtblauw.”

Bestuurders stellen in hun denken over de politie de beleidsmatige (integraal veiligheidsbeleid) en operationele (politie en toezichthouders) samenwerking, de lokale kennis van de politie en de goede informele relaties met sleutelpersonen binnen de politie centraal. De huisvesting van de politie is tijdens ons veldwerk geen belangrijk discussiepunt. Door de noodhulpfunctie op basisteamniveau te organiseren en door de tamelijk compacte geografie en goede infrastructuur van de basisteams, lijkt het lokaal bestuur tevreden over aanrijtijden en aangiftemogelijkheden. Er zijn in de regio veel wijkagenten en basisteamchefs aangesteld die lokaal bekend zijn en vertrouwen genieten onder bestuurders en gemeenteambtenaren. Burgemeesters hechten wel zoveel waarde aan de benoeming van de chef van het basisteam dat ze soms wel graag meer garanties zouden zien omtrent hun invloed op de benoeming. Ze zijn echter op basis van ervaringen of verwachtingen positief gestemd over de inmiddels benoemde chefs.

Er bestaat bestuurlijk in veel opzichten waardering voor de kwaliteiten en positionering van wijkagenten in de regio. Verreweg de meeste wijkagenten hebben een klassieke gebiedsgerichte taakstelling. Een klein aantal heeft een thematische opdracht gekregen. 's-Hertogenbosch kent, sinds kort, drie zogenoemde ‘wijkagenten plus’, met een thematische en coördinerende functie. Ze zijn onder meer belast met burgerparticipatie en woonwagencampen. Er bestaat waardering voor de gebiedskennis en lokale samenwerking van de wijkagenten. Die kennis is wel in hoge mate verbaal en wordt vooral decentraal en bestuurlijk benut. Sommige burgemeesters voeren van tijd tot tijd overleg met hun wijkagenten. De kennis van de wijkagenten over lokale (georganiseerde) misdaad wordt niet systematisch bevraagd en is veelal ook minder ontwikkeld, vanwege de nadruk op leefbaarheid in de taakuitvoering en omdat ze in geringe mate worden ‘gevoed’ met voor hen relevante kennis uit opsporingsonderzoeken.

De regio telt, vanwege de gehanteerde norm (1 wijkagent op 5.000 inwoners), veel wijkagenten in de drie grootste gemeenten: bijna vijftig in Eindhoven, ongeveer vijftwintig in 's-Hertogenbosch en ruim vijftien in Oss. Er is in 's-Hertogenbosch besloten om een coördinerende laag in te voegen in de politieorganisatie: de genoemde wijkagenten ‘plus’ sturen vijf wijkagenten aan.

De politie participeert op lokaal niveau volop in netwerken: beleidsmatig en ten behoeve van de uitvoering. Wat dit betreft is er een voortzetting van de decentrale en op samenwerking gerichte politietraditie. Een categorie gemeenten benut haar informatie en expertise om de politie aan te sturen in dergelijke netwerken. In andere gemeenten ligt het zwaartepunt bij de politie, omdat de bestuurlijke veiligheidsorganisatie matig is ontwikkeld. In dat geval laat een knelpunt zich voelen: de schriftelijke politie-informatie is op (enkele belangrijke) onderdelen niet sterk genoeg om gestalte te geven aan integraal veiligheidsbeleid.

3.4 Noord-Nederland

3.4.1 Van oud naar nieuw: de inrichting

De eenheid Noord-Nederland is een fusie van oude regiokorpsen waarvan de grenzen samenvielen met drie provincies, namelijk Groningen, Friesland en Drenthe. De huidige eenheid telt drie districten, die ook weer precies overeenkomen met de provinciegrenzen, en zestien basisteams.

Bij de regionalisering in 1993 werd in de drie regiokorpsen - Groningen, Friesland en Drenthe - voor een gebruikelijke inrichting en gebiedsindeling gekozen, met vijf districten in Groningen, vier in Friesland en drie in Drenthe.

In 2010 had zich alleen in het Groningse regiokorps de landelijk meest gangbare reorganisatie voltrokken, namelijk een reductie van het aantal districten: van vijf naar drie. In Drenthe werd het drietal districten gehandhaafd en Friesland kende in 2010 een tweelagenstructuur, zonder districten, maar met elf geografische team. Deze inrichtingskeuze die het Friese regionale college maakte, legt een dilemma bloot voor een groot gebied met veel platteland en met beperkte politiecapaciteit. Het is lastig om op districtsniveau voldoende ondersteunende en flexibele mankracht te positioneren én tegelijkertijd lokaal beschikbaar te zijn voor gemeenten, instanties en burgers. Dit werd opgelost door de kaarten te zetten op twee lagen: decentrale teams en het regionale concernniveau. In het Drentse regiokorps zou reductie van het toch al geringe aantal districten (drie) door de forse oppervlakte van de provincie hebben geleid tot (te) grote afstand tussen het politiedistrict en het politiewerk aan de basis.

De eenheid Noord-Nederland telt dus drie districten: Groningen, Friesland en Drenthe. Dit lijkt logisch, maar tegelijkertijd is het een ongemakkelijke realiteit. Het is logisch omdat zo de drie oude politieregio's opgaan in een district. Daarmee is er ook congruentie met de grenzen die onder meer worden gehanteerd door veiligheidsregio's en veiligheidshuizen. Het betreft bovendien gebieden met een eigen politiek-maatschappelijke signatuur en identiteit. Maar juist daarin schuilt een probleem, althans voor een categorie respondenten. De regionale of provinciale identiteit is namelijk zo sterk dat dit kan leiden tot versnippering van de eenheid Noord-Nederland. Vormen van bovenregionale samenwerking (bijvoorbeeld op het terrein van opsporing of crisisbeheersing) gingen onder de Politiewet 1993, zo benadrukken respondenten, duidelijk gebukt onder een sterke nadruk op provinciale identiteit en profijt. Wie zo redeneert, ziet in sterk ontwikkeld driehoeksoverleg op districtsniveau een blokkade om schaalvoordelen op het huidige eenheidsniveau voldoende te benutten. Er is serieus overwogen om in het geheel geen districten in te richten in de eenheid, maar dan zou de *span of control* te groot worden voor het regionale niveau. Er moesten dus wel districten worden gevormd, waarbij uit vrees voor provinciaal identiteitsbehoud en voor versnippering is overwogen om de provinciegrenzen daarbij *niet* te hanteren. Er ontstond echter toch draagvlak voor inrichting van drie districten die samenvallen met de veiligheidsregio, onder meer om te voorkomen dat een wirwar aan zelfgekozen professionele grenzen zou ontstaan. Die keuze was echter het begin van een discussie over de vormgeving van het driehoeksoverleg (zie 3.4.2).

De eenheid Noord-Nederland telt zestien basisteams. Er liggen drie basisteams in Drenthe; onder de Politiewet 1993 telde deze provincie onafgebroken drie districten. De Drentse basisteams tellen ieder een stad met duidelijk de meeste inwoners in het gebied, namelijk Emmen, Assen en Hoogeveen. In het district Groningen is er een traditioneel onderscheid tussen de drie basisteams in de stad Groningen en vier basisteams in het ommeland: de eenentwintig overige gemeenten in de provincie

Groningen. Het district Friesland telt zes basisteams. Dat is een duidelijke schaalvergroting ten opzichte van de elf teams in de laatste periode van de Politiewet 1993.

3.4.2 Driehoeksoverleg

De eenheid Noord-Nederland telt 59 gemeenten. Dat zijn te veel burgemeesters om constructief te kunnen vergaderen, zo werd al snel geconcludeerd. Er is besloten om eenmaal per jaar een bestuurlijke conferentie Noord-Nederland te organiseren, waar alle burgemeesters en de top van het OM en de politie bijeenkomen. Er wordt deels vergaderd, maar vooral gediscussieerd over politie- en veiligheidsvraagstukken met strategische relevantie. De regioburgemeester, hoofdofficier van justitie en eenheids-chef voeren regionaal driehoeksoverleg.

Hiernaast wordt op regionaal niveau (tenminste vier keer per jaar) in een omvangrijk, maar minder massaal driehoeksoverleg vergaderd: het zogenoemde Regionaal Bestuurlijk Politie Overleg (RBPO). Deelnemers zijn de eenheids-chef, de hoofdofficier van justitie, de regioburgemeester (de burgemeester van Groningen, de voorzitter) en veertien burgemeesters, die elk een basisteam vertegenwoordigen.⁵ De burgemeester van Midden-Drenthe neemt tijdens ons veldwerk deel vanwege zijn lidmaatschap van het landelijke driehoeksoverleg op basis van artikel 19 Politiewet 2012. Het RBPO is een middenweg tussen een klein dagelijks bestuur en een omvangrijk regionaal veiligheidsoverleg. Er bestaat bestuurlijk draagvlak voor de tussenweg. Te meer omdat het RBPO een veel minder grote overleglast is voor de burgemeesters in de drie noordelijke provincies dan de drie regionale colleges waren. Bovendien wordt in het RBPO, dat is althans de bedoeling, veel sterker de nadruk gelegd op inhoudelijke argumenten ten aanzien van de planvorming, voortgang en belangrijke vraagstukken, dan op beheersmatige kwesties. Het RBPO bereidt de formele besluitvorming op de bestuurlijke conferentie voor, bijvoorbeeld over het regionale beleidsplan. Het RBPO fungeert ook als voorportaal en verantwoordingsforum voor landelijk overleg door de regioburgemeester en (tijdens ons veldwerk) door de burgemeester van Midden-Drenthe. Ten slotte legt het de verbinding tussen het politiebesteding op regionaal niveau en dat op het niveau van de basisteams. Deze functie wint aan betekenis doordat er geen driehoeksoverleg is ingericht op districtsniveau.

Naast dit reguliere RBPO wordt vergaderd door het zogenoemde RBPO-plus. Ongeveer twee of drie keer per jaar. Dit is een RBPO-overleg, waarbij het hoofd van het RIEC en de Belastingdienst aanschuiven. Deze vergaderingen worden gericht op de integrale aanpak van de georganiseerde of ondermijnende criminaliteit in Noord-Nederland. De integrale RIEC-stuurploeg bereidt deze vergaderingen voor.

Geen driehoeksoverleg op districtsniveau: discussie en kwetsbaarheden

Er wordt in Noord-Nederland geen driehoeksoverleg gevoerd op districtsniveau. Het belangrijkste argument luidt dat het korps nooit een eenheid zou worden als districts-driehoeken veel gewicht toekennen aan eigen standpunten, werkwijzen en claims op de politie-inzet. Er is op districtsniveau wel een klassieke stuurploeg, waarin politie en OM besluiten welke opsporingsonderzoeken worden opgestart. Daarnaast is er in de regio één zogenoemd districtelijk opsporingsoverleg. Daar nemen de drie chefs van de districtsrecherche, één districtschef (namens de drie districten) en het OM aan deel. Er wordt gestreefd naar samenwerking en afstemming bij de inspanningen van de districtsrecherche.

⁵ Er zijn zestien basisteams, maar de stad Groningen telt er drie.

Het doorslaggevende argument om geen districts driehoek in te richten is het streven naar meer regionale eenheid in de werking van de politieorganisatie. Er ontstaan vragen of kwetsbaarheden door het ontbreken van driehoeksoverleg op districts niveau.

In de *eerste plaats* telt het RIEC Noord-Nederland beduidend minder medewerkers dan in bijvoorbeeld Brabant en Zeeland, waardoor burgemeesters bij wensen ten aanzien van misdaadbestrijding al snel een beroep zullen moeten doen op de districtsrecherche. Dit kan in het gekozen overlegmodel echter alleen via de chef van het basisteam of via de gebiedsofficier van justitie, die deze wensen vervolgens inbrengt op districts niveau. Dit brengt bestuurlijke gezagsdragers in een afhankelijkheidspositie.

In de *tweede plaats* kent de eenheid een combinatie van een groot oppervlakte van de plattelands-teams met een juist bescheiden politiecapaciteit. Besluiten over de inzet van de politie zullen daardoor relatief snel centraliseren naar het districts niveau. Daar worden die besluiten vervolgens genomen zonder het bevoegd gezag aan de overlegtafel: politiek-bestuurlijke besluitvorming kan zo verworpen tot politiemangement.

In de *derde plaats* zien enkele respondenten een verschil of tweedeling ontstaan tussen burgemeesters die wel en die niet deelnemen aan het RBPO-overleg. Deelnemers zijn beter geïnformeerd over politiebeleid en belangrijke beheers-kwesties. En over inhoudelijke vraagstukken die regionaal worden besproken en voorbereid, maar voor de gehele eenheid relevant kunnen zijn (bijvoorbeeld radicalisering). De politie overweegt om burgemeesters te informeren door middel van bestuurlijke situatie-rapporten.

Draagvlak voor (louter) driehoeksoverleg op basisteamniveau

Het zwaartepunt van het driehoeksoverleg ligt in Noord-Nederland dus op het niveau van de basisteams. Er wordt overleg gevoerd tussen de burgemeester of burgemeesters in het gebied, de basisteamchef en een gebiedsofficier van justitie. In het basisteam Harlingen nemen de meeste burgemeesters plaats aan de overlegtafel, namelijk acht. De gemeente Leeuwarden telt één basisteam. In die stad wordt dus de facto gemeentelijk driehoeksoverleg gevoerd. Groningen telt drie basisteams. In die stad wordt op gemeentelijk niveau driehoeksoverleg gevoerd, met van politiezijde de basisteamchefs en de districtschef. De gemeente Emmen kent ook een gemeentelijk driehoeksoverleg, op nadrukkelijk verzoek van de burgemeester. Daarnaast wordt driehoeksoverleg gevoerd in het basisteam Emmen, met ook de burgemeesters van Borger-Odoorn en Coevorden aan tafel.

Er bestaan enkele verklaringen voor het draagvlak van het overlegmodel dat veel gewicht toekent aan de basisteamdriehoek.

In de *eerste plaats* bestaat er een breed gedragen voorkeur om in het driehoeksoverleg de inhoud van het politiebeleid en –optreden en van het lokale veiligheidsbeleid centraal te stellen. De regionale prioriteiten bieden hiertoe de ruimte. Door de nadruk op de beleidsinhoud te leggen wordt bekeken wat politietaken zijn en welke taken door anderen kunnen worden vervuld, en hoe gestalte kan worden gegeven aan samenwerking. Verschillende respondenten vinden het een opluchting hun tijd en energie thans te besteden aan het realiseren van maatwerk op teamniveau. Dat doen ze liever dan discussies over politiecapaciteit of over andere beheers-kwesties.

In de *tweede plaats* stelt het gehanteerde overlegmodel de burgemeesters van drie prominente gemeenten (Groningen, Leeuwarden en Emmen) in staat om in een gemeentelijke driehoek de politie aan te sturen en afstemming te realiseren tussen politie en- veiligheidsbeleid.

In de *derde plaats* bestaat er onder bestuurlijke respondenten waardering voor de flexibiliteit die de politie zo nodig aan de dag legt. Bij lokale veiligheidsproblemen treedt de politie op lokaal niveau op, bijvoorbeeld in de vorm van een (grootschalig) strafrechtelijk onderzoek, bij een evenement of bij (tijdelijke) ernstige overlast.

Decentrale kwetsbaarheden

Aan de voordelen van het sterk lokale driehoeksoverleg kleven enkele nadelen of zorgpunten. Om te beginnen wordt de flexibiliteit van de politie serieus op de proef gesteld, omdat veiligheidsproblemen relatief snel de schaal van het decentrale driehoeksoverleg op teamniveau overstijgen.

Er zijn burgemeesters en raadsleden uit kleine gemeenten die zich in deze plattelandsregio wel degelijk zorgen maken over basale beheers-kwesties, zoals aanrijtijden, de arbeidsuren die de politie in hun gemeente investeert en de beschikbaarheid voor aangiften. Het focussen op de beleidsinhoud vinden ze een privilege van het meer verstedelijkte gebied. Dit wijst op de bestaande tegenstelling tussen 'stad en ommeland'. Dit is evengoed een politiek-maatschappelijke en bestuurlijke scheidslijn als het identiteitsverschil tussen de drie provincies. Deze scheidslijn wordt niet gereduceerd door het gekozen overlegmodel. Zeker in de districten Friesland en Groningen bestaat een duidelijk verschil tussen de organisatorische mogelijkheden bij politie- en veiligheidsbeleid tussen aan de ene kant de stedelijke basisteams van Leeuwarden en Groningen en aan de andere kant de basisteams in het ommeland. De Friese identiteit masseert politieke zorgen over aanrijtijden niet zomaar weg. In Drenthe lijken de gebiedsindeling en het overlegmodel sterk op dat onder de Politiewet 1993, met destijds drie districten. In dit uitgestrekte gebied met slechts drie basisteams ontstaat (logischerwijs) een politieke huisvestingsdiscussie, omdat er per basisteam één volwaardig politiebureau komt.

3.4.3 Lokaal politiewerk en veiligheidsbeleid

De autoriteiten zijn tevreden dat de beheerstaken zijn verminderd met het wegvallen van drie regionale colleges en dat ze zich kunnen richten op meer inhoudelijke of lokale taken in basisteams en gemeenten. Hier vallen uitspraken te noteren dat de "inhoud centraal moet staan" en dat moet worden gewaakt om te verzanden in "een sterktediscussie". Ook lijkt het er soms op dat in sommige basisteams en districten veel beheerstaken, zoals de sterkteverdeling, in hoge mate aan de politie worden overgelaten. Het beheer zou volgen uit de inhoud van het lokale veiligheids- en politiebeleid. Daar is een integraal veiligheidsbeleid ontwikkeld waardoor de politie de mogelijkheid heeft zich te richten op de meest belangrijke lokale politietaken. Het versterkte veiligheidsbeleid lijkt hier de reductie van de vaste lokale politiesterkte mogelijk, mede vanwege bestuurlijke tevredenheid over de flexibele inzet die de politie zo nodig realiseert.

Hier staan echter vooral op het platteland discussiepunten tegenover, namelijk de vraag waar de ondergrens ligt ten aanzien van de lokale beschikbaarheid van de politie en hoe gestalte wordt gegeven aan de huisvesting van de politie. Deze discussie is niet gestart bij de nationalisatie van de politie, al roept de koppeling van volwaardige politiebureaus aan basisteams wel vragen op. Vooral in Drenthe dat slechts drie basisteams telt.⁶ De positionering van de politie op het platteland

⁶ In heel Nederland worden, zo blijkt uit onderzoek door de Pers (26 augustus 2009), tussen 2004 en 2009 74 politieposten gesloten. Op dorps- of gemeenteniveau wordt dit deels begrepen, want er is weinig aanloop bij zo'n post en er dient een klein aantal basispolitie mensen te worden verdeeld over een aanzienlijk oppervlakte. Maar daar staat tegenover dat de zichtbaarheid en de fysieke aanwezigheid van de politie belangrijk worden

is een groot dilemma. Dat begrijpen burgemeesters heel goed, al wordt het daardoor nog niet gemakkelijk, zeker niet in Drenthe. Door de koppeling van een 'volwaardig' politiebureau aan een basisteam zouden er drie worden gerealiseerd in Drenthe, zeven in Groningen en zes in Friesland. Wat zich wreekt voor Drenthe is de relatief sterke schaalvergroting die in deze provincie in de afgelopen decennia is doorgevoerd: er waren drie politiedistricten (Politiewet 1993), er zijn nu drie basisteams, en de provincie telt twaalf gemeenten. Dat is veel minder dan de vierentwintig gemeenten in Friesland en dan de drieëntwintig Groningse gemeenten. Het landoppervlakte van Drenthe is groter dan dat in Groningen. De drie volwaardige politiebureaus vallen in Drenthe dus lastiger te positioneren dan de zeven in Groningen, waarvan vier in het ommeland.

Raadsleden tonen zich bezorgd over de huisvesting van de politie in Noord-Nederland, onder meer in De Wolden (Drenthe) en in Súdwest-Fryslân (Friesland).⁷ De huisvestingsdiscussie loopt tijdens ons veldwerk. Daarbij wordt onder meer bezien of er met politie-steunpunten in bijvoorbeeld gemeentehuizen een bevredigende oplossing kan worden gevonden.

3.5 Afsluiting

Onder de noemer van nationale politie blijkt er al met al nog heel wat regionale diversiteit te bestaan in het politiebesteding en ten aanzien van discussies over lokaal politiewerk. In Rotterdam speelt in veel gemeenten de huisvestingsdiscussie niet meer, op basis van regionale besluitvorming. In Noord-Nederland zal het een heikel punt blijven, wat de uitkomst van de lopende discussie ook mag zijn. In Oost-Brabant en Noord-Nederland is er geen driehoeksoverleg op districtsniveau, maar op basisteamniveau. In Noord-Nederland tilt dit de besluitvorming over de inzet van justitiële politiecapaciteit voor een belangrijk deel naar de klassieke districtelijke stuurploeg, met alleen justitie en politie aan tafel. In Oost-Brabant wordt dit gecompenseerd door invloed vanuit de integrale stuurploeg van het RIEC. Die invloed is relatief krachtig, omdat het Brabantse RIEC sterk is gepositioneerd. In de eenheid Rotterdam wordt er louter driehoeksoverleg gevoerd op districtsniveau. Alleen de stad Rotterdam kent een gemeentelijke driehoek. Het valt op dat in andere (middelgrote) gemeenten, met een serieus misdaadvraagstuk, geen laagfrequent (bijvoorbeeld één of twee keer per jaar) driehoeksoverleg wordt gevoerd over specifieke gemeentelijke kenmerken.

gevonden, omdat het een veilig gevoel geeft en omdat het garanties geeft over de aanwezigheid van de politie. Dit laatste weegt juist op het platteland zwaar, omdat tal van (semi-)publieke voorzieningen vaak al geheel of gedeeltelijk zijn weggetrokken, zoals een postkantoor, apotheek, bushalte, basisschool of bibliotheek(-bus).

⁷ Bolswards Nieuwsblad, 17 januari 2015; www.rtv-drenthe.nl/nieuws, 1 maart 2015.

Hoofdstuk 4

In drie eenheden: een beknopt survey

4.1 Inleiding

In de drie eenheden waar we interviews hebben afgenomen, dus in Rotterdam, Oost-Brabant en Noord-Nederland, hebben we ook een mini-survey uitgezet onder districtscheffs, basisteamcheffs, hoofd- en gebiedsofficieren en burgemeesters. Het survey bevatte vragen over 29 criteria ten aanzien van de lokale inbedding van de politie. Die criteria waren verdeeld over zes categorieën, namelijk: beleidsruimte; beschikbaarheid; politie-informatie; invloed; politieprestaties; en beleidsstukken.

We hebben over de 29 criteria steeds dezelfde twee vragen gesteld. We vroegen allereerst om aan te geven welk belang een respondent toekende aan dit criterium, op een vijfpuntschaal van 1 tot en met 5.⁸ De tweede vraag luidde: Hoe beoordeelt u de stand van zaken t.a.v. dit criterium? Hier werkten we met rapportcijfers, dus van 1 tot 10.⁹ In dit hoofdstuk noemen we elk gemiddelde cijfer *onder* de 6,0 een onvoldoende.

Het is lastig om drukbezette personen, die gewend zijn mee te worden genomen in een ronde met hele of halve 'elite-interviews', een survey voor te leggen. We hebben hier toch voor gekozen. Onder meer om burgemeesters of politiechefs die problemen ondervinden of die juist tevreden zijn over de vorming van nationale politie, maar niet door ons zijn geïnterviewd, toch in staat te stellen hier melding van te maken. We maken het onderzoek in drie eenheden met andere woorden toegankelijk voor alle deelnemers van het decentrale driehoeksoverleg. Al begrijpen wij ook wel dat de kans groot is dat ons survey ergens verdwijnt in de maalstroom van activiteiten en verzoeken richting bijvoorbeeld een hoofdofficier of regioburgemeester.

Het survey is ingevuld door 24 burgemeesters (respons: 26,4%) en 24 politiechefs (respons: 32,4%). We hebben de negen (hoofd-)officieren van justitie, die in de drie eenheden driehoeksoverleg voeren, herhaaldelijk gevraagd mee te werken aan het survey. Omdat slechts drie officieren (uit twee eenheden) het survey invulden, presenteren we hun antwoorden alleen in de bijlage.

We claimen niet dat de bevindingen van dit survey representatief zijn. De tekst in dit hoofdstuk heeft derhalve steeds betrekking op de subjectieve inschatting van de respondenten. Dit geeft inzicht in wat er leeft onder bestuurders en politiechefs in het driehoeksoverleg. We gaven de respondenten de ruimte om desgewenst hun antwoorden toe te lichten. Hier is door tal van respondenten enthousiast gebruik van gemaakt, vooral door politiechefs. We hebben een selectie van deze toelichtingen opgenomen in dit hoofdstuk.

In zes paragrafen gaan we in op vragen over respectievelijk beleidsruimte; beschikbaarheid; politie-informatie; invloed; politieprestaties; en beleidsstukken. Tot slot vergelijken we in paragraaf 4.8 op enkele uitkomsten van het survey met onze op onderdelen kritischer kwalitatieve bevindingen.

⁸ De betekenis van de cijfers hadden we als volgt omschreven: 1 = zeer onbelangrijk;

2 = onbelangrijk; 3 = gemiddeld; 4 = belangrijk; en 5 = erg belangrijk.

⁹ Met daarbij de volgende omschrijving: 1 = zeer slecht; 5 = onvoldoende; 6 = voldoende; en 10 = uitmuntend.

4.2 Beleidsruimte

Wat de criteria ten aanzien van de beleidsruimte betreft, zien we geen significante verschillen in de antwoorden van politiechefs en burgemeesters. De beleidsruimte wordt door beide respondent-categorieën gezien als een belangrijk criterium voor de lokale inbedding van de politie. Op een schaal van 1 tot 5 geven respondenten gemiddeld een score tussen de 4,5 en 4,8 voor: **a.** de ruimte om in driehoeksoverleggen in te spelen op de lokale veiligheidssituatie; en **b.** de mogelijkheid voor de politie om lokaal maatwerk te leveren.

De stand van zaken wordt met een duidelijke voldoende beoordeeld. Rapportcijfers tussen de 6,8 en 7,3 laten zien dat de respondenten niet het gevoel hebben dat ze klem worden gezet door van bovenaf opgelegde beleidsdoestellingen en prioriteiten. Er bestaat onder respondenten een redelijk groot vertrouwen dat het politiebeleid en politietoedoen kan worden gelokaliseerd.

Tabel 4.1: Survey-vragen over beleidsruimte

	Belang politie (1-5)	Rapportcijfer politie (1-10)	Belang gemeente (1-5)	Rapportcijfer gemeente (1-10)
Beleidsruimte	4,6	7,3	4,7	6,9
1. De beleidsruimte in de verschillende driehoeksoverleggen om beleidsmatig in te spelen op de lokale veiligheidssituatie	4,5	7,2	4,5	6,8
2. De mogelijkheid voor de politie om, op wat voor manier dan ook, lokaal maatwerk te leveren.	4,7	7,3	4,8	7,0

De toelichtingen die burgemeesters geven op hun scores zijn in lijn met de afgenomen interviews (zie hoofdstuk 5). In die interviews tonen de burgemeesters zich weliswaar overwegend tevreden over de beleidsruimte van het driehoeksoverleg, maar benoemen ze ook zorg- of kritiekpunten. Twee burgemeesters tonen zich beducht voor standaardisering of voor de terughoudendheid van een eenheidsleiding om politiemensen een vaste en herkenbare lokale taak te geven:

“De bezetting van het basisteam maakt het lastig om efficiënt maatwerk te leveren. Wordt toch een beetje one size fits all.”(burgemeester)

“Conform de afspraak hebben we drie wijkagenten en een netwerkinspecteur beschikbaar. Dit is met de minister zo afgesproken. De leiding van de eenheid probeert onder deze afspraak uit te komen.” (burgemeester)

Een andere burgemeester signaleert spanning tussen *top-down* verwachtingen ten aanzien van basisteamchefs en de wensen van het bevoegd gezag in het driehoeksoverleg:

“Politie voelt zich ongemakkelijk bij landelijke prioriteiten, en daarmee bij de druk van V en J, terwijl driehoeken feitelijk bepalen.”(burgemeester)

Negen politierespondenten gaven een korte toelichting. Eén respondent was kritisch: “Nationaal en regionaal belang gaan voor. Dit gaat ten koste van de lokale inzet”. Zeven andere opmerkingen waren positiever of positief. Eén politierespondent signaleert tot slot dat er in eerste instantie veel

lokale ruimte is geboden aan het driehoeksoverleg en aan burgemeesters, maar denkt dat die ruimte minder zal worden:

“Vastgesteld gemeentelijk veiligheidsbeleid is mede tot stand gekomen in samenspraak met de driehoek. Ruimte om hieraan, lokaal maatwerk, mede invulling te geven is er bij de politie op dit moment wel. Heeft deels te maken met een formatie die in de uitvoerende functies goed gevuld is. Dit wordt op termijn aanmerkelijk minder.”(Politiechef)

Een burgemeester formuleert bijna dezelfde constatering: “Gaat momenteel prima [de beschikbaarheid van lokaal politiepersoneel, red], maar de leiding wil met capaciteit gaan schuiven, centraliseren.” (burgemeester)

4.3 Beschikbaarheid

Met betrekking tot het criterium beschikbaarheid zien we één significant verschil tussen politiechefs en burgemeesters. Aan de beschikbaarheid en kwaliteit van de politie om te participeren in beleidsmatige netwerken wordt meer belang gehecht door politiechefs (4,5 op een vijfpuntschaal) dan door burgemeesters (4,0). De stand van zaken op dit criterium wordt door de partijen met een (ruime) voldoende beoordeeld.

Tabel 4.2: Survey-vragen over beschikbaarheid

	Belang politie (1-5)	Rapportcijfer politie (1-10)	Belang gemeente (1-5)	Rapportcijfer gemeente (1-10)
Beschikbaarheid	4,3	7,4	4,3	7,1
1. De beschikbaarheid van <u>vast</u> politiepersoneel in (de wijken van) een gemeente die bekend zijn bij en met partners en burgers	4,5	7,5	4,8	7,4
2. De zekerheid dat er in een gemeente <u>tijdelijk extra</u> politiepersoneel beschikbaar is zodra een ernstige veiligheidssituatie daar om vraagt	4,6	7,7	4,8	7,4
3. De norm van 1 wijkagent op 5.000 inwoners	3,8*	7,7	4,3	7,0
4. De reactietijd van de politie bij meldingen met prioriteit 1 of 2	4,5	6,9	4,7	6,8
5. De beschikbaarheid van politiebureaus of -posten	3,3*	7,4	3,5*	7,1
6. De beschikbaarheid en kwaliteit van de politie om te participeren in beleidsmatige netwerken met overheidspartners (gemeente/basisteam)	4,5**	7,5	4,0**	7,0
7. De beschikbaarheid en kwaliteit van de politie om te participeren in operationele netwerken van professionals (wijken/gemeente)	4,5	7,3	4,2	7,0
8. De beschikbaarheid en kwaliteit van de politie om samen te werken met bedrijven en burgers	4,5	6,9	4,3	7,0

Noten.

* Scores onder de 4,0.

** significant van elkaar verschillende antwoorden tussen politiechefs en burgemeesters.

Het valt op dat twee criteria als minder belangrijk worden beoordeeld door de respondenten. In de *eerste plaats* de beschikbaarheid van politiebureaus en -posten. Met een score van 3,3 (politierespondenten) en 3,5 (burgemeesters) op een vijfpuntschaal, wordt aan dit beschikbaarheidscriterium minder belang toegedicht dan aan de andere zeven. Zie tabel 4.2. Dit wil niet noodzakelijkerwijs zeggen dat burgemeesters en politiechefs dit niet belangrijk vinden, maar dat het als zelfstandig criterium voor de lokale inbedding van de politie minder belangrijk is dan de andere aspecten waar we naar vragen omtrent de beschikbaarheid van de politie.

We citeren twee politiechefs. Daaruit blijkt dat ze deels speculeren op voorzieningen of werkwijzen die nog dienen te worden gerealiseerd:

“Het credo investeren in dienstverlening en niet in stenen, kan ik achter staan. Deze traditionele manier van denken moet worden doorbroken. De (technische) alternatieven zijn nog niet beschikbaar. Pas dan kunnen de deuren van bureaus deels dicht. Met een nieuwe kijk op dienstverlening zullen ook de aanrijdtijden verbeteren.”(politiechef)

“Politieposten: Andere vorm van werken moet het “gemis” van een politiepost ruimschoots kunnen compenseren.”(politiechef)

In de *tweede plaats* wordt aan de norm van 1 wijkagent op 5000 inwoners met name door politierespondenten relatief weinig belang toegekend, met een score onder de vier: 3,8. Dit komt vooral omdat een categorie politiechefs vreest of ondervindt dat er te star invulling wordt gegeven aan deze norm. Ze willen wel wijkagenten positioneren, maar niet klakkeloos op basis van een landelijke standaard. Burgemeesters begrijpen dit ook wel (zo blijkt ook uit interviews), maar zijn tevreden dat de norm ‘staat’. Het geeft houvast voor een burgemeester om wijkagenten, in overleg met de politie, op basis van lokaal maatwerk anders te positioneren dan op basis van strikte toepassing van de wijkagenten-norm. We citeren enkele politierespondenten:

“Wijkagenten: Afhankelijk van de problematiek. 1:5000 is een dogma waar je jezelf in vast kan zetten.” (politiechef)

“Vragen zijn op verschillend niveau uitlegbaar, namelijk teamniveau, gemeentelijk niveau en landelijk. Landelijk 1:5000 wijkagenten per bewoners. In mijn team is dat 1:2000.” (politiechef)

Van de criteria die (zeer) belangrijk worden gevonden voor de lokale inbedding, krijgt de reactietijd van de politie bij zogenaamde prio 1 en prio 2 meldingen het laagste rapportcijfer. Maar het gaat nog altijd bijna om een zeven: politierespondenten en burgemeesters geven respectievelijk een 6,9 en 6,8.

Een politierespondent wijst er op dat de normen ten aanzien van de reactietijd niet realistisch zijn op het platteland. Hij pleit voor realistische normen, zodat er ruimte ontstaat voor andere lokale prioriteiten:

“De reactietijd is belangrijk, maar kan niet worden gehaald in de plattelandsgebieden. Dat kan niet anders gezien de priokeuzes en moet dus worden gezegd. Managen van

verwachtingen.”

De volgende criteria worden met rapportcijfers die variëren van een 7 tot een 7,7 als ruim voldoende beoordeeld: de beschikbaarheid van vaste politiemensen in een gemeente die bekend zijn bij en met partners en burgers; de zekerheid dat er in een gemeente tijdelijk extra politiepersoneel beschikbaar is zodra een ernstige veiligheidssituatie daar om vraagt; de beschikbaarheid en kwaliteit van de politie om te participeren in operationele of beleidsmatige netwerken.

Het valt op dat burgemeesters deze zaken belangrijker vinden dan de beschikbaarheid van politiebureau of –posten. In interviews wordt de huisvesting soms wél als een probleem benoemd (bijvoorbeeld in Noord-Nederland; zie hoofdstuk 3). Maar dan vaak ook vanwege de negatieve *doorwerking* van een afname van het aantal bureaus en posten op de lokale aanwezigheid en kennis van de politie of op haar reactietijd.

Drie politierespondenten agenderen een lokaal probleem: onderbezette basisteams (minder personeel dan in het ‘formatieplaatje’) en geringe lokale ontwikkelruimte. Ze gaven lagere scores dan gemiddeld, in één geval zelfs veel lager: een 3. We citeren:

“Bij onderbezette teams wordt het op dit moment moeilijk om (...) te kunnen voldoen aan de wens; de wens vanuit politie, bestuur en burger. Vandaar de score van 3. Was en is bij voldoende bezetting goed geweest. Structureel beschikbaar zijn op plaatsen waar burger de politie kan ontmoeten, is belangrijker dan overal eigen bureaus hebben.” (politiechef)

“Je merkt dat er ingeboet wordt op aantal personeelsleden binnen de politie. Er wordt gesuggereerd door de landelijke politie dat er meer personeel is dan er in werkelijkheid beschikbaar is. In mijn basisteam zouden er 48 studenten aanwezig moeten zijn. Deze studenten zijn er niet en als zij er zijn, zijn zij minder dan de helft aanwezig i.v.m. opleiding. Ook zie je dat er geen ruimte is om openstaande vacatures op te vullen door de personele reorganisatie. Dit gaat knellen en die knelpunten komen steeds meer naar voren.” (politiechef)

“Veel hangt af van je eigen visie en ontwikkelkracht. We kunnen heel veel en ik zie eigenlijk geen belemmeringen om te blijven voldoen aan de kwaliteitsnorm, mits de juiste middelen beschikbaar komen. Daaraan schort het. Alles is aanwezig of beschikbaar te maken, de lange besluitlijnen ondersteunen daarin niet. Mis echt schamel-, ontwikkel- en innovatieruimte voor de teams. We zouden zoveel effectiever kunnen zijn als we wat eigen ruimte/ budget zouden hebben.” (politiechef)

4.4 Informatie

Er zijn geen significante verschillen waar te nemen in de antwoorden die burgemeesters en politiechefs geven op de vragen over politie-informatie. De lokale kennis en informatie van de politie wordt zeer belangrijk gevonden en op dit moment met een (ruime) voldoende beoordeeld. Dit geldt eveneens voor de analyses en adviezen, alhoewel de rapportcijfers hier enigszins lager liggen. Politiechefs geven een 6,3 en burgemeesters een 6,9 als rapportcijfers.

Tabel 4.3: Survey-vragen over politie-informatie

	Belang politie (1-5)	Rapportcijfer politie (1-10)	Belang gemeente (1-5)	Rapportcijfer gemeente (1-10)
Politie-informatie	4,7	6,7	4,6	7,3
1. De lokale kennis en informatie van de politie over misdaad en overlast t.b.v. lokaal politiewerk en veiligheidsbeleid	4,8	7,1	4,6	7,7
2. De analyses en adviezen van de politie op basis van lokale kennis en informatie over misdaad en overlast	4,5	6,3	4,5	6,9

Er bestaat een grote incongruentie tussen de bevredigende of redelijk goede rapportcijfers en de vaak (op belangrijke onderdelen) kritische opmerkingen over de informatieprocessen van de politie in interviews. En in toelichtingen in ons survey op de gegeven scores. Een burgemeester is bijvoorbeeld kritisch over de wijze waarop de politie informatie benut: “Met name analyse en advisering van kennis gebeurt nog veel te weinig.” Een collega-burgemeester:

“De informatievoorziening van de politie naar de burgemeester d.m.v. de wekelijkse rapportages is slecht. Er is zoveel uitgehaald dat de papieren die ik krijg amper informatie bevat. En dat is bijzonder vervelend, want ik mis info over wat er gaande is. Burgers weten vaak meer dan ik!”(burgemeester)

Vijf politierespondenten formuleren in het survey zelfkritiek op het informatieproces:

“Analysecapaciteit en expertise zit steeds meer bij anderen dan bij de politie (RIEC, Intelligence afdeling gemeente). Wij zijn slechts een van de (hof)leveranciers. Daarbij hebben we onze 2.0 intelligence in de hele keten niet op orde.”(politiechef)

“We zijn met veel zaken bezig die dit echt veel beter gaan maken. Momenteel zijn onderdelen nog niet op orde of op sterkte danwel kwalitatief nog niet in staat om dat te leveren waaraan we behoefte hebben. M.i. zal dit pas verbeteren als daarin geïnvesteerd wordt met het doel voor ogen en daarbij accepteren dat wat nodig is ook gebeurt. Dus afscheid nemen van mensen die daaraan niet kunnen voldoen en de juiste mensen aantrekken.” (politiechef)

“De gehele informatie, analyses is een verbeterpunt.” (politiechef)

“De lokale kennis kan veel beter. Dit is mede het gevolg van het kwalitatief niet op orde hebben van de analyses.” (politiechef)

“De politie moet zich verder ontwikkelen om m.b.t. beleidsmatige adviezen de politieke agenda te beïnvloeden.” (politiechef)

4.5 Invloed

We hebben in het survey een korte reeks vragen gesteld over de invloed van gezagsdragers (burgemeesters; officieren van justitie), gemeenteraadsleden en burgers op de politie. Zie tabel 4.4 voor de antwoorden. Vier antwoordpatronen vallen op.

Tabel 4.4: Survey-vragen over invloed

	Belang politie (1-5) *	Rapportcijfer politie (1-10) *	Belang gemeente (1-5)	Rapportcijfer gemeente (1-10)
Invloed	3,9*	6,2	4,0	6,9
13. De invloed van de burgemeester op het functioneren van de politie in zijn of haar gemeente	3,6**	6,5	4,2**	6,9
14. De invloed van de burgemeester op de politie-inzet in zijn of haar gemeente	3,6**	6,5	4,4**	6,6
15. De invloed van de (gebieds-)officier van justitie op het functioneren van de politie in zijn of haar werkgebied	3,7*	6,2	4,0	6,6
16. De invloed van de (gebieds-)officier van justitie op de politie-inzet in zijn of haar werkgebied	3,3**	6,2	4,1**	6,8
17. De invloed van de gemeenteraad op politie in haar gemeente	3,8*	5,0**	3,4*	6,5**
18. De wijze waarop de politie in de gemeenteraad verantwoording aflegt over werkzaamheden en prestaties	4,0	6,1**	3,6*	7,1**
19. De tevredenheid van burgers over de lokale politie	4,7	6,6**	4,4	7,3**
20. De mogelijkheden die politie en of burgemeester bieden aan burgers om in direct contact te laten weten wat ze van politie vinden en wensen	4,3	6,2**	4,2	7,1**

Noten.

* Scores bij de vraag over de relevantie onder de 4,0; onvoldoende als rapportcijfer in rood/schuingedrukt.

** Significant van elkaar verschillende antwoorden tussen politiechefs en burgemeesters.

In de *eerste plaats* vinden vooral politierespondenten de mate waarin gezagsdragers of gemeenteraadsleden invloed uitoefenen op het lokale functioneren van de politie en op de politie-inzet minder belangrijk dan veel andere criteria van de lokale inbedding. Ze geven, bij een vraag naar de relevantie, op een vijfpuntschaal vijf keer een score onder de 4,0.

Verschillende politierespondenten benadrukken in een toelichting dat het bevoegd gezag zich behoort te richten op de inhoud van politiebeleid en –werk, om zo de politie de ruimte te geven bij het bepalen van de politie-inzet: “Bevoegd gezag moet gaan over Wat en niet over Hoe.” (politiechef) In de woorden van een andere politierespondent:

“De burgemeester moet niet gaan over de inzet, maar over het uiteindelijke (veiligheids-) product. Dat geldt zeker ook voor het OM.” (politiechef)

Een politierespondent vindt politiek-bestuurlijke standpunten over de politie oppervlakkig. Dat dringt de politie een hoofdrol op bij de lokale besluitvorming over politie:

“Wensen van gemeente, bestuur en burger over wat de politie moet doen, zijn vaak

oppervlakkig en gaan over het probleem van de dag. Bijvoorbeeld jeugdoverlast, eenvoudige verkeersovertredingen, vervuiling e.d.” (politiechef)

Een politierespondent is kritisch op het OM. Justitie start volgens deze respondent bepaalde strafrechtelijke onderzoeken op, met veronachtzaming van zaken die op lokaal niveau een schadelijke invloed hebben:

“De officier heeft een zeer grote stem of een onderzoek wel of niet gedaan wordt in een gebied, ondanks de mogelijke impact van andere zaken op lokaal niveau.”(politiechef)

Politierespondenten vinden belangrijker dat de politie lokale prestaties levert die burgers tevreden stellen, getuige de score van 4,7 op onze vraag naar de relevantie van dit criterium. Twee politiecitataten:

“De politie moet zich lokaal verantwoorden t.o.v. haar burgers over haar prestaties. Nu gebeurt dat in de lijn en dat heeft volgens mij geen enkele zin. De burger dienen en niet de hiërarchie.” (politiechef)

“Het vernieuwende werken in ons basisteam zet de burger weer centraal en met mobiele werkplekken kunnen wij onze klanten naar hun wens overal bedienen. Dit proces is nu in gang gezet en we zijn in afwachting van de meetbare resultaten. Ik verwacht er veel van. De gemeenteraad in kleine gemeenten is over het algemeen niet heel erg ervaren en op de hoogte van politie processen en inzet.” (politiechef)

In de tweede plaats hechten burgemeesters relatief weinig waarde aan de invloed van de gemeenteraad op de politie (score: 3,4) en op de wijze waarop de politie in de gemeenteraad verantwoording aflegt over werkzaamheden en prestaties (score: 3,6). Voor een deel komt dit door een formele opstelling: namelijk dat de burgemeester invloed uitoefent op de politie en dat de invloedsuitoefening van de raad via de burgemeester verloopt. Hier staat de politieke praktijk tegenover, waarin politiechefs vaak presentaties verzorgen aan raadsleden en in politieke debatten beschikbaar zijn om vragen te beantwoorden.

Burgemeesters schatten de relevantie van de invloed van de gemeenteraad op beleidsplannen relatief laag in, met een 3,8 (zie paragraaf 4.7). Toch werd juist aan het politieke debat over dergelijke plannen veel waarde gehecht bij (het debat over) bepalingen in de Politiewet 2012 (zie hoofdstuk 1). Een politierespondent en een burgemeester denken dat het politieke politiedebat in de gemeenteraad te veel beperkt blijft tot de incidentele bespreking van het beleidsplan:

“Alleen een actieve rol van de gemeenteraad bij vaststellen integraal veiligheidsplan, één keer per vier jaar.” (burgemeester)

“De gemeenteraad heeft invloed op het moment dat het (meer-jaren)veiligheidsbeleid wordt geformuleerd en vastgesteld. Zou door debat meer invloed moeten hebben op inhoud. Nu teveel gericht op beoordeling van (beleids-)stukken.” (politiechef)

In de *derde plaats* geven politierespondenten lage rapportcijfers voor de betrokkenheid van gemeenteraadsleden bij de politie. Ze geven onvoldoendes voor de invloed van de gemeenteraad op de politie (5,0) en op beleidsplannen (5,9; zie paragraaf 4.7). Ze geven een kleine voldoende (6,1) voor de wijze waarop de politie in de gemeenteraad verantwoording aflegt over werkzaamheden en prestaties.

In de *vierde plaats* ontstaat er bij acht vragen maar liefst zeven keer een significant verschil tussen de antwoorden van politiechefs en die van burgemeesters. Er zijn drie criteria die burgemeesters significant belangrijker vinden dan politiechefs, namelijk: de invloed van de burgemeester op het functioneren van de politie in zijn of haar gemeente; de invloed van de burgemeester op de politie-inzet in zijn of haar gemeente; en de invloed van de (gebieds-)officier van justitie op de politie-inzet in zijn of haar werkgebied.

Er zijn daarnaast vier criteria waarbij burgemeesters een significant hoger rapportcijfer geven dan politierespondenten, namelijk: de invloed van de gemeenteraad op politie in haar gemeente; de wijze waarop de politie in de gemeenteraad verantwoording aflegt over werkzaamheden en prestaties; de tevredenheid van burgers over de lokale politie; en de mogelijkheden die politie en of burgemeester bieden aan burgers om in direct contact te laten weten wat ze van politie vinden en wensen.

4.6 Politieprestaties

Bij de antwoorden op onze vragen over politieprestaties vallen twee verschillen tussen de politieke en bestuurlijke respondenten op. In de *eerste plaats* vinden politierespondenten de oplossingspercentages van geregistreerde delicten significant minder belangrijk dan burgemeesters: een score van 3,6 versus 4,2. Beide groepen beoordelen de huidige stand van zaken met een lage voldoende: 6,4 om 6,0. In toelichtingen tonen politierespondenten zich kritisch over de betekenis van politieregistraties:

“De wijze van registreren van oplossingspercentages geeft de werkelijkheid van opgeloste zaken niet weer. Echt zicht krijgen op opgeloste zaken zou goed zijn.” (politiechef)

“Percentages zijn op allerlei manier te interpreteren. De buikpijn die we vanuit betrokkenheid ervaren bepaald wat mij betreft waar we mee aan de slag gaan.” (politiechef)

“Vind dat het veiligheidsprobleem centraal moet staan, geen aantallen of percentages. Simpelweg, waar heeft de burger last van (overlast/ veiligheid) en dat moet aangepakt worden. Nu zijn dat veelal de getallen, afgesproken aantallen en vooral politieke inmengingen. Lokale veiligheid centraal en ja dat past veelal in centrale doelstellingen.” (politiechef)

In de *tweede plaats* zijn de politierespondenten veel minder tevreden over het aantal criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) dat strafrechtelijk wordt aangepakt in het werkgebied. De politie beoordeelt dit met een onvoldoende (5,2), terwijl burgemeesters gemiddeld een voldoende geven (6,6). Volgens een politierespondent tast de noodzaak om het meest urgente politiewerk eerst te doen de aanpak van CSV's aan:

“Pakkans is gerelateerd aan voldoende bezetting. Onderbezette teams moeten keuzes maken en dat is altijd eerst de noodhulp, daarna pas andere inzet. De criminele samenwerkingsverbanden onderzoeken kost veel tijd en mankracht, is keuzes maken.”
(politiechef)

Tabel 4.5: Survey-vragen over politieprestaties

	Belang politie (1-5)*	Rapportcijfer politie (1-10)*	Belang gemeente (1-5)	Rapportcijfer gemeente (1-10)
Politieprestaties	4,0	6,2	4,2	6,4
1. De oplossingspercentages van geregistreerde delicten in basisteam of gemeente	3,6**	6,4	4,2**	6,0
2. De pakkans van criminelen en ordeverstoorders in basisteam of gemeente	4,5	6,5	4,3	6,2
3. De oordelen van burgers over politie, gemeten in een enquête-onderzoek	3,9*	6,5	3,9*	6,7
4. Het aantal criminele samenwerkingsverbanden dat in district, basisteam of gemeente strafrechtelijk wordt aangepakt	4,1	5,2**	4,2	6,6**

Noten.

* Scores bij de vraag over de relevantie onder de 4,0; onvoldoende als rapportcijfer in het rood/schuingedrukt.

** Significant van elkaar verschillende antwoorden tussen politiechefs en burgemeesters.

4.7 Beleidsstukken

In het algemeen vinden de respondenten de criteria m.b.t. beleidsstukken het minst belangrijk bij de lokale inbedding van de politie. Alle criteria scoren onder de 4 (op een schaal van 1 tot 5). Met één uitzondering: de invloed van de burgemeester op de beleidsplannen waarden burgemeesters qua relevantie voor de lokale inbedding van de politie op een 4,3. Politiechefs houden het op een 3,8.

Politierespondenten vinden de invloed van de gemeenteraad op beleidsplannen onvoldoende: 5,9. Andere rapportcijfers lopen uiteen van een 6,2 tot een 7,0. Zie tabel 4.6.

Uit enkele toelichtingen spreekt een sceptische houding ten aanzien van beleidsstukken. Die zouden ver afstaan van de politierealiteit, als een soort verplichting in formele zin om de politieke inbreng gekunsteld te organiseren:

“Veel te lange stukken die per district meestal zijn opgesteld, waar je dus niet veel aan hebt. De meeste info krijg ik uit de mondelinge toelichting van de teamchef. Ik vraag me vaak af voor wie eigenlijk die dikke stukken worden geschreven.” (burgemeester)

“Beleidsplannen zijn van belang gelet op de verantwoording die afgelegd MOET worden door de politie. Aan de andere kant is het ook een papieren werkelijkheid. Politieprestaties zijn niet alleen in cijfers weer te geven.” (politiechef)

“Vind het vooral van belang dat we actief aan de slag gaan met actuele veiligheidsproblemen. Vooraf afgesproken aantallen of percentages niet productief, alleen maar belemmerend. Wat wel helpt is gezamenlijke programmering en sturing en daarmee prioritering. Dat is wel effectief.” (politiechef)

Tabel 4.6: Survey-vragen over beleidsstukken

	Belang politie (1-5) *	Rapportcijfer politie (1-10) *	Belang gemeente (1-5)	Rapportcijfer gemeente (1-10)
Beleidsstukken	3,8*	6,5	3,9*	6,6
1. De mate waarin beleidsplannen helder aangeven wat de prioriteiten van de politie zijn in basisteam en gemeente	3,8*	6,9	3,8*	7,0
2. De mate waarin beleidsplannen helder aangeven wat de gegarandeerde beschikbaarheid en prestaties van de politie zijn in basisteam en gemeente	3,7*	6,6	3,8*	6,3
3. De invloed van de burgemeester op beleidsplannen	3,8**	6,6	4,3**	6,8
4. De invloed van de gemeenteraad op beleidsplannen	3,9*	5,9*	3,8*	6,2
5. De wijze waarop de politie in rapporten achteraf verantwoording aflegt over werkzaamheden en prestaties in basisteam en gemeente	3,8*	6,5	4	6,7

Noten.

* Scores bij de vraag over de relevantie onder de 4,0; onvoldoende als rapportcijfer in het rood/schuingedrukt.

** Significant van elkaar verschillende antwoorden tussen politiechefs en burgemeesters.

4.8 Voldoendes en incongruenties

Als antwoord op de algemene vraag *“Welk rapportcijfer (1-10) geeft u, alles bij elkaar, aan de lokale inbedding van de politie?”* geven respondenten een (ruime) voldoende. De lokale inbedding wordt met gemiddeld een 7,2 beoordeeld door de politierespondenten en met een 7 door burgemeesters. Het valt op dat dit voor de politierespondenten beduidend hoger is dan het gemiddelde van de rapportcijfers ten aanzien van de 29 criteria. Dat gemiddelde komt voor de politierespondenten namelijk uit op 6,6. De burgemeesters geven een iets hoger algemeen rapportcijfer (7,0) dan hun gemiddelde cijfer over de 29 criteria (6,8). Zie tabel 4.7.

Tabel 4.7: Rapportcijfers over 29 criteria van lokale inbedding van de politie en het antwoord op de slotvraag in het survey.

	Belang politie (1-5)	Rapportcijfer politie (1-10)	Belang bestuur (1-5)	Rapportcijfer bestuur (1-10)
Beleidsruimte <i>gem. voor 2 criteria</i>	4,6	7,3	4,7	6,9
Beschikbaarheid <i>gem. voor 8 criteria</i>	4,3	7,4	4,3	7,1
Politie-informatie <i>gem. voor 2 criteria</i>	4,7	6,7	4,6	7,3
Invloed <i>gem. voor 8 criteria</i>	3,9	6,2	4,0	6,9
Politieprestaties <i>gem. voor 4 criteria</i>	4,0	6,2	4,2	6,4
Beleidsstukken <i>gem. voor 5 criteria</i>	3,8	6,5	3,9	6,6
Gemiddeld voor alle 29 criteria		6,6		6,8
Slotvraag in het survey: Welk rapportcijfer (1-10) geeft u, alles bij elkaar, aan de lokale inbedding van de politie?		7,2 (SD=0,95)		7,0 (SD = 1,02)

De bevindingen van het survey worden in paragraaf 6.3 samengevat en daarbij op hoofdlijnen vergeleken met kwalitatief onderzoeksmateriaal. Dan valt op dat er incongruenties bestaan tussen aan de ene kant de rapportcijfers in het survey en aan de andere kant kwalitatieve bevindingen.

Respondenten van het survey geven de lokale inbedding van de politie een voldoende: politiemensen een 7,2 en burgemeesters een 7. Dat stemt overeen met de gemiddelde rapportcijfers van politierespondenten en burgemeesters samen ten aanzien van drie categorieën die ze het belangrijkste vinden: beleidsruimte (7,1), beschikbaarheid (7) en politie-informatie (7,3).

In interviews wordt juist opvallend harde en eensluidende kritiek geleverd op de informatie en analyses van de politie. Kwalitatief onderzoeksmateriaal wijst ook op ongunstige verschillen tussen het 'formatieplaatje' en de feitelijke sterkte van basisteams. En op voornemens om de (toegezegde) lokaal beschikbare politiecapaciteit alweer te verminderen. Ook bestaat er, zeker op het platteland, vrees voor uitwaaiereffecten bij de sluiting van politiebureaus en –posten: minder lokale surveillance, onveiligheidsgevoelens en cumulatie met andere lokale (krimp-)verschijnselen, zoals het wegtrekken van andere voorzieningen met een (semi-)publiek karakter.

Burgemeesters signaleren ook dat de hiërarchische druk in de politielijn op de politiechefs is toegenomen ten opzichte van de regiopolitie. Politierespondenten zijn (vooral op het platteland) beducht dat er knelpunten ontstaan tussen aan de ene kant de formatie van basisteams en aan de andere kant lokale wensen van bestuurders en burgers.

Hoofdstuk 5

Lokaliseren: een tussenbalans

5.1 Inleiding

Het is de vraag in welke mate respondenten mogelijkheden zien tot het lokaliseren van politiebeleid en van politiewerk. Hoe kan er, met andere woorden, voor worden gezorgd dat de politie beleidsmatig en operationeel voldoende gewicht geeft aan thema's en dossiers die in een district, basisteam, gemeente, wijk of dorp prioriteit genieten bij politiek, bestuur en burgers? We zetten hiertoe factoren op een rij die juist gunstig zijn voor de lokalisering (kansen) of die juist grenzen stellen (kwetsbaarheden). We baseren ons voornamelijk op interviews in de drie onderzochte eenheden en op landelijke interviews met deelnemers van lokaal driehoeksoverleg. Zie bijlage 1.

Onze respondenten zien meer kansen dan knelpunten. Het valt daarbij op dat veel van die factoren niet, niet helemaal of deels zijn verbonden aan de nationalisatie van de politie. Anders gezegd, als de regiopolitie nog had bestaan, dan had de inventarisatie er waarschijnlijk in veel opzichten hetzelfde uitgezien. Een uitzondering zijn onder meer opvattingen over de politieorganisatie, want die is verwickeld in een omvangrijke reorganisatie. Daarbij ontstaan (tijdelijk?) nieuwe knelpunten en langer bestaande knelpunten liften mee of worden (in versterkte mate) zichtbaar. Toch domineren al langer bestaande patronen de observaties van respondenten, mede omdat de Nationale Politie nog niet zo lang bestaat. De dominantie van pre-NP factoren komt mede doordat bij het formeren van districten en basisteams is gezocht naar een combinatie van verandering en continuïteit (zie hoofdstuk 2 en 3; zie over de doorwerking van bestaande trends en trajecten Vlek en Van Reenen, 2012).

Voorts moet worden bedacht dat er in de literatuur, en tot op zekere hoogte in het door ons verzamelde materiaal, aanwijzingen zijn dat categorieën onder raadsleden, uitvoerende politiemensen en politiemensen in kleine gemeenten kritischer oordelen over de lokale positie van de politie dan leden van het driehoeksoverleg.¹⁰

Hoewel de tevredenheid dus overheerst in dit hoofdstuk, zijn de geïnterviewde respondenten kritischer dan de oordelen die politiechefs en burgemeesters in het mini-survey gaven (zie hoofdstuk 4). Achter gunstige oordelen (opgevat als een voldoende op een schaal van 1 tot 10) over bijna alle criteria van lokale inbedding, gaan zorgen of kritiekpunten schuil die in een vraaggesprek beter uit de verf komen dan in een survey.

Bij de inventarisatie en analyse van kansen en knelpunten maken we onderscheid tussen het driehoeksoverleg op het niveau van basisteam of district (5.2); lokaal politiewerk en veiligheidsbeleid (5.3); informatie (5.4); en de politieorganisatie (5.5).

¹⁰ Zie over raadsleden en over (uitvoerende) politiemensen in kleine gemeenten hoofdstuk 2; zie over uitvoerende politiemensen die in 2011 op het platteland bezorgd zijn over de tijdigheid van de back up de studie 'Veilig Politiewerk' (Politieacademie, 2011).

5.2 Driehoeksoverleg op basisteam- of districtsniveau

5.2.1 Kansen

Het driehoeksoverleg op het niveau van district of basisteam biedt mogelijkheden om het functioneren van de politie te richten op lokale veiligheidsvraagstukken. Dit bouwt voort op de ontwikkelingen die dit overleg heeft doorgemaakt sinds de jaren tachtig (Albert, 1994; Van der Torre en van der Torre-Eilert, 2013; Van Es en Muller, 2014). Van incidenten-overleg, via institutioneel overleg op gemeentelijk niveau naar een tripartiete overleg dat gestalte krijgt op grootstedelijk of bovengemeentelijk niveau. Het betreft de volgende kansen:

- a. Sterke bestuurlijke inbreng in het driehoeksoverleg
- b. ‘Middelgrote en kleine’ burgemeesters: tevreden over bovengemeentelijk overleg
- c. Minder beheers-lasten
- d. Ambtelijke voorportalen
- e. Deconcentratie: gunstig voor het OM
- f. Landelijke prioriteiten: houvast en ruimte voor driehoeksoverleg
- g. RIEC's en districten: opsporingskansen

Ad a.) Sterke bestuurlijke inbreng in het driehoeksoverleg

Veiligheid en politie zijn de belangrijkste inhoudelijke portefeuilles voor burgemeesters. Ze steken er op wekelijkse basis tijd en energie in. Dit komt door wettelijke bepalingen, maar evengoed door het politiek-maatschappelijke verwachtingspatroon. De burgemeester moet er staan bij onveiligheid, criminaliteit, overlast, incidenten, crises en allerhande gedoe. Burgemeesters zorgen dat ze op het punt van veiligheid en politie ‘bij’ blijven: door zich ambtelijk te laten adviseren, maar ook in collegiale netwerken, via het genootschap van burgemeesters en door media en vakliteratuur. Het is min of meer een garantie voor een goede inbreng van burgemeesters in het driehoeksoverleg. Als er burgemeesters zijn die wellicht niet zo behendig zijn in politie- en veiligheidsmanagement, dan zit er vaak nog ten minste één burgemeester aan tafel die wel beschikt over die kwaliteiten en die zo zorgt voor een goede bestuurlijke inbreng in het driehoeksoverleg.

Ad b.) ‘Middelgrote en kleine’ burgemeesters: tevreden over bovengemeentelijk overleg

Burgemeesters van kleinere gemeenten accepteren dat hun gezags- en invloedsuitoefening op de politie in veel opzichten gestalte krijgt in driehoeksoverleg op bovengemeentelijk niveau. Daarbij speelt een rol dat de Politiewet 2012 de optie biedt om desgewenst gemeentelijk driehoeksoverleg te voeren. Bovendien wordt er op dat niveau overlegd met politiemensen.

Ad c.) Minder beheers-lasten

Veel respondenten missen het beheersoverleg van het regionaal college allerminst. Er wordt gesproken over “beheersgedoe”. Het waren in veel politieregio's overlegvormen met veel deelnemers, waarin vooral zaken werden bekrachtigd die al lang en breed in het voortraject waren voorbereid. Veel burgemeesters vonden de meerwaarde van hun aanwezigheid en hun inbreng op het beheer en bestuur van de politie gering. Ze gaven en geven veel liever gestalte aan politiebesteding op het niveau van politiedistrict of basisteam. Op dit niveau kunnen (redelijk) lokale wensen en

inzichten worden verbonden aan de inzet en het functioneren van de politie en aan integrale veiligheidsinspanningen.

Verschillende respondenten signaleren een minder dominante rol voor het huidige regionale niveau (de tien regionale eenheden, met op dat niveau het regionaal veiligheidsoverleg) dan op het oude regionale niveau: de korpsbeheerder, de regionale beheersdriehoek en het regionaal college. De korpsbeheerder was invloedrijk, mede vanwege wettelijke bepalingen. De regioburgemeester heeft veel minder formele macht en is sterker afhankelijk van persoonlijk gezag en van de bestuurlijke pikorde in een regio. Netto is volgens respondenten de beleidsvrije ruimte van het driehoeksoverleg op het niveau van district of basisteam toegenomen ten opzichte van het regionale niveau. Te meer omdat het regionale veiligheidsoverleg zich nog moet ontwikkelen en mogelijk (veel) te veel deelnemers telt voor kansrijk bestuurlijk overleg. Verschillende burgemeesters mijden dit overleg of zijn blij als het achter de rug is. Ze voelen zich beter thuis in tripartiete overlegvormen op het niveau van district of basisteam, die in meer of mindere mate voortbouwen op overlegstructuren die al bestonden voor de nationalisatie van de politie.

Burgemeesters, magistraten en politiechefs hopen dat de minister begrijpt dat de afstand tussen ministerieel Den Haag en de rest van het land te groot is om *targets* op te leggen of besluiten te nemen die te veel claims leggen op de regionale en lokale politie. Er bestaan op dat punt zorgen. Zie de knelpunten.

Ad d.) Ambtelijke voorportalen

Er zijn ambtelijke voorportalen ingericht rondom het driehoeksoverleg. Door de opbouw en versterking van de bestuurlijke veiligheidsorganisatie heeft de inbreng van gemeenteambtenaren aan kwaliteit gewonnen. Ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid en ambtelijke directeurs veiligheid hebben in districten of basisteams intensief overleg met elkaar. Ambtenaren sporen elkaar aan, werken samen en leveren ondersteuning. Kleinere of onervaren gemeenten kunnen op dossiers terugvallen op gemeenten die over meer ervaring beschikken of over meer ambtelijke armslag.

De agenda van ambtelijk veiligheidsoverleg wordt afgestemd op die van de driehoek. Zo wordt voorzien in de voorbereiding en nasleep van driehoeks-vergaderingen. Het is voor de politie eenvoudiger om aan te sluiten bij dit overleg dan voor het OM.

Ad e.) Deconcentratie: gunstig voor het OM

Deelname aan het driehoeksoverleg is een zware organisatorische belasting voor het OM. Ze beschikt van de driehoekspartijen over de minste capaciteit om gestalte te geven aan politiebesteding en politiebeleid: kwantitatief, maar er is ook (wisselende) kritiek op het gevoel van officieren voor politieke belangen en voor de lokale maatschappelijke betekenis van misdaad.

De doorgevoerde schaalvergroting is zo bezien vooruitgang voor het OM. Door het hele land heen is het aantal reguliere driehoeksoverleggen afgenomen ten opzichte van 2010 en zelfs sterk afgenomen ten opzichte van 2006. Het OM is aanwezig in het driehoeksoverleg en stafmedewerkers schuiven aan bij ambtelijk overleg.

Ad f.) Landelijke prioriteiten: houvast en ruimte voor driehoeksoverleg

Bij het lokaliseren van politiebesteding komt het er volgens veel respondenten in menig opzicht op neer om landelijke of regionale prioriteiten af te stemmen op de lokale omstandigheden. Er wordt vooral

bezien hoe en in welke mate op het niveau van district of basisteam door de politie (en partners) gestalte wordt gegeven aan prioriteiten. De prioriteiten zijn namelijk algemeen geformuleerd (bijvoorbeeld prioriteit voor ondermijnende criminaliteit), gericht op output (bijvoorbeeld zoveel CSV's aanpakken) of gericht op een gunstige ontwikkeling in politieregistraties (bijvoorbeeld een afname van woninginbraken, straatroven en overvallen).

Bij lokalisering is het belangrijk om te bezien hoe – rekening houdend met het misdaadprofiel – de politie-inspanningen worden verdeeld over verschillende prioriteiten, welke prestaties er worden geboekt en in hoeverre dit vraagt om beleidsmatige continuïteit of aanpassing. In verschillende gebieden (bijvoorbeeld Rotterdam en Brabant) is in de afgelopen jaren geconcludeerd dat de gunstige trend ten aanzien van straatroven en overvallen stabiel lijkt en dat de maatschappelijke schade door toedoen van drugscriminaliteit groter is, onder meer vanwege ondermijnende effecten doordat met drugsgeld bijvoorbeeld vastgoed wordt aangekocht. Deze lokale prioriteit voor georganiseerde (drugs-)criminaliteit krijgt gestalte onder gelijkblijvende landelijke prioriteiten en wordt gezien als een lokale invulling van de (prioriteit voor) bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

Ad g.) RIEC's en districten: opsporingskansen

Om op het niveau van politiedistricten en gemeenten de georganiseerde misdaad aan te pakken zijn structuren en werkwijzen in het leven geroepen. Er ontstaat daartoe samenspel tussen driehoeksoverleg en de zogenoemde Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's). Zij fungeren als informatieknoppunt en expertisecentrum voor onder meer gemeenten, provincies, OM en bijzondere opsporingsdiensten. Er zijn integrale vijfhoeken - de stuurploeg van het RIEC - ingericht die besluiten over het opstarten van integrale handhavingstrajecten, waarbij per traject wordt gezocht naar een balans tussen klassiek strafrechtelijke, fiscale en bestuursrechtelijke activiteiten en interventies. In de vijfhoek zitten naast de driehoekspartners - enkele burgemeesters, een officier van justitie en politiechefs (o.a. recherchechefs) - de Belastingdienst en het RIEC.

De integrale en bestuurlijke inspanningen bij het bestrijden van de georganiseerde misdaad hebben een impuls gekregen, al bestaan er door het land heen nog aanzienlijke verschillen tussen de omvang en impact van de activiteiten door en vanwege de RIEC's. Het lokaal bestuur is alerter geworden op verschijningsvormen van georganiseerde misdaad, van een horecazaak zonder klanten (maar met omzet), via verdachte GBA-inschrijvingen in één pand (die wijzen op uitbuiting) tot aan financieel onmogelijke bouwprojecten (die duiden op witwassen).

Het belang dat het lokaal bestuur in toenemende mate toekent aan de bestrijding van georganiseerde misdaad is voor politie en OM een tweesnijdend zwaard. Het lokaal bestuur verzamelt informatie en treft vaker maatregelen, zoals het weigeren of intrekken van een vergunning of het sluiten van panden. Maar tegelijkertijd worden burgemeesters kritischer op de prestaties en routines van politie en justitie bij de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminelen. Waarom bijvoorbeeld het aantal straatroven en overvallen - na een daling van 20% - nog verder terugbrengen, terwijl enkele criminele families al jarenlang ongemoeid hun gang kunnen gaan?

5.2.2 Kwetsbaarheden

Het driehoeksoverleg krijgt bij het streven naar lokaal maatwerk ook te maken met blokkades of problemen. Het is daarbij onder meer de vraag hoe sterk interne lijnen binnen de politie zijn in relatie tot externe lokale invloed op het functioneren van de politie. Voorts blijken niet alle

gemeenten of burgemeesters een even scherp beeld te hebben van de interne organisatie van de politie en van de consequenties die dit heeft voor het driehoeksoverleg. We beschrijven de volgende kwetsbaarheden:

- a. 'Blauw' denken in meetbare targets
- b. Gezagsuitoefening vanuit het artikel 19-overleg
- c. Justitiële terughoudendheid
- d1. Geen driehoek op districtsniveau: risico van onderbenutte opsporingskansen en van politisering van het politiemanagement
- d2. Geen driehoek op basisteam-niveau: risico van lokale onthechting
- e. Autonome monodisciplinaire stuurploegen: spanning met art. 13 Politiewet 2012
- f. RIEC's: een wisselend beeld

Ad a.) 'Blauw' denken in meetbare targets

Er bestaat onder respondenten bezorgdheid over de neiging van een categorie politiefunctionarissen om in het denken en handelen landelijke prioriteiten, targets en daarbij geboekte successen centraal te stellen in hun handelen, denken en externe presentatie. Die bezorgdheid treffen we aan bij bestuurlijke respondenten, maar ook onder politiemensen.

De landelijke prioriteiten zijn niet zo snel op zich het probleem, want die hebben in bijna elk district of basisteam wel een behoorlijke of stevige mate van relevantie. Het probleem schuilt in mogelijke fixatie op bepaalde prioriteiten en op de weergave daarvan in politiecijfers. De daling van onder meer straatroof, woninginbraak en overvallen kan bijvoorbeeld zo centraal staan dat dit kan leiden tot gedeeltelijke veronachtzaming van andere lokale misdaadproblemen. Vooral misdadvormen die niet snel leiden tot aangiften of meldingen – en daarmee minder of nauwelijks tot uitdrukking komen in politieregistraties - kunnen minder prioriteit krijgen dan gerechtvaardigd lijkt op basis van lokale kennis. Hierbij valt te denken aan drugscriminaliteit, vastgoedfraude, witwassen, uitbuiting, illegale gokpraktijken of fraude met uitkeringen. Politiebeleid is en blijft een kwestie van prioriteiten stellen, maar het komt er op neer dat een categorie politiemensen volgens respondenten te snel kiest voor prioriteiten waarop zij intern het meest worden afgerekend.

Als misdaadproblemen niet worden geregistreerd door de politie, dan is het lastig voor gezagsdragers, ambtenaren en politiemensen om ze met succes te agenderen. Lage registraties in politiestructuren kunnen mogelijk echter worden verklaard door het gevoerde politiebeleid: wat geen prioriteit krijgt, komt mondjesmaat via aanhoudingen of controles in het systeem. Als er bijvoorbeeld weinig hennepkwekerijen worden aangetroffen in een basisteam of district, dan kan dit komen doordat de politie er weinig of geen werk van maakt. Dit kan gepast zijn, omdat het inderdaad weinig voorkomt. Het kan ook juist leiden tot een geringe pakkans waar hennepkwekers op grote schaal gebruik van maken.

Ad b.) Gezagsuitoefening vanuit het artikel 19-overleg

Burgemeesters ondervinden gezags-beïnvloeding door het zogenoemde artikel 19 overleg. Landelijke prioriteiten, of daarvan afgeleide speerpunten, worden opgelegd en met tal van rapporten (zoals 'Sitrap's') en opdrachten ondersteund. Er wordt gewezen op de aanpak van Outlaw Motorgangs (OMG's), van woninginbraken en van objectbewaking vanwege terreurdreiging. Daarbij wordt volgens bestuurlijke respondenten soms het vermogen van regio's en districten om dit soort

veiligheidsvraagstukken op waarde te schatten, en gepast in te voeren, onderschat. Politiechefs en – analisten gaan aan de slag en in de politielijn worden opdrachten uitgezet, zonder afdoende politiek-bestuurlijke consultatie op het niveau van regio of district. Dit roept irritatie op, zeker als een prioriteit regionaal niet zo zwaar weegt of juist wel, waardoor er al beleidstrajecten lopen.

Een burgemeester kon bijvoorbeeld niets met erg algemene analyses van OMG's en zorgde voor een zorgvuldige vernietiging van de als zeer vertrouwelijk bestempelde (en door een motorrijder speciaal en met spoed bezorgde) Sitraps over OMG's. In die regio was dit een bescheiden probleem dat bovendien zojuist scherp in beeld was gebracht.

Een categorie burgemeesters is verbaasd en bezorgd over de bijna autonome politieke processen die in gang gezet kunnen worden bij dit soort prioriteiten die in "Den Haag" gevoelig liggen, maar regionaal zo hun eigen verschijningsvorm hebben en een daar op toegesneden aanpak vergen. Ze zien liever meer regionale opsporingscapaciteit of (meer) landelijke financiering van RIEC's, zodat er voldoende regionale en districtelijke slagkracht bestaat om misdadervormen aan te pakken.

Ad c.) Justitiële terughoudendheid

De reductie van het aantal gezagsdriehoeken door het hele land heen (sinds de trend van deconcentratie sinds ongeveer 2005) leidt ertoe dat de overlegdrukte in het politiebestedel is afgenomen. Dit is vooral welkomme verlichting voor het OM, dat van de driehoekspartners beschikt over de minste organisatorische armslag voor beleidsoverleg. Toch blijkt de overleglast te knellen bij het OM. De twee andere partners hebben de nodige kritiek op het 'politieke gevoel' van het OM, bijvoorbeeld haar beperkte bereidheid om lokaal wat andere prioriteiten te stellen dan bij misdaadbesteding te doen gebruikelijk is. Het OM is terughoudend om bestuurlijke of maatschappelijke criteria een rol te laten spelen bij de besluitvorming over (het starten van) strafrechtelijke onderzoeken. Daar staat tegenover dat magistraten beschikken over juridische kennis, soms ook het voordeel hebben dat ze geen "politieke ballast" met zich meedragen en – naar eigen zeggen – oog hebben voor de lokale impact van georganiseerde misdaad. Gemeenten zouden dit laatste graag vaker terugzien in het type strafrechtelijk onderzoek dat wordt gestart.

Respondenten signaleren ook dat het OM in sommige opzichten - bij de besluitvorming over intensieve strafrechtelijke onderzoeken - haar kaarten zet op de klassieke stuurploeg, met louter politie en OM aan tafel. Met de consequentie dat het OM buiten de driehoek om stuurt en zich mede daarom terughoudend opstelt in driehoeksoverleg.

Hiernaast wijzen respondenten op vernieuwing. Een categorie officieren en recherchechefs is bereid met strafrechtelijk onderzoek te investeren in integrale trajecten, zogenoemd 'netwerkend opsporen'. Strafrechtelijke inspanningen leiden dan niet (alleen) tot aanhoudingen en gevangenisstraffen, maar bijvoorbeeld (ook) tot fiscale sancties, boetes vanwege misstanden in woningen of verscherpte gemeentelijke handhaving.

Ad d1.) Geen driehoek op districtsniveau: risico van onderbenutte opsporingskansen en van politisering van het politiemanager

Indien er geen driehoeksoverleg wordt gevoerd op districtsniveau, zoals in Oost-Brabant en Noord-Nederland, wringt dit met ambities op het niveau van het politiedistrict. Op districtsniveau heeft de politie namelijk de recherche en flexibele capaciteit gepositioneerd. Het is of lijkt daarmee het meest

geëigende niveau om in driehoeksoverleg gestalte te geven aan de integrale aanpak van georganiseerde misdaad en aan besluitvorming over capaciteits-claims die het niveau van het basisteam overstijgen. In eenheden waar het driehoeksoverleg ontbreekt op districtsniveau, of waar het zwaartepunt sterk ligt op basisteamniveau, bestaat het risico dat de politie wordt gedwongen intern politiek-bestuurlijk relevante besluiten te nemen over de politie-inzet. Politiek-bestuurlijke besluiten over de politie dreigen dan te worden omgevormd tot politiemangement. Ook neemt de kans toe dat het politiebesteding op basisteamniveau sterk gericht blijft op lokaal veiligheidsbeleid, met de nadruk op openbare orde en aangiftecriminaliteit.

In Oost-Brabant is een interessante en regionaal gewaarde tussenvorm gevonden bij de aanpak van georganiseerde misdaad, in die zin dat de stuurploeg van het RIEC de driehoeken op basisteamniveau stimuleert, ondersteunt en adviseert bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Hierbij moet wel worden bedacht dat deze regio een relatief sterk ontwikkeld RIEC kent.

In Noord-Nederland laten de twee genoemde kwetsbaarheden zich voelen. Door de combinatie van een groot oppervlakte van de plattelands-teams en juist bescheiden politiecapaciteit, kunnen besluiten over de inzet van de politie besluitvorming op districtsniveau vergen, maar dan dus zonder het bevoegd gezag aan de overlegtafel. Het RIEC telt hier minder medewerkers dan in Brabant en Zeeland, waardoor burgemeesters bij wensen ten aanzien van misdaadbestrijding al snel een beroep zullen moeten doen op de districtsrecherche. Dit kan in het gekozen overlegmodel via de chef van het basisteam of de gebiedsofficier van justitie, die deze wensen vervolgens inbrengen op districtsniveau. Dit brengt burgemeesters in een afhankelijkheidspositie bij het vervullen van een wettelijke taak, namelijk het maken van afspraken over criminaliteitsbestrijding (art. 13).

Ad d2.) Geen driehoek op basisteam-niveau: risico van lokale onthechting

Bijna alleen in grootstedelijke gemeenten wordt gemeentelijk driehoeksoverleg gevoerd. Burgemeesters maken weinig gebruik van de wettelijke mogelijkheid om gemeentelijk driehoeksoverleg te voeren, desnoods één keer per jaar. Ze zijn tevreden met de toezegging dat er een gemeentelijke driehoek wordt belegd als de omstandigheden daar om vragen.

Als er louter driehoeksoverleg is op bovengemeentelijk niveau, met in dat gebied middelgrote gemeenten met forse onveiligheid, dan rijst de vraag of dat geen omstandigheden zijn die vragen om tenminste één gemeentelijke driehoek per jaar. Mogelijk gekoppeld aan een politiedebat in de gemeenteraad. De relevantie van die vraag lijkt groter in stedelijke eenheden met louter driehoeksoverleg op districtsniveau, zoals in Rotterdam. Het valt op dat in dergelijke gemeenten burgemeesters of gemeenteraadsleden zo'n overleg en debat zelden afdwingen. We troffen gemeentelijk driehoeksoverleg wel aan in Emmen, in de vorm van een regulier overleg, met daarnaast een basisteamdriehoek. In Schiedam werd een incidentele gemeentelijke driehoek voorbereid.

Evengoed zouden gemeentelijke politiek-bestuurlijke zorgen over de lokale beschikbaarheid van de politie aanleiding kunnen zijn voor zo'n jaarlijks gemeentelijk driehoeksoverleg en politiek debat. Er bestaan in tal van gemeenten politiek-maatschappelijke vragen of onvrede over de lokale onveiligheid of over de lokale beschikbaarheid of prestaties van de politie. Die onvrede bestond

immers reeds voor de nationalisatie (zie hoofdstuk 2) en dreigt nu op (forse) afstand te blijven van het driehoeksoverleg.¹¹

Ad e.) Autonome monodisciplinaire stuurploegen: spanning met art. 13 Politiewet 2012

Artikel 13 van de Politiewet 2012 stelt dat er in het driehoeksoverleg afspraken dienen te worden gemaakt over de lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding. De effectiviteit van de bestuurlijke invloedsuitoefening op de criminaliteitsbestrijding kan worden bedreigd door klassieke stuurploegen op districtsniveau, waarin politie en justitie beslissen over het opstarten van (tijdrovende) strafrechtelijke onderzoeken. Die besluiten leggen een beslag op opsporingscapaciteit van de politie en beperken daarmee de ruimte voor het bevoegd gezag in de driehoek voor strafrechtelijke of integrale criminaliteitsbestrijding (vgl. Rob, 2014). Dit kan worden opgevangen door een sterke bestuurlijke positiebepaling in de driehoek, mogelijk mede gebaseerd op een sterke relatie met de regionale integrale stuurploeg van het RIEC (vgl. Oost-Brabant). Of door bestuurlijke participatie in een stuurploeg op districtsniveau, zoals in West-Brabant. Wat optimaal is, valt op basis van ons onderzoek niet te zeggen.

Ad f.) RIEC's: een wisselend beeld

De zogenoemde RIEC's en de daaraan verbonden stuurploegen functioneren als aanjager van de integrale aanpak van georganiseerde misdaad. Hiermee wordt vooruitgang geboekt, maar de beschikbare capaciteit van de RIEC's wisselt door het land heen sterk. In sommige eenheden heeft het RIEC vooral bijgedragen aan het vergroten van de bestuurlijke alertheid op georganiseerde misdaad, maar staan de fenomeenanalyses en de integrale (casusgerichte) aanpak in menig opzicht in de kinderschoenen. Dat betekent dat een gezagsdriehoek in die eenheden minder mogelijkheden heeft om signalen van georganiseerde misdaad om te zetten in integrale trajecten.

5.2.3 Gemeenteraden: steun, afstand en zorg

Uit een reeks onderzoeken blijkt dat de politieke verantwoording door de politie over beheerskwesties pover was onder de Politiewet 1993 (zie bijvoorbeeld Terpstra, 2002; Huberts e.a., 2004). Rosenthal (2007) noemt het een probleem op zich dat veel raadsleden zich lijken neer te leggen bij hun geringe invloed op het functioneren van de politie.

Burgemeesters benadrukken dat ze veiligheidsplannen en lokale prioriteiten met hun gemeenteraad bespreken. Er bestaat politieke steun voor die plannen en prioriteiten. Toch bewaren veel raadsleden afstand tot (het debat over) nationale politie. Dit komt onder meer doordat het raadsdebat voor een belangrijk deel gaat over onveiligheid en over het veiligheidsbeleid, en slechts deels specifiek over het optreden en functioneren van de politie. Er wordt met andere woorden intensiever politieke verantwoording afgelegd over het veiligheidsbeleid van de burgemeester dan over het functioneren van de politie, al wordt het beleidsplan behandeld en zijn incidenten of zorgpunten aanleiding tot politieke vragen. Hierbij lijken gemeenteraadsleden vaak tevreden over het lokale veiligheidsbeleid, mede vanwege de vaak verbeterde openbare orde of vanwege dalende misdaadcijfers. Het politieke debat is vandaag de dag ook veel sterker gericht op de decentralisatie

¹¹ In de gemeente Rotterdam bestaat een interessante en sterk lokale variant op het politieke debat, omdat de leden van de driehoek in Rotterdamse buurten op georganiseerde avonden in direct debat treden met bewoners en ondernemers.

van de zorg. Zorg lijkt op dit moment in de lokale politiek belangrijker dan veiligheid. Tevredenheid over de veiligheidstrend en over het veiligheidsbeleid van de burgemeester kan ook leiden tot minder politieke scherpte ten aanzien van de lokale prestaties van de politie. Een categorie raadsleden stelt wel kritische vragen in raad en media, onder meer over de huisvesting, over de aanrijtijden en over de lokale beschikbaarheid van wijkagenten. Dit stimuleert burgemeesters om alert te zijn in het lopende debat over de huisvesting en beschikbaarheid van de politie.¹²

5.3 Lokaal politiewerk en veiligheidsbeleid

5.3.1 Kansen

Het driehoeksoverleg krijgt gestalte op grootstedelijk of bovengemeentelijk niveau. Het is interessant om te bezien hoe respondenten de balans opmaken ten aanzien van het lokale politiewerk, dus op het niveau van wijken, buurten of kleine gemeenten. Respondenten wijzen op de volgende kansen:

- a. Een evenwichtige politiestijl
- b. De landelijke positionering van wijkagenten
- c. Een lokaal netwerk van veiligheidsprofessionals
- d. Een landelijk netwerk van veiligheidshuizen

Ad a.) Een evenwichtige politiestijl

Het streven naar vermaatschappelijking van de politie heeft geresulteerd in een politiestijl die op lokaal niveau doorgaans wordt gewaardeerd door burgemeesters en raadsleden (zie over raadsleden Van der Torre-Eilert e.a., 2010). Het is een kenmerk van de Nederlandse politie dat ze in sterke relatie met organisaties en samenleving tracht de orde op een herkenbare manier te handhaven (vgl. Adang e.a., 2010). Ze signaleert problemen, ziet oplossingsrichtingen, treft preventieve maatregelen en probeert vroegtijdig te waarschuwen of in te grijpen. Zo worden (ook potentieel grote) bedreigingen voor de orde 'klein' gehouden.

Ad b.) De landelijke positionering van wijkagenten

De Nederlandse politie heeft in de afgelopen decennia geïnvesteerd in basispolitiewerk, in het bijzonder in wijkagenten (Gooren e.a., 2013; Van Os e.a., 2013). Anno 2015 geldt de norm dat er tenminste één wijkagent is op 5.000 inwoners. Dit bouwt voort op de inspanning van de politie in het afgelopen decennium om door het hele land heen wijkagenten te positioneren. Er zijn gespecialiseerde opleidingen ontwikkeld en er is gezocht naar een goede schaal en taakafbakening van wijkagenten.

Burgemeesters zijn vaak tevreden over het persoonlijk functioneren wijkagenten. Die tevredenheid is gebaseerd op enkele belangrijke casus of dossiers waarop ze een rol spelen. Maar ook op de beschikbaarheid van een politiefunctionaris met een lokale positie en met lokale kennis. Tevredenheid over de wijkagent is echter niet gegarandeerd (zie kwetsbaarheden) en het is ook niet hetzelfde als tevredenheid over de beschikbaarheid en prestaties van 'de politie'.

¹² In onze reeks onderzoeken naar de lokale positie van de politie zullen we ons bij vervolgonderzoek mede baseren op onderzoek onder raadsleden.

Ad c.) Een lokaal netwerk van veiligheidsprofessionals

Op lokaal niveau is het aantal veiligheidsprofessionals - de politie niet meegerekend – fors gegroeid sinds 1993. Dat heeft geresulteerd in meer en betere *street-level* partners van de basispolitie. Het versterkt de effecten van basispolitiemensen die ‘netwerkend’ lokaal zoeken naar een passende reactie op veiligheidsproblemen. Het driehoeksoverleg heeft deze ontwikkeling gestimuleerd en profiteert ervan bij het uitzetten van opdrachten.

De opbouw van een lokaal operationeel veiligheidsnetwerk is nog het meest zichtbaar in de opkomst van de “hedendaagse gemeentepolitie” of het gemeentelijk blauw. Hiermee wordt bedoeld dat gemeenten gespecialiseerde capaciteit organiseren voor gemeentelijk toezicht, bijzondere opsporing en handhaving. Grote gemeenten organiseren dit zelf, andere gemeenten soms gezamenlijk en in kleine gemeenten kunnen één of enkele BOA’s reeds verschil maken. Er wordt gewerkt aan kwaliteitsontwikkeling en onderwijs. Sommige BOA’s zijn HBO-geschoold en gemeentelijke handhavers kunnen een hogere opleiding hebben genoten dan politieursveillantanten (vgl. Bervoets, 2013). Het gemeentelijk blauw verzet meer en meer werk en verzamelt ook informatie over onveiligheid: van kleine overlastproblemen tot aan signalen die wijzen op georganiseerde misdaad.

Naast het gemeentelijk blauw zijn er nog veel meer ambtenaren of functionarissen voor wie veiligheid of leefbaarheid een professie is geworden, zoals (zakelijke) jongerenwerkers, straatcoaches, gezinscoaches, stadsmariniers, buurtbemiddelaars of huismeesters. Er worden ook private beveiligers ingehuurd door het lokaal bestuur of door particuliere bedrijven. Bijvoorbeeld bij pieken in het werkaanbod (vakantieseizoen; horeca-avonden) of vanwege vergunningsvoorwaarden ten aanzien van evenementen.

De groei van het aantal lokaal actieve veiligheidsprofessionals heeft het netwerk van de lokale politie versterkt en heeft zo een gunstig effect op de lokale politieprestaties. In dit netwerk kunnen werkzaamheden worden afgestemd. Daardoor ontstaat er voor de politie (wijkagenten) ruimte om kleine ordeproblemen aan anderen over te laten en zich te richten op typische politietaken, waarbij exclusieve kwaliteiten en bevoegdheden van politiemensen belangrijk zijn.

Deelnemers aan het driehoeksoverleg zien het als een belangrijke taak om toe te zien op de kwaliteit en slagkracht van lokale veiligheidsnetwerken. Het gaat daarbij voor de driehoek of voor de burgemeester meer om het managen, positioneren en aanjagen van dergelijke netwerken dan om besluitvorming.

Veel respondenten zijn op hoofdlijnen tevreden over de kwaliteit en prestaties van de lokale netwerken, mede omdat die helpen om optimaal te profiteren van de lokale aanwezigheid van een klein aantal vaste politiemensen. Het vragen om ‘meer blauw op straat’ door burgemeesters heeft – *mits* de politiecapaciteit niet onder een subjectief ingeschatte ondergrens komt - plaats gemaakt voor het organiseren van een integraal lokaal veiligheidsnetwerk dat op haar taak is berekend.

Ad d.) Een landelijk netwerk van veiligheidshuizen

Er is een landelijk dekkend netwerk van meer dan veertig veiligheidshuizen opgebouwd. Ze richten zich op complexe veiligheidsvraagstukken. Dit gebeurt niet door deze problemen beleidsmatig te benaderen, maar op het niveau van (persoonlijke) casussen en het concrete overleg daarover. Verschillende partijen werken samen om zorg, handhaving en veiligheidsbeleid met elkaar te verbinden. Naast de driehoekspartners gaat het onder meer om de Raad voor de Kinderbescherming,

Halt, reclassering, jeugdzorg en de (geestelijke) gezondheidsdiensten. Door deze voorziening kunnen lokale netwerken – met een belangrijke rol voor gemeentebambtenaren en politiemensen – personen agenderen voor een gerichte aanpak in multidisciplinair casusoverleg. Het driehoeksoverleg hecht belang aan deze optie en waakt over de lokale betekenis van het casusoverleg. Dit laatste is nodig omdat ook dit overleg vaak is gedeconcentreerd.

5.3.2 Kwetsbaarheden

Respondenten stellen vast dat er in de afgelopen decennia veel vooruitgang is geboekt bij het opbouwen van een lokaal veiligheidsnetwerk. Hoewel de balans positief uitvalt, signaleren respondenten ook kwetsbaarheden. Die hebben onder meer te maken met de lokale beschikbaarheid van de politie, met de wisselende kwaliteiten van politiemensen en met bezuinigingen die sinds enkele jaren worden doorgevoerd. Het betreft:

- a. Kwetsbare gemeentelijke OOV-functie
- b. Zorgen over de ondergrens van de lokale beschikbaarheid van de politie
- c. Wisselende (oordelen over de) kwaliteiten van lokale politiefunctionarissen
- d. Bezuinigingen in het lokale veiligheidsnetwerk

Ad a.) Kwetsbare gemeentelijke OOV-functie

Er is een aanzienlijke categorie kleinere en middelgrote gemeenten waar één of hooguit enkele OOV-ambtenaren werken. Ze hebben bovendien niet alleen politiebeleid en sociaal veiligheidsbeleid in hun portefeuille, maar ook fysieke veiligheid. De opgebouwde bovengemeentelijke overlegvormen van OOV-ambtenaren zijn voor hen een kwalitatieve verbetering. Het biedt kansen om lokale problemen te agenderen, maar het is ook een extra tijdsbesteding. In welke mate dit een knelpunt wordt, hangt af van tal van zaken, zoals: de bestuurlijke steun voor de OOV-ambtenaar en de mate waarin veiligheid een aspect is dat volle aandacht krijgt van gemeentelijke diensten en ambtenaren, voor wie geldt dat veiligheid geen hoofdtaak is (zoals vergunningverleners en ambtenaren met bijvoorbeeld welzijns- of jeugdtaken).

Het is hoe dan ook een kwetsbaarheid als de beleidsmatige samenwerking tussen gemeente en politie in veel opzichten afhangt van de kwaliteiten van één of enkele gemeentebambtenaren. Een matig ontwikkelde gemeentelijke veiligheidsfunctie heeft nadelige gevolgen voor de lokale politieprestaties. Immers, lokale politiemensen zijn bij de aanpak van veel veiligheidsproblemen aangewezen op samenwerkingsrelaties waarin deze ambtenaren een spilfunctie vervullen.

Ad b.) Zorgen over de ondergrens van de lokale beschikbaarheid van de politie

Op het niveau van basisteam of district bestaat er onder veel leden van driehoeken in abstracto overeenstemming over een visie op politie. Die luidt op hoofdlijnen dat de politie op lokaal niveau werkzaamheden heeft overgedragen aan gemeenten, particuliere bedrijven en burgers, zodat de politie haar lokale formatie af kan stemmen op kerntaken (zoals noodhulp, aanspreekbaarheid en beschikbaarheid) en reservecapaciteit kan organiseren op het niveau van basisteam of district. Die taakafbakening en –verdeling heeft zich in de afgelopen twintig jaar voltrokken en betekent dat er op lokaal niveau (kleine gemeenten, wijken, dorpen) beduidend minder vaste agenten en politiebureaus of -posten beschikbaar zijn dan in 1993.

Het is de vraag of de lokale beschikbaarheid en prestaties van de politie boven de

bestuurlijke ondergrens blijven. Er is in 2010 stevige kritiek wat dit betreft in kleine en middelgrote gemeenten: politiek én onder politiemensen die in kleine gemeenten werken (zie Van der Torre-Eilert e.a., 2011). Burgemeesters waken over de ondergrens. Zij uiten aan de overlegtafel bedenkingen. Ze voeren debat over bijvoorbeeld de inzet van wijkagenten of over de aanwezigheid van een politiepost, maar ze uiten extern doorgaans geen harde kritiek. Respondenten vragen zich ook af hoe effectief de “lokale wijkagenten” nog samen zullen werken met hun politiecollega’s in de basisteams. Vooral vanwege de forse schaal van die teams en vanwege fysieke afstanden tussen ‘wijk’ en ‘politiebureau’. Tijdens onze interviewronde wordt dit debat over de ondergrens gevoerd: deels in de media.¹³ Zie paragraaf 5.5.

Ad c.) Wisselende (oordelen over de) kwaliteiten van lokale politiefunctionarissen

Er bestaat vaak waardering in het lokaal bestuur voor de kwaliteiten van lokaal actieve politiemensen (zie over raadsleden: Van der Torre-Eilert e.a., 2010). Dat neemt niet weg dat de netwerk-kwaliteit van politiemensen ook (soms stevige) kritiek oproept bij gemeenten. Die kritiek heeft in de *eerste plaats* betrekking op de neiging van politiemensen om hun taakdomein af te bakenen en anderen te activeren tot maatregelen: “daar gaan wij niet over, dat is voor de gemeente” (vgl. Bervoets e.a., 2009b).

In de *tweede plaats* roept het binnen het lokaal bestuur irritatie op als politiemensen vervolgens misdaadproblemen, die zonneklaar een kerntaak van de politie zijn, negeren of onderschatten. Er wordt in dat verband wel gesproken over “ontwijkagenten”: wijkagenten die misdaadproblemen in hun wijk niet onder ogen wensen te zien, klaarblijkelijk om het zich zelf gemakkelijk te maken.

Een voorbeeld is dat de politie het aantal criminele jeugdgroepen op nul inschat, terwijl gemeenteambtenaren beschikken over veel geloofwaardige ‘zachte’ informatie over lokale jeugdcriminelen. Of een gemeente brengt criminele families in beeld die veel geld verdienen met drugs, maar de basispolitie vreest overvraging en werkt niet (van harte) mee om het beeld aan te vullen of om opsporingsinspanningen te starten. Of een wijkagent zegt simpelweg dat er geen problemen zijn in een buurt, terwijl onderzoekers en buurtbewoners harde informatie over misdaad op tafel leggen. Een ander voorbeeld betreft een uitvoerende politiefunctionaris en een gemeenteambtenaar die samen een tekening hadden gemaakt van een crimineel (familie-)netwerk. Toen een recherche-chef die tekening aan de muur zag hangen, moest deze worden verwijderd, omdat er in het basisteam geen ruimte zou zijn om dergelijke misdaad te onderzoeken. Dit zijn indicaties van een op onderdelen ontoereikende informatiecultuur bij de politie. Zie paragraaf 5.4.

Ad d.) Bezuinigingen in het lokale veiligheidsnetwerk

De lokale veiligheidsnetwerken zijn in de afgelopen twee decennia sterk gegroeid. Veiligheid werd een professe voor tal van functionarissen op lokaal niveau. Jarenlang werd, ook bij tegenslagen op onderdelen, vooruitgang geboekt. Vandaag de dag zijn er aanwijzingen dat er knelpunten ontstaan vanwege bezuinigingen. Het betreft onder meer bezuinigingen van corporaties en bij de geestelijke gezondheidszorg. Ook gemeenten twijfelen over contractverlenging van toezichthouders of van

¹³ Zie bijvoorbeeld: ‘Aangifte in het gemeentehuis’, Dagblad van het Noorden, 24 april 2015; ‘Ernstige zorgen bij GB de Wolden over sluiten politiebureaus’, RTV Drenthe, 1 maart 2015; ‘Agent komt straks nooit meer op tijd’, Algemeen Dagblad, 24 april 2015; ‘Sluiting politiebureau Koudum baart VVD Súdwest-Fryslân zorgen, Bolswards Nieuwsblad, 17 januari 2015.

ingehuurde beveiligers. De consequentie lijkt te zijn dat meer veiligheidsproblemen (van burenruzies tot aan overlast van verwarde personen) weer eerder en vaker bij de lokale politie terechtkomen. De dominante politievisie (meer politie op bovenlokaal niveau; minder lokale politietaken vanwege de inzet en kwaliteiten van andere veiligheidsprofessionals) voorziet echter tot op zekere hoogte in lokale politiecapaciteit om dergelijke dynamiek – in de vorm van meer politiewerk – op te vangen. De veiligheidsproblemen komen dan bij de gemeente terecht en soms rechtstreeks bij de burgemeester. Het roept de vraag op in welke mate de politie een lokale basisvoorziening behoort te zijn die in het leven is geroepen om gaten te dichten die maatschappelijk en bij andere instanties ontstaan. Zie paragraaf 5.5.

5.4 Informatie

5.4.1 Kansen

Informatie over onveiligheid is een voorwaarde bij het vormen van lokaal politie- en veiligheidsbeleid. Twee gunstige ontwikkelingen springen in het oog, namelijk de toegenomen informatie van gemeenten en de opkomst van lokaal getinte analyses van criminaliteit en overlast:

- a. Gemeentelijke informatie over onveiligheid
- b. Lokale analyses van criminaliteit en overlast

Ad a.) Gemeentelijke informatie over onveiligheid

Bij de opbouw van het gemeentelijke veiligheidsbeleid speelt het inrichten van een bestuurlijke informatiehuishouding over (on)veiligheid een belangrijke rol. Deze informatie kan vervolgens door burgemeesters en door ambtenaren worden benut bij het sturen van het lokale politiewerk en van het lokale veiligheidsnetwerk.

Gemeenten realiseren zich in toenemende mate dat ze over veel informatie beschikken over veiligheid: van overlast (via wijkmanagers of projectleiders jeugdoverlast) tot aan georganiseerde misdaad. Die informatie is verspreid over gemeenteambtenaren met een binnendienst (GBA, sociale dienst, vergunningen) en met buitendienst, zoals toezichthouders, handhavers en controleurs. Grote gemeenten brengen de informatie methodisch bij elkaar, door middel van werkoverleggen, informatiespecialisten of periodieke metingen. Kleinere gemeenten kennen niet zo'n georganiseerde informatiestroom, maar beschikken over een eigensoortige informatievoorziening. Eén of enkele BOA's kunnen veel informatie bijeenbrengen en vergunningsmedewerkers signaleren verdachte aanvragen. Veel gemeenteambtenaren weten ook veel over hun gemeente, omdat ze er wonen.

Gemeenten en burgemeesters weten steeds meer over de lokale veiligheidssituatie. Ze benutten dit bij het sturen van de politie in de driehoek of in bilateraal politieoverleg. Het legt een basis voor (kritische) bestuurlijke vragen over de politie-inzet of over politie-informatie en het stimuleert de invloedsoefening op de politie. Het vergroot ook de kans op spanningen of conflicten tussen lokaal bestuur en politie (zie Tops e.a., 2010; Bervoets e.a., 2009b).

Ad b.) Lokale analyses van criminaliteit en overlast

Er is een trend om politie- en veiligheidsbeleid niet vast te stellen op grond van louter (politie-)cijfers en landelijke of regionale prioriteiten, maar ook op basis van lokale analyses van criminaliteit en

overlast. Hierin wordt onder meer voorzien door de zogenoemde Gebiedsscan Criminaliteit en Overlast (kortweg: gebiedsscan) en meer specifiek ten aanzien van georganiseerde misdaad door Bestuurlijke Criminaliteitsbeeldanalyses (BCBA's) of Ondermijningsbeelden.

De gebiedsscan wordt uitgevoerd door de politie. Het koppelt idealiter systeemkennis (over de aard en omvang van de misdaad en over daders) aan straatinformatie van politiemensen die in de wijken werken, noodhulp leveren en recherchewerk verrichten (Beke e.a., 2009). De resultaten worden besproken met burgemeesters, gemeenteambtenaren en in het driehoeksoverleg ten behoeve van de vorming en beoordeling van politie- en veiligheidsbeleid. De kwaliteit van gebiedsscans loopt uiteen en er is variatie in de uitvoering. Dat neemt niet weg dat er tevredenheid bestaat over de basisgedachte: door achter de cijfers te kijken en door straatinformatie te benutten, krijgen het driehoeksoverleg en lokale netwerken kansen om maatwerk te realiseren.

Het lokaal bestuur vult de politieanalyses aan. Bij tevredenheid over de gebiedsscan op bescheiden schaal. Bij onvrede over de kwaliteit van zo'n scan, kan er een stevig debat ontstaan. Bijvoorbeeld als de gebiedsscan nauwelijks iets meldt over hennepsteelt, omdat er weinig plantages zijn geruimd. Terwijl de gemeente juist denkt dat dit zo'n groot lokaal probleem is omdat er zo weinig ruimingen zijn die worden gevolgd door een strafrechtelijk onderzoek. Maar ook dan wordt het debat met en over de politie gericht op de lokale veiligheidssituatie.

De BCBA's of Ondermijningsbeelden schetsen een beeld van de georganiseerde misdaad in een politiedistrict. Het wordt uitgevoerd door het RIEC in samenwerking met de vijfhoekpartners: politie, OM, gemeenten en Belastingdienst. Er wordt gezocht naar de meest geëigende werkwijze. De meeste overtuigingskracht en invloed lijken analyses te hebben die fenomeenanalyses verbinden met concrete informatie over personen, groepen, rechtspersonen en locaties. Deze informatie is in de praktijk een tweesnijdend zwaard. Het verbetert de besluitvorming over misdaadbestrijding en committeert het lokaal bestuur hier aan. En de mogelijkheden om de misdaadbestrijding af te stemmen op lokale situatie groeien. Het legt echter ook een ongemakkelijke realiteit bloot en het is voor politie en OM op zijn minst "wennen" dat burgemeesters en het RIEC op basis van degelijke informatie invloed uitoefenen op de inzet van justitiële politiecapaciteit.

5.4.2 Kwetsbaarheden

Naast de gunstige ontwikkelingen valt het op dat bestuurlijke en justitiële respondenten juist ten aanzien van de informatieverstrekking en analyses van de politie harde kritiek leveren. We beschrijven twee kwetsbaarheden:

- a. Politieanalyses met onvoldoende diepgang
- b. Informatiecultuur bij de politie: selectiviteit

Ad a.) Politieanalyses met onvoldoende diepgang

Respondenten uit het lokaal bestuur en van het OM signaleren dat er vaak heel wat valt aan te merken op de diepgang van de analyses die de politie maakt over de criminaliteit en overlast. Het gaat vaak meer om cijfers, dan om analyse. En het betreft geregeld eerder een voortgangsverslag over de inzet en over meetbare prestaties bij geldende prioriteiten, dan een analyse van de misdaad en overlast in een gebied (zie Van der Torre e.a., 2011b). Dergelijke analyses zijn niet goed geschikt voor strategievorming in een driehoeksoverleg, want die dient te zijn gebaseerd op een zo objectieve mogelijke en dus brede misdaadanalyse, gericht op de langere termijn. Dit is een klassiek perceptieverschil. Burgemeesters zijn gericht op termijnen van jaren, terwijl de politie de neiging

heeft overzichten te maken van beleidsgerichte inspanningen over een kortere periode. Het is een verschil tussen politiebesteding en (intern) politiemangement.

Ad b.) Informatiecultuur bij de politie: selectiviteit

Bestuur en justitie hebben op een wat dieper niveau bedenkingen bij de informatiecultuur van de politie. Die cultuur is niet altijd gericht op het leren kennen en begrijpen van de omgeving, om daar vervolgens het politiewerk op te baseren. De politie-informatie en -analyses worden gericht op meetbare grootheden en op geldende prioriteiten. Dit doet niet alleen afbreuk aan het inzicht in de lokale of regionale misdaad en overlast, maar er worden veiligheidsproblemen bewust of onbewust onderschat. Het leidt ertoe dat het moeilijker wordt dergelijke dossiers succesvol te agenderen.

Hierbij moet wel worden bedacht dat met name het lokaal bestuur op de wat langere termijn vaak tevreden is over de responsiviteit van de politie. In de stad Rotterdam werden signalen vanaf de werkvloer van politie én gemeente over de grote impact van drugsmisdaad aanvankelijk door de strategische top niet gehonoreerd met extra inzet. Sterker, er was tijdelijk zelfs minder capaciteit beschikbaar vanwege de topprioriteit voor woninginbraken. Maar na agendering en onderzoek door stadsmariniers, en een daarna uitgevoerde politie-analyse, levert de politie op dit dossier nu juist stevige inspanningen.

5.5 Politieorganisatie

5.5.1 Kansen

De interne reorganisatie van de politie is nog in volle gang. In twee kenmerken van de basisteams en districten i.o. zien respondenten kansen, namelijk:

- a. Bestuurlijk begrip voor deconcentratie en flexibilisering van de politieorganisatie
- b. De lokale betekenis van schaalvoordelen

Ad a.) Bestuurlijk begrip voor deconcentratie en flexibilisering van de politieorganisatie

Het functioneren van de nieuwe districten en basisteams valt lastig te beoordelen, omdat de reorganisatie nog in volle gang is. Het resulteert in een transitiefase met veranderingen en onduidelijkheid. Burgemeesters en officieren van justitie geven de politie ruimte en tijd om te reorganiseren, omdat het ze is te doen om de effecten op de langere termijn.

Het lokaal bestuur ziet duidelijke voordelen (zie hier onder de nadelen) in de organisatorische opzet van de Nationale Politie en in de schaalvergroting die reeds onder de Politiewet 1993 werd ingezet. Het gaat daarbij wél steeds om een balans tussen schaalvergroting en voldoende lokale politiestatistiek. Het gaat, anders gezegd, om een evenwichtige verdeling tussen aan de ene kant vaste lokale politiestatistiek en gegarandeerde voorzieningen (de wijkagenten; de wijkpolitie; een politiepost; aangiftemogelijkheden) en aan de andere kant flexibele politiestatistiek die kan worden ingezet als de omstandigheden daar om vragen.

Traditioneel wilden burgemeesters zoveel mogelijk vast 'eigen' politiepersoneel. Maar bij een sterk decentrale organisatorische inrichting wordt de politieorganisatie al snel overvraagd bij piekgebeurtenissen. Burgemeesters begrijpen dat de politie enige flexibele capaciteit beschikbaar dient te hebben op bovenlokaal niveau om te kunnen reageren op dynamiek in het werkaanbod. Of om 'ja' te kunnen verkopen aan burgemeesters die vragen om (tijdelijke) intensivering van politie-

inspanningen. Bijvoorbeeld bij de aanpak van een vrijplaats of bij onrust vanwege spanningen en conflicten tussen criminele groepen. Burgemeesters kijken vaak met tevredenheid terug op de kwaliteit en effecten van één of enkele piekspanningen die de politie in hun gemeente leverde. Ze zien vandaag de dag eerder de voordelen voor hún gemeente bij de aanpak van georganiseerde criminelen in een belendende gemeente. Burgemeesters zijn echter niet bereid elke prijs te betalen voor een flexibeler georganiseerde politie. Ze waken daarom over de ondergrens: zie de organisatorische kwetsbaarheden (sub-paragraaf 5.5.2).

Voor het OM is de flexibilisering van de politie-inzet een onrustig bezit. Aan de tafel van het driehoeksoverleg weten burgemeesters hun beleidswensen en opvattingen over de inzet van politiepersoneel eerder overtuigend en invloedrijk in te brengen bij politiechefs dan het OM.

Ad b.) De lokale betekenis van schaalvoordelen

De politie is een organisatie die bestuurlijk wordt gewaardeerd als ze haar vermogen laat zien om te reageren. Bijvoorbeeld *damage control* bij een acute gebeurtenis, tijdelijke extra inzet bij opgelopen spanningen of strafrechtelijk onderzoek. Hoewel er politiek-bestuurlijk (zeker in kleinere gemeenten) wordt getwijfeld aan de vraag over de lokale politiesterkte toereikend is of blijft, bestaat er waardering voor non-bureaucratisch handelen van de politie. Bij (dreigend) horecageweld, bij meldingen met prioriteit, bij allerlei kleine crises of bij de aanpak van een vrijplaats (bijvoorbeeld een camping of woonwagenkamp met veel criminele activiteiten), laat de politie geregeld of frequent zien er te 'staan'.

Politiechefs voelen aan dat ze bestuurlijk krediet verdienen als ze de schaalvoordelen van de politie benutten om op lokaal niveau te reageren op ernstige onveiligheid. Dit geldt ook voor het OM. Het OM participeert in tijdelijk gemeentelijk driehoeksoverleg als de omstandigheden daar om vragen, zoals een ernstig zedenmisdrijf of ernstige misdaad op een vrijplaats.

5.5.2 Kwetsbaarheden

Respondenten wijzen op vier kenmerken van de politieorganisatie-in-verandering die ongunstig doorwerken in het externe functioneren, namelijk:

- a. Reorganisatie: internalisatie
- b. Politie: een cultuur van ongenoegen
- c. De politie als basisvoorziening: zorgen over 'verzakelijking'
- d. "Arbeiderszelfbestuur": zorgen over het proces en de impact van benoemingsprocedures

Ad a.) Reorganisatie: internalisatie

De politie maakt een grote reorganisatie door. Burgemeesters en magistraten tonen tijdens ons veldwerk begrip dat dit tijdelijk de nodige ongunstige consequenties heeft voor het functioneren van de politieorganisatie. Er treedt internalisatie op vanwege onder meer herplaatsingen, functieherwaardering, sollicitatierondes en bezuinigingen.

Ad b.) Politie: een cultuur van ongenoegen

Naast tijdelijke reorganisatieperikelen lijkt er ook sprake van een tamelijke aanhoudende cultuur van ongenoegen onder politiemensen. Een categorie politiemensen werkt minder doelmatig dan zou moeten, toont niet het initiatief dat past bij de typische doenersmentaliteit die juist wordt verwacht

van de politie, of sluit zich af van informatie of initiatieven in hun politiek-maatschappelijke omgeving. In de literatuur komt dit al jaren aan bod bij beschrijvingen van de hang naar cynisme in de cultuur onder uitvoerende politiemensen (zie Van der Torre, 2014). Dit is in hoge mate een interne aangelegenheid, maar het sijpelt door in het externe functioneren van de politie en wordt zichtbaar voor respondenten.

Ad c.) De politie als basisvoorziening: zorgen over ‘verzakelijking’

Er bestaat bezorgdheid over de lokale beschikbaarheid van de politie. Dit wordt gevoed door het voornemen om per basisteam een volwaardig politiebureau in te richten, met daarnaast steunpunten: verspreid over het hele land ongeveer vierhonderd. In de komende tien jaar lijken er ongeveer tweehonderd politiebureaus te worden gesloten.

Dit voornemen leidt niet alleen tot nieuwe bezorgdheid, maar appelleert vooral op het platteland aan al langer bestaande zorgen over een trend die na 2000 is ingezet. Er werden op het platteland namelijk al eens 74 politiestations gesloten tussen 2004 en 2009 (De Pers, 26 augustus 2009). Deze terugtrekkende beweging ging en gaat juist daar gepaard met het wegtrekken van andere voorzieningen, zoals een bushalte, bibliotheek, basisschool of apotheek. Het ging ook gepaard met een afname van het aantal ‘vaste’ agenten. De reorganisatie van de politie in 1993 leidde namelijk tot een sterkteherverdeling die negatief uitpakte voor kleine en middelgrote gemeenten (Cachet e.a., 1994). Er is daarnaast capaciteit verschoven van basispolitie naar recherche- en concerdiensten (AEF, 2012).

De hedendaagse bezorgdheid heeft in abstracto te maken met de visie op de rol van de politie: een zakelijke visie tegenover een visie die de politie ziet als een basisvoorziening. In de zakelijke visie speelt de politie in op trends, waarbij de kantoorkaart afneemt en face-tot-face contacten deels plaatsmaken voor digitale werkprocessen: “Banken sluiten omdat bankieren via internet verloopt, bij buurtsupers is er minder aanloop. Bij de politie is dat net zo. Mensen doen veel vaker online aangifte, al 400.000 keer per jaar. Agenten werken vaker via internet, sociale media en op straat” (Henk van Essen geciteerd in ‘Service van de politie is straks beter dan nu’, Algemeen Dagblad, 15 december 2014). Volwaardige politiebureaus, met daarin veel diensten, processen en agenten, worden opgehangen aan de basisteams. Er komen daarnaast steunpunten, met een tijdelijke opening, dunne bezetting en (mogelijk een) optie om aangifte te doen. Gemeenten zouden ruimte beschikbaar kunnen stellen om aangifte te doen bij een agent die de politie ‘levert’, hetgeen overigens een al bestaande praktijk is in bepaalde gemeenten. Politieauto’s zouden, met behulp van digitale voorzieningen, een soort ‘rijdend kantoor’ worden. Een goede positionering van bureaus, posten en rondrijdende auto’s zou garanties moeten bieden voor de lokale beschikbaarheid van de politie, in het bijzonder bij aanrijtijden bij meldingen en bij *back up* voor collega-agenten.

In de visie waarin de politie wordt gezien als een publieke basisvoorziening wordt verwacht dat zij op lokaal niveau goede maatschappelijke en organisatorische contacten onderhoudt. Dat zij simpelweg weet wat op het niveau van een buurt, wijk, kleine gemeente, dorp of bedrijventerrein speelt. Dit gaat dus aanzienlijk verder dan meetbare beschikbaarheid bij meldingen of voor een aangifte. En verder dan politieprestaties die worden afgemeten op basis van bijvoorbeeld aangifte- of misdaadcijfers. Het gaat om een politie die er lokaal is en die uitzoekt wat de lokale situatie is. Een politie die een probleemlocatie of –gezin bezoekt, ook en misschien wel juist, als er geen meldingen zijn. De burgemeester van Losser: “Een belangrijk deel van het politiewerk is rondrijden, met mensen praten, investeren in contacten in de buurt. Het is belangrijk om die ogen en oren te hebben, zeker

omdat het aantal wietkwekerijen bij ons oprukt” (Geciteerd in ‘Agent komt straks nooit meer op tijd’, Algemeen Dagblad, 24 april 2015). Het resultaat is een politie die er is, ook als andere (semi-)publieke diensten zijn weggetrokken vanwege verzakelijking. Dit geeft burgers én agenten een veilig gevoel. Dit klinkt wellicht idealistisch, maar er schuilt logica in het realiseren van een blauwe basisvoorziening, want criminelen weten kleine gemeenten met een lage pakkans te vinden (bijvoorbeeld bij het verwerven van vastgoed, grond, campings of horeca) en agenten treden terughoudend op in dreigende situaties als ze weten dat de *back up* van collega’s lang op zich laat wachten (vgl. Van der Torre e.a., 2011c).

Respondenten zijn bezorgd over aanrijtijden (vooral op het platteland) en over de lokale beschikbaarheid en informatie van de politie, maar ook over de gevolgen van de huisvesting voor het surveillancepatroon. Vanwege briefings, lunches, vergaderingen en koffie wordt verwacht dat veel agenten zich vaker zullen ophouden op en rondom een volwaardig bureau dan elders in het gebied van een basisteam. Vooral in basisteams met een groot oppervlakte zal dit een factor kunnen zijn. Minder zichtbare of opvallend weinig politie kan leiden tot onveiligheidsgevoelens.

De politie is geen bedrijf en zou zich ook niet zo moeten gedragen. Respondenten zijn bepaald niet te spreken over analogieën met het bankwezen. De politie kan niet wegtrekken uit kleine gemeenten, zoals andere publieke of commerciële organisaties dat doen. Het wegtrekken van andere voorzieningen is eerder een argument om de politie juist wel op een gegarandeerd minimum te handhaven. Om die reden wordt de wijkagenten-norm (minimaal 1 op 5.000 inwoners) wel gewaardeerd, al bleek in hoofdstuk 4 dat respondenten deze norm allerm minst zaligmakend vinden.

De huisvestingsdiscussie is tijdens ons veldwerk in gang en nog lang niet achter de rug. Dat is in zekere zin ook de bedoeling, omdat de opgestelde brief onderhandelingskansen biedt, bijvoorbeeld over steunpunten op gemeentehuizen.¹⁴ De huisvestingsdiscussie zou wel eens scherp in beeld kunnen brengen in de komende jaren wat nu precies de visie is van burgemeesters op de politie en in hoeverre raadsleden worden gemotiveerd te waken over, en zo nodig te vechten voor, de ondergrens van de lokale politiezorg. Het zal ook de machtsverhoudingen in het politiebestedel in kaart brengen. Wat dat betreft is het veelzeggend dat de burgemeesters in Rotterdam hun oplossing hebben doorgedrukt, zonder de minste bereidheid water in de wijn te doen (zie hoofdstuk 3). Zij hebben wel het voordeel van een overwegend stedelijk gebied, waar de afstanden die dienen te worden overbrugd tijdens het politiewerk binnen de perken blijven. Bevredigende oplossingen lijken lastiger op het platteland. Het thema wordt vervolgd, ook vanwege de aandacht die journalisten en onderzoekers aan de dag zullen leggen.

Ad d.) “Arbeiderszelfbestuur”: zorgen over het proces en de impact van benoemingsprocedures

De Politiewet 2012 geeft burgemeesters instemmingsrecht bij de benoeming van de politiechef van een territoriaal onderdeel (art. 46). Bestuurlijke respondenten zijn vaak tevreden over de uitkomst van het benoemingsproces, in die zin dat er een chef wordt benoemd waarin vertrouwen wordt gesteld. Dat laat onverlet dat enkele respondenten harde kritiek leveren op het proces van benoemingen. De politie kan met een klein aantal kandidaten komen, soms zelfs één, waartegen ‘ja’ of ‘nee’ gezegd kan worden. Burgemeesters voelden zich in enkele gevallen gedwongen om machtspolitiek te bedrijven bij benoemingen. Dit had bovendien niet altijd het gewenste resultaat, bijvoorbeeld als de politie in een tweede ronde louter één kandidaat naar voren schoof: een

¹⁴ Brief van de minister van Veiligheid en Justitie over de dienstverlening van de politie d.d. 15 december 2014.

kandidaat die de eenheidsleiding wenste te benoemen, maar de burgemeester niet.

De bestuurlijke zorgen over de impact en achtergronden van de benoemingsprocedures gaan dieper dan de keuze voor de ene of de andere kandidaat. In de *eerste plaats* bestaat de vrees dat districtschefs of chefs van een basisteam geneigd zullen zijn – bij lastige keuzen tussen centraal en lokaal of tussen politietop en bestuur – eerder de centrale politielijn te volgen dan de lokale bestuurlijke. Omdat de interne ruggensteun voor een politiechef in het nationale politiebestedel belangrijker lijkt te zijn: belangrijker dan in het regionale bestel en belangrijker dan de steun van één of enkele burgemeesters.

In de *tweede plaats* bestaan er onder bestuurders zorgen en irritaties over de invloed die de vakbonden lijken te hebben op het personeelsbeleid van de politie. Die invloed zou hebben geleid tot procedures waarbij de invloed van burgemeesters op benoemingen van politiechefs is afgenomen. Een burgemeester spreekt van “arbeiderszelfbestuur”. Sommige burgemeesters vragen zich af wie meer invloed heeft op dit soort personele processen met politiek-bestuurlijke relevantie: het bevoegd gezag of de politievakbonden.

5.6 Afsluiting

Uit interviews blijkt dat respondenten (leden van het driehoeksoverleg) nog steeds overwegend tevreden zijn over politiebesteding en over lokaal politiewerk anno 2015. Maar, er bestaan ook zorgen en er wordt op onderdelen door een categorie respondenten stevige kritiek geleverd, onder meer op de vage ondergrens ten aanzien van de lokale aanwezigheid van politie én op risico's die schuilen in het benoemingsproces: politiechefs die van meet af aan meer lijken te zijn aangewezen op interne steun dan op politiek-bestuurlijk draagvlak. In hoofdstuk 6 zetten we de conclusies op een rij.

Hoofdstuk 6

Conclusies

6.1 Inleiding

We formuleren in dit hoofdstuk conclusies. We doen dit in drie paragrafen die antwoord geven op de onderzoeksvragen:

- Wat is volgens respondenten de stand van zaken bij het driehoeksoverleg in drie politie-eenheden en welke consequenties heeft dat voor de politiek-bestuurlijke inbedding en sturing van de politie? Zie paragraaf 6.2.
- Hoe oordelen respondenten over de relevantie en stand van zaken van verschillende criteria en aan welke criteria hechten ze waarde? Zie paragraaf 6.3.
- Hoe beoordelen respondenten de wijze waarop de politie op lokaal niveau gestalte geeft aan politiewerk en aan de samenwerking met het lokaal bestuur en met andere lokale partners? Zie paragraaf 6.4.

6.2 Politiebestuur

1. In het driehoeksoverleg op het niveau van district of basisteam wordt op (groot-)stedelijk of bovengemeentelijk niveau politiebestuur bedreven. Landelijke beleidsdoelstellingen worden vertaald naar de lokale omstandigheden (gelokaliseerd), er worden op bescheiden schaal enkele lokale politieprioriteiten aan toegevoegd, politie- en veiligheidsbeleid worden aan elkaar geknoopt en multidisciplinaire ambtelijke netwerken worden aangestuurd. Daarbij worden brede opdrachten geformuleerd, ambtelijke voorstellen bekrachtigd en evaluaties uitgevoerd. Dit politiebestuur verloopt in veel opzichten naar tevredenheid van de deelnemers en laat zich moeilijk vangen in twee klassieke wettelijke termen: gezag en beheer. Deelnemers van het driehoeksoverleg zijn tevreden dat ze vandaag de dag minder tijd kwijt zijn aan vergaderingen over regionale beheers-kwesties met geringe lokale betekenis, dan onder de Politiewet 1993.
2. Politiebestuur vergt een zeker schaalniveau, namelijk grootstedelijk gebied, één of enkele middelgrote gemeenten of verschillende kleinere en middelgrote gemeenten. Dit werd reeds onder de Politiewet 1993 geconcludeerd. In veel regionale korpsen werd vanaf 2002 een schaalvergroting doorgevoerd. Die zelfgekozen schaalvergroting betekent dat de stap naar politiebestuur onder de Politiewet 2012 op het niveau van de huidige basisteamen en/of districten, door de ogen van gezagsdragers (burgemeesters, officieren van justitie), veel minder groot was dan de megaoperatie die de nationalisatie van de politie intern is. Er bestaat overwegend tevredenheid over het schaalniveau waarop vandaag de dag in driehoeksoverleg gestalte wordt gegeven aan politiebestuur.
3. De totstandkoming van de Politiewet 2012, en de keuze voor en globale inrichting van tien geografische eenheden, had plaats op nationaal niveau. De besluitvorming over de geografische indeling van de basisteamen en politiedistricten, en over de organisatie van het driehoeksoverleg in de eenheid, kreeg echter voor een belangrijk deel gestalte binnen het

oude regionale politiebestedel. Het was een besluitvormingspunt in oude regionale colleges, beheers-driehoeken en soms in daartoe ingestelde commissies. Dit verklaart mede waarom er onder veel burgemeesters draagvlak is voor de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan het driehoeksoverleg. Het regionale college wordt zelden gemist en menig respondent (ook burgemeesters) prijst zich zelfs gelukkig dat dit is verdwenen, omdat regionale beheerskwesties ver afstonden van de realiteit van het politiebestedel. Er is gewaardeerde continuïteit in het driehoeksoverleg. Het driehoeksoverleg in het nieuwe district of basisteam lijkt geregeld sterk op een oude overlevorm op het niveau van een gemeente, district of regiokorps onder de Politiewet 1993. Het regionale college is soms in zekere zin blijven bestaan, als er driehoeksoverleg wordt gevoerd in een nieuw politiedistrict met precies dezelfde grenzen als een oude politieregio.

4. In en rondom het driehoeksoverleg op het niveau van basisteam of district bestaat een sterk ontwikkelde wisselwerking tussen politieautoriteiten (burgemeesters, officieren van justitie en politiechefs) en ambtelijke stafmedewerkers. Driehoeksoverleg krijgt betekenis als er voldoende (ook vrije) politiecapaciteit beschikbaar is om politie-inzet te koppelen aan wensen van gezagsdragers. En als de ordezaakstukken tegelijkertijd concreet genoeg zijn om de relevante politiek-maatschappelijke context te kennen, te begrijpen en mee te wegen. Voor veel respondenten is dit het niveau van het basisteam (Oost-Brabant en Noord-Nederland). Anderen vinden dat bestuurlijke slagkracht overleg op districtsniveau vergt, zoals in de stedelijke eenheid Rotterdam.
5. Tevredenheid met het driehoeksoverleg op basisteamniveau wringt met ambities of mogelijkheden van politiedistricten. In eenheden waar het driehoeksoverleg ontbreekt op districtsniveau bestaat het risico dat de politie wordt gedwongen intern politiek-bestuurlijk relevante besluiten te nemen over de politie-inzet, die het basisteam-niveau overstijgen. Ook bestaat het risico dat het politiebestedel op basisteam-niveau sterk gericht blijft op de openbare orde en op aangiftecriminaliteit, al slaagt de stuurploeg van het RIEC er in Oost-Brabant in om misdaadbestrijding krachtig op de agenda te zetten van basisteamdriehoeken.

Als er louter driehoeksoverleg is op bovengemeentelijk niveau, met in dat gebied middelgrote gemeenten met forse onveiligheid, dan rijst de vraag of dat geen omstandigheden zijn die vragen om tenminste één gemeentelijke driehoek per jaar, gekoppeld aan een politiedebat in de gemeenteraad. De relevantie van die vraag lijkt groter in stedelijke eenheden met louter driehoeksoverleg op districtsniveau, zoals Rotterdam. Het valt op dat in dergelijke gemeenten burgemeesters of gemeenteraadsleden zo'n overleg en debat zelden afdwingen. We troffen het wel aan in Emmen (in de vorm van een regulier gemeentelijk driehoeksoverleg) en in Schiedam (een eenmalig gemeentelijk driehoeksoverleg in voorbereiding).

Evengoed zouden gemeentelijke politiek-bestuurlijke zorgen over de lokale beschikbaarheid van de politie aanleiding kunnen zijn voor zo'n jaarlijks gemeentelijk driehoeksoverleg en politiek debat. De consequentie is dat het risico bestaat dat tevredenheid van autoriteiten over het driehoeksoverleg gelijk opgaat met 'verborgen' politiek-maatschappelijke onvrede over de lokale onveiligheid of over de lokale beschikbaarheid van de politie. Hier wringt een probleem dat ook al bestond onder de Politiewet 1993: de afstandelijke positie van veel gemeenteraden op het politiedossier.

6. Artikel 13 van de Politiewet 2012 stelt dat er in het driehoeksoverleg afspraken dienen te worden gemaakt over de lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding. De bestuurlijke invloedsuitoefening op de criminaliteitsbestrijding kan worden bedreigd door klassieke stuurploegen op districtsniveau, waarin politie en justitie beslissen over het opstarten van (tijdrovende) strafrechtelijke onderzoeken. Die besluiten leggen een beslag op opsporingscapaciteit van de politie en beperken daarmee de ruimte voor het bevoegd gezag in de driehoek voor strafrechtelijke of integrale criminaliteitsbestrijding. De spanning tussen de klassieke stuurploeg en het driehoeksoverleg neemt toe als er regionaal een zwak ontwikkeld (dun bezet) RIEC is of als er geen driehoeksoverleg wordt gevoerd op het districtsniveau.
7. We hanteren de term politiebesteding onder meer omdat menig burgemeester zich in de praktijk weinig aantrekt van wettelijke termen, zoals gezag of beheer. Met duidelijke wensen of richtlijnen, bijvoorbeeld ten aanzien van de integrale aanpak van georganiseerde misdaad, kunnen ze een claim leggen op de inzet van de politie, op de sterkteverdeling van de politie en op gehanteerde organisatievormen. Het is een haast onvermijdelijk aspect van het realiseren van maatwerk in het driehoeksoverleg. Ook al wordt vaak geprobeerd het 'wat' (bepaald door het bevoegd gezag) en 'hoe' (onderdeel van het politiemangement) te scheiden. Als de politie weet 'wat' van haar wordt verlangd, dan heeft dat gevolgen voor de kwaliteit en kwantiteit van de politie-inzet. Voor magistraten is dit een niet even gemakkelijke realiteit. Ze wijzen bijvoorbeeld op het ontbreken van beheersbevoegdheden bij vragen over claims van lokale driehoeken op (justitiële) politiecapaciteit. Dit miskent de geringe betekenis van deze wettelijke term in de realiteit van het politieoverleg.
8. Burgemeesters zijn grosso modo tevreden over hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen op politiebeleid en op hun mogelijkheden om politiebeleid en bestuurlijk veiligheidsbeleid op elkaar af te stemmen. Ze schrijven dit echter in hoge mate toe aan ontwikkelingen en verworvenheden die weinig of niets te maken hebben met de Politiewet 2012, zoals: de versterking van de bestuurlijke veiligheidsorganisatie, de toegenomen bestuurlijke informatie over onveiligheid, de kwaliteiten van gemeentelijke veiligheidsambtenaren (vaak hoger opgeleid dan hun gesprekspartners bij de politie) en de aangehaalde samenwerking tussen gemeenten op het veiligheidsdossier.
9. Deelnemers aan het driehoeksoverleg op basisteam- of districtsniveau vinden veel landelijke politieprioriteiten relevant of ruim genoeg om deze in het driehoeksoverleg af te stemmen op lokale omstandigheden. De prioriteiten hebben onder andere betrekking op veelvoorkomende (en invloedrijke) aangiftedelicten, op jeugdproblematiek en op een bestaande of 'opkomende' prioriteit, namelijk de aanpak van de georganiseerde of ondermijnende criminaliteit. De landelijke prioriteiten krijgen hun weerslag in een soort basislijst met regionale prioriteiten. Gemeenten of basisteams kunnen de aanpak van die prioriteiten verbijzonderen en er één of enkele (politie-)prioriteiten aan toevoegen. Het beleidsproces verloopt dus niet echt *bottom-up*, maar op lokaal niveau worden zo nodig enkele zwaarwegende zaken toegevoegd aan de beleidsplanning met een overwegend *top-down* karakter.

10. Burgemeesters wijzen op blokkades bij het lokaliseren van politiebeleid en politieoptreden. Een harde grens is de beschikbare 'vaste' politiecapaciteit die in veel gemeenten is afgenomen ten opzichte van de jaren negentig, al wordt de oplossing vaak gezocht in lokale samenwerking, flexibele politie-inzet of alternatieven voor politie, zoals gemeentelijk toezicht. Burgemeesters starten niet graag een 'sterktediscussie', al waken ze over de ondergrens. Van boven af wordt gezags-beïnvloeding ondervonden door het zogenoemde artikel 19 overleg. Landelijke prioriteiten worden opgelegd en met tal van landelijke rapporten en opdrachten ondersteund. Daarbij wordt volgens respondenten het vermogen van regio's en districten om dit zelf op waarde te schatten, en gepast in te voeren, onderschat. Een aanzienlijke categorie burgemeesters is verbaasd en bezorgd over de bijna zelfstandige waarde die cijfers kunnen krijgen in de interne verantwoordingslijn van de politie, dus zonder afdoende politiek-bestuurlijke weging van de impact in een bepaald gebied.

11. Burgemeesters zijn in het algemeen tevreden over de *uitkomst* van het proces waarbij politiechefs worden benoemd. Verschillende respondenten leveren echter harde kritiek op het *proces* van benoemingen. De politie kan met een klein aantal voorgesorteerde kandidaten komen (of zelfs met één kandidaat), waartegen 'ja' of 'nee' gezegd kan worden. Burgemeesters voelden zich in enkele gevallen gedwongen tot machtspolitiek. Bestuurlijke zorgen over de impact en achtergronden van de benoemingsprocedures gaan dieper dan de keuze voor de ene of de andere kandidaat. De vrees bestaat dat politiechefs geneigd zullen zijn eerder de interne politielijn te volgen dan de lokale bestuurlijke.

6.3 Criteria van lokale inbedding: relevantie en beoordeling

1. Respondenten van het survey geven de lokale inbedding van de politie een voldoende: politiemensen een 7,2 en burgemeesters een 7. Dat stemt overeen met de gemiddelde rapportcijfers van politierespondenten en burgemeesters samen ten aanzien van drie categorieën die ze het belangrijkste vinden: beleidsruimte (7,1), beschikbaarheid (7) en politie-informatie (7,3).

Er bestaan echter incongruenties tussen deze rapportcijfers en kwalitatief onderzoeksmateriaal. In interviews wordt juist opvallend harde en eensluidende kritiek geleverd op de informatie en analyses van de politie. Kwalitatief onderzoeksmateriaal wijst op ongunstige verschillen tussen het 'formatieplaatje' en de feitelijke sterkte van basisteams. En op voornemens om de (toegezegde) lokaal beschikbare politiecapaciteit alweer te verminderen. Ook bestaat er, zeker op het platteland, vrees voor uitwaaiereffecten bij de sluiting van politiebureaus en –posten: minder lokale surveillance, onveiligheidsgevoelens en cumulatie met andere lokale (krimp-)verschijnselen, in het bijzonder het wegtrekken van andere voorzieningen met een (semi-)publiek karakter. Burgemeesters signaleren ook dat de verticale, hiërarchische druk in de politielijn op de politiechefs is toegenomen ten opzichte van de regiopolitie. Politierespondenten zijn (vooral op het platteland) beducht dat er knelpunten ontstaan tussen aan de ene kant de formatie van basisteams en aan de andere kant lokale wensen van bestuurders en burgers.

2. Politiële en bestuurlijke respondenten vinden de lokale beleidsruimte en de kwaliteit van de politie-informatie het belangrijkste voor de lokale inbedding van de politie. Burgemeesters tillen daarnaast ongeveer net zo zwaar aan drie concrete criteria over de beschikbaarheid van de politie, te weten: de beschikbaarheid van vast politiepersoneel; de zekerheid van tijdelijk extra politiepersoneel bij een ernstige veiligheidssituatie; en de reactietijd bij meldingen met prio 1 of 2.
3. Het valt op dat twee beschikbaarheidscriteria, die in het landelijke (politieke) debat over politie veel gewicht krijgen, door onze respondenten juist relatief onbelangrijk worden gevonden voor de lokale inbedding van de politie. De beschikbaarheid van politiebureaus of –posten vinden politierespondenten van 29 criteria zelfs het minst belangrijk; bestuurders zetten het op plaats 28. Politierespondenten sympathiseren met de gedachte van een lokale garantie over wijkagenten (1 wijkagent op 5.000 inwoners), maar vrezen dat het een dogma wordt dat strijdig kan zijn met lokaal maatwerk. Burgemeesters vinden de beschikbaarheid van vast politiepersoneel in algemene zin belangrijker dan de wijkagenten-norm.
4. Politiële en bestuurlijke respondenten schatten de beschikbaarheid van de politie - vooral in kleine gemeenten c.q. op het platteland - beduidend gunstiger in dan gemeenteraadsleden en dan uitvoerende politiemensen. Op dit punt dreigt er een gat te (kunnen) ontstaan tussen aan de ene kant de ‘lokale driehoek’ en aan de andere kant de politieke en politieke basis.
5. Respondenten vinden beleidsruimte en goede politie-informatie veel belangrijker voor de lokale inbedding dan beleidsstukken. Ook hier geldt dat in het landelijke politiedebat veel gewicht wordt toegekend aan een plancyclus die in theorie *bottom-up* verloopt. Respondenten zijn vaak wel tevreden over de prioritering in de beleidsplannen. De bovenlokale prioriteiten laten volgens hen voldoende ruimte voor maatwerk. Lokale prioriteiten zijn echter niet de bouwstenen voor een *bottom-up* proces, maar een lokale toevoeging aan regionale plannen. In het survey wordt de ruimte voor maatwerk met een goed rapportcijfer beoordeeld: meer dan een 7.
6. Respondenten oordelen in het mini-survey weinig positief over criteria ten aanzien lokale politieprestaties: een 6,2 volgens politierespondenten en een 6,4 volgens burgemeesters. Politierespondenten geven een onvoldoende (5,2) voor de mate waarin een basisteam of district criminele samenwerkingsverbanden strafrechtelijk aanpakt. Politierespondenten vinden oplossingspercentages van geregistreerde delicten relatief onbelangrijk voor de lokale inbedding van de politie. Sterker, ze zijn beducht dat die cijfers een eigen leven gaan leiden.
7. Politierespondenten oordelen kritisch over de betekenis van de gemeenteraad voor de lokale inbedding van de politie. Ze geven onvoldoendes voor de invloed van de gemeenteraad op de politie: in algemene zin (5,0) en gericht op lokale beleidsplannen (5,9). Burgemeesters delen kleine voldoende uit.

Het valt op dat zowel politierespondenten als burgemeesters de tevredenheid van burgers over de lokale politie significant belangrijker vinden dan de invloed van de gemeenteraad op politie(plannen). Directe democratie (burgerparticipatie bij politiewerk) is

echter van een geheel andere orde dan politieke debatten en politieke verantwoording.¹⁵

6.4 Lokaal politiewerk en veiligheidsbeleid

1. De bestuurlijke tevredenheid over lokaal politiewerk heeft in hoge mate te maken met het functioneren van bekende politiemensen die lokaal politiewerk leveren en samenwerken met gemeenten, maatschappelijke instanties, burgers en partners (zie wel de zorgen omtrent benoemingen: conclusie 11, paragraaf 6.2). Er bestaat waardering voor het streven van de politie om in samenspel met burgers en professionals, op basis van situationele logica, de orde op een herkenbare manier te handhaven.

De waardering voor de stijl en kwaliteit van lokale politiemensen is – los van het debat over de lokale politiesterke – niet volledig, want er zijn haarscheuren en kritiekpunten. Het OM vindt dat lokale politiemensen, wijkagenten voorop, te weinig oog hebben voor georganiseerde misdaad en opsporing. Onder de respondenten bestaat breder de zorg dat interne politieperikelen vanwege de mega-reorganisatie waarin de politie is verwickeld, doorsijpelen in het externe functioneren van de politie. Er wordt een cultuur van ongenoegen gesignaleerd en er wordt gewezen op de neiging van een categorie politiemensen om bepaalde veiligheidsproblemen niet te willen zien of te gemakkelijk door te schuiven naar gemeenten. Er wordt gesproken over “ontwijkagenten”. Voorts lijkt het voor een categorie uitvoerende politiemensen een ongemakkelijke realiteit dat ze in lokale netwerken en samenwerkingsrelaties kritisch de maat wordt genomen door - vaak hoger opgeleide - gemeenteambtenaren.

2. Op lokaal niveau is het aantal veiligheidsprofessionals, de politie niet meegerekend, fors gegroeid sinds 1993. Dat heeft geresulteerd in meer en betere *street-level* partners van de basispolitie. Dit heeft het netwerk van de lokale politie versterkt en heeft zo een gunstig effect op de lokale politiestatistiek. In dit netwerk kunnen werkzaamheden worden afgestemd, waardoor er voor de politie ruimte ontstaat om kleine ordeproblemen aan anderen over te laten en zich te richten op typische politietaken.

Burgemeesters en driehoeksoverleggen zien toe op de kwaliteit en slagkracht van lokale veiligheidsnetwerken. Veel respondenten zijn op hoofdlijnen tevreden over de prestaties van deze netwerken, mede omdat dit helpt om te profiteren van de lokale aanwezigheid van een klein aantal vaste politiemensen. Het vragen om ‘meer blauw op straat’ door burgemeesters heeft – mits de politiecapaciteit niet onder een subjectief ingeschatte ondergrens komt - plaatsgemaakt voor het organiseren van een integraal lokaal veiligheidsnetwerk.

Jarenlang werd in deze netwerken geïnvesteerd en nam de slagkracht toe. Vandaag de dag zijn er aanwijzingen dat er knelpunten ontstaan vanwege bezuinigingen. Het betreft onder meer bezuinigingen van corporaties, bij de geestelijke gezondheidszorg en door gemeenten. De consequentie lijkt te zijn dat meer veiligheidsproblemen (van burenruzies tot aan overlast van verwarde personen) weer eerder en vaker bij de lokale politie terechtkomen. De dominante politievisie (meer politie op bovenlokaal niveau; minder lokale

¹⁵ Zie een klassiek artikel van Van Reenen en Verton (1974). Als de politie haar optreden baseert op concrete maatschappelijke steun, dan zou ze haar taken anders uit kunnen voeren dan politici of gezagsdragers wensen.

politietaken vanwege de inzet en kwaliteiten van andere veiligheidsprofessionals) voorziet tot op zekere hoogte in lokale politiecapaciteit om dergelijke dynamiek op te vangen.

3. De kwaliteit van de informatie waarop de lokale politie en lokale veiligheidsnetwerken zich baseren, wordt dubbelzinnig beoordeeld. De bestuurlijke informatie over onveiligheid is in veel gemeenten toegenomen. Het legt een goede basis voor bestuurlijke invloedsuitoefening op de politie en voor aansturing van lokale veiligheidsnetwerken. Er is een trend om het politie- en veiligheidsbeleid niet vast te stellen op grond van (politie-)cijfers en landelijke of regionale prioriteiten, maar ook op basis van lokale analyses van de criminaliteit en overlast. Er bestaat tevredenheid over de basisgedachte: door achter de cijfers te kijken en door straatinformatie te benutten, krijgen driehoeksoverleg en lokale netwerken kansen om maatwerk te realiseren. Toch vinden bestuurlijke en justitiële respondenten dat er heel wat valt aan te merken op de diepgang van de politieanalyses. Het gaat vaak meer om cijfers, dan om analyse. Het betreft geregeld eerder een voortgangsverslag over de (meetbare) prestaties bij geldende prioriteiten, dan een analyse van de misdaad en overlast in een gebied.

Bestuur en justitie hebben op een wat dieper niveau bedenkingen bij de informatiecultuur van de politie. Die cultuur is niet altijd gericht op het leren begrijpen van de omgeving. De politie-informatie en politie-analyses worden dan gericht op meetbare grootheden en op geldende prioriteiten, waardoor de kans bestaat dat andere problemen worden onderschat. Daarnaast vestigt de toegenomen aandacht voor zogenoemde ondermijnende criminaliteit wel de aandacht op de maatschappelijke effecten van criminaliteit. RIEC's zijn bezig om dit met analyses in kaart te brengen.

4. De politieorganisatie was ooit sterk decentraal en is vandaag de dag gedeconcentreerd, met per basisteam straks een 'volwaardig' politiebureau (het lokale hoofdbureau) en met recherchecapaciteit en flexibel inzetbaar personeel op met name het districtsniveau. De consequentie is dat er minder vast politiepersoneel beschikbaar is op het niveau van wijken en gemeenten. Politiechefs voelen aan dat ze vanwege de verminderde gegarandeerde lokale politie-inzet bestuurlijk krediet verdienen als ze de schaalvoordelen van de politie benutten om te reageren op ernstige lokale onveiligheid. Dit geldt ook voor het OM. Het OM participeert in tijdelijk gemeentelijk driehoeksoverleg als de omstandigheden daar om vragen, zoals een ernstig zedenmisdrijf of ernstige misdaad op een vrijplaats. Hoewel er politiek-bestuurlijk (zeker in kleinere gemeenten) wordt getwijfeld aan de vraag of de lokale politiesterkte toereikend is of blijft, bestaat er waardering als de politie met non-bureaucratisch handelen, laat zien er te 'staan.'
5. De hedendaagse bezorgdheid over de beschikbaarheid van de politie heeft in abstracto te maken met botsende visies over de lokale rol van de politie: een zakelijk perspectief tegenover het idee dat de politie een publieke basisvoorziening is .

In de zakelijke visie speelt de politie in op trends, waarbij de kantoorroimte afneemt en face-tot-face contacten deels plaatsmaken voor digitale werkprocessen. Volwaardige politiebureaus worden gekoppeld aan een basisteam, aangevuld met lokale steunpunten. Politieauto's zouden, met behulp van digitale voorzieningen, een soort 'rijdend kantoor' worden. Een goede positionering van bureaus, posten en rondrijdende auto's zou garanties

moeten bieden voor de lokale beschikbaarheid van de politie.

In de visie waarin de politie wordt gezien als publieke basisvoorziening wordt verwacht dat zij op lokaal niveau zichtbaar is, en een stevige politiek-maatschappelijke positie inneemt. Een politie die problematische locaties of gezinnen bezoekt, ook (en misschien juist vooral) als er geen meldingen zijn. Het resultaat behoort een politie te zijn die er is. De politie kan niet wegtrekken uit kleine gemeenten, zoals andere publieke of commerciële organisaties dat doen. Sterker, het vertrek van andere voorzieningen is eerder een argument om de politie juist wel op een gegarandeerd minimum niveau te handhaven. Om die reden wordt de wijkagenten-norm (minimaal 1 op 5.000 inwoners) bestuurlijk wel gewaardeerd (zie over de gereserveerde houding tegenover deze norm: conclusie 3 in paragraaf 6.3). Tijdens ons veldwerk is de huisvestingsdiscussie met name op het platteland nog (lang) niet achter de rug. Dat is in zekere zin ook de bedoeling van de politietop, omdat ze onderhandelingsopties biedt, bijvoorbeeld over steunpunten op gemeentehuizen.

6.5 Wordt vervolgd

We zullen de lokale inbedding van de politie blijven volgen. Dit doen we in de drie eenheden, mogelijk aangevuld met een vierde. We zullen nader inzoomen op de gang van zaken in enkele districten en basisteams ten behoeve van intensief veldwerk: binnen de politieorganisatie, maar ook (op gemeentelijk niveau) onder maatschappelijke partners en gemeenteraadsleden.

Literatuur

Abraham, M. & Nauta, O. (2014). *Politie en 'verwarde personen'. Onderzoek naar optreden van de politie in relatie tot personen met verward gedrag*. Amsterdam: DSP.

Adang, O., Wal, R. van der, Quint, H. (2010). *Zijn wij anders?: Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*. Apeldoorn: Politieacademie.

AEF (2012), *Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Albert, H.J. (1994), *De ongelijkzijdige driehoek: Onderlinge betrekkingen tussen lokaal bestuur, Openbaar Ministerie en politie*, Arnhem: Gouda Quint.

Beke, B., Klein Hofmeijer, E., & Versteegh, P. (2009). *Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast: Een methodiekomschrijving* (Politie & Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.

Beke, B.M.W.A., Torre, E.J. van der & Duin, M.J. van (2010). *Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten: De achtergronden van onveilige GVI-scores*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Beumer, R.J. (1997). *Gebiedsgebonden politiewerk: Een verkenning*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Bervoets, E.J.A., Torre, E. J. van der, & Besselink, A. (2009a). *Bij de Tijd: Wijkagenten in Hollands-Midden*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Bervoets, E.J.A., Torre, E. J. van der, & Dobbelaar, J. (2009b). *Politiepolitiek: Een empirisch onderzoek naar signalering en advisering* (Politie & Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.

Bervoets, E. (2013). *Gemeentelijk blauw. Het dagelijkse werk van gemeentelijke handhavers in beeld*. (Politie & Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.

Bervoets, E. & Eijgenraam, S. (2014). *Privaat blauw. Portiers, evenementbeveiligers en voetbalstewards op risicovolle locaties en tijdens risicovolle momenten*. (Politie & Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.

Boin, R.A., Torre, E. J. van der, & Hart, P. 't (2003). *Blauwe Bazen: het leiderschap van korpschefs* (Politie & Wetenschap). Zeist: Kerckebosch.

Cachet, A. et al. (1994), *Politiebestel in verandering*, Arnhem: Gouda Quint.

Cachet, A. et al. (1996), *Ambities en prestaties in Hollands Midden: De reorganisatie in beeld gebracht*, Den Haag: Crisis Onderzoek Team.

Dijkstra, D. & Elzinga, D.J. (2014). Het systeem van de nationale politie. In E.R. Muller, E.J. van der Torre, A.B. Hoogenboom & N. Kop, *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (pp. 91-104). Deventer: Kluwer.

Es, S.C. van & Muller, E.R. (2014). De politie in het veiligheidsbestel. In E.R. Muller, E.J. van der Torre, A.B. Hoogenboom & N. Kop, *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (pp. 125-152). Deventer: Kluwer.

Fijnaut, C. et al. (2008). *Veel te winnen!*. Eindhoven: Visitatiecommissie Veiligheid Eindhoven.

Fijnaut, C. (2010). Toestand en toekomst van de opsporing: Enkele persoonlijke waarnemingen aan de frontlinie en uit de ivoren toren. In N. Kop, & P. Tops (eds.), *Toestand en toekomst van de opsporing* (pp. 13-22). Apeldoorn: Politieacademie.

Fijnaut, C. (2012). *Het nationale politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*, Amsterdam: Bert Bakker.

Gooren, W., Os van, P. & Rookhuijzen, R. (2013) *Gebiedsgebonden Politie als basis of sluitstuk?* Apeldoorn: Politieacademie.

Os van, P., Rookhuijzen, B. & Gooren, W. (2013). Gebiedsgebonden Politie als basis of als sluitstuk? *Het Tijdschrift voor de Politie*, 75 (9/10), pp. 32.

Huberts, L.W.J.C. e.a. (2004), *Paradoxaal politiebestel: Burgemeesters, openbaar ministerie en politiechefs over de sturing van politie* (Politie & Wetenschap). Zeist: Kerckebsoch.

Klerks, P. en O.J. Zoomer (1998), *Gebiedsgebonden politiezorg: Basis voor vernieuwing?*, Den Haag: ES&E.

Kuiper, J. (2000), 'Wat is essentieel voor de toekomst van de politie?', *Tijdschrift voor de Politie*, 62 (3): 4-11.

Kuiper, J., Een toekomst voor de politie (2004). In J. Kuiper, H.C.J.L. Borghouts & B.J.A.M. Welten, *Rust'loos wakend* (pp. 95-107). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Kuppens, J., Appelman, T., Ham, T. van & Wijk, A. van (2015). *Met fluwelen handschoenen? Politie en de omgang met verwarde personen in Amsterdam* (Politie en Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2014). *Nationaal investeren in lokaal veiligheidsbeleid. Bijdrage aan de strategische agenda voor lokale veiligheid*. Den Haag: Rob.

Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling: Visie op de politiefunctie*. Den Haag: Nederlands Politie Instituut.

Reenen, P. van & Verdonk, P.C. (1974). Over de legitimiteit van het hedendaagse politieoptreden. In *Mens en Maatschappij*, no. 1 (pp. 72-87).

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

Rosenthal, U., Bruinsma, G.J.N., Muller, E.R., Torre, E.J. van der, & Vries, A.W. de (1998). *Evaluatie Politiewet 1993: een diepteonderzoek*. Den Haag: VUGA.

Rosenthal, U. (2007). Politie en staat. In C. Fijnaut et al. (red), *Politie: studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer, pp. 19-44.

Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2007). *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*. Dordrecht: Author.

Terpstra, J. (2002), *Sturing van politie en politiewerk: Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl* (Politie & Wetenschap). Zeist: Kerckebosch.

Tops, P., Duin, M.J. van, Os, P. van & Zouridis, S. (2010). *Sleuren of Sturen: Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Apeldoorn: Politieacademie.

Tops, P.W & Torre, E.J. van der (2014). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom | Lemma.

Torre, E.J. van der (2011). *Politiewerk aan de basis: Stevig en nuchter*. Apeldoorn: Politieacademie.

Torre, E.J. van der, Gieling, M., Dozy, M., & Akgül, A. (2011a). *Op de agenda. Een survey onder wijkagenten*. Apeldoorn: Politieacademie.

Torre, E.J. van der, Dozy, M., Reest van der, B. & Akgül, A. (2011b). *Gebiedsscan in Haaglanden; Na de tweede ronde*. Apeldoorn: Politieacademie.

Torre, E.J. van der, M.J. van Duin en E. Bervoets (2013). *Recherchebazen* (Politie & Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.

Torre, E.J. van der & Torre-Eilert, T.B.W.M. van der (2013). *Driehoeken: overleg en verhoudingen* (Politie & Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.

Torre, E.J. van der (2014). Politiecultuur. In E.R. Muller, E.J. van der Torre, A.B. Hoogenboom & N. Kop, *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (pp. 209-230). Deventer: Kluwer.

Torre-Eilert, T.B.W.M. van der, H. Bergsma en M.J. van Duin (2010), *Lokale Politiek over Politie* (Politie & Wetenschap). Den Haag, Elsevier.

Torre-Eilert, T.B.W.M. van der et al. (2011). *Aan de rand van het bestel: een studie naar bestuurlijk veiligheidsbeleid en politiewerk in kleine gemeenten*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Vlek, F. & Reenen, P. van red. (2012). *Voer voor kwartiermakers. Wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale Politie*. Amsterdam: Reed Business.

Vries, M.S. de, & Vijver, C.D. van der (2002). *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*.
Dordrecht: Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie.

Bijlage 1

Verantwoording

We hebben voor deze studie om te beginnen veldwerk verricht in drie politie-eenheden, namelijk Rotterdam, Oost-Brabant en Noord-Nederland. We hebben per eenheid een startgesprek gevoerd met de secretaris van de regionale driehoek en van het regionaal veiligheidsoverleg. In totaal hebben we strikt ten behoeve van dit onderzoek van 48 personen interviews afgenomen in deze eenheden, gebaseerd op een open vragenlijst. De gesprekken duurden gemiddeld ongeveer anderhalf uur. Ze zijn bijna allemaal afgenomen vanaf de zomer van 2014 tot en met het begin van 2015. Drie burgemeesters weigerden een interview af te staan. We hebben, via de regionale secretaris in de drie eenheden, commentaar gevraagd en gekregen op een concepttekst.

We hebben gekozen voor regio's met enkele belangrijke verschillen en kenmerken: Randstad versus provincie; regio's met een fors misdaadprofiel of niet; regio's met daarbinnen stedelijk gebied en platteland; regio's met een verschillende verhouding tussen politiesterkte en oppervlakte of bevolkingsdichtheid; regio's met wisselende keuzen omtrent de inrichting van districten en basisteams. Dat neemt niet weg dat enkele andere regio's duidelijk verschillen van de onderzochte drie, zoals Amsterdam-Amstelland (compact Randstedelijk) of Oost-Nederland (groot oppervlakte, veel gemeenten). We claimen daarom geen representativiteit voor de gang van zaken in Nederland. We vinden wel dat deze studie patronen en verschijnselen beschrijft die, geabstraheerd van de drie regio's, waardevol zijn.

Naast de interviews in de drie bestudeerde regio's hebben we in een landelijke interviewronde nog zeven burgemeesters geïnterviewd, waarbij in twee gevallen een OOV-ambtenaar deelnam aan het vraagesprek. Dat brengt het totaal dus op 57 geïnterviewde respondenten. U treft onder aan deze bijlage een lijst met hun namen.

We hebben, naast deze interviews, ook kunnen profiteren van inzichten die één van de onderzoekers opdeed bij interviews ten behoeve van andere lopende projecten, maar met relevantie voor deze studie: vanwege het thema van die studie en vanwege het profiel van de respondent. Op die manier konden we secundair profiteren van interviews met vijf wijkagenten, een districtschef, een plv. districtschef en een burgemeester in de eenheid Rotterdam, en van interviews met vijf medewerkers van het RIEC, verdeeld over Noord-Nederland, Rotterdam en Oost-Brabant.

We hebben ook ons voordeel gedaan met een verkenning die werd uitgevoerd door studenten van de *Tilburg School of Politics and Public Administration*. Ze werden onder andere begeleid door Roel Holvast en ze hebben de burgemeester van Tilburg, een OOV-ambtenaar in Tilburg en zeven politiemensen geïnterviewd: een districtschef, vier wijkagenten, een operationeel expert wijkzorg en een politiechef. Dennis van der Burgt, Rutger Maas, Joris Medema, Gökhan Sancak en Simon Vrijzen schreven: *'De autonomie van de wijkagent. Een onderzoek naar de discretionaire ruimte van de agent op straat'*.

Roel Holvast heeft ook geobserveerd bij twee reguliere lokale veiligheidsoverleggen, namelijk in de gemeente Peel en Maas en in basisteam Winschoten. In Peel en Maas waren aanwezig: twee wijkagenten, de burgemeester, een OOV-ambtenaar en de chef van het basisteam. In Winschoten waren aanwezig: vier wijkagenten, vier operationele experts (politie), twee OOV-ambtenaren, een analist, de chef van het basisteam en de waarnemend districtschef. Holvast voerde, aansluitend op de observaties, in Winschoten een groeps gesprek met drie wijkagenten en twee OOV-ambtenaren.

Edward van der Torre is medeauteur van de studie 'Driehoeken: overleg en verhoudingen',

uit 2013. Het veldwerk voor dit onderzoek is deels in 2012 uitgevoerd en bracht in kaart hoe het driehoeksoverleg functioneerde tot en met 2012, en daarmee ook hoe in regionale driehoeksoverleggen de facto in belangrijke mate is besloten over de precieze inrichting van territoriale onderdelen van de tien geografische eenheden van de nationale politie en over de vormgeving van het driehoeksoverleg. Ten behoeve van dat onderzoek werden 57 personen geïnterviewd die direct of indirect betrokken waren bij driehoeksoverleg.

Het survey is uitgezet onder 91 burgemeesters in de eenheden Noord-Nederland, Rotterdam en Oost-Brabant: digitaal en per brief. Iets meer dan een kwart (26,4%; 24 burgemeesters) heeft de vragenlijst ingevuld. We hebben een digitaal verzoek tot medewerking aan het survey verstuurd naar 74 politiechefs (basisteamchefs; districtschefs). Dat leverde een respons op van 32,4% (24 politiechefs). We hebben de negen (hoofd-)officieren van justitie, die in de drie eenheden driehoeksoverleg voeren, gevraagd mee te werken aan het survey. Omdat slechts drie officieren (uit twee eenheden) het survey invulden, presenteren we hun antwoorden alleen onderaan deze bijlage.

We gaven de respondenten twee weken de tijd om het survey in te vullen. Daarna hebben we een herinneringsmail gestuurd. Die werd gevolgd door een bedankmail, met een laatste kans om het survey nog in te vullen. Vanwege het geringe aantal respondenten bij het OM, en omdat de eerste mailing deels was aangezien voor 'spam', hebben we nog een mail gestuurd naar OM-respondenten. Daarbij boden we hen de mogelijkheid het survey telefonisch af te nemen. Dat leverde geen respondenten op.

We claimen niet dat de bevindingen van ons survey representatief zijn. De tekst in hoofdstuk vier heeft derhalve steeds betrekking op de mening en subjectieve inschatting van de respondenten. Het geeft wel inzicht in wat er leeft onder bestuurders en politiechefs in het driehoeksoverleg.

Respondenten-lijst

Respondenten interviews in de eenheden Rotterdam, Oost-Brabant en Noord-Nederland:

Dhr. Ing. A. Aboutaleb, burgemeester Rotterdam, regioburgemeester
Dhr. C. Bijl, burgemeester Emmen
Mw. J. Boss, beleidscoördinator/secretaris driehoeksoverleg, gemeente Helmond
Dhr. A. Borgdorff, burgemeester Binnenmaas
Dhr. G. Bouwhuis, chef basisteam, Oost-Brabant ('s-Hertogenbosch)
Dhr. J. Breedveld, districtschef Helmond, Oost-Brabant
Dhr. H. Brouwer, wijkagent, Noord-Nederland
Mw. L. van den Broek, wijkagent, Oost-Brabant (wijk Oost, 's-Hertogenbosch)
Dhr. E. Brom, wijkagent, Oost-Brabant (Veldhoven)
Dhr. K. de Bruin, burgemeester Papendrecht
Dhr. J. Bruining, chef basisteam, Noord-Nederland (xxxx p.m.)
Mw. W. Buijs-Glaudamus, burgemeester Oss
Mw. J. van Bruxvoort, Noord-Nederland, secretaris RBPO/adviseur regioburgemeester
Dhr. F. Crone, burgemeester Leeuwarden
Dhr. E. van Dijk, wijkagent, Oost-Brabant (wijk Oost, 's-Hertogenbosch)
Dhr. Mr. J. Eland, hoofdofficier van justitie, Noord-Nederland
Dhr. H. Gehem, wijkagent, Oost-Brabant (Helmond-West, Helmond)

Dhr. R. Goedhart, vml. wijkagent in Winschoten, Noord-Nederland
Dhr. R. Groeneveld, Rotterdam, Ambtelijk secretaris politie advies groep GGP Nederland
Dhr. drs. F. Heeres, eenheids-chef, Oost-Brabant
Dhr. R. van de Heuvel, wijkagent, Noord-Nederland
Dhr. B. Hoekstra, burgemeester Leek
Dhr. Drs. O.E. Jansen, Rotterdam, secretaris RVO/adviseur RB
Dhr. B. de Jong, Rotterdam, Hoofd Wijkpolitie
Dhr. H. de Jong, Rotterdam, districtschef Zuid-Holland-Zuid
Dhr. K. Karssen, burgemeester Maassluis
Dhr. W. van de Kellen, wijkagent, Rotterdam (Maassluis)
Dhr. Y. Kramer, gemeente Maassluis, Hoofd Openbare Orde en Wijkbeheer
Mw. N. Kramers, eenheidsleiding, Noord-Nederland
Mw. S. Kist, chef basisteam, Rotterdam (team Alblasserwaard/Vijfheerenland)
Dhr. C. Lamers, burgemeester Schiedam
Mw. H. Louwes, Noord-Nederland, gebiedsofficier van justitie
Dhr. H. Mak, burgemeester Deurne
Dhr. drs. J. Mikkers, burgemeester Veldhoven
Dhr. mr. B. van Nieuwenhuizen, hoofdofficier van justitie, Oost-Brabant
Dhr. F. Paauw, eenheids-chef, Rotterdam
Dhr. Mr. W.A. van Natijne, gebiedsofficier van justitie, Rotterdam
Dhr. Mr. M.C.W.M. van Nimwegen, hoofdofficier van justitie, Rotterdam
Mw. mr. C. Potter, gebiedsofficier van Justitie, Oost-Brabant
Dhr. W. Klomp, bestuurlijk-juridisch adviseur, gemeente Helmond
Dhr. C. van Riel, adviseur Veiligheid en Agressie Woningbouwcorporatie Brabant Wonen
Dhr. H.J. Sibon, ambtenaar OOV, gemeente Oldambt
Dhr. A. Spijk, ambtenaar OOV
Dhr. G. Veenstra, gebiedsofficier van justitie, Noord-Nederland
Dhr. B. Venrooij, hoofd OOV, gemeente 's-Hertogenbosch
Dhr. E. Vissers, teammanager jeugdbescherming en reclassering, bureau Jeugdzorg Noord Brabant
Dhr. R. Vreeman, waarnemend burgemeester Groningen
Mw. E. Wagemakers, ambtenaar OOV, gemeente Deurne

Respondenten landelijke interview-ronde onder burgemeesters (en adviseurs):

Dhr. dr. G.O. van Veldhuizen, burgemeester Hoorn
Mw. A.M. Demmers-Van der Geest, burgemeester Vlissingen
Dhr. drs. M. Bezuijen, burgemeester Rijswijk
Mw. A. Jorritsma, burgemeester Almere
Dhr. M. van Kooten, manager Kabinet en Veiligheid, gemeente Almere
Mw. L.C. Poppe-de Loeff, burgemeester Zundert
Dhr. H. Gilissen, burgemeester Venray
Mw. M. Janssen, medewerker openbare orde en veiligheid, gemeente Venray
Dhr. L.M.M. Bolsius, gemeente Amersfoort

Antwoorden van de drie OM-respondenten

	Belang OM (1-5)	Rapportcijfer OM (1-10)
Beleidsruimte	4,5	6,7
3. De beleidsruimte in de verschillende driehoeksoverleggen om beleidsmatig in te spelen op de lokale veiligheidssituatie	4,3 Range 4-5	7 Range 5-8
4. De mogelijkheid voor de politie om, op wat voor manier dan ook, lokaal maatwerk te leveren.	4,7 Range 4-5	6,3 Range 4-8
Beschikbaarheid	3,8	6,7
9. De beschikbaarheid van <u>vast</u> politiepersoneel in (de wijken van) een gemeente die bekend zijn bij en met partners en burgers	4 Range 3-5	6,7 Range 6-7
10. De zekerheid dat er in een gemeente <u>tijdelijk extra</u> politiepersoneel beschikbaar is zodra een ernstige veiligheidssituatie daar om vraagt	4,7 Range 4-5	7,7 Range 7-8
11. De norm van 1 wijkagent op 5.000 inwoners	2,5 Range 1-5	7,3 Range 7-8
12. De reactietijd van de politie bij meldingen met prioriteit 1 of 2	4,7 Range 4-5	8 Range 7-9
13. De beschikbaarheid van politiebureaus of –posten	2,3 Range 1-3	7 Range 6-8
14. De beschikbaarheid en kwaliteit van de politie om te participeren in beleidsmatige netwerken met overheidspartners (gemeente/basisteam)	4 Range 3-5	6 Range 4-8
15. De beschikbaarheid en kwaliteit van de politie om te participeren in operationele netwerken van professionals (wijken/gemeente)	4,3 Range 4-5	6,3 Range 4-8
16. De beschikbaarheid en kwaliteit van de politie om samen te werken met bedrijven en burgers	4 Range 3-5	6 Range 3-9
Politie-informatie	4,8	6,7
3. De lokale kennis en informatie van de politie over misdaad en overlast t.b.v. lokaal politiewerk en veiligheidsbeleid	5 Range 5	7 Range 4-9
4. De analyses en adviezen van de politie op basis van lokale kennis en informatie over misdaad en overlast	4,7 Range 4-5	6,3 Range 4-9
Invloed	3,6	6,4
21. De invloed van de burgemeester op het functioneren van de politie in zijn of haar gemeente	4 Range 4	7,7 Range 7-8
22. De invloed van de burgemeester op de politie-inzet in zijn of haar gemeente	3 Range 2-4	7 Range 6-8
23. De invloed van de (gebieds-)officier van justitie op het functioneren van de politie in zijn of haar werkgebied	4 Range 4	6 Range 4-8
24. De invloed van de (gebieds-)officier van justitie op de politie-inzet in zijn of haar werkgebied	4 Range 3-5	6,3 Range 4-9
25. De invloed van de gemeenteraad op politie in haar gemeente	2 Range 1-3	6,3 Range 5-7
26. De wijze waarop de politie in de gemeenteraad verantwoording aflegt over werkzaamheden en prestaties	4 Range 4	4,7 Range 2-7
27. De tevredenheid van burgers over de lokale politie	4,7 Range 4-5	6,7 Range 6-8
28. De mogelijkheden die politie en of burgemeester bieden aan burgers om in direct contact te laten weten wat ze van politie vinden en wensen	3 Range 3	6 Range 5-7
Politieprestaties	4,1	5,8
5. De oplossingspercentages van geregistreerde delicten in basisteam of gemeente	4 Range 4	6 Range 4-8
6. De pakkans van criminelen en ordeverstoorers in basisteam of gemeente	4 Range 4	6 Range 4-8
7. De oordelen van burgers over politie, gemeten in een enquête-onderzoek	3,7 Range 3-4	6 Range 5-7
8. Het aantal criminele samenwerkingsverbanden dat in district, basisteam of gemeente strafrechtelijk wordt aangepakt	4,7 Range 4-5	5/6/4 Range 4-6

Beleidsstukken	3,1	5,1
6. De mate waarin beleidsplannen helder aangeven wat de prioriteiten van de politie zijn in basisteam en gemeente	3,3 Range 2-4	4,7 Range 2-7
7. De mate waarin beleidsplannen helder aangeven wat de gegarandeerde beschikbaarheid en prestaties van de politie zijn in basisteam en gemeente	3 Range 2-4	4,3 Range 2-6
8. De invloed van de burgemeester op beleidsplannen	3 Range 2-4	5,3 Range 2-8
9. De invloed van de gemeenteraad op beleidsplannen	2,3 Range 1-3	5,7 Range 5-7
10. De wijze waarop de politie in rapporten achteraf verantwoording aflegt over werkzaamheden en prestaties in basisteam en gemeente	4 Range 4	5,7 Range 5-6
Gemiddeld voor alle 29 criteria		6,3
Slotvraag in het survey: Welk rapportcijfer (1-10) geeft u, alles bij elkaar, aan de lokale inbedding van de politie?		7 (range 6-8)