

‘Centraal georganiseerd - Lokaal verankerd’

Over de organisatie, inrichting en sturing van het robuuste politiebasisteam

Door

- Wil Nuij -

Erasmus universiteit Rotterdam

Bij dit onderzoek zijn betrokken:

Begeleiding:

dr. A. (Lex) Cachet,
Erasmus Universiteit, Rotterdam (1^{ste} lezer)

Mr. dr. J.(Jacko) A. van Ast,
Erasmus Universiteit Rotterdam (2^{de} lezer)

Onderzoeksopdracht:

J.A.J.T. (Hans) Vissers EMPM
Politiechef eenheid Zeeland - West - Brabant

Student:

W.(Wil) A.J. Nuij
Studentnummer 363557
Avondopleiding Master Bestuurskunde
e mail: wil.nuij@casema.nl
Adres: Tamboerhof 17
4871 LP Etten – Leur
Tel. 06-21298981 of 076 – 5971581

*“We dedicate ourselves to work in partnership
with the community to fight crime, reduce fear
and improve the quality of life in our neighborhoods”*

Police - Mission, Boston Police, USA

*Edward F. Davis
Police Commissioner*

Voorwoord

Net als op foto, genomen tijdens de laatste helling 'la Redoute', van de zware wielervedstudeeronderzoek organisatie, inrichting, sturing robuust politiebaseteam

De Masterscriptie - de ultieme uitdaging van mijn studie - is af. Nu rest de finale, met de verdediging en 'de finish, bloemen, ronde miss en eeuwige roem'. Deze scriptie vormt het slot van een voor mij heel bijzondere, intensieve, boeiende en leerzame periode in mijn leven. Ik vind het een eer het eindresultaat te kunnen presenteren.



Hier ging een zeer uitgebreid en arbeidsintensief onderzoekproces van anderhalf jaar aan vooraf. In deze periode heb ik me intensief bezig gehouden met de bestudering van de plannen die de Nationale politie zullen gaan vormgeven.

Doel van mijn onderzoek was, het ontwikkelen van een organisatieontwerp voor het lokale basisteam. Een bijzonder proces om dit alles in de eigen werkomgeving, met gepaste wetenschappelijke distantie te bestuderen. Zeker, aangezien ik in mijn rugzakje ruim 39 jaar aan werkervaring in operationele, beleidsadviserende en leidinggevende functies bij de Nederlandse politie meedraag.

De afsluiting van een bijzondere periode waarin ik onverwacht, deze lang gekoesterde studiewens alsnog in vervulling zag gaan. Een periode waarin ik op weg naar dit uiteindelijk bijzonder mooie resultaat zeer veel interessante mensen mocht ontmoeten, die aan mijn leerproces hebben bijgedragen.

Tot slot, geef ik andermaal antwoord op de mijzelf, tijdens het eerste vak 'Verkenning' bij start van deze studie, gestelde vraag,

Mijn studie Bestuurskunde; een 'Uitdaging of een Opgave(?!)'....

Het antwoord daarop nu is:

"Een zware, maar uitdagende, inspirerende en leerzame opgave."

Wil Nuij

Etten – leur, maart 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Samenvatting het 'Succesvolle Basisteam'	5
Inleiding	9
1. Aanleiding	10
1.1. Algemeen	10
1.2. Relevantie	15
1.3. Leeswijzer	17
2. Doelstelling & Vraagstelling	18
2.1. Doelstelling	18
2.2. Centrale onderzoeksvraag	18
2.3. Deelvragen	20
3. Opzet en Methoden Onderzoek	21
3.1. Onderzoeksopzet	21
3.2. Methodologische verantwoording	21
4. Onderzoekscontext	25
4.1. Algemeen	25
4.2. Politie in Verandering	25
4.3. Regiopolitie	27
4.3.1. Evaluatie regionale politiebesteding	28
4.4. 'Lokaal verankerd, nationaal versterkt'	29
4.5. Nationale politie	31
5. Theoretisch Kader	38
5.1. Inleiding	38
5.2. Organisatie(-structuur)	40
5.2.1. Organisatie	40
5.2.2. Professionele bureaucratie	43
5.2.3. Professionaliteit	44
5.2.4. Professionele ruimte	44
5.2.5. Divisiestructuur	46
5.2.6. Schaalgrootte	47
5.2.7. Kenmerken hybride organisaties	48
5.2.8. Organisatieonderdelen	48
5.2.9. Coördinatiemechanismen	49
5.3. Ontwerp organisatiestructuur	49
5.3.1. Gedragsformalisering	49
5.3.2. Groepering functies & grootte eenheden	50
5.3.3. Functioneel & specialisatie	52
5.4. Centralisatie / decentralisatie	52
5.5. Organisatieomgeving	54
5.6. Sturing & controle	55
5.6.1. Begrip	55
5.6.2. Sturingsvormen	56
5.6.3. Sturingsfasen	56
5.6.4. Sturingskenmerken	57
5.6.5. Stakeholders & sturing	57
5.6.6. Klassieke & moderne sturingsinstrumenten	58
5.6.7. 'Many hands'	59
5.7. Verantwoordelijkheid & verantwoording	59
5.7.1. Verantwoordelijkheid	60
5.7.2. Verantwoording	60
5.8. Conceptueel onderzoeksmodel	61

6. Nationale politie / Bevoegd gezag	65
6.1. Organisatie & inrichting Nationale politie	65
6.2. Gezag & politie	71
6.3. Regionale eenheid Zeeland – West – Brabant	74
7. Empirische Bevindingen	79
7.1. Algemeen	79
7.2. Bevoegd gezag	79
7.3. Robuust basisteam Zeeland – West – Brabant	80
7.4. Beelden en verwachtingen	86
7.4.1. Organisatie, inrichting en werkwijze	86
7.4.2. Sturing & controle	100
7.5. Beelden & ervaringen ‘proeftuin’ basisteams	106
7.5.1. Organisatie, inrichting & werkwijze	106
7.5.2. Sturing & controle	115
8. Onderzoeksanalyse: ‘Zoektocht’ bouwstenen ‘Robuuste’ basisteam	119
8.1. Inleiding	119
8.2. Lokale verankering	119
8.3. Ontwerpcondities & bouwstenen	121
8.3.1. Organisatie(structuur)	123
8.3.1.1. Structuur & coördinatiemechanismen	123
8.3.2. Centraal & decentraal	124
8.3.3. Autonomie	125
8.3.4. Professionele ruimte	125
8.3.4.1. Regels & handelingsruimte	126
8.3.5. Capaciteit / schaalgrootte	127
8.3.6. Functionele kwaliteiten & specialisatie	128
8.3.6.1. Kwaliteiten	128
8.3.6.2. Functies & taakaccenten	129
8.3.7. Organisatieomgeving	130
8.3.7.1. Producten en diensten	130
8.3.7.2. Omgevingsrelatie	131
8.3.8. Taak- werkuitvoering	132
8.3.8.1. Administratieve werklust	133
8.3.8.2. Contextgedreven werken	133
8.3.8.3. Politie – cultuur	134
8.3.8.4. Respect & waardering	135
8.3.8.5. Burgerbetrokkenheid & wederkerigheid	136
8.3.8.6. Samenwerken & overdracht	137
8.3.9. Sturing	138
8.3.9.1. Sturen	138
8.3.9.2. Operationeel sturen	138
8.3.10. Leiding geven	139
8.3.10.1. Stijl & kwaliteit	139
8.3.10.2. Veranderen & ontwikkelen	140
8.3.11. Gezag	140
8.3.11.1. Gezagssturing	140
8.3.11.2. Sturingsinstrumenten	140
8.3.11.3. Strategische sturing	141
8.3.12. Verantwoorden	141
9. Ontwerpschets Robuust Basisteam	142
9.1. Inleiding	142
9.2. Ontwerpcondities & Bouwstenen	142
9.3. Antwoorden Onderzoeksvragen	146
10. Onderzoeksreflectie	149
Dank & Bijlage	154 - 203

Samenvatting: Het 'succesvolle basisteam'

'Centraal georganiseerd – lokaal verankerd' onderzoekt de organisatie, inrichting en sturing van het 'robuuste' basisteam binnen de Nationale politie. Het betreft een 'ex ante' georiënteerde ontwerpstudie die, ten behoeve van de lokale verankering van de politie uitmondt in twaalf ontwerpcondities. Deze zijn geconcretiseerd in een kleine vijftig 'bouwstenen'.

Het basisteam is succesvol als het waarneembaar er in slaagt een bijdrage te leveren aan de veiligheidsbeleving van burgers. Indien deze bij navragen hierop een positieve geven, kan van succes worden gesproken. Dat geldt bijvoorbeeld voor die situaties dat burgers een beroep op het team doen, ook als het geen spoedeisende zaak betreft, ze toch direct een reactie krijgen en worden geholpen. Het team geeft burgers dan het gevoel dat ze er voor hen zijn. Als het team slaagt professioneel (maat-)werk te leveren, is haar missie geslaagd. Het gaat om beleving en vertrouwen. Vertrouwen in de politie en de uitvoering van haar taak is de basis, niet de organisatievorm. De manier waarop de politie is georganiseerd en zijn werk uitvoert, is voortdurend onderhevig aan bijstelling en verandering en daardoor ongeordend. Begrijpen wat in het uitvoerende werk nodig is en die rol oppakken en invullen, is waar het in het (succesvolle) basisteam om moet gaan. Daarbij hoort transparantie en duidelijke communicatie over wat burgers wel en niet van de politie kunnen en mogen verwachten.

Van een succesvol verankerd basisteam kan worden gesproken, als de burgemeester, de gemeenteraad, het Openbaar Ministerie en, meer abstract, de Minister en 2^{de} Kamer tevreden zijn over het functioneren van en de samenwerking met, de politie. Dat geldt ook voor de tevredenheid over het functioneren en de interne (gezags-)relatie van het team met districts-, eenheids- en korpsleiding.

Dit onderzoek toont op meerdere plaatsen aan dat het succesvolle team zich kenmerkt door een bij de gebiedsgebonden taakstelling georganiseerde arbeidsverdeling en coördinatie. Een team dat binnen de eigen organisatie nauw samenwerkt met specialistisch en ondersteunende afdelingen en andere basisteams, waarbij de uitvoering van het lokale politiewerk centraal staat. Een team ook dat, overstijgende zaken en taken soepel aan andere organisatieonderdelen overdraagt en daarbij constructief samenwerkt.

Het team moet met een ruim mandaat bij de teamchef lokaal passend gestuurd kunnen worden. Dit betekent ook dat er in eigen regie en verantwoordelijkheid, belangrijke delen van de bedrijfsvoering en operationele uitvoering van de (opgedragen) gebiedsgebonden taken uitgevoerd moeten kunnen worden. Hier hoort een overeenkomstige eigen beslissingsbevoegdheid bij. Zicht op en gebruik maken van individuele professionele kwaliteiten en creativiteit van medewerkers, versterkt de teamkwaliteit. Dit bevordert het niveau van het individuele functioneren van medewerkers en uiteindelijk het hele team. Voor het vervullen van sleutelfuncties, als wijkagent en coördinator opsporing en essentiële taakaccenten, als jeugdagent of aanspreekpunt horeca geldt, dat professionaliteit en een professionele beroepshouding als competenties, harde selectiecriteria zijn. De politieprofessional hoort tijdens de uitvoering van zijn werk in staat te zijn, concreet aan te geven, wat er aan veiligheidsproblemen in de lokale omgeving speelt en wat daaraan moet gebeuren. Het is noodzakelijk te beschikken over de bevoegdheid om, autonoom het eigen werk binnen de taakstelling en verantwoordelijkheden uit te voeren. Het op basis van regels en procedures voorgeschreven professioneel (beroeps)gedrag, speelt hierbij een nadrukkelijke rol. Het moet echter voor de medewerkers steeds mogelijk blijven om bij de uitvoering van het basispolitiewerk op basis van maatwerk hun individueel professioneel vakmanschap in te zetten.

Het team moet beschikken over bij het aanbod van werk en de lokale veiligheidssituatie aansluitende personele capaciteit. Dit geldt voor uitvoerende functies als ook voor wat er aan specialistische en ondersteunende capaciteit noodzakelijk is. Zowel uitvoerende als ondersteunende functies en taakaccenten, moeten kwalitatief en kwantitatief aansluiten bij wat de externe omgeving vraagt. De personele teambezetting moet stabiel zijn. De teamleiding zal zich moeten inspannen om medewerkers langdurig(er) te binden en daarmee te behouden voor het team en het basispolitiewerk. Dit betekent behoud van deskundigheid, ervaring en daarmee kwaliteit in het team. Het beschikken over bij de functie en werkomgeving passende kwaliteiten, is een vereiste die aan de belangrijkste sleutelfunctionaris in het gebiedsgebonden werk, de wijkagent, moet worden gesteld. Voldoen aan functie-eisen is dan voor een wijkagent echter niet voldoende. Hij zal als persoon moeten passen bij wat specifiek vanuit die wijk of buurt van hem en de politie wordt verlangd.

Taken en bevoegdheden zijn in het team daar georganiseerd, waar ze vanuit de toedeling van verantwoordelijkheden het meest effectief kunnen worden uitgevoerd.

Probleemgericht – en contextgedreven werken, moet het uitgangspunt zijn voor de organisatie, inrichting van de bedrijfsvoering en de operationele sturing van het politiewerk.

Vanuit het team zal een sterke intrinsieke externe oriëntatie op de lokale omgeving uit moeten gaan, om overlast - en veiligheidsproblemen, snel en als het kan direct, aan te pakken en op te lossen. Binnen het team stelt dit als eis, dat medewerkers bereid zijn en open staan om, naar elkaar te luisteren, elkaar te coachen, ondersteunen en complimenteren, maar ook, als dat nodig is, te corrigeren. Het streven naar doeltreffendheid en doelmatigheid moet gericht zijn en blijven, op het terugdringen van protocollering en administratieve procedures en - werk. Nut en noodzaak van registratie horen steeds nadrukkelijk te worden afgewogen tegen het belang van operationele inzetbaarheid.

Een voortdurende zoektocht naar alternatieven, bijvoorbeeld via ICT of ondersteunend teampersoneel, blijft noodzakelijk.

De informatievoorziening vanuit het team is afhankelijk van de door de RIO geleverde standaard informatieproducten. Deze sluiten in de relatie naar het bevoegde gezag en de netwerkpartners, slechts beperkt aan bij hun wensen en verwachtingen. De geleverde informatie zal, wil ze iets voor de operatie kunnen betekenen, op het operationele lokale maatwerk van het team gericht moeten zijn.

Al deze ontwikkelingen stellen eisen aan het team en de medewerkers en maken essentiële veranderingen in de sterk interngerichte politiecultuur noodzakelijk. Hierbij zal zeker ook aandacht moeten worden besteed aan ongewenste elementen en patronen in de oude cultuur. Verder is het steunen van creativiteit en (nieuwe) initiatieven van medewerkers en het organiseren van tegenspraak belangrijk. Het 'in doen en laten' aansluiten bij wat de samenleving van de politie mag verwachten, hoort een kenmerk van deze 'nieuwe' cultuur te zijn. Voor wat de uitvoering van het basispolitiewerk betreft, zal met de culturele verandering, die organisatiebreed moeten plaatsvinden, ook meer respect en waardering vanuit de leiding en specialistische afdelingen voor het basis politiewerk ontstaan.

Het operationele werk moet, als fundament van het politievak een versterkte positie krijgen. Dat geldt in ieder geval voor samenwerking met en overdracht aan (in en externe) specialisten bij de aanpak van overlast en complexe criminaliteit.

Werkinhoudelijk gaat het om de mate waarin het politieteam zelf in staat is om de lokale openbare orde en veiligheidsproblematiek, aan te pakken. Het team hoort in staat te zijn de pakkans ten aanzien crimineel gedrag te vergroten. Hierbij is verdiepte of specialistische deskundigheid noodzakelijk en moet zo nodig sprake zijn van snelle, soepele en nauwelijks merkbare opschaling.

Succesvol zijn zegt ook iets over de positie die het team heeft weten te verwerven in de lokale omgeving en dat er respect en acceptatie is, voor het optreden van politiemensen.

Dat ontstaat bijvoorbeeld ook, wanneer het team in staat is meldingen direct op te pakken.

Veel meldingen van een mindere prioriteit, hoeven niet te worden uitgesteld tot later.¹

Voor het vertrouwen in de politie wordt een houding van direct aanpakken, als erg belangrijk beschouwd.

Naast het functioneren binnen het bewakingsgebied, is het basisteam gericht op het concreet organiseren van nabijheid en integratie in de samenleving. Dit betekent aanwezig en aanspreekbaar zijn voor de burger, het bestuur / de politiek en (veiligheids-) partners. Het 'kennen en gekend worden' is waar om gaat. Dit met als doel, het gevoel van veiligheid onder burgers te verhogen, maar ook om hun eigen betrokkenheid voor een veilige woon- en leefomgeving te bevorderen.

Deze medeverantwoordelijkheid van burgers moet worden versterkt, door hun actief te betrekken bij allerlei (preventieve) veiligheidsprojecten. Overigens betekent dit ook, dat de actief aan een veilige omgeving meewerkende burger, nadrukkelijk wederkerigheid, bij een beroep op de politie, mag verwachten.

Operationele politiemensen moeten effectief aanwezig zijn en invloed uitoefenen om een bijdrage te leveren aan rust, stabiliteit en structurele oplossingen voor lokale orde en veiligheidsproblemen.

Als het gezag, partners en burgers hier positief op reageren en bereid zijn een bijdrage te leveren, is het team er in is geslaagd, een probleem geagendeerd te krijgen, zodat het echt structureel opgelost kan worden.

¹ 'Heterdaadkracht Organiseren', Duijneveldt van I., Arkel van D., Holvast R. en Wijga P., Politieacademie / AEF-onderzoek, Utrecht - Apeldoorn, augustus 2013.

Dit betekent verder, dat participatie in en onderhouden van (informele) externe lokale netwerk - en media contacten voor in het bijzonder sleutelfiguren als de teamchef en wijkagenten, noodzakelijk zijn voor de lokale verbinding.

Verder is de aanwezigheid van bestuurlijke sensitiviteit en respect voor bestuurlijke en politieke verhoudingen bij de teamchef(s), andere leidinggevendenden en wijkagenten voor goede functionele verhoudingen van het team met het bestuur en de politiek belangrijk.

De in- en externe operationele en beleidsmatige sturing van het team vraagt om eenduidige organisatie en uitvoering. Operationeel leidinggevendenden spelen hierbij een cruciale rol. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij functies en rollen, zullen steeds duidelijk moeten zijn. Operationeel zal de (aan-)sturing gericht moeten zijn op de uitvoering van concrete operationele activiteiten. Het gaat om het creëren van randvoorwaarden voor de organisatie en inrichting van de bedrijfsvoering. Het nagestreefde effect is, dat het gestelde doel op basis van de teamtaakstelling wordt bereikt of, de gewenste (externe) invloed in de lokale omgeving wordt verkregen.

Uitvoerend operationeel werk moet worden aangestuurd op basis van duidelijke prioritering, werkverdeling, benoemende resultaten en een toetsende evaluatie ('de-briefing'). Hierbij hoort zowel uitvoerende zelfsturende ruimte voor de individuele medewerkers en de aansturend leidinggevendenden. Dit alles met als doel vakkundig invulling te geven aan het door de organisatie nagestreefde contextgedreven (lokale) dienstverleningsconcept.

Maatstaf voor succes is een uiteindelijk doeltreffender en doelmatiger ingericht en uitgevoerd dienstverleningsproces.

Bij het uitvoeren van de basisteamtaken moet het onder andere gaan om, verbeteren van de coördinatie / aansturing, het toenemen van systeemintegratie, vergroten van de pakkans en verhogen van het oplossingspercentage. Het gaat er ook om een eerdere inschatting te kunnen maken van het risico dat burgers crimineel gedrag gaan vertonen.

Om als politieteam succesvolle resultaten te boeken worden er specifieke kwaliteiten en aansturende vaardigheden van (operationeel) leidinggevendenden gevraagd. Participatie in het operationele proces is voor operationeel leidinggevendenden daarom essentieel. Leidinggevendenden zullen medewerkers in de uitvoering van hun werk moeten faciliteren, ruimte geven, motiveren en enthousiasmeren. Het gaat om het benutten van de betrokkenheid en individuele kwaliteiten van medewerkers. Het stellen van duidelijke kaders betreffende de te behalen resultaten en het monitoren van de output, zijn zeker ook onderdelen van dit proces.

Voor lokale verankering van het team is niet alleen de externe omgeving, maar ook de wijze waarop er aan de samenwerking met het lokale (bevoegde) gezag inhoud wordt gegeven, belangrijk. Dit geldt ook voor de relatie met het 'interne gezag', zijnde de hogere politieleiding in het district en de eenheid.

Concrete en directe sturing door het bevoegde gezag is essentieel. Keuzes maken en prioriteiten stellen betreffende het uit te voeren lokale politiewerk, is waar het om gaat. Voor de organisatie, inrichting en aansturing van de operationele bedrijfsvoering en werkuitvoering is dit belangrijk. Er moet, zeker in een basisteam dat meer gemeenten van basispolitiezorg voorziet, rekening worden gehouden met de relatieve schaarste aan beschikbare personele capaciteit.

Strategische sturing door district en eenheid op het lokale functioneren van het basisteam is functioneel, als er rekening wordt gehouden met de vereiste autonomie en ruimte voor zelfsturing voor het lokale functioneren van het team.

Kortom: 'Functioneel, mits op afstand.' Datzelfde kan gezegd worden van de bemoeienis van de centrale overheid en landelijke politiek met lokale veiligheidsthema's. Voor de organisatie van de beheerstaak gericht op de teamoverstijgende bedrijfsvoering geldt, dat landelijke of regionale verantwoordelijkheden op zich niet hoeven te veranderen. Als het om de uitvoering van de beheerstaak, samenhangend met de operationele uitvoering in de lokale situatie gaat, moet een passend mandaat aan de teamchef zijn toebedeeld. Slechts dan zal hij in staat zijn, zijn taak en verantwoordelijkheid voor het functioneren en de prestaties van zijn team waar te maken.

In de operationele werking van het team is een goede functionele relatie met de burgemeester en de OvJ belangrijk. Dit is van belang om hen de juiste prioriteiten te laten stellen en te ondersteunen bij de beleidsmatige aansturing van het lokale politiewerk. Voor de signalerende en adviserende rol is het belangrijk dat in het team beleidsmatige deskundigheid aanwezig is, om voor het gezag, de gemeente en andere partners een betrouwbare gesprekspartner te zijn.

De aanwezigheid van gemeentelijk veiligheidsbeleid en een integraal veiligheidsplan, een verantwoordelijkheid van het bestuur zijn, op gemeentelijk niveau, belangrijke voorwaarden voor de operationele beleidssturing van het basisteam, door het lokale gezag. Deze beleidsstukken moeten voor de prioritering, sturing, operationele inzet en uitvoering van lokaal politiewerk uitgangspunt zijn. Zij hebben daarnaast nadrukkelijk invloed op de organisatie en uitvoering van het operationele werk.

Formele verantwoording afleggen door het politieteam aan het gezag is een wettelijke opgave. De hierop volgende democratische verantwoording aan en controle door de gemeenteraad wint aan kracht, als dit een 'co - productie' van burgemeester en teamchef is. Dit versterkt en steunt de positie van de burgemeester en draagt bij aan de lokale legitimiteit van de politie. De burgemeester moet in zijn teamchef, een vast en direct aanspreekpunt bij de politie te hebben. In kleine gemeenten kan het zijn dat, voor dagelijkse operationele zaken, de wijkagent deze rol vervult. Geeft de burgemeester aan behoefte aan lokaal driehoeksoverleg te hebben, moet de teamchef daar direct gevolg aan geven. Aanspreekbaar en zichtbaar zijn en steungedrag tonen, is waar het om gaat.

Bij meerdere gemeenten in het bewakingsgebied van één basisteam geldt, dat burgemeesters met elkaar overeenstemming moeten bereiken over het aan te pakken en prioriteren lokale politiewerk. Het gaat om gezamenlijk sturen, elkaar aanspreken en onderling verantwoording afleggen, voor wat er met de ingezette politiecapaciteit in de eigen gemeente is gebeurd. Dat geldt ook voor de samenwerking met het OM bij de gezagsuitoefening, bepaling van de capaciteitsinzet en het laten afleggen van verantwoording door het team. Balans creëren bij de bepaling van de capaciteitsinzet voor het hele teamgebied tussen, de gezagsbelangen, openbare orde en andere lokale veiligheidstaken enerzijds en opsporing anderzijds. De teamchef kan hierbij een adviserende rol vervullen, door informatie te verschaffen en binnen de bedrijfsvoeringsmogelijkheden van zijn team aan te geven, hoe het werk gedaan kan worden. De mogelijkheid om (extra) capaciteit aan lokaal recherchewerk toe te kunnen delen, is voor het gezag, in het bijzonder het OM, belangrijk en regelmatig, een bepalende factor voor succes.

Bij het extern verantwoording afleggen door het basisteam hoort ook de communicatie met de omgeving. Het gaat dus ook, om het informeren, consulteren en betrekken van de lokale politiek en lokale gemeenschap. Het is belangrijk om (in) formele verantwoordingsmomenten te gebruiken om te peilen en inventariseren, wat lokaal onder burgers leeft. Het is tegelijkertijd de kans om, als politie, een reactie te geven op wat haar bijdrage kan zijn om openbare orde en veiligheidsproblemen op te lossen. Dit kan bijdragen aan het gevoel serieus genomen te worden bij de politiek en onder burgers. Overigens geldt dit alleen, als het team waarmaakt, 'dat het zegt wat het doet en doet wat het zegt'.

Aandacht is ook nog nodig voor de 'kwaliteit en cultuur' van de af te leggen verantwoording. Bij probleemgericht / contextgedreven werk hoort, het afleggen van in- en extern verantwoording. Een rol en verantwoordelijkheid om, ook op informele wijze, richting media, in te vullen. In het team is dit een primaire taak voor de teamchef. Bij dagelijkse operationele kwesties in zijn eigen wijk kan dit ook de wijkagent zijn. Transparantie en eerlijkheid zijn hier de sleutelwoorden. Essentieel voor verantwoording is, dat een goed beeld bestaat over, welke resultaatinspanningen er van het team worden verwacht. De inzet van het team zal, in de plaats van op cijfers en korte termijndoelen, nadrukkelijker op de effectieve en structurele oplossing van overlast en (criminele) veiligheidsproblemen, die burgers (direct) raken, gericht moeten zijn.

Hoewel het basisteam organisatorisch succesvol kan zijn, waarvan een aantal randvoorwaarden en omstandigheden in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, is de organisatie, inrichting en ontwikkeling van een team, fluïde en dus nooit af.

Het gaat, als aan het begin van deze samenvatting is geschreven, voor het basisteam om, het vertrouwen van het bestuur, de politiek, burgers en de eigen politieleiding te krijgen en te behouden. Uiteraard hoort hier bij, vertrouwen in zichzelf en de kwaliteiten van iedere individuele medewerker in het team. Het gaat er om dat, in alles wat medewerkers binnen het team doen, zij steeds het belang van de burger centraal stellen. Dan zal het lokale 'robuuste' politiebaseteam er op termijn in slagen lokaal verankerd te raken. Bij het lokale gezag kan dan vervolgens ook het gevoel groeien, dat hun verantwoordelijkheden worden gerespecteerd.

*Als samenvattende conclusie kan, de mate waarin het basispolitieteam er in slaagt, met burgers, partners, politiek en bestuur in de lokale omgeving relaties aan te gaan en zo, **vertrouwen** te verwerven, dit uit te bouwen en te bestendigen, als belangrijkste **Kritische Succes Factor** voor de landelijk nagestreefde ambitie van een 'succesvolle' lokaal verankerde Nationale politie, worden beschouwd!*

Inleiding

In de ruim 18 jaar, als (politie-)teamchef en lid van diverse lokale driehoeken heb ik aan verschillende politieteams in de politieregio Midden en West Brabant leiding geven. Samenwerken als teamchef met burgemeesters en officieren van justitie, het lokale bevoegde gezag, was een belangrijk onderdeel van mijn taak. Ik merkte dat deze relatie zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld.

Aanvankelijk was alleen de politie met overlast en veiligheidsproblemen in wijken en buurten bezig. Maar steeds meer ontwikkelde zich dit naar een betrokken en sturende rol van het gezag en actieve participatie door gemeenten en partners. Een positieve ontwikkeling die zeker in de tijdsgeest van vele veranderingen in de maatschappij geplaatst kan worden.

Een duidelijk andere kenmerkende verandering is, dat overheid en politie met mondigere burgers te maken hebben. Burgers zijn kritischer en zich bewuster van, wat zij van de overheid en dus de politie aan kwalitatieve producten en diensten verwachten en verlangen.²

Een burger ook, die zijn overheid en politie, regelmatig gesteund door de media, aanspreekt.

De aandacht voor de eigen rol bij veiligheidsproblemen van lokale overheden neemt dus toe.

Deze bewustwording draagt bij aan een sterke verbetering van de gemeentelijke samenwerking met de politie en andere lokale veiligheidspartners. Het belang van integraal samenwerken en keuzes maken, krijgt in de loop van de tijd, in gemeenten een betere basis. Eerst werden op aangeven van de politie de prioriteiten in het politiewerk bepaald. Tegenwoordig maakt het bevoegde gezag deze keuzes nadrukkelijk zelf.

Ik merkte vooral een grotere belangstelling om het gevoerde veiligheidsbeleid van kritische kanttekeningen te voorzien bij gemeenteraadsleden. Verantwoording afleggen voor het gevoerde veiligheidsbeleid aan de raad door de burgemeester en de teamchef krijgen hierdoor meerwaarde.

Dit zijn in de tijd niet de enige ontwikkelingen. Bij verschillende regionale politiekorpsen vinden, in korte tijd, verschillende reorganisaties plaats. Dit betekent, telkens opnieuw structuurveranderingen met personele onrust en snelle doorstroming naar nieuwe specialistische functies. Het gevolg is, dat kennis en ervaring uit het basispolitiewerk wegvloeien. Deze ontwikkelingen vergrootten de afstand en verarmen de kwaliteit van het contact met de burgers in de lokale gemeenschappen. Door het steeds grotere bewakingsgebied van de teams moeten steeds meer gemeenten, hun aanvankelijk 'eigen team', met anderen gemeenten te delen. Voor de organisatorische werkwijze betekent dit, centralisatie en procesgestuurde uitvoering van het operationele politiewerk. Dit is vooral te merken in het ondersteunende en specialistische politiewerk. De dienstverlening op het gebied van het eerste politiecontact, de afhandeling prioriteitsmeldingen en de recherchefunctie worden vanuit centrale punten georganiseerd. De basisteams met overwegend als taak het gebiedsgebonden politiewerk worden, voor wat betreft de formatie echter, steeds kleiner. Het gezicht van de politie in de wijk 'de wijkagent' krijgt een prominentere rol. Naast de teamchef onderhoudt hij de contacten over overlast en veiligheidsproblemen in kleinere gemeenten en dorpen met burgers en bestuur.

Door de schaarse toezicht- en handhavingscapaciteit in het eigen basisteam, staat de beschikbare tijd van de wijkagent voor zijn wijkwerk onder druk. Bijspringen in de noodhulp, bij opsporing of bij evenementen (voetbal of horeca) buiten het eigen team, komt regelmatig voor.

De (te) beperkte aanwezigheid en aanspreekbaarheid in en voor de wijk, is de vanuit het bestuur, de politiek en burgers meest gehoorde klacht over het functioneren van de wijkagent.

Het is interessant om, nu de regionale politiekorpsen zijn opgegaan in één Nationaal korps, te onderzoeken op welke wijze in het proces van lokale verankering van het nieuw in te stellen robuuste basisteam, aandacht bestaat voor wat hiervoor is geschetst. Volgens de plannen, zal dit basisteam in de uitvoering van de lokale basispolitiezorg, bij het aanbieden van producten en diensten, primair zelfvoorzienend moeten zijn in de richting van het lokaal gezag, burgers en partners.

In dit onderzoek ligt de nadruk op het in beeld brengen van de eisen, die aan de organisatie, inrichting en sturing van het basisteam worden gesteld. Hierbij gaat ook om de verantwoordelijkheden van het bevoegde gezag en de wensen en verwachtingen die er, vanuit de lokale omgeving, aan de politie worden gesteld. Dit afstudeeronderzoek pretendeert uiteindelijk de meest relevante thema's met ontwerpcondities en bouwstenen aan de hand van een organisatieontwerp in beeld te brengen.

² Op alle plaatsen waar in de tekst van dit onderzoek en in de bijlagen, het woord 'hij' wordt geschreven, dient daar 'hij of zij' te worden gelezen.

1. Aanleiding

1.1. Algemeen

Sinds 1 januari 2013 is de Politiewet 2012 van kracht. De Nationale politie is daarmee in Nederland een feit. Dit betekent, dat organisatorisch wordt toegewerkt naar één landelijk korps, dat opereert onder verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie (Minister).

Organisatorisch vraagt de inrichting en realisatie van dit landelijke korps voorbereiding en uitwerking. De aanvankelijke deadline, medio 2015, blijkt bij lange na niet haalbaar. Het is waarschijnlijker, dat dit proces nog een aantal jaren zal duren.

Het 'robuuste' politiebasteam krijgt een belangrijke rol in deze nieuwe politieorganisatie (Politiewet, 2012). Deze 167 over het land verspreide teams, gegroepeerd in 43 geografisch districten en tien territoriale eenheden, zullen vorm en inhoud gaan geven aan de lokale politiefunctie. Dit basisteam wordt verantwoordelijk voor een breed takenpakket op het gebied van de gebiedsgebonden basispolitiezorg. Voor het optimaal functioneren, zal uiteindelijk de mate waarin het basisteam 'verankerd' raakt in de lokale omgeving van gemeenten, dorpen en wijken essentieel zijn. Over deze 'lokale verankering' wordt in de wettelijk kaders voor de Nationale politie met teksten als, '1 wijkagent op 5000 inwoners en robuuste basispolitieteams die voor lokale verankering moeten zorgen,' beperkt gesproken (Politiewet, 2012). De landelijke en regionale ontwerp- en inrichtingsplannen voegen hier een aantal thema's aan toe. Genoemd kunnen worden; 'zoveel mogelijk zelfstandig, brede op kerntaken gerichte taakstelling, resultaatverantwoordelijk, wijkagenten als 'sleutelfiguren' in de gebiedsgebonden politiezorg en werkend vanuit een probleemgerichte aanpak' (Ontwerpplan Nationale politie, 2012:42).

De Politiewet 2012 beschrijft de gezagsverantwoordelijkheid en aansturing van de politie door het bestuur en het OM. De 'oude' bestaande wettelijke (lokale) gezagsrelaties voor de burgemeester en de officier van justitie blijven ongewijzigd.³ De rol van het lokale gezag en de gemeenteraad bij het bepalen van de lokale prioriteiten van het politiewerk, worden in de nieuwe wet zelfs versterkt. De politie zal dit in de uitvoering van haar werk moeten respecteren.

Bestuurlijke reactie

De beleving van burgemeesters over, hoe zij hun gezagsverantwoordelijkheid binnen de nieuwe Politiewet kunnen waarmaken, is bij een groot aantal van hen minder positief. Uitspraken als "*Burgemeesters en officieren van justitie dreigen hun grip op de inzet van politie kwijt te raken*" en "*de nieuwgevormde Nationale politie dreigt een 'gecentraliseerde moloch' te worden*" verschijnen in de media⁴. Uitspraken van Eindhovens burgemeester Van Gijzel die, in dat interview ook zegt dat "*de wens om nadrukkelijker de verantwoordelijkheid bij burgers te leggen, botst met de beweging die de politie nu maakt*". Van Gijzel, "*in de praktijk wordt er binnen de 'politiekolom' overal 'formats' voor opgelegd en bestaat er een enorme drang naar centralisatie en standaardisatie*". Dat geldt volgens hem ook voor de opzet van de basisteams. "*Die zijn, of het nu gaat om de grote stad of het platteland, overal hetzelfde*".⁵

Andere burgemeesters scharen zich, ondanks bezwerende woorden "*geef ons de tijd en we maken de hooggespannen verwachtingen waar*", van Minister en korpschef, achter deze kritiek.⁶

De Nationale politie is in de plannen te ver doorgecentraliseerd en burgemeesters hebben onvoldoende invloed op de politie-inzet in hun gemeente, is de klacht.

Annemarie Jorritsma, burgemeester in Almere, voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, geeft aan, dat haar vrees, "*dat de gezagspositie van burgemeesters verzwakt raakt, nu wordt bewaarheid*". Zij zegt hier nog over: "*Ik heb geen verbetering gezien, eerder verslechtering*".

Peter van der Velden, burgemeester van de gemeente Breda sluit zich bij het door zijn Eindhovense ambtsgenoot geschetste beeld aan, met de woorden, "*de politie is beleidsmatig bezig, terwijl het in mijn ogen een uitvoerend orgaan is*".⁷

³ Politiewet 1993, hoofdstuk IV 'Gezag en toezicht over de politie' en Politiewet 2012, paragraaf 2.3 'Het gezag'.

⁴ 'Van Gijzel kritisch op Nationale politie', uitspraken van burgemeester van Gijzel van Eindhoven, tijdens presentatie van rapport lokaal bestuur, in het Eindhovens Dagblad van 12 juli 2013.

⁵ Zie noot 4.

⁶ 'Minder blauw op straat door Nationale Politie' citaten en fragmenten uit interview met Jan Mans (oud) burgemeester van o.a. Enschede, door Pieter van den Akker, www.bnr.nl/nieuws/756064-1301/minder-blauw-op-straat-door-Nationale-politie op 3 januari 2013.

⁷ 'Bijval voor, Van Gijzel bij kritiek op de politie', citerende citaten, diverse burgemeesters, o.a. (oud) burgemeester van der Velden tot 1 december 2014 burgemeester van Breda, in Eindhovens Dagblad van 12 juli 2013.

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters spreekt van 'verontrustende signalen die serieus genomen moeten worden'. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie vindt de kritiek niet terecht. 'De nationale prioriteiten komen wel degelijk uit het veld', stelt een woordvoerder. 'Het is niet zo dat wij vanuit de ivoren toren bepalen wat in Nederland gebeurt.'

Jan Mans, oud - burgemeester van onder andere de gemeente Enschede, de afgelopen jaren vervanger en waarnemer in een aantal kleinere gemeenten, laat zich in bezorgde woorden over de Nationale politie uit. "Door de komst van de Nationale politie komt minder blauw op straat en kunnen burgemeesters van kleine gemeenten in de problemen komen". Als belangrijkste punten van zorg en kritiek ziet hij, 'de moeilijkheid om gemeentelijke prioriteiten te realiseren, omdat sprake is van nationale aansturing en daardoor burgemeesters, zeker in een kleinere gemeente, het nakijken hebben. Mans stelt, "dat alles wat je groter maakt meer bureaucratie oplevert". Dit betekent een aanslag op de operationeel uitvoerende tijdsbesteding van politiemensen. De consequentie is, dat zij minder op straat zijn. "De lokale beschikbaarheid in een kleine gemeente wordt al helemaal een thema," volgens Mans. Als voorbeeld noemt hij de onrust en calamiteiten, zoals de problemen met Marokkaanse jongeren in Gouda, waar hij in 2012 burgemeester was. Hij merkt daarover op, "moet ik in dergelijke situaties naar Den Haag om te kijken of ik politiemensen kan krijgen?"⁸

Opvallend is het 'burgemeesterlijk', bestuurlijk tegenwerpende geluid dat, soms in detail verschillend, op veel plaatsen te horen of te lezen valt. Dit roept de vraag op, of het de betrokkenen alleen gaat om de inhoud, of dat andere belangen voor hen de aanleiding zijn, zich op deze wijze in het debat over de organisatie van de Nationale politie te mengen?

Openbaar Ministerie

De samen met het Korpsbeheerders - en het Veiligheidsberaad door het College van Procureurs Generaal (OM) geformuleerde 'principiële bezwaren' ten aanzien van de nieuwe Politiewet, blijven in dit 'verbale bestuurlijke geweld' op de achtergrond, zo lijkt het. Opvallend is dat in het gezamenlijke advies aan de Minister sprake is van forse bezwaren van diverse PG's.⁹ Met de woorden, 'in het belang van de continuïteit van de politiezorg willen partijen meewerken aan de transformatie van regionale naar Nationale politie als aan de bezwaren wordt tegemoetgekomen, zijn deze gezagsorganen in zijn eindoordeel, milder' (Fijnaut, 2012:358). Hun kritiek gaat over dat, 'de lokale verankering van de Nationale politie onvoldoende is gewaarborgd. Verder kan er een onbalans ontstaan tussen de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Tot slot, zouden er onvoldoende waarborgen zijn, om de omvang en invloed van de landelijke prioriteiten ten opzichte van de lokale, te beperken' (Fijnaut, 2012:358).

Het OM wendt zich per brief aan de Minister. Daarin wordt aangegeven, dat "het niet de bedoeling kan zijn, dat per gemeente driehoeksoverleg gaat plaatsvinden, waaraan het OM vanuit haar gezagsrol zal moeten deelnemen" (Fijnaut, 2012:358). Zij beargumenteren dit met, 'dat het OM niet alleen over te weinig Officieren van Justitie beschikt, maar zij het ook functioneler vinden om, in districtsverband met alle burgemeesters gezamenlijke afspraken te maken' (Fijnaut, 2012:358).

Hoewel het OM aanvankelijk bezwaren heeft, blijven uiteindelijk nauwelijks kritische signalen over. Een mogelijke verklaring zou hiervoor kunnen zijn dat, het Openbaar Ministerie, functioneel onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie valt. Het hiervoor geschetste lijkt illustratief voor het spanningsveld tussen het bestuur(burgemeesters) en het OM (justitie) rondom de nieuwe politieorganisatie.

Lokale bevoegde gezag

De tegengestelde meningen en beelden spitsen zich toe op de invloed van het lokale gezag, op onder andere de prioritering en bestuurlijke aansturing van het uitvoerende politiewerk. Dit wordt afgezet tegen de in de nieuwe wet vastgelegde strakke centralisatie van het beheer over de politie en de nationaal geformuleerde operationele beleidsprioriteiten. De Minister is in de nieuwe Politiewet voor beiden verantwoordelijk.

⁸ Zie noot 7.

⁹ Memorie van Toelichting, bijlage bij het wetsvoorstel Tweede Kamer 2010-2011, 30880, nummer 11, 56-64.

De inhoud van alle beraad en de informatiebijeenkomst met deskundigen in de Eerste Kamer, met als compromis, nog voor de inwerkingtreding van nieuwe wet, de toezegging van de Minister een 1^{ste} wetswijziging aan te brengen, illustreren het geschetste spanningsveld treffend.^{10 11 12 13}

Uiteindelijk blijven er spanningen en discussies over de manier waarop de zeggenschap - klassiek onderscheiden in beheer en gezag - over een politiekorps direct of indirect wordt verdeeld. 'Sinds de komst van de moderne politie in de achttiende eeuw in Nederland blijft dit, tot op de dag van vandaag in ons staats- en politiebestedel een preciaire strategische kwestie' (Fijnaut,2012:367).

Minister van Veiligheid en Justitie (Minister)

Wettelijk is de beheersbevoegdheid vastgelegd bij de Minister. De komende jaren, zal de uitvoerende beleidsmatige beheersrol door de Nationale korpsleiding, verder vorm gaan krijgen.

Dit betekent niet alleen een volledige centralisatie van de beheersbevoegdheid over het beschikbare materieel en de financiële middelen, maar ook een landelijk bepalende rol bij verdeling van de personele sterkte en de politiecapaciteit.¹⁴ Het voorbeeld van de directe ministeriële interventie op de inzet van extra politiecapaciteit in Maastricht ten behoeve van het bestrijden van de drugsoverlast, illustreert dit sprekend (Dagblad de Telegraaf, 1 juni 2013). Hiermee neemt de Minister de regie over, op de lokale veiligheidsproblemen. Het spanningsveld tussen gezag en beheer over de politie wordt hiermee duidelijk geïllustreerd. De metafoor '*wie het beheer heeft, heeft de macht*' lijkt hier van toepassing.

In de uitwerking van de plannen voor de vorming van de Nationale politie kunnen dit soort interventies de lokale gezagsrelatie / bevoegdheid 'verlammen' en inhoudelijk 'uithollen' (o.a. Fijnaut,2012:197 & Raad van State, 2011). Dit beeld wordt in de parlementaire aanloop naar de nieuwe Politiewet ook door een aantal deskundigen geschetst.¹⁵

De vraag is, of het compromis van de Minister met de Eerste Kamer, uitgewerkt in de 1^{ste} wijziging van de nieuwe wet, aan al deze mogelijke knelpunten voldoende tegemoet komt?¹⁶

Centralisatie

Met de Politiewet 1993 en de komst van regionale korpsen is er, ten opzichte van de voorafgaande periode van Rijks- en gemeentepolitie, al sprake van aanmerkelijke organisatorische schaalvergroting (Cachet et al., 2009:69). De regionale korpsen boden voornamelijk een oplossing voor de kwetsbaarheid van kleinere (gemeente-) politiekorpsen. Het ging toen vooral ook om de continuïteit in hun 24-uurs bereikbaarheidsfunctie (Huberts et al.,2004 in Cachet, et al., 2009: 69).

Met de toenmalige bestelwijziging is de vorming van één soort politie al gerealiseerd. Het van oudsher scherp aanwezige cultuurverschil tussen politiemensen afkomstig uit het Korps Rijkspolitie of de vele gemeentepolitiekorpsen, vervaagde gaandeweg (Cachet, et al., 2009: 69).

De afstand ten opzichte van de burger neemt in die tijd al wel toe. Centralisering door regionale aansturing en beheer ontstaan en het lokale gezag komt op afstand te staan.

De directe invloed van het lokale gezag op het lokale politiewerk en de prioritering van lokale veiligheidsthema's wordt aanmerkelijk kleiner (Cachet, et al., 2009:70).

Klachten over (te) weinig 'blauw op straat' door burgers, bestuurders en politici, illustreren toen al regelmatig deze indirecte aanwijzing voor centralisering (Terpstra,2002:163 in Cachet, et al., 2009:70).

En dat geldt anno 2009 nog steeds. Het is zelfs een kwestie van formaat (Cachet, et al., 2009:70).

Een thema dat nu bij de vorming van de Nationale politie, vanwege de algemene, vage en beperkte bewoordingen in de plannen, door diverse partijen met grote zorg, voor het voetlicht wordt gebracht (o.a. Fijnaut,2012:147 & Cachet,2009:70).

Organisatiestructuur

De gekozen organisatiestructuur is van belang voor de beleidsbepalers. De vraag die dit oproept luidt: 'In hoeverre is deze centraal georganiseerde en aangestuurde nationale politieorganisatie, via de gekozen structuur en diverse organisatieniveaus, in staat op het lokale niveau van gemeenten haar taken en verantwoordelijken waar te maken?'

10 Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X (32.822), Politiewet 200. (30.880); verslag van de informatiebijeenkomst over de Nationale politie van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer, op dinsdag 15 mei 2012 (EK 30.880 / 32.822, F).

11 30 880 Vaststelling nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) 32 822 Invoering van de Politiewet 200. en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X), voorlopig verslag Vaste Commissie Veiligheid en Justitie, vastgesteld 5 juni 2012.

12 Verslagen van plenaire behandeling Eerste Kamer, wetsvoorstel Vaststelling nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) (30880) en aanpassing van overige wetten aan die wet, (Invoerings en aanpassingswet Politiewet 201X) (32822) tijdens vergaderingen op 2 en 3 juli 2012.

13 Nota Minister van Veiligheid en Justitie van 22 november 2012, Wijziging Politiewet 2012 in verband met de positie van de korpschef en van de regio burgermeester evenals enkele andere verbeteringen (33 368).

14 o.a. Politiewet 2012, Hoofdstuk 3, diverse artikelen. Het beleid ten aanzien van de politie en de organisatie van de politie.

15 Zie noot 10.

16 Zie noten 10,11 en 12.

Het nationale korps moet in staat zijn, 'op alle geografische niveaus, belast met de daadwerkelijke uitvoering van de volle politietaak zo moet zijn georganiseerd, dat het, onder gezag van bestuur en justitie, op een vakkundige en geloofwaardige manier op alle niveaus en domeinen daadwerkelijk de rechtsorde kan handhaven en hulp kan verlenen aan wie dat nodig heeft' (Fijnaut,2012:369).

Gezag

Het politiebaseteam moet kunnen samenwerken in netwerken met relevante partners om lokale openbare orde en veiligheidsvraagstukken aan te pakken. De burgemeester, voor de openbare orde en veiligheid en de Officier van Justitie voor de handhaving van de rechtsorde, hebben hierbij prioriterende en beleidspalende verantwoordelijkheden (Politiewet,2012). Dit betekent voor de politie, dat ze bij de inzet van capaciteit en uitvoering van het haar werk, zal moeten aansluiten op de prioriteiten die door het lokale gezag worden bepaald.

Vraag is, of de (verplichte) landelijke prioriteiten en afspraken, niet zoveel tijd en daarmee capaciteit gaan opslokken, dat wellicht onvoldoende ruimte overblijft, voor politiewerk dat op lokaal niveau hoort te gebeuren?¹⁷ Landelijk kan de Minister op basis van zijn wettelijke bevoegdheden de nakoming van prioriteiten afdwingen. De individuele burgemeester, zeker wanneer een politieteam wordt gedeeld met meer gemeenten, heeft die mogelijkheid niet. Dit kan leiden tot scheve verhoudingen en strijd om de inzet van schaarse politiecapaciteit.

Essentieel is, dat niet alleen de politie bepaalt wat nodig is om tot een professionele en kwalitatieve verankering te komen. Het zijn de eisen en verwachtingen die vanuit het lokale gezag worden gesteld die een rol spelen, om een geaccepteerd kwalitatief niveau van politiezorg te bereiken.

Een 'worsteling van alle tijden' - immers - 'de politie zal moeten functioneren in de geest van degenen die dit orgaan in de achttiende eeuw hebben bedacht. Een samenhangend, veelzijdig en dynamisch *corps de police*, een *ligchaam van policie*, dat kenmerkend moet zijn voor de vormgeving van de openbare orde en veiligheidsfunctie in onze dynamische en veranderende samenleving' (Fijnaut,2012:369). Dit zal ook in het bijzonder moeten gelden voor de wijze waarop aan de toezichhoudende en handhavende taak door de politie op lokaal niveau vorm wordt gegeven.

De politiek bestuurlijke inbedding en sturing op de politie zijn belangrijk. Het gaat niet alleen om de invloed van de formele sturings- en controlekaders en de eventuele wijzigingen daarvan, maar om het feitelijke handelen van de verschillende actoren zelf (Cachet, et al.,1994:182 in Cachet et al., 2009:41). Hoe belangrijk informele kaders ook zijn, de formele regels blijven van invloed en zijn uiteindelijk bepalend. Dit geldt in het bijzonder voor de (formele) verhoudingen tussen bestuur, politiek, justitie in situaties waarbij (dreigende) onderlinge conflicten spelen. Formele duidelijkheid vanuit ieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden is van groot belang (Cachet, et al.,1994:191 in Cachet et al., 2009:41).

Politiek-bestuurlijke verantwoordelijken nemen de gezaghebbende beslissingen en hebben hierdoor strategisch de bestuurlijke regie.

Bij de bewaking van de kritische grenzen in de uitvoering van (politie)beleid past een meer uitgesproken rol van bestuurders (Cachet & Van Sluis, 1998 in Cachet et al., 2009:41).

Voor de politie als geheel en de politiemans of -vrouw in het bijzonder zal er, om als professional het politievak adequaat uit te oefenen, discretionaire / professionele ruimte moeten zijn en blijven.

Niet ongenueanceerd, maar met een passende verantwoordingsplicht (achteraf) aan het bestuur en het OM. Waar nodig geldt dit ook voor het krijgen van instemming vooraf. Daarbij zal juist de wijze waarop de politie al dan niet gebruik maakt of heeft gemaakt, van haar bevoegdheden en middelen centraal moeten staan (Fijnaut,2012:213).

Politiek en bestuur moeten zich in hun rol in principe beperken tot procesbewaking, stimulering van strategie- en beleidsvorming gelet op de eisen van zorgvuldigheid, proceskwaliteit en verantwoording.

Een bevoegd gezag dat zich richt op voorwaardenscheppende organisatorische vernieuwing en verbetering van het politiebeleid, sluit hier prima bij aan (Cachet et al.,2009:41).

In de uitwerking van de plannen voor de Nationale politie, in het bijzonder de basisteams, is het daarom van belang dat een zeker evenwicht met ruimte voor elkaars bevoegdheden en professionaliteit ontstaat. Daarbij hoort dat de invloed van het bestuur op de inhoud van het politiebeleid, in wederkerigheid, de politie in de positie moet brengen om in het proces van beleidsvorming als volwaardige partner te participeren (Cachet et al.,1998 in Cachet, et al., 2009:42). Het vorenstaande zegt nog iets meer. Namelijk dat dit naast een professionele politie ook om een responsieve politie vraagt.

¹⁷ Opmerking politiechef Hans Vissers, Eenheid Zeeland West Brabant, in zijn schriftelijke reactie op het plan van aanpak betreffende dit afstudeeronderzoek, Etten-Leur, mei 2013.

Naast gezag dat ruimte geeft voor haar professionaliteit, een politie die haar gezag erkent en respecteert. Openheid, bereidheid en in staat zijn om zich als politie extern te verantwoorden, zijn kernbegrippen. Alleen wanneer het beleid deugt, goede analyses en bruikbare oplossingen worden geboden om de veiligheidsproblemen, die politiek – bestuurlijk toe doen, wint de politie aan legitimiteit bij het bestuur, de politiek en de burgers (van Sluis,2002 in Cachet et al.,2009:42).

Sturing

Met wat hiervoor is gezegd over het gezag, is bij de vorming van de Nationale politie ook, het (lokale) sturingsvraagstuk aan de orde¹⁸. Het belangrijkste risico is namelijk, dat 'nationale en regionale prioriteiten, de lokale verdringen' (Fijnaut,2012:197). Dit is geen nieuw thema.

De commissie Leemhuis wees in haar evaluatierapport '*Lokaal verankerd, nationaal versterkt*' met betrekking tot de Politiewet 1993, al op dit spanningsveld tussen landelijke en lokale prioriteiten voor de uitvoeringspraktijk van het politiewerk (Ministerie van BZK & Justitie,2004, en 2005).

De Raad van State legt in haar adviezen over het ontwerp en de eerste wijziging van deze nieuwe Politiewet ook de nadruk op het thema van de lokale prioritering en gezagssturing (Raad van State, 2011:10 & 2012).

Sturing en controle veronderstellen dat wet en werkelijkheid dicht bij elkaar staan, anders ontstaat verspilling van bestuurlijke en organisatorische energie. Een zekere spanning tussen wettelijke kaders en feitelijke structuren en processen mag er zijn.

Uit eerder onderzoek blijkt dat wet en werkelijkheid vaak ver uit elkaar liggen. Tevredenheid over die werkelijkheid, doordat er ruimte is of wordt genomen voor invulling naar eigen inzichten, overheerst (Huberts,2004:131). Het lokale (gezags-)niveau, heeft echter ook (formele) beleidsvrijheid nodig.

Het moet niet het doel van de wetgever zijn alles 'dicht te regelen'. Uit rechtstatelijke overwegingen kunnen wettelijke kaders en daaruit voortvloeiende regelingen op zich weer niet te ver afstaan van de bestuurlijke realiteit (Rosenthal et al.,1998 in Cachet et al., 2009:41). De vraag die zich op basis van de hier beschreven paradox tussen wet en werkelijkheid aandient is, of hiervan bij de ontwikkeling en vormgeving van de Nationale politie en de wijze waarop de politiezorg lokaal wordt ingebed, hier al of niet sprake van zal zijn? Dat geldt ook voor de betekenis van de hier genoemde thema's ten opzichte van de inhoudelijke kwaliteit en uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid.

Naast de 'bestuurlijke drukte' door de sturing en verantwoording van en op de politie door allerlei meer of minder bevoegde autoriteiten, zijn er ook andere 'stakeholders' die invloed willen uitoefenen (Rosenthal et al., 1998 in Cachet, et al.,2009:42). Bedrijven, maatschappelijke organisaties en instellingen of buurtvertegenwoordigers, ieder met hun eigen belangen, leggen ook dergelijke claims. Aan burgers worden in klanttevredenheidsonderzoeken, panels of in wijk - en of buurtoverleg vragen gesteld over de waardering voor de politie en haar werk. Draagvlak voor de politie als organisatie en haar uitgevoerde werk vanuit de samenleving is cruciaal.

Horizontale sturing als gevolg van de maatschappelijke beweging naar een netwerksamenleving, als beschreven, maakt het strak inzetten op verticale centrale sturing door de Minister of het departement een uiterst hachelijk avontuur. Conflicten kunnen op termijn bijna niet uitblijven.

De uitdaging voor de politie is, om haar 'in ondergeschiktheid aan' binnen dit krachtenveld effectief te positioneren.

Van Sluis en Cachet beschrijven dit in hun 'governance - idee' met "*Societal governance and network governance can be seen as attempts to enlarge the responsiveness of the police.*

These shifts resemble the complexity and diversity of police tasks' (van Sluis en Cachet, 2007:117).

Het vorenstaande geeft aanleiding tot tal van vragen, zoals: Wat is inhoudelijk en procesmatig voor de inrichting van deze politiefunctie in het 'robuuste' basisteam noodzakelijk? Wat moet er veranderen? Hoe moet de politie haar taak en functie op lokaal niveau organisatorisch in deze nieuwe context nu precies inrichten? Wat zijn de eisen, beelden en verwachtingen die van uit de lokale omgeving / het bevoegde gezag aan dit team en haar medewerkers worden gesteld?

Vragen die ook politiechef Hans Vissers zich, bij de inrichting van zijn eenheid Zeeland – West Brabant (verder ZWB) stelt.

Hij geeft aan, 'zeer geïnteresseerd te zijn in wat er, in het kader van de organisatie en inrichting van de teams, in zijn eenheid moet gebeuren. Verder gaat zijn interesse uit naar de wijze waarop aan de sturing zowel intern, als door het bevoegde gezag, inhoud moet worden gegeven.'¹⁹

¹⁸ Waar in dit onderzoek over het begrip *sturing* wordt gesproken dient daar, naast *de sturing van*, nadrukkelijk ook, *de controle op de* politie onder worden begrepen.

¹⁹ Gesprek met Hans Vissers EMPPM, politiechef Zeeland – West - Brabant, betreffende de verkenning van de onderzoeksopdracht en vraagstelling, te Tilburg op 26 juni 2013.

Waarom leidt dit, als het gaat om de eisen die worden gesteld aan de inrichting, taakstelling en uitvoering van politiewerk in een basisteam? 'Wat mag daarbij worden verwacht van de sturende en controlerende rol en verantwoordelijkheid van het lokale bevoegde gezag?'

Vragen die als een 'rode draad' kunnen worden beschouwd voor het uitvoeren van dit onderzoek.

1.2. Relevantie onderzoek

Naast een aanleiding is in wetenschappelijk onderzoek, het duiden van de relevantie vereist. De lokale vormgeving, functie en verankering van een basispolitieteam zijn, als onderdeel van de organisatorische inrichting van de Nationale politie, *maatschappelijk, bestuurskundig en wetenschappelijk* relevant. In de volgende paragraaf wordt hier op ingegaan.

Maatschappelijk

Maatschappelijk relevant is dit onderzoek aangezien het de rol van de politie in de samenleving bestudeert. De politie heeft als kerntaak "in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven" (Politiewet 2012, artikel 3). De politie bekleedt in onze democratie formeel de 'zwaarmacht'. Zij kan daartoe, als enige over het geweldsmonopolie beschikken (Politiewet 2012, artikel 7). De politie is, als eerste, verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De samenleving heeft recht op een politie die, op een correcte wijze, in staat is volgens de voor haar geldende regels haar taken uit te voeren. Daar hoort een efficiënte en bij de omgeving passende inrichting van de politieorganisatie bij.

Vanuit haar taak en verantwoordelijkheid staat in dit onderzoek de verbinding van de politie met en de verankering in de lokale gemeenschap centraal. Aandacht is er voor de organisatie en sturing van het 'robuuste' basisteam in relatie tot de gezagsverantwoordelijkheden van het lokale bevoegde gezag. Rekeninghoudend met deze verantwoordelijkheden wordt een beeld geschetst, van de te stellen organisatie - en inrichtingseisen en verwachtingen aan het lokaal in te bedden basispolitieteam. Een controversieel thema, zo blijkt tijdens de politieke beraadslagingen en besluitvorming in de 1^{ste} Kamer volgens de berichtgeving in de media. Een harde toezegging van de Minister om direct na het aannemen van de Politiewet al tot een eerste wijziging van diezelfde wet over te gaan, is uiteindelijk noodzakelijk om in de Senaat de vereiste meerderheid te behalen.²⁰ De inzichten van dit onderzoek kunnen een aanvullende bijdrage leveren aan de wijze waarop de inrichting en (externe) aansturing van het (nieuwe) 'robuuste' politiebaseteam kan worden georganiseerd. Eventuele gevoelens van onrust en achterdocht bij uitvoerende medewerkers en bij de lokale politiek en – bestuur, kunnen wellicht ook worden verkleind. Het kan bijdragen aan het bevorderen van onderling begrip, vertrouwen, respect en integrale samenwerking in het lokale veiligheidsdomein.

Bestuurskundig

Bestuurskundig onderzoek²¹ heeft een dubbele pretentie, om wetenschappelijk en toegepast relevant te zijn. Dit onderzoek richt zich op een actuele kwestie. Het heeft een aantal typische aan bestuurskundig onderzoek verwante kenmerken. Het gaat om de organisatie en inrichting van het robuuste politiebaseteam en de uitvoering van de politiefunctie op lokaal niveau bij de realisatie van de Nationale politie. Organisatie, sturing en werkuitlevering in deze teams staan centraal. Kortom onderzoek gericht op een overheidsorgaan met een publieke taak. Het onderzoeksobject kan hiermee als uniek en actueel worden beschouwd (Van Thiel, 2010). Tegelijk, blijkt na analyse in het theoretisch onderzoekskader dat het onderzochte onderwerp in zijn totale context, complex en omvangrijk is (Van Thiel, 2010).

In dit onderzoek is sprake van toepassingsgericht (wetenschappelijk) onderzoek, met als doel aanbevelingen te doen, het voorliggende organisatieontwerp van het robuuste basisteam te verbeteren (prescriptief) (Van Thiel, 2010:24).

²⁰ De plenaire behandeling vond plaats op 2 en 3 juli 2012. De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel op 10 juli 2012 na stemming bij zitten en opstaan, aangenomen. ChristenUnie, VVD, PVV, CDA en SGP stemden voor. Tijdens de plenaire behandeling zijn een viertal moties ingediend. Het betreft de stemmingen over de wetsvoorstellen; Vaststelling Politiewet (Politiewet 200.) (30880), Invoering Politiewet 200. en aanpassing overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X) (32822).

²¹ Op basis van de bestudering van: Bovens, M.A.P. , 't Hart, P. en van Twist M.J.W. 'Openbaar Bestuur', beleid, organisatie en politiek, hoofdstuk 2 pagina's 53-78 7^{de} herziene druk, Kluwer 2007.

De uitkomsten van dit onderzoek kunnen wellicht breder van waarde zijn en als advies dienen voor de inrichting en uitvoering van de basis politiefunctie in andere politiebasissteams in het land. Met de opgedane onderzoekskennis wordt, toepassingsgericht, doorwerking in de politiepraktijk nagestreefd. Doel is een bijdrage te leveren aan de verbetering van de organisatie van het openbaar bestuur, waarbij het niet alleen gaat om het formuleren van wetenschappelijke houdbare, maar ook om praktisch haalbare, ontwerpcondities en praktisch toepasbare bouwstenen.

Dit onderzoek heeft de pretentie (bestuurskundig) wetenschappelijk te zijn. Inhoudelijk wordt aan kennisverrijking en -vermeerdering gedaan, ten aanzien van de ontwikkeling van de organisatie en inrichting van een overheidsorganisatie. Dit vindt deels plaats op basis van een beschrijvende schets van de ontwikkelingen tot nu toe. Verder is het gedeeltelijk prescriptief, omdat er op basis van een organisatieontwerp, met ontwerpcondities en bouwstenen voorstellen worden gedaan voor de organisatie en sturing van de lokale verankering van de (basis)politieorganisatie en –functie.

Het streven is dit onderzoek uit te voeren vanuit een besef en notie van bestuurskundig vakmanschap. Met gevoel voor de onderzochte materie, gedrevenheid rondom het onderzoeksthema en besef van maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen. Dit alles met als doel te komen tot een heldere argumentatie en beredeneerde adviezen betreffende de onderzoeksvraag. Niet alleen gericht op wetenschappelijke concepten maar ook, op wat rondom dit onderwerp aansluit bij de maatschappelijke behoeften in de samenleving. Het aanreiken van creatieve en inspirerende ideeën en adviezen, zal hier de toegevoegde waarde zijn.

Wetenschappelijk

De organisatie en sturing van de politie als geheel is al decennia lang in allerlei politieke en bestuurlijke overlegvormen een steeds weer terugkerend onderwerp van discussie. De discussie gaat vaak over de vraag; *“Wie bepaalt en wie zou moeten bepalen wat de Nederlandse politie doet en nalaat? Of met andere woorden; Wie stuurt de politie? De feitelijke en gewenste invloed op de politie, is waar het over gaat. Daarmee raakt het de kern van het politiebestedel en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij het verschaffen van veiligheid”* (Huberts, 2007:141).

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant, omdat het een thema bestudeert, dat nog relatief ‘jong’ is. Er is nog niet zoveel onderzoek gedaan naar de aard en wijze waarop de organisatorische inrichting van het ‘robuuste’ basisteam binnen de nieuwe Nationale politie wordt georganiseerd. Gelet op de fase waarin de vorming van de Nationale politie verkeert, is nog weinig te zeggen over de nagestreefde lokale verankering en de door dit basisteam aan te leveren diensten en producten.

In algemene zin kan worden gezegd, dat het onderwerp lokale basispolitiezorg al veelvuldig onderwerp van wetenschappelijk onderzoek is geweest. Diverse wetenschappers hebben onderzoek verricht naar de uitvoering van het concrete operationele politiewerk in wijken en buurten.²²

Buiten een enkele recente publicatie is ook internationaal (vergelijkend) weinig onderzoeksliteratuur betreffende de organisatie, inrichting en sturing van basispolitiezorg, bijvoorbeeld in en met de ons omringende landen nauwelijks aanwezig. Van dergelijk onderzoek zou juist, ook in Nederland, geleerd kunnen worden.²³ Dit afstudeeronderzoek kan wellicht bijdragen aan de verdieping van de kennis op dit gebied of daartoe een aanzet zijn.

²² Genoemd kunnen o.a. worden: van Sluis, Cachet, Van der Torre, Terpstra en Landman, die allen, in hun wetenschappelijke onderzoek, o.a. voor Politie en Wetenschap, diverse thema's rondom de basispolitiezorg bestudeerden en daarover publiceerden. Publicaties zijn: *Sturing van blauw*, Landman e.a. 2011, *Cijfers en Stakeholders*, van Sluis en Cachet et al., 2006, *Sturing van politie en politiewerk*, Terpstra, 2002, *Driehoeken: overleg en verhoudingen*, van der Torre, 2013 en *Voer voor kwartiermakers*, Vlek en van Reenen, et al. 2012.

²³ 'Naar een Nationale politie in Schotland' ervaringen en enkele vergelijkingen met Nederland, Jan Terpstra, in Tijdschrift voor de politie jg.75/nr.9/10/13 pag. 7-11.

1.3. Leeswijzer

In de *inleiding* van deze ontwerpstudie is een algemeen beeld geschetst van wat wordt onderzocht.

Het **eerste** hoofdstuk *aanleiding*, beschrijft vanuit een aantal invalshoeken het onderzoeksgebied en laat belangrijke actoren en wetenschappers aan het woord, over de Politiewet 2012 en verschillende aspecten van de uiteindelijke onderzoeksvraag. Vanuit diverse optieken wordt daarna op de onderzoeksrelevantie ingegaan. Deze *leeswijzer* vormt de afsluiting van dit eerste hoofdstuk.

Hoofdstuk **twee** beschrijft eerst *de onderzoeksdoelstelling*, onder andere in relatie tot de opdracht en wens(en) van de opdrachtgever. Daarna volgen, kort toegelicht, de *centrale onderzoeksvraag* en de *deelvragen*. Hiervan is aangegeven, waar naar passende antwoorden wordt gezocht. Een aantal voor de uitvoering van dit onderzoek relevante uitgangspunten is daarna beschreven.

Hoofdstuk **drie** geeft inzicht in de *opzet en toegepaste onderzoeksmethoden* en de verantwoording daarvan. Hier wordt aandacht besteed aan de aard 'ex ante' en de *onderzoeksafbakening* in de tijd. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk behandelt de (onderzoeks-)positie van de onderzoeker.

Hoofdstuk **vier** schetst vanuit *historisch perspectief* de onderzoekscontext, met het rapport Politie in Verandering (1977) als startpunt. Vanuit het 'politieveld' wordt met een gebiedsgebonden (lokale) inbedding en verbinding van de politie in en met de samenleving, totaal andere visie op de uitvoering van politiewerk bepleit. Beknopt wordt stilgestaan bij het regionale politiebestedel en haar evaluatie (1995-2005), het evaluatierapport 'Lokaal verankerd, nationaal versterkt' en wat daarna 'gebeurde'. Dit alles uiteindelijk resulterend in het Kabinetbesluit *Nationale politie 2010*. Een beperkte beschrijving van de parlementaire behandeling, toegespitst op het wetgevingsproces Nationale politie over de inbedding van de lokale politiezorg, sluit dit vierde hoofdstuk af.

In hoofdstuk **vijf** staat het *theoretisch kader* centraal. Om de belangrijkste variabelen in de centrale onderzoeksvraag in te vullen, worden in de literatuur twee essentiële (organisatie) condities genoemd. Het gaat om de 'organisatie (-structuur) en de in- en externe sturing'. Beiden zijn op relevante theoretische aspecten uitgewerkt. Specifieke kenmerken als 'professionaliteit en professionele ruimte, schaalgrootte, centralisatie / decentralisatie en verantwoordelijkheid & verantwoording' worden hierbij betrokken. Het *conceptueel onderzoeksmodel* vormt de afsluitende paragraaf van dit vijfde hoofdstuk.

In hoofdstuk **zes** worden beknopt de landelijke en regionale plannen voor de organisatie, inrichting en sturing van de *Nationale politie*, toegespitst op het 'robuuste' basisteam, belicht. Aandacht wordt daar ook besteed aan de formele positie van *het (lokale) gezag*. Daarna volgt een korte beschrijving van de plannen voor de basisteams en lokale basispolitiezorg in de *eenheid ZWB*.

Het **zevende** hoofdstuk gaat over de *empirische bevindingen* van dit onderzoek. Inhoudelijk is op een vierledige wijze empirisch inzicht verschaft. Allereerst wordt met een documentenanalyse ingegaan op de *concrete* uitwerking van de organisatie, inrichting en sturing van het basisteam in ZWB. Beschrijvend gevolgd door de wijze waarop, aan de feitelijke rol en positie van het (lokale) bevoegde gezag in ZWB vorm en inhoud wordt gegeven. Daarna is de schets van de, op basis van de 22 interviews verzamelde, visie(s), beelden, verwachtingen en ideeën over de nagestreefde adequate lokale verankering van de politie en basisteams opgenomen. Tot slot zijn beelden en ervaringen beschreven, zoals deze op basis van documentenanalyse, observaties en interviews gedurende het beperkte veldonderzoek in de 'proeftuin' basisteams Roermond en Hoeksche Waard zijn verzameld.

In hoofdstuk **acht** worden in de *empirische analyse* de essenties voor het organisatieontwerp, vanuit de *empirie* en de *theorie* samengebracht.

Hoofdstuk **negen** geeft inzicht in de, op basis van de onderzoeksresultaten geformuleerde, twaalf ontwerpcondities en circa vijftig 'bouwstenen'. Hoewel de antwoorden op de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen daarmee worden gegeven, wordt hier alsnog beknopt op de beantwoording van deze onderzoeksvragen ingegaan.

Hoofdstuk **tien** sluit dit scriptieonderzoek af met de onderzoeksreflectie en een korte beschrijving van een aantal relevante thema's voor eventueel vervolgonderzoek.

In verzamelde **Bijlagen** is een uitgebreid overzicht van de geraadpleegde literatuur en diverse aanvullende, toelichtende en illustrerende documenten, opgenomen.

2. Doelstelling & Vraagstelling

2.1. Doelstelling

De doelstelling van dit afstudeeronderzoek is *drieledig*.

Op de *eerste* plaats, is het doel bestuurskundig – wetenschappelijk de eisen, verwachtingen en randvoorwaarden ten aanzien van de organisatie, inrichting en sturing van een ‘robuust’ politiebasissteam in beeld te brengen. Dat er zoveel mogelijk recht moet worden gedaan aan de door de Regering en de leiding van Nationale politie geformuleerde pretenties, ambities en beloften, betreffende de lokale verankering van de basispolitiezorg, is hier nadrukkelijk mee verbonden. Aangezien de politie daar niet alleen over gaat, maar ook het (lokale) bevoegd gezag hier zeggenschap over heeft, wordt in deze doelstelling ook het waarmaken van deze gezagspositie betrokken. Hoe dit gezag vervolgens (beleidsmatig) sturend kan optreden ten aanzien van de prioritering en uitvoering van het lokale operationele politiewerk, vormt het laatste thema binnen dit deel van de doelstelling.

Op de *tweede* plaats, gaat het om bij te dragen aan de wetenschappelijke discussie over de organisatorische inrichting en sturing van een ‘robuust’ politiebasissteam, vanuit een sterk landelijk, centraal geleide overheidsorganisatie. Het gaat om aandacht voor de wijze waarop politiewerk, afgestemd op de lokale omgeving, kan worden georganiseerd, ingericht en gestuurd. Hiermee wordt beoogd, ‘*ex ante*’, bij te dragen aan wetenschappelijk onderzoek betreffende de Nationale politie.

Tot slot is het *derde* doel om, aan de hand van een voorgesteld organisatieontwerp, gebaseerd op ontwerpcondities en bouwstenen, voorstellen te doen voor wellicht verdere verbeteringen in de organisatie, inrichting en sturing van politiebasissteams in de politie-eenheid Zeeland - West – Brabant. Deze aanbevelingen zijn bedoeld om, de politiechef van deze eenheid relevante in- en externe randvoorwaarden en condities aan te reiken voor de verdere vormgeving van de lokale basispolitiezorg in de basisteams.

Een aantal ontwerpcondities en bouwstenen zijn tevens bedoeld om, bij de uitoefening van haar lokale gezagsverantwoordelijkheid over de politie, het bevoegd gezag hierop passend te laten aan sluiten.

2.2. Centrale onderzoeksvraag

De verkenning van de aanleiding voor dit onderzoek in het vorige hoofdstuk, levert de navolgende centrale onderzoeksvraagstelling op:

“Hoe kan een ‘robuust’ politiebasissteam zo worden georganiseerd, ingericht en (aan)gestuurd, dat recht wordt gedaan aan de, bij de ontwikkeling van Nationale politie nagestreefde lokale verankering?”

Maatschappelijke context vraagstelling

De invoering van Nationale politie is voor velen, zowel politiek / bestuurlijk verantwoordelijk en of maatschappelijk betrokken, aanleiding om vooral ook in de media, hun zorgen over deze ontwikkeling te uiten. Kernpunt van kritiek is, de in samenleving ontbrekende overtuiging, dat deze centralisatie van de politie zal gaan leiden tot een adequate borging van de lokale basispolitiezorg.

Het kabinet, de betrokken bewindslieden voorop, ‘bezweren’ een en andermaal, dat deze zorgen niet terecht zijn, omdat er aan de kwaliteit van de huidige lokale politiezorg niets ‘in negatieve zin’ verandert. Telkens weer wordt er relativerend uitgedragen dat, binnen de Nationale politie de basisteams dusdanig georganiseerd, ingericht en aangestuurd worden er voor alle betrokkenen, het lokale gezag en de burgers voorop, niets te klagen valt. Het overheidsstandpunt is duidelijk, invoering van Nationale politie gaat absoluut niet ten koste van de uitvoering van het lokale politiewerk. Een interessant thema als dit wordt afgezet tegen onder andere de zowel bestuurlijk, als vanuit de wetenschap, geformuleerde zorgen en ook geuite kritiek over de realistische haalbaarheid en realiteitswaarde van dit kabinetsstandpunt.

Lokale verankering zoals deze in de centrale onderzoeksvraag is geformuleerd, is vanuit de strategische organisatievisie en -strategie weliswaar een uitgangspunt van de Nationale politie om de gebiedsgebonden basispolitiezorg lokaal te organiseren, maar is dit niet van haar alleen. Lokale verankering is nadrukkelijk ook het doel dat door het Kabinet, het bestuur, de politiek en breed vanuit de samenleving nadrukkelijk is gesteld aan de vormgeving van het lokaal te organiseren politiewerk bij de invoering van die Nationale politie. Nadrukkelijk is daarvan door alle partijen gezegd, dat dit absoluut niet ten koste mocht en mag gaan, van de lokale verbinding van de politie in en met gemeenten, dorpen, wijken en buurten en het daar door haar te verrichten werk.

Vraagstelling inhoudelijk toegelicht

Inhoudelijk wordt over de vraagstelling opgemerkt, dat de formulering *'recht doen aan,'* gerelateerd kan worden aan, *'het door het bevoegd gezag waar maken van haar (gezags)verantwoordelijkheden'*. Tevens heeft dit deel van de vraagstelling betrekking op de situatie waarin, *'de samenleving (redelijk) tevreden is, over hoe de politie lokaal haar werk doet'*.

Over de strekking van de door de overheid en de politie nagestreefde ambitie *'lokale verankering'*, wordt opgemerkt, dat deze voor een belangrijk deel samenhangt met, *'de mate waarin het robuuste basisteam zich laat sturen door het lokale bevoegd gezag'*²⁴. Verder zal het team in haar doen en laten *'(in redelijkheid) moeten voldoen aan de wensen, behoeften en verwachtingen die, ten aanzien van de uitvoering van het politiewerk in de lokale samenleving leven'*.

Het gaat dus om, de *'politiek-bestuurlijke sturing (representativiteit)* en het maatschappelijk - cultureel perspectief, *(responsiviteit)* in het functioneren van de Nationale politie (Cachet, 2009: 41-42, 44 - 45). In dit onderzoek, geldt dit in het bijzonder voor de *'robuuste' politiebasteams*.

In deze inhoudelijke duiding van de onderzoeksvraag worden de woorden *'redelijk'* en *'in redelijkheid'* gebruikt. Dit is een vage maar bewuste woordkeuze. Het is namelijk belangrijk vast te stellen en ons goed te realiseren, dat de politie ten principale niet gehouden kan worden om aan alle wensen, verwachtingen en behoeften in de samenleving en van het gezag, tegemoet te komen.

Het vorenstaande en andere met de onderzoeksvraag samenhangende of daarvan af te leiden centrale en essentiële begrippen en thema's, worden in de hoofdstukken *Theoretisch kader (5)*, *Nationale politie (6)*, *Onderzoeksanalyse (8)* of de Bijlage 2 (*Begrippen*) uitgewerkt. Het gaat hierbij om definities en / of beschrijvingen van begrippen als, *robuustheid, politiebasteam, organisatie, inrichting, sturing, (lokaal) gezag, verantwoordelijkheden, lokaal en verankering*. *Aandacht is er ook voor de samenhangende thema's politiebasteam en politie(functie)*

²⁴ In dit onderzoek wordt het begrip *'lokaal bevoegd gezag'* algemene zin in Hoofdstuk 1: *'Aanleiding'* aangestipt. Concreter wordt dit uitgewerkt in de hoofdstukken *'Context'* (Hfdst.4), *Nationale politie en gezag* (Hfdst.6) en *Empirie* (Hfdst.7). In Bijlage 2 (*Begrippen*) zijn naast de definitie, begripsduiding, ook de gezagsbepalende juridische wetsartikelen opgenomen.

2.3. Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden is een aantal afgeleide en samenhangende deelvragen geformuleerd. Bij iedere vraag is kort aangegeven op welke wijze daar in dit onderzoek antwoord op wordt gezocht.

1. **Wat wordt verstaan onder 'robuuste' basisteams en hoe wordt binnen de Nationale politie daar vorm aan gegeven?**

Op basis van het nationale ontwerp -, inrichtings- en realisatieplan, de uitwerking van deze plannen op eenheidsniveau en relevante ontwikkelingen in de realisatiefase in de eenheid Zeeland – West – Brabant wordt geschetst, wat er wordt verstaan onder een 'robuust' basisteam en op welke wijze daar in die eenheid vorm en inhoud aan wordt gegeven

2. **Wat leert de bestuurskundige theorie over hoe een 'in de kern' gecentraliseerde organisatie, zo kan worden georganiseerd, ingericht en (aan)gestuurd dat deze, op termijn, lokaal kan 'verankeren'?**

Vanuit wetenschappelijke inzichten wordt op basis van organisatie-theorieën toepasseljk op publieke organisaties, ingegaan op de wijze waarop centraal / decentraal geleide (overheids-) organisaties, organisatorisch ingericht, gestuurd en functioneel lokaal verankerd kunnen worden.

3. **Wat betekent lokale verankering van de (Nationale) politie en welke consequenties heeft dit voor de organisatie, inrichting en (aan)sturing van het basispolitieteam in praktijk?**

Welke beelden, ideeën en verwachtingen hebben de direct betrokken actoren vanuit bestuur, OM, politie en referenten vanuit de politiek en wetenschap bij lokale verankering van de politie en – functie. Uitgangspunt is de organisatorische vormgeving, inrichting en sturing enerzijds en wetenschappelijke inzichten in de literatuur anderzijds. Hierbij wordt gezocht naar het antwoord op de vraag, onder welke omstandigheden en randvoorwaarden sprake is, of kan zijn, van lokale verankering van een politiebasissteam.

4. **Welk oordeel valt te geven bij een confrontatie van de bestuurskundige theorie met de plannen en feitelijke ontwikkelingen in de praktijk van de Nationale politie over, de realisatie van het 'robuuste' basisteam op lokaal niveau?**

Vanuit wetenschappelijke bestuurskundige theorieën en empirische feitelijkheden worden 'ex ante' de ontwikkelingen rondom de vormgeving van de organisatie, inrichting en sturing van het 'robuuste' basisteam binnen de Nationale politie 'evaluerend' bij elkaar gebracht.

5. **Met welk thema's, ingegeven vanuit de wetenschappelijke theorie en de opbrengst vanuit de empirie van dit onderzoek zal, gelet op de centrale onderzoeksvraag, bij de organisatie, inrichting en sturing van het 'robuuste' basisteam in ieder geval rekening gehouden moeten worden?**

In de vorm van een organisatieontwerp zullen een aantal relevante onderwerpen en thema's gerelateerd aan de onderzochte variabelen, organisatie(structuur), sturing en controle en een aantal andere daar direct aan te relateren inrichtingsthema's, op hoofdlijnen worden beschreven. De vorm waarin, is het aanreiken van ontwerpcondities, verder geconcretiseerd in zogenoemde 'bouwstenen'. Deze uitwerking met een organisatieontwerp vormt het antwoord op de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen.

3. Opzet & Methoden onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft en verantwoordt de onderzoeksopzet, de methodologische aanpak en de hierbij gemaakte keuzes. Dat geldt ook voor de keuze van de referenten en de uitvoering van de interviews. Verder wordt de gecreëerde onderzoeksbetrouwbaarheid en de in- en externe validiteit belicht. Tot slot is stilgestaan bij de aard van het onderzoek en hoe door de onderzoeker is omgegaan / rekening gehouden, met zijn eigen subjectieve beelden en standpunten.

3.1. Onderzoeksopzet

Belangrijk onderdeel van de onderzoeksopzet, is de keuze voor een overkoepelende onderzoeksstrategie, -methode en -techniek. Er kunnen verschillende methodes worden toegepast om gegevens te verzamelen en te analyseren (Van Thiel, 2010:68).

Verkenkend, beschrijvend en diagnostiserend wordt toegewerkt, naar de formulering van aanbevelingen in een organisatieontwerp. Daartoe worden diverse onderzoeksmethoden ingezet. Het gaat om kwalitatief onderzoek gebaseerd op een uitgebreide inhoudsanalyse van bestaande documenten en bestudering van relevante wetenschappelijke literatuur. Deze literatuur is enerzijds gebruikt om een nadere verdieping aan te brengen betreffende de feiten en achtergronden van de onderzoeksvraag. Anderzijds is de literatuur toegepast om het theoretisch onderzoekskader samen te stellen. Het is richtinggevend voor de aard en wijze van de uitvoering van dit onderzoek.

Met behulp van een vragenlijst is verder een aantal semigestructureerde *interviews* gehouden. Deze lijst is in de bijlagen opgenomen. Bij de geïnterviewde personen gaat het om vertegenwoordigers van de bij dit onderwerp meest betrokken actoren; *burgemeesters, leden van het Openbaar Ministerie en leidinggevende politiefunctionarissen*. Verder zijn er interviews gehouden met enkele 1^{ste} en 2^{de} Kamerleden en een aantal (wetenschappelijk) *onderzoekers* en andere deskundigen. Een overzicht van alle geïnterviewde personen is te vinden in de bijlagen.

Verder is er een beperkt veldonderzoek in twee 'proeftuin' basisteams²⁵ gehouden, eveneens enkele semigestructureerde interviews zijn afgenomen. Doel was, het krijgen van een zo concreet mogelijk beeld van de eerste ervaringen in de praktijk van het werken in deze 'nieuwe' teams.

3.2. Methodologische verantwoording

Wetenschappelijk karakter

Dit onderzoek heeft tevens de pretentie, voor een uit de (politie) praktijk afkomstige 'opdrachtgever', een organisatieontwerp samen te stellen. Het ontwikkelen van een dergelijk ontwerp zal echter nadrukkelijk moeten worden geplaatst binnen de wetenschappelijke kaders en criteria²⁶, zoals deze voor het afstuderen aan studenten van de Master – (avond)opleiding Bestuurskunde worden gesteld. Het bestuurskundig / wetenschappelijk karakter van deze ontwerpstudie is het primaire en doorslaggevende belang, waar het hier om gaat. Het zijn dus de beiden 'lezers' (docenten Erasmus universiteit) die bewaken en bepalen of dit afstudeeronderzoek in voldoende mate aan de wetenschappelijk te stellen criteria voldoet.

Onderzoeksoopdracht

Voorafgaand aan dit afstudeeronderzoek heeft een oriënterend gesprek plaatsgevonden met Hans Vissers, politiechef van de Eenheid Zeeland – West - Brabant over een mogelijke Opdracht voor dit onderzoek.²⁷ Met zijn instemming is de keuze gemaakt voor de geformuleerde centrale onderzoeksvraag. Als wens formuleerde hij om, voor de nadere vormgeving van het robuuste basisteam in zijn eenheid, relevante aanbevelingen te ontvangen.

Het resultaat, een aantal 'ontwerpcriteria' en 'bouwstenen' wordt hem in hoofdstuk 9 'Organisatieontwerp' aangereikt.

²⁵ In de Eenheid Rotterdam zijn in 2013 in de districten Noord, West en Hoeksche Waard 'proeftuinen met robuuste basisteams' gestart. Landelijk werkt er een werkgroep aan de kaders voor de robuuste politiebasteams. De ervaringen vanuit de proeftuinen worden daarin meegenomen. Doel is, vanaf 2015 deze kaders landelijk voor alle basisteams uitgangspunt van organisatie en inrichting te laten zijn.

²⁶ De methodologische kaders voor wetenschappelijk bestuurskundig onderzoek, zoals o.a. in het boek: '*Bestuurskundig onderzoek*', van Sandra van Thiel (2010) is beschreven, zijn richtinggevend voor de uitvoering van dit onderzoek.

²⁷ Gesprek met politiechef Zeeland – West - Brabant, Hans Vissers, Tilburg op 26 juni 2013.

Documentenanalyse

Als achtergrond bij de centrale vraagstelling zijn wetsteksten, kamerstukken, brieven van de Minister van V&J en diverse officiële landelijke en regionale plannen betreffende de inrichting van de Nationale politie bestudeerd. Daarnaast is grondig kennisgenomen van een flink aantal wetenschappelijke boeken, - onderzoeksrapporten, - artikelen en andere publicaties. Verder zijn in de intranetomgeving van de Nationale politie en de Eenheid ZWB, (concept) documenten waarin de organisatie en inrichting van de districten en basisteams wordt uitgewerkt, bestudeerd.²⁸

Een compleet overzicht van de geraadpleegde literatuur is in Bijlage 8 opgenomen.

Betrouwbaarheid & validiteit

Validiteit en betrouwbaarheid spelen een belangrijke rol in wetenschappelijk onderzoek (Van Thiel, 2010:64). Om de betrouwbaarheid en validiteit te garanderen wordt gebruik gemaakt van een driehoeksmeting ofwel triangulatie (Van Thiel, 2010:61). Dit wil zeggen, dat het antwoord op de centrale vraagstelling en de deelvragen door middel van meerdere bronnen wordt geverifieerd. Betrouwbaarheid als validiteitscriterium heeft te maken met zoveel mogelijk voorkomen van toevallige fouten bij het doen van onderzoek. Door informatie uit verschillende bronnen te betrekken of op meerdere manieren te analyseren, kan bepaald worden hoe betrouwbaar en geldig de verzamelde informatie eigenlijk is (Van Thiel, 2010:60-62). In dit onderzoek vindt dit plaats door documentenonderzoek en het houden van semigestructureerde interviews met een aantal direct bij de onderzoeksvraag betrokken actoren, afkomstig uit het openbaar bestuur, het OM en de politie. Verder zijn actoren uit de politiek (1^{ste} en 2^{de} Kamerleden) en de wetenschap geïnterviewd. Daarnaast is er 'beperkt' veldonderzoek verricht, waarbij de eerste ervaringen met het werken in deze 'nieuwe' teams in de praktijk is verzameld. Hiermee kan worden gezegd, dat triangulatie in dit onderzoek is ingebouwd.

De interne validiteit is gewaarborgd door het onderzoek op basis van een plan van aanpak en later een onderzoeksontwerp, stap voor stap uit te werken. Hierover is ook diverse keren met de begeleidende docent afgestemd. Daarna zijn nadrukkelijke keuzes gemaakt over de, al of niet, op te nemen onderzoeksaspecten. Op deze wijze is een gedegen en passende inrichting van dit scriptieonderzoek samengesteld.

Interviews & Referenten

Nauwkeurigheid, consistentie en herhaalbaarheid zijn andere aspecten die samenhangen met de validiteit en betrouwbaarheid van te verrichten onderzoek (van Thiel, 2010:56-59).

Nauwkeurigheid heeft betrekking op de gebruikte meetinstrumenten. Dit aspect is in dit onderzoek op een aantal manieren geborgd.

De referenten zijn op basis van een oriënterend onderzoek geselecteerd. Een aantal van hen, is geselecteerd vanwege hun (directe) politieke, bestuurlijke of wetenschappelijke betrokkenheid bij het wetgevingsproces rondom de Nationale politie. Anderen zijn geselecteerd op basis van hun huidige functie, rol en verantwoordelijkheid, waardoor zij veelal direct betrokken zijn bij de organisatie en inrichting van de nieuwe politieorganisatie. De referenten zijn omtrent hun eventuele beschikbaarheid voor een interview schriftelijk benaderd. Met een memo over de achtergrond van het onderzoek zijn zij geïnformeerd. Alle benaderde referenten verleenden hun medewerking.

Een interview met minimaal drie referenten namens ieder van de direct bij de onderzoeksvraag betrokken actoren; burgemeesters, OM en politie was omwille van de gewenste bredere beeldvorming het uitgangspunt. Uiteindelijk zijn in alle referentengroepen meer interviews afgenomen.

Drie referenten afkomstig uit 1^{ste} en 2^{de} Kamer zijn, vanwege hun inbreng en betrokkenheid bij het politieke debat en de besluitvorming in het Parlement, geïnterviewd. Verder zijn interviews gehouden met enkele wetenschappers die, als (onderzoeks-) deskundig op het gebied van veiligheid en politie, te boek staan. Enkele van deze 'deskundigen' zijn door 'Den Haag' tijdens een informatiebijeenkomst in het kader van de nieuwe wet geconsulteerd.²⁹ Ook zijn enkele andere deskundigen geïnterviewd.

In totaal is voor dit deel van het onderzoek met 22 referenten een semigestructureerd interview gehouden.³⁰ De thema's die tijdens de interviews centraal stonden waren, *lokale verankering*, *Nationale (politie) bestel* en *Politiewet, gezag en robuuste basisteams*.

²⁸ Onderzoeker is, als beleidsmedewerker bij de Eenheidsstaf en het politiedistrict de Baronie, gerechtigd en bevoegd van deze informatie kennis te nemen en voor zover relevant, deze te gebruiken in dit onderzoek. Dit gebeurt met toestemming van de opdrachtgever.

²⁹ Informatiebijeenkomst Nationale politie door de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer, op dinsdag 15 mei 2012, waarin een aantal deskundigen, o.a. : de heren Fijnaut, van de Kamp, Koopman en Terpstra, allen ook geïnterviewd in het kader van dit onderzoek, op hun kennis en beelden betreffende het voorliggende wetsvoorstel voor een nieuwe Politiewet zijn bevrraagd.

³⁰ Op basis van vooraf gedefinieerde thema's zijn, zeven semigestructureerde interviews gehouden tijdens het veldonderzoek in de 'proeftuin' basisteams Roermond en Hoeksche Waard.

Gedurende de gesprekken is regelmatig, verdiepend van de vragenlijst afgeweken. Dit biedt referenten de ruimte om, naast hun kennis, ook hun beleving en gevoel en soms, emotie(s) bij de vragen onder woorden te brengen. In hun reflectie gaven meerdere referenten aan, dit als prettig en waardevol te hebben ervaren.

Tijdens de eerste twee interviews is de gebruikte vragenlijst getoetst. Er is gekeken of de geformuleerde vragen duidelijk en complementair waren en of ze voldoende aansloten bij de centrale onderzoeksvraag en deelvragen. Dit leverde in eerste instantie geen aanpassingen op. Van deze, vragen is tijdens alle volgende gesprekken gebruik gemaakt.

Na enkele gesprekken bleek, dat sommige vragen verduidelijkt of geherformuleerd moesten worden. Deze vragen zijn vervolgens aangepast, geschrapt of samengevoegd. Voor de tijdens de interviews gebruikte vragenlijst wordt verwezen naar Bijlage 5.

Waar dit voor het krijgen van een helder antwoord of nadere onderbouwing van de gestelde vragen nodig was, is tijdens de interviews doorgevraagd. De gemiddelde duur van een interview bedroeg één uur. Alle gesprekken zijn gehouden op de werkplek van de referent.

Alle betrokken referenten verleende toestemming om ons gesprek, met audio – apparatuur op te nemen. Hun is nadrukkelijk vertrouwelijkheid over het gebruik van de gespreksinhoud toegezegd. Alle opnames van alle interviewgesprekken zijn vervolgens vrijwel letterlijk uitgewerkt. Deze data zijn hierna, op hoofdlijnen en relevantie, gerelateerd aan de onderzoeksthema's in het theoretisch kader. Zij zijn tijdens deze bewerking sterk ingedikt en samengevat en vervolgens met elkaar in verband gebracht. Voor de onderzoekscontext relevante uitspraken van referenten zijn, in de vorm van een citaat, in de tekst van de onderzoeksempirie opgenomen. Hoewel mogelijk in een enkel geval valt te herleiden welke referent de betreffende uitspraak heeft gedaan, zijn deze steeds geanonimiseerd weergegeven.

Veldonderzoek

In twee 'proeftuinen' van robuuste basisteams is bij wijze van een 'beperkt' veldonderzoek een beperkte observatie van de dagelijkse opstart en aansturing / werkverdeling in het operationeel proces gedaan. Naast een aantal informele gesprekken, zijn ook zes (korte) semigestructureerde interviews met leidinggevend en medewerkers gehouden.

Beide bezochte teams gelden als 'proeftuin' voor de organisatie en inrichting van het robuuste basisteam binnen de Nationale politie. De daar opgedane ervaringen worden gebruikt als kaders voor de overige basisteams in het land.

Voor de teams Roermond en Hoeksche Waard is gekozen, aangezien hun geografische omgeving en achtergrond, een groot gebied met meerdere (kleinere) gemeenten en een 'klein - stedelijke' omgeving, passen bij de onderzoeksvraagstelling. De empirische beschrijving van deze teams is gebaseerd op de analyse van documenten en twee één - daagse werkbezoeken.

In beide teams werden een operationeel dagprogramma, zowel wat betreft bedrijfsvoering, als afstemmingsmomenten, geobserveerd. In het team Hoeksche Waard is verder nog een interview afgenomen van de burgemeester van de gemeente Cromstrijen.

Objectiviteit & subjectiviteit

Naar mate een waarneming meer of minder objectief (of subjectief) plaatsvindt, zegt dit iets over de mate van betrouwbaarheid. Volledig betrouwbaar en objectief onderzoek zal steeds tot hetzelfde resultaat moeten leiden (Van Thiel, 2010:56-58). Betrouwbaarheid zegt iets over de manier van meten. Betrouwbaarheid levert een bijdrage aan de vereiste onderzoeksvaliditeit, maar garandeert deze niet. Validiteit heeft te maken met systematische fouten, die zoveel mogelijk moeten worden vermeden (Van Thiel,58-61). Onderscheid wordt gemaakt tussen interne en externe validiteit. Interne validiteit gaat over of het onderzoek op de juiste manier is ingericht en werkelijk meet, wat wordt onderzocht. Externe validiteit gaat over of de onderzoeksconclusies generaliseerbaar en toepasbaar zijn op andere situaties, die het onderzoek bestudeert (Van Thiel, 2010:58-59).

De resultaten van dit onderzoek zijn voor een deel gebaseerd op interviews. Een interview wordt wetenschappelijk niet als de meest objectieve vorm van onderzoek beschouwd.

Vele factoren kunnen van invloed zijn op de interviewresultaten.

In algemene zin geldt voor dit soort interpretatief onderzoek, dat het risico van 'dubbele hermeneutiek' een grote rol kan spelen. De onderzoeker interpreteert zelf de interpretaties van, in dit geval de referenten, die hij interviewt (Van Thiel,2010:43).

Zo bestaat ten aanzien van het criterium interne validiteit tijdens de interviews het risico van sociaal gewenste antwoorden en wordt mogelijk gezegd, wat de onderzoeker wil horen. In de periode dat de interviews werden gehouden, zijn de gemaakte audio - opnamen tussentijds regelmatig beluisterd en is, de formulering van sommige vragen, op het moment dat deze tijdens de gesprekken onduidelijkheid opriepen, bijgesteld.

De eventuele subjectieve perceptie van de onderzoeker, vormt een belangrijk onderzoeksrisico. Door terughoudendheid tijdens en reflectie op de eigen rol na ieder interview, is tijdens het onderzoek hier zoveel mogelijk rekening mee gehouden. Dit werd als eerder aangegeven gedaan door, alle geluidsopnames uit te werken, voor ze als empirisch materiaal te gaan gebruiken.

Over de externe validiteit kan gezegd worden, dat de context van dit onderzoek uniek is. Het tijdstip waarop en de organisatie waarin dit onderzoek plaatsvindt, de actualiteit betreffende de uitwerking en realisatiefase van de personele en organisatorische inrichting van de Nationale politie en haar robuuste basisteams, illustreren dit. Dat geldt ook voor de geïnterviewde referenten. Opgemerkt wordt, dat hun bijdragen deels functioneel, deels persoonsgebonden en daarmee niet, of beperkt, generaliseerbaar zijn. Hierdoor zal de externe validiteit wellicht beperkt zijn. Een lage externe validiteit past bij een interpretatieve onderzoeksbenadering. Doel is niet zozeer, algemeen geldende uitspraken te doen, maar het onderwerp van een onderzoek zo goed mogelijk te begrijpen (Van Thiel, 2010:42-45).

Aard & Afbakening Onderzoek

Dit scriptieonderzoek is te beschouwen als een *ex ante onderzoek*. Het is gericht op de ontwikkeling van een *organisatieontwerp* ten behoeve van de organisatie, inrichting en (aan) sturing van robuuste politiebasissteams. Dit gebeurt aan de hand van zogenoemde 'ontwerprichties en bouwstenen'.

Het uitdiepen van de organisatorische inrichting en inbedding van een robuust basisteam gericht op een adequate lokale verankering is erg breed. Teveel voor wat met dit afstudeeronderzoek kan en mag worden nagestreefd. Afbakening is dus noodzakelijk. Inhoudelijk biedt dit onderwerp daarom talloze zeer interessante perspectieven voor (ander) vervolgonderzoek.

De onderzoeksfocus ligt op de lokale inrichting, organisatie en sturing van het robuuste basisteam en de vormgeving van de lokale politiefunctie. Een aantal hier al eerder beknopt aangestipte inhoudelijke aspecten zullen in dit onderzoek worden uitgewerkt. Verschillende andere zaken zullen hier zeker ook aan bijdragen of invloed op hebben. Ze blijven, anders dan op basis van een korte verwijzing, buiten beschouwing.

Voor dit onderzoek heeft ook afbakening in de tijd plaatsgevonden. Als een soort van 'natuurlijke tijdsgrens' voor de te betrekken ontwikkelingen, is gekozen voor de maand oktober 2014, het moment waarop het tweede, empirische onderzoeksdeel, is afgesloten.

Positie onderzoeker

Een onderzoeker is niet (geheel) vrij van subjectieve interpretatie, vooral bij het doen van kwalitatief onderzoek. Gezien zijn positie, onder andere bij het afnemen van de interviews, waarbij hij de interviewdata persoonlijk verzamelt, is het van groot belang hier bij stil te staan. Dit is nog nadrukkelijker aan de orde zodra de onderzoeker, zoals in dit onderzoek, afkomstig is uit de onderzochte organisatie. Dit vergroot de kans op beïnvloeding en subjectiviteit. Bewustheid voor wat betreft de eigen mening, ideeën en standpunten en hoe daar in het kader van zijn onderzoek mee om te gaan, is voor hem van groot belang. Regelmatige reflectie en afstemming met 1^{ste} lezer, begeleidend docent namens de universiteit, heeft hierbij voor de nodige waarborgen gezorgd. Dit geldt verder voor de wijze waarop onderzoeker enkele hiervoor genoemde inhoudelijke en procesmatige noties, over de uitvoering van zijn onderzoek, heeft beschreven. Onderzoeker beoogt niet vanuit zijn eigen waarheid en mensbeeld een werkelijkheid in het kader van het antwoord op de onderzoeksvraag te creëren. Wel wordt op een positief kritische wijze en vanuit verschillende invalshoeken, gekeken naar de actuele ontwikkeling van de organisatorische inrichting van het politiebasissteam binnen de 'nieuwe' Nationale politieorganisatie.

4. Onderzoekcontext

4.1. Algemeen

Als startpunt voor dit hoofdstuk over de onderzoekcontext is gekozen voor de periode 2^{de} helft van de jaren 70.³¹ De periode waarin de Projectgroep Organisatie Structuren(POS) een, voor die tijd intellectueel en baanbrekend rapport uitbrengt. Het gaat daarin over een brede noodzakelijke herbezinning over de politie, haar positie, functie en organisatie in de samenleving.³²

Een nieuwe visie op de politiefunctie, maatschappelijk georiënteerd en in de samenleving verankert. Kenmerkende elementen van deze visie zijn, decentralisatie, vorming van wijkteams, generale taakstelling in de basispolitiezorg, geleid en aangestuurd met operationeel leiderschap. Herkenbaar voor de ontwikkelingen waar de Nationale politie op dit moment ook voor staat.

Het citaat van dr. mr. Johan Rudolph Thorbecke, dat ‘ten geleide’ door de POS – auteurs is gebruikt in het rapport Politie in Verandering(1977), geeft misschien het beste weer waarom juist dat moment, een logische keuze is om met de duiding van de context van dit afstudeeronderzoek te beginnen.

*“Blijven we staan binnen hetgeen wij van onze voorouders ontvingen;
doen wij zelve niets; verzetten wij ons tegen tijdige verbetering;
dan komt, in de plaats van verbetering, omkeer van zaken.
Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen,
dan ontstaat in het volgende tijd verwarring van beweging”*

Citaat van: Johan Rudolph Thorbecke, in *Historische Schetsen* pag. 72, 's Gravenhage, 1872.³³

Hierover zeggen de leden van de POS projectgroep dat, ‘Thorbecks gedachten ruim honderd jaar nadat zij werden uitgesproken, nog niet zijn ‘vermolmd.’ Juist gezien de sociale, culturele en politieke veranderingen die de periode waarin wij thans staan kenmerken, hebben deze woorden aan actualiteit gewonnen’ (POS,1977).

Met het schetsen van de context wordt beoogd, een beeld te geven van hoe de organisatie en inrichting van de politieorganisatie in Nederland zich de afgelopen 40 jaar heeft ontwikkeld. Deze schetst gaat over de politiek bestuurlijke discussies en besluiten en de ontwikkelingen rondom de positie van het gezag over de politie.

Tijdens de onderzoeksoriëntatie is (veel) verder in de tijd teruggekeken, naar de wijze waarop de organisatie, inrichting, sturing, alsook het gezag over de politie waren georganiseerd. Deze ‘oudste geschiedenis’ is als bijlage bij dit afstudeeronderzoek opgenomen.

4.2. Politie in Verandering

De snelle veranderingen in de samenleving in de 70er jaren, leidden binnen de Nederlandse politie tot een herbezinning op haar hoofdtaken. De zelfreflectie en discussies tussen de departementen van Binnenlandse Zaken, Justitie en het ‘politieveld’ leverden, een andere, voor die tijd ‘frisse’ en brede visie over de politiefunctie op. Probleemgericht werken door alle ‘dienders’ in wijkteams, net als, ‘kennen en gekend worden’ als manier om stabiele relaties met burgers in de lokale omgeving op te bouwen, maken daar als typerende kenmerken deel van uit. Het werk van de uit het ‘politieveld’ samengestelde Projectgroep Organisatiestructuren (POS). Deze projectgroep zette haar visie in het in 1978 verschenen rapport, ‘*Politie in Verandering*’ (PIV) op papier (POS,1977).

Kort daarna gevolgd door hun tweede rapport ‘*Sterkte van de Politie*’. Dit rapport behandelt de sterkteverdeling en formaties van de gemeentepolitiekorpsen en het Korps Rijkspolitie (POS,1979). In dit rapport zou het vervolgens, via de discussies over de sterkteverdeling, over de netelige kwestie van, wie er in het duale politiestelsel het meeste geld zou moeten krijgen?

³¹ Dit hoofdstuk is ontleend aan: a. Het boek: ‘*Politie, studies over haar werking en organisatie*’ door Fijnaut et al., 2007, b. Het boek: ‘*De geschiedenis van de Nederlandse Politie*’, door Fijnaut et al., 2007, c. het boek: ‘*Het Nationale politiekorps*’, door Fijnaut, 2012 en d. het boek: ‘*Het betwiste politiestelsel*’ door Cachet et al., 2009.

³² Projectgroep Organisatiestructuren: projectleider K(Karel) Heijink (korpschef gemeentepolitie Groningen, H(Hans) Andersson, Nederlandse Organisatie Kring, J.Th.A.M. Berkhout Ministerie van Binnenlandse Zaken, E(Eric) E. Nordholt, gemeentepolitie Groningen, P.C. Peters Ministerie van Binnenlandse Zaken, M(Ries).A. Straver, gemeentepolitie Haarlem en J(Jan) Wiarda gemeentepolitie Utrecht.

³³ Citaat van: J.R. Thorbecke, 1872 toegepast ‘Ten geleide’ bij het rapport Politie in Verandering, Projectgroep Organisatiestructuren(1977).

Van Politie in Verandering kan gezegd worden, dat het een omslag markeerde in het denken over de functie van de politie in de samenleving.

Illustratief is de start met wijkteams volgens de 'PIV – principes'. In steden als Haarlem, Groningen en Enschede, waar de 'POS - leden' leidinggevende functies vervulden, wordt hiermee gestart.³⁴

De belangrijkste conclusie die uit PIV kan worden getrokken is, dat het voor die tijd fundamenteel fout zat met de organisatie en het functioneren van de politie (POS,1977:44-45). Uitsluitend nadruk leggen op het handhaven van wetten, in een aanhoudend veranderende samenleving, volstaat niet meer. Het roer moet radicaal om. De definitie van de politiefunctie is toe aan herdefinitie. Eveneens moet de beleidsvorming over noodzakelijke veranderingen, niet alleen in de Haagse 'ivoren torens van de macht', maar met inspraak van politiemensen uit de praktijk, plaatsvinden (POS,1977:53-54).

Kern van de 'nieuwe politie' moeten de kleinschalig georganiseerde wijkteams worden. Zij moeten met grote zelfstandigheid en ruime eigen, op externe integratie gerichte, verantwoordelijkheden en bevoegdheden alle basispolitietaken in hun teamgebied gaan uitvoeren. Hiermee kan, door de breedte van de basispolitietaken, beter op lokale prioriteiten en samenwerkingsbehoeften worden ingespeeld. De projectgroep noemt dit de 'generale taakstelling' (POS,1977:89).

Een volledig uitgewerkt organisatiemodel bevat Politie in Verandering niet. De ideeën zijn bedoeld als denkrichting. PIV beschrijft de fundamentele problemen bij de politie en schetst voor vele jonge politiemensen een aantrekkelijker (carrière) perspectief. De politie zal opnieuw aansluiting moeten vinden bij de samenleving op lokaal niveau, door daarin te integreren.

De kritiek op de POS rapporten richt zich onder andere het feit dat, een op deze wijze georganiseerde politie te zelfstandig, wellicht zelfs eigenstandig wordt. Daarmee zou het bevoegde gezag haar zeggenschap over de politie kunnen verliezen. Dit was volgens tegenstanders onacceptabel. Operationeel ligt in het werken van wijkteams het zwaartepunt bij de uitvoering van de prioriteitsmeldingen (noodhulp). Dit wordt in de kritieken ongewenst en ontoereikend voor de uitvoering van het totale takenpakket van de basispolitiezorg in de lokale omgeving beschouwd. Op basis van de ervaringen van de afgelopen bijna 40 jaar kan worden gezegd, dat vele van de ideeën en uitwerkingen van de 'POS - groep' nauwelijks aan actualiteitswaarde hebben verloren. In het regionale bestel van de 90-er jaren, net als bij de inrichting van de Nationale politie nu, komen vele opvattingen en ideeën van toen terug. 'Vertaald' en geactualiseerd is veel van wat is aangereikt, in de plannen voor de lokale verankering van de basisteams terug te lezen.

Herziene Politiewet 1988

Ontwikkelingen in de samenleving zoals de ontkerkelijking, individualisering, het toenemend aantal buitenlandse, zich hier vestigende, arbeiders en een toenemende criminaliteit leverden gaandeweg spanningen op, waarmee de politie te maken krijgt. De roep om politiehervormingen, de POS - rapporten hadden dit maar 'mondjesmaat' opgeleverd wordt, om ook toekomstbestendig te zijn, bestuurlijk en politiek steeds luider. Een 'eerste proeve', het voorstel tot Provinciale politie, in 1985, strandt vanwege sterke belangentegenstellingen tussen politiek - en gezagsverantwoordelijken. Het blijft rondom de politie echter niet meer stil. Op ontwikkelingen in de samenleving moet worden ingespeeld, zo luidt de opvatting. Intensivering van de politiesamenwerking op regionaal niveau en schaalvergroting zijn hiervan het eerste merkbare gevolg.³⁵

De Politiewet (1957) wordt vervolgens in 1988 aangepast. Doel van deze wetswijziging was, de samenwerking tussen de diverse politie-instanties in een eenvoudige regiostructuur vorm te geven. Eigenlijk wordt de alledaagse werkpraktijk in regio's van samenwerking die tussen gemeentepolitiekorpsen en het Korps Rijkspolitie al gaande was formeel geregeld. Voorboden van wat, begin jaren 90, een 'echte' reorganisatie, naar een regionaal georganiseerde organisatie van de Nederlandse politie zal betekenen.

Onder sterke politieke en maatschappelijke druk wordt, begin jaren 90, de regionale politie een feit. Een belangrijke aanleiding is de nota 'Een nieuw politiebestedel' die de regering wijst op de sterk stijgende criminaliteit. Verder worden in dat rapport de fors oplopende uitvoeringskosten van de organisatie, bedrijfsvoering en taak van de politie genoemd.³⁶ Uiteindelijk leidt dit tot een nog grootschaliger georganiseerde (regionale) politieorganisatie (Fijnaut, 2007).

³⁴ In deze gemeenten ontstonden in die tijd, de wijkteams 'avant la lettre'. Onderzoeker, toen werkzaam bij de gemeentepolitie Groningen, was hierbij operationeel betrokken. Een beweging toen, die nu 'in een ander jasje' terug is te zien bij de organisatie, inrichting en sturing van het robuuste basisteam binnen de Nationale politie.

³⁵ INSPOL Intensivering samenwerking politie, ontwikkeling eind 80-er jaren, waarbij landelijk de politie (Rijks- en gemeentepolitie samen) in 25 regio's operationeel, intensiever met elkaar ging samenwerken.

³⁶ 'Een nieuw politiebestedel in de jaren '90', Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 461, brief van 20 februari 1990 (Tweede Kamer 1989-1990, 21 461, nr. 1) waarin op basis van de tijdens de Kabinetsformatie gemaakte afspraken, de hoofdlijnen voor het toekomstige politiebestedel worden geschetst.

4.3. Regiopolitie

'De Nederlandse politie moet helemaal op de schop waren, begin 90-er jaren, de politieke opvattingen wilde zij de problemen van het heden, ook in de toekomst, het hoofd kunnen bieden.

Reorganiseren is dus onvermijdelijk'.^{37 38}

Minister van Justitie Hirsch Ballin en zijn collega van Binnenlandse Zaken Dales komen in die dagen met plannen voor de nieuwe regionale politie. Gemeentepolitiekorpsen en het Korps Rijkspolitie worden in elkaar geschoven. Eén rechtspositie en een eenvoudigere organisatie zullen de slagkracht van de politie in de bestrijding van de toegenomen criminaliteit moeten verbeteren.

De beide ministers zeggen hierover: "Wij zijn ervan overtuigd, dat na een lange voorgeschiedenis, de reorganisatie van het nieuwe politiebestedel thans in een beslissend stadium is gekomen.

De geesten zijn rijp, de velden wit om geoogst te worden. Het staat voor ons vast, dat in deze Kabinetsperiode de herziening van het nieuwe politiebestedel op grond van een ingrijpende aanpassing van de bestaande wetgeving, haar beslag moet krijgen."³⁹

Voorjaar 1990 stemt een meerderheid van de 2^{de} Kamer in met de nieuwe - Politiewet.

Een begin van regionalisering van de korpsen wordt gemaakt. Regiogrenzen worden bepaald, korpsbeheerders, veelal burgemeester van de grootste stad in de regio en de regionale korpschefs, worden aangewezen. 25 regionale korpsen ontstaan, terwijl de landelijk opererende politiediensten worden verenigd in het 26ste korps, het Korps Landelijke politiediensten (KLPD).

Per 1 april 1994 treedt de Politiewet 1993 in werking en zijn de regionale korpsen en het KLPD en daarmee het regionale politiebestedel, een feit.

De taak (artikel 2) en het gezag over de politie (artikel 12) zijn in de Politiewet 1993, niet verandert.

De burgemeester is en blijft verantwoordelijk voor openbare orde, veiligheid en hulpverlening en daarmee het gezag over de politie in zijn gemeente. De Officier van Justitie vervult dit gezag over de politie met betrekking tot het toezicht op uitvoering van de handhavende taak in zake de rechtsorde.

De Korpsbeheerder is verantwoordelijk voor het beheer van het regionale politiekorps.

Hij moet zich verantwoorden aan het Regionaal college. Voor een aantal, vooral financiële, besluiten heeft de korpsbeheerder zelfs instemming van het Regionaal college nodig.

Dit college bestaat uit alle burgemeesters van gemeenten in de regio en de Hoofdofficier van justitie (o.a. Naeyé et al., 1997 en Cachet, et al, 2009).

In 1993 lijkt zo een einde te zijn gekomen aan de dualiteit tussen gemeente- en Rijkspolitie. Niets blijkt minder waar. Een nieuw soort dualiteit is ontstaan. Nu zijn het 25 regionale korpsen ten opzichte van het KLPD en de regionale korpsen als 'koninkrijkjes' onderling, allen met hun 'eigen baasjes', (korpsbeheerder en korpschef) die allen hun 'eigen koers varen'.

Het KLPD is 'erflater' van het oude Korps Rijkspolitie en het onderdeel waar de landelijke taken zijn ondergebracht. Het KLPD heeft als taak, vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheid, wat gelijk spanningen oproept, de regionale korpsen te ondersteunen.

In de Politiewet 1993 krijgt de Koninklijke Marechaussee (KMAR) een 'formele' wettelijke plek.

Naast haar specifieke algemene politietaken voor Defensie horen, nu ook wettelijk, de grensbewaking en het vreemdelingtoezicht tot het takenpakket van de KMAR. Verder moet zij de reguliere politie in haar reguliere politiewerk ondersteunen.

De versplintering van het bestel is, als gevolg van de schaalvergroting die met de regionale politie en de Politiewet in 1993 gepaard gaan, nauwelijks verbeterd. Ondanks alle veranderingen blijven het democratisch toezicht en de controle op de politie onvoldoende onafhankelijk en toetsbaar georganiseerd. De direct belanghebbenden, de korpsbeheerder, alle overige burgemeesters in de regio samen met de Hoofdofficier van justitie het Regionaal College, hebben naast het gezag, ook een toezichhoudende en controlerende taak op de politie (o.a. Naeyé et al., 1997 en Cachet, et al, 2009). De situatie waarbij, 'de slager zijn eigen vlees keurt'. Het 'democratisch gat', met een gebrek toezicht, controle en invloed door een onafhankelijk, door burgers gekozen, (bestuurs-) orgaan, duurt dus voort. Van dezelfde beperkte democratische inbedding en controle is sprake op het gebied van het beheer over de regionale politiekorpsen.

Gemeenteraden, de primair voor het toezicht op het beheer, aangewezen en verantwoordelijke organen, hebben kunnen deze taak niet of slechts indirect waarmaken.

In de complexiteit van de bestuurlijke structuur van de regionale politiekorpsen, hebben zij nauwelijks mogelijkheden hun toezichhoudende rol effectief uit te voeren en daarmee invloed uit te oefenen.

³⁷ Uitspraak procureur - generaal Den Haag A. Heijder, in de aanloop naar het wetsvoorstel regionale politie, 1990.

³⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1991-1992 22801, Beleidsvoornemens Politie 1993 Nr. 2 *Beleidsvoornemen regionale politie 1992*.

³⁹ [www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/Lectoraten/Politiegeschiedenis/canonpolitiegeschiedenis/Pages/49 De komst van de regiopolitie in 1993.aspx](http://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/Lectoraten/Politiegeschiedenis/canonpolitiegeschiedenis/Pages/49%20De%20komst%20van%20de%20regiopolitie%20in%201993.aspx).

Nadelen van de al eerder vastgestelde dualiteit en het gebrek aan democratische controle blijven het regionale politiebestedel dus parten spelen. Wat vanuit de wetenschap het toepasselijk gezegde: 'Het politiebestedel is geen rustig en bestendig bezit,' oplevert (Cachet, et al., 2009).

Verder zijn er de aanhoudende en steeds snellere ontwikkelingen in een sterk globaliserende samenleving. De uitdagingen en problemen voor de overheid, ook op het gebied van openbare orde en veiligheid voor haar politieorganisatie zijn dus groot.

Al met al nieuwe en complexe uitdagingen die, in de geschiedenis van de Nederlandse politie, zijn weerga niet kennen. Uiteraard wordt vanuit de overheid / het gezag en de politie zelf, met prioritering van taken en werkzaamheden geprobeerd, op al deze veranderingen in de samenleving in te spelen. Afdoende en houdbaar blijkt deze aanpak in het regionale bestel uiteindelijk niet. Het uiteindelijke resultaat, de samenvoeging van alle regionale korpsen en het KLPD tot een Nationale politiekorps, lijkt als politieke oplossing uiteindelijk onvermijdelijk.

4.3.1. Evaluatie Regionale politiebestedel

In 1995 wordt door de Algemene Rekenkamer het eerste evaluatierapport over de regionale politie⁴⁰ uitgebracht. Bijzondere aandacht wordt in dit onderzoek besteed aan de ministeriële en regionale politieverantwoordelijkheden en hoe daar in de praktijk invulling aan wordt gegeven.

De belangrijkste onderzoeksconclusie is, dat nog veel obstakels een goed functioneren van de politieregio's en het toezicht in de weg staan (Tweede Kamer 1995–1996, 24 548:2).

De belangrijkste knelpunten waren; de onduidelijke invulling van het 'beheer op afstand', de vage invulling van de regionale en ministeriële verantwoordelijkheid van het financiële beheer, het onvoldoende uitgewerkte personeelsbeleid en het nagenoeg ontbrekend beleid betreffende de informatievoorziening. Het 2^{de} Kamerstandpunt, 'het toezicht op en sturing van de politie door de beide politieminsters laat sterk te wensen over', spreekt voor zich (2^{de} Kamer, 1995-1996, 24548:3).

Nieuw evaluatieonderzoek door de Algemene Rekenkamer (1998) wijst uit, dat op de genoemde probleempunten nauwelijks voortgang is geboekt. Verder laat onder andere ook de samenwerking tussen de regionale korpsen onderling en met het KLPD sterk te wensen over.

Ander evaluatieonderzoek⁴¹ geeft aan, dat de Politiewet 1993 in de praktijk in ineffectieve bestuurlijke daadkracht is verzand. Als voorbeeld wordt de onduidelijkheid over de invloed en / of betrokkenheid van de lokale burgemeester en de gemeenteraad genoemd. Het ontbreekt verder aan formele democratische controlemogelijkheden, 'democratische (verantwoordings-)gat', door de gemeenteraad (Gunther Moor, et al., 1998:102-107).

In een tegelijkertijd gehouden verdiepende evaluatieonderzoek,⁴² komen een groot aantal ook andere knelpunten naar voren. Genoemd wordt dat het regionale politiebestedel te complex is, de wet te grote zelfstandige ruimte voor regiokorpsen biedt, overlegculturen ongekende 'bestuurlijke drukte' veroorzaken en er sprake is van beperkte of ontbrekende verantwoordingsinformatie (Rosenthal, et al., 1998:226-227). Vele grotere en kleinere knelpunten die zich zowel bij de uitvoering van de gezagsrelatie, de organisatorische inrichting, als in de operationele werkelijkheid van het regionale bestel voordoen.

Dit leidt in het op het nieuwe Regeerakkoord⁴³ gebaseerde Beleidsplan Nederlandse Politie 1999 - 2003,⁴⁴ tot een aantal voorstellen tot aanpassing van de Politiewet 1993.

Er is echter geen sprake van een grote herziening(en) van het bestel.

In de hierop volgende kabinetsnotitie "Bestel in balans"⁴⁵ worden voorstellen gedaan voor een transparantere verantwoordelijkheidsverdeling, op regionaal niveau en in de verhouding tussen het Rijk en de politieregio's.

Om de democratische controle door en verantwoording aan de gemeenteraden te verbeteren wordt voorgesteld, de Politiewet dusdanig te wijzigen, dat gemeenteraden vroegtijdig bij de totstandkoming van het regionale politiebeleid betrokken moeten worden.

⁴⁰ Tekst ontleend aan: 'De geschiedenis van de Nederlandse politie', van Cyrille Fijnaut, 2007: 176-182.

⁴¹ Evaluatie Politiewet 1993, Een breedteonderzoek, door Gunther Moor, L., Bakker I., & Brummelkamp, G., Uitgave Vuga, Den Haag, 1998.

⁴² Evaluatie Politiewet 1993, Een diepteonderzoek, door Rosenthal, U., Bruinsma, G.J.N., Muller, E.R. et al., Uitgave Vuga, Den Haag, 1998.

⁴³ Regeerakkoord kabinet Kok II, pag. 78-79, kabinet PvdA, VVD en D'66, Uitgave Sdu, Den Haag, augustus 1998.

⁴⁴ Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2003, aan de Voorzitter van de 2de Kamer, Vergaderjaar 1998-1999, Kamerstuk 26345 nr. 15, Gepubliceerd 's-Gravenhage, 23 juni 1999, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26345-15.html>, geraadpleegd op 10 oktober 2013.

⁴⁵ Hoofdlijnennotitie 'Bestel in Balans', regionaal politiebestedel, departementale notitie met aanbiedingsbrief aan de voorzitter van de 2^{de} Kamer nummer EA99/U74982 775769/599/GBJ, Den Haag, 1 juli 1999.

Naar het oordeel van de regering is dit een goede basis voor een verbeterde aansturing. Deze nieuwe wettelijke regels scheppen tevens duidelijkheid over verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de politie, zowel lokaal, regionaal als nationaal niveau, zo luidt de 'Haagse opvatting'. Ondanks deze maatregelen en aanpassingen, blijven de resultaten en effecten van dit alles op het totale functioneren van de politie beperkt.

Het duurt vervolgens tot het kabinet Balkenende II (2004), voor opnieuw politiek bestuurlijk de noodzaak wordt geformuleerd, het operationele functioneren van de politie en het regionale politiebestedel te onderzoeken. Een breed samengestelde stuurgroep, met vertegenwoordigers vanuit allerlei geledingen in de samenleving, betrokken bij het 'politiedossier', onder de naam Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (SEP), is voor deze evaluatie verantwoordelijk.⁴⁶

4.4. 'Lokaal verankerd, nationaal versterkt'

Dit rapport van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (SEP)⁴⁷ over de regionale politie verschijnt in 2005 en schetst in vele opzichten een onthutsend beeld van de bereikte resultaten na ruim 10 jaar regionale politie. Het oordeel van de SEP is, ondanks haar aangebrachte relativering, vernietigend voor het regionale politiebestedel. De meest in het oog springende conclusies betreffen, de oneigenlijke en nauwelijks democratisch gecontroleerde (machts-)positie in het bestel, van de korpsbeheerders. Waar ondergeschiktheid aan het regionaal college door de wetgever is bedoeld en mag worden verwacht - dit college maakt van haar positie en bevoegdheden te beperkt gebruik - vervuld de korpsbeheerder, volgens velen, een bovengeschatte positie. Hoewel betrokkenen dit ontkennen, wordt door hun in de praktijk wel zo gehandeld (SEP, 2005:5). Het zogenaamde 'democratische gat', nu in het regionale bestel, komt opnieuw pijnlijk in beeld.

Korpsbeheerder en regionale 'beheersdriehoek' (korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en regionale korpschef) houden zich niet alleen met hun beheersverantwoordelijkheid bezig. Zij voeren in de volle breedte de gezagsrol over het regionale korps uit. Politiek en bestuurlijk Den Haag, burgemeesters en gemeenteraden in de politieregio's, vinden dit een absoluut ongewenste situatie. Gemeenteraden blijken niet de kritisch toetsende en sturende rol op de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid te vervullen, zoals dit oorspronkelijk in de Politiewet 1993 voor hen is bedoeld.

Uit dit onderzoek blijkt verder, dat de burgemeester en de officier van justitie, in hun lokale gezagsuitoefening over de politie, belemmerd worden door de sterke 'top - down' opgelegde nationale en regionale operationele beleidsprioriteiten. Hierdoor komt wat er aan lokale aandacht en politiecapaciteit voor veiligheidskwesties nodig is, ernstig onder druk te staan.

Lokale veiligheidsthema's worden als het ware, naar de achtergrond gedrukt. Veel politiecapaciteit is vergeven aan de 'van hoger hand gestelde' prioriteiten. Hierdoor blijft beperkte ruimte over om lokaal te sturen en op grond daarvan het lokale gezag uit te oefenen.

De SEP benoemt verder de, kennelijk niet op te lossen, onbeheersbare spanningen tussen de beide 'politie' departementen (Binnenlandse Zaken en Justitie) als een nadrukkelijk punt van zorg. In haar aanbevelingen toont de SEP zich geen voorstander van landelijke of provinciale politie. Ze geeft aan, dat de regionale politie qua bestel duidelijk te kort schiet. De belangrijkste aanbeveling is te komen tot een 'concern Nederlandse politie'. De politie moet daarin lokaal worden verankerd en nationaal worden versterkt. Artikel 2 Politiewet 1993, waarin de politietoekening en de gezagsrelatie zijn geformuleerd kan, aldus de SEP, als aangrijpingspunt dienen.

Concreet wordt onder andere voorgesteld, het lokale gezag bij de burgemeester en officier van Justitie te handhaven, de positie van de gemeenteraad te versterken en concrete basis- en kwaliteitseisen voor het lokale politiewerk te formuleren. De SEP stelt verder voor, een regionaal veiligheidsbestuur in te stellen, de onderlinge samenwerking tussen regio's te versterken en de verantwoordelijkheid voor het beheer op 'nationaal concern niveau', te organiseren. De dagelijkse leiding van de, nog steeds regionale korpsen, moet bij de regionale korpschefs te blijven. Rapport en aanbevelingen van de SEP vormen vervolgens de 'harde kern' voor het ontwerp van een nieuwe politiewet.

In november 2006 wordt deze bij de Tweede Kamer ingediend. De behandeling laat daarna, als gevolg van de kabinetscrisis (Balkenende IV) op zich wachten.

Uiteindelijk belandt dit wetsvoorstel, door de daarna gewijzigde politieverhoudingen zelfs 'in de ijskast'.

⁴⁶ Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie onder voorzitterschap van Mw. Ir. J. Leemhuis – Stout met hun evaluatierapport 'Lokaal verankerd, nationaal versterkt', Utrecht, juni 2005.

⁴⁷ Inhoud van deze paragraaf ontleend aan teksten Evaluatierapport Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005.

Crisis

2008 is het jaar van de wereldwijde kredietcrisis en naar nu blijkt, het begin van een zware wereldwijde economische recessie die, sinds decennia, zijn gelijke niet kent. Financiële instellingen gaan in korte tijd failliet of worden met overheidssteun 'op de been gehouden'.

De (wereld)handel stagneert, de 'eurocrisis' neemt dramatische vormen aan, het consumentenvertrouwen en de economische vooruitzichten voor Nederland en Europa belanden op een, volgens economen, naoorlogs dieptepunt. Sociale en maatschappelijke onrust is het mondiale gevolg. 's Rijksfinanciën, komen hierdoor onder zware druk. Het begrotingstekort schiet omhoog. Het nieuwe Kabinet (VVD-CDA Rutte I, gedoogd door de PVV) kondigt in haar regeerakkoord aan, dat Nederland tot wel 18 miljard euro zal moeten bezuinigen, om in de toekomst essentiële voorzieningen als, sociale zekerheid, onderwijs en zorg betaalbaar te houden.⁴⁸

Deze bezuinigingsoperatie gaat ook aan de politie niet voorbij. Zij zal het structureel met, olopend tot 190 miljoen euro per jaar, minder budget moeten doen. Incidenteel wordt er, in het kader van de overheidsbrede bezuinigingsslag 'overbruggingsgelden', door het Kabinet ook een extra bezuiniging aan de politie opgelegd.⁴⁹ Doel hiervan is efficiency - en bezuinigingsmaatregelen voor collectieve (overheids-) producten, diensten en voorzieningen te bedenken, om de uitgaven op de Rijksbegroting terug te dringen. Departementale (ambtelijke) werkgroepen worden ingesteld, die besparingen voor alle beleidsvelden van de overheid kunnen aandragen.⁵⁰

Gevolgen voor de politie

Eén van de werkgroepen buigt zich over mogelijke efficiëncymaatregelen en bezuinigingen op het gebied van (sociale) veiligheid en bestrijding van criminaliteit en terrorisme.^{51 52} De opdracht luidt om, binnen dit domein, waaraan in 2010 € 10,3 miljard is besteed, in ieder geval voor € 2 miljard aan besparingen te zoeken. In het rapport 'Brede heroverwegingen', dat op 1 april 2010 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, geeft deze werkgroep het advies vervolgens om, vanuit kader, één Nationale Politie in te voeren. Een landelijke politieorganisatie moet er komen, met een eenduidige besturing, in plaats van afzonderlijke regionale korpsen met ieder hun eigen bestuur.

De werkgroep noemt twee belangrijke redenen voor deze transformatie van het politiebestedel. Allereerst wordt gezegd, dat de politie voldoende slagkracht moet krijgen. Deze kan ze ontwikkelen door meer en betere interne samenwerking te organiseren. Dit moet ook leiden tot grotere efficiency in het beheer. Met één Nationale Politie, zo luidt de opvatting van de werkgroep, vermindert de bestuurlijke complexiteit en kan de operationele inzet effectiever worden georganiseerd. Inzetbaarheid en productiviteit kunnen hierdoor worden vergroot. De aanwezige (ondersteunende) overhead kan met één landelijk korps sterk worden teruggedrongen. Een dergelijke organisatie biedt ook de mogelijkheid de politiesterke evenwichtiger over het land te (her)verdelen. Kortom een advies om een alomvattende bestelwijziging betreffende de politie in Nederland door te voeren. Deze grootscheepse verandering, aldus de werkgroep, zal de effectiviteit en de financiële efficiency van de Nederlandse politie verbeteren. Beklemd wordt, dat op deze wijze ook de Nederlandse politie de haar opgelegde bezuinigingsopdracht zal kunnen realiseren.

De tweede reden voor deze bestelverandering is volgens de werkgroep, dat een dergelijke omvorming meer doelmatigheid in de politieorganisatie kan brengen. Zeker als besloten wordt om het aantal politieregio's van 25 naar bijvoorbeeld tien territoriale onderdelen op te schalen. Dit sluit namelijk aan bij de nieuwe geografische schaalindeling zoals deze in de plannen voor de nieuwe indeling van het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak gaan gelden. Doelmatigheid - en kwaliteitswinst is er, volgens de werkgroep, te halen door opschaling van de geïntegreerde meldkamers van politie, brandweer en ambulancediensten (GMK's). Een belangrijk strategisch advies dat het Kabinet wordt gegeven is, om de landelijke besturing van het veiligheidsdomein krachtiger te organiseren. Bedoeld wordt, het departement van Justitie, met delen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, samen te voegen en onder te brengen onder een nieuw Ministerie.

⁴⁸ Ontleend aan informatie sites: http://www.parlement.com/id/vij7e8jky5lw/Kabinet_rutte_i_2010_2012#p4 en <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/04/01/rapporten-brede-heroverwegingen-aangeboden.html>.

⁴⁹ Ontleend aan: <http://www.acp.nl/kenniswijzer/b/bezuinigingen-politie>.

⁵⁰ Ontleend aan: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/04/01/rapporten-brede-heroverwegingen-aangeboden.html>.

⁵¹ Ontleend aan: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/04/01/rapporten-brede-heroverwegingen-aangeboden.html>.

⁵² Ontleend aan: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/04/01/15-veiligheid-en-terrorisme.html> en <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/04/01/samenvatting-15-veiligheid-en-terrorisme.html>.

Als kerntaken voor dit departement noemt de werkgroep, rechtshandhaving, opsporing en criminaliteitsbestrijding, handhaving openbare orde, bestuurlijke aanpak onveiligheid, politie, crisisbeheersing, veiligheidsregio's, terrorismebestrijding (inclusief Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding), radicalisering, nationale veiligheid en rechtspraak. Deze 'brede heroverwegingen', specifiek die vanuit de heroverwegingswerkgroep Veiligheid en Terrorisme, zijn bij het Kabinet duidelijk 'niet aan dovemans oren besteed'. De verslechterende economische situatie in Nederland maakt, dat (economische) overheidshervormingen prominent op de verkiezingsagenda tijdens de 2^{de} Kamer verkiezingen in 2010 terugkomen.

Na verkiezingswinst voor VVD en PVV wordt het Kabinet Rutte I, bestaande uit VVD, CDA, met gedoogsteun van de PVV, gevormd.⁵³ In het regeerakkoord VVD – CDA 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' en het 'Gedoogakkoord VVD- PVV & CDA' komen veel van de door alle heroverwegingswerkgroepen genoemde economische en financiële maatregelen terug.^{54 55} Dat geldt ook voor het onderbrengen van departementale kerntaken betreffende openbare orde, veiligheid en justitie bij het nieuwe Ministerie van Veiligheid en Justitie. Als het gaat om de politie zijn de te realiseren bezuinigingen en de bestelwijziging van de Nederlandse politie tot één nationaal korps nadrukkelijk in de Kabinetsplannen opgenomen.

Een en ander gaat niet zonder slag of stoot. In de aanloop naar dit besluit wordt vanuit allerlei bestuurlijke en politieke geledingen, zoals het Veiligheidsberaad, de Vereniging voor Nederlandse gemeenten en het Nederlands Genootschap Burgemeesters in het publieke debat met 'verzet' tegen deze plannen voor de politie gereageerd. Het voert te ver daar hier uitgebreid bij stil te staan. Kort is hier in de 'onderzoeksaanleiding' al aan gerefereerd. Volstaan wordt met de opmerking, dat de kritiek zich voornamelijk toespitst op, een pleidooi voor een minder nationaal beheerde en gestuurde politie.

4.5. Nationale politie

In het regeer – en het coalitieakkoord tussen VVD, PVV & CDA, bestaat geen enkele twijfel over de bedoelingen van het Kabinet met de politie.⁵⁶ Nederland krijgt één Nationale politie. Beide 'akkoorden' zeggen hierover: *'Er komt een Nationale politie onder verantwoordelijkheid van de Minister die belast is met de zorg voor veiligheid. De minister wordt eindverantwoordelijk voor het beheer. De burgemeester blijft verantwoordelijk voor de openbare orde, capaciteitsinzet voor lokale taken en het vergunningbeleid'* (o.a. Fijnaut,2012:353-354, VVD & CDA, 2010:41, VVD, PVV & CDA, 2010:13-14).

Sinds 2010 is de Minister van Veiligheid en Justitie, de VVD – bewindsman Opstelten, in de opvolgende Kabinetten Rutte I en II, politiek / bestuurlijk verantwoordelijk voor de realisatie van het nieuwe Nationale politiebestedel.⁵⁷ Om dit nieuwe bestel mogelijk te maken aanvaardt de Ministerraad op 18 februari 2011 de nota van wijziging op wetsvoorstel 30880, betreffende de Nationale politie (Muijen,2013:9). Tegelijkertijd met dit besluit van de Ministerraad informeert de Minister de Tweede Kamer over onder andere de voortgang van het wetsvoorstel Nationale politie.⁵⁸

Eerder al, in december 2010, meldt de Minister van V & J de Tweede Kamer, dat de 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten worden samengevoegd tot één landelijk korps. Dit nieuwe nationale politiekorps zal bestaan uit, één landelijke korpsleiding, 10 regionale eenheden, een landelijke eenheid en een aantal ondersteunende onderdelen, allen onder de beheersverantwoordelijkheid van de Minister (Muijen,2013:9). De grenzen van de tien regionale eenheden zullen gelijk zijn aan die van de nieuwe 'gerechtelijke kaart' van Nederland. Doel van deze, ook geografische aansluiting van politie en justitie is, de samenwerking in de justitiële keten te versterken en te vereenvoudigen.⁵⁹ Na de regiovorming in 1993 betekent dit, opnieuw verdere organisatorische schaalvergroting van de Nederlandse politie.

53 Ontleend aan: http://www.parlement.com/id/vib7f70ymd9f/tweede_kamerverkiezingen_2010.

54 Ontleend aan: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>.

55 Ontleend aan: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/gedoogakkoord-vvd-pvv-cda.html>.

56 Zie noten 54 en 55.

57 Zie Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie, van 31 maart 2011, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Begin maart 2015 is Opstelten na een 'vertrouwens- informatiewestie' afgetreden en in afwachting van de benoeming van een nieuwe Minister van V & J tijdelijk vervangen door zijn partijgenoot Blok inmiddels (18/3/2015) is als nieuwe Minister van V & J Ard van der Steur (VVD) aangetreden.

58 Brief Minister van Veiligheid en Justitie van 18 februari 2011, Kamerstukken II 2010/2011, 29628 nr. 237.

59 Ontleend aan: [http://www.rechtspraak.nl/recht-in-nederland/themadossiers/herziening-gerechtelijke-kaart-nederland/ pages/default.aspx](http://www.rechtspraak.nl/recht-in-nederland/themadossiers/herziening-gerechtelijke-kaart-nederland/pages/default.aspx) geraadpleegd op 29 september 2013.

Doelstellingen van de nieuwe landelijke politieorganisatie dienen, aldus de Minister te zijn, het creëren van grotere eenheden, verminderen van bureaucratie, een professionelere politie die sneller en beter samenwerkt. Tegelijkertijd moet deze organisatie ervoor zorgen dat, meer politiemensen met het operationele politiewerk bezig zijn (Muijen,2013:9 en Fijnaut, 2012:355).

Er komt een korpschef die, onder ministeriële verantwoordelijkheid, leiding geeft aan dit Nationale korps. Hij is verantwoordelijk voor het uitvoerend beheer en baas over de regionale en landelijke eenheden (Fijnaut,2012:356 en Muijen, 2013:9).

De Minister besteedt in zijn brief aan de Kamer ook aandacht aan de positie van het lokale bevoegde gezag en de lokale inbedding en verankering van de politie.⁶⁰ Hij stelt dat het wetsvoorstel dient te 'leiden tot versterking van het lokale gezag en de lokale inbedding'. De positie van de lokale gezagsdragers – de burgemeester en de officier van justitie – wordt versterkt, 'omdat zij op lokaal niveau afspraken maken over de inzet van de politie'(Muijen,2013:9).

Als lokaal gezag worden beiden ook nauw betrokken bij de aanstelling van de lokale politiechef. Aangezien, 'de gemeenteraad het lokale integrale veiligheidsplan vaststelt, basis voor de afspraken op lokaal niveau over de inzet van de politie, wordt de positie van de raad versterkt. De burgemeester zal zich ook, volgens deze brief van de Minister, nadrukkelijk bij de gemeenteraad moeten verantwoorden voor het gevoerde gezag over de politie' (Muijen,2013: 9-10 en Fijnaut,2012:356).

Als 'rode draad' in de commentaren over het wetsvoorstel komen de tekortkomingen betreffende de lokale inbedding en de beperkte sturende mogelijkheden van het bevoegd gezag naar voren. Het zal, zo is de reactie vanuit de lokale politiek en het bestuur, de politie aan personele capaciteit ontbreken om aandacht aan lokale openbare orde en veiligheidsprioriteiten te besteden. De Minister reageert door te stellen dat, deze lokale problemen al in belangrijke mate doorklinken in de landelijke prioriteiten(Fijnaut,2012:357-358). De kritiek op de manier waarop de lokale verankering en het lokaal gezag in het wetsvoorstel vorm krijgen wordt, als essentieel punt, in de commentaren van verschillende over het wetsvoorstel door de Minister geraadpleegde partijen, herhaald.⁶¹ De Minister gaat gewoon door met zijn plannen voor de vorming van één Nationale politie, door advies te vragen aan de Raad van State. Hij zegt hierover: *"Het huidige regionale bestel is over. Het heeft zijn houdbaarheidsdatum overschreden. De tijd is over dat we aanvaarden dat 25 verschillende organisaties zijn die wel samenwerken, geen eensluitende opvatting hebben over het beheer van de politie"*.⁶²

Raad van State(Raad)

De Raad uit in haar advies nadrukkelijk kritiek op het feit dat, de 'democratische inbedding van de politie in gemeenten, onvoldoende dichterbij wordt gebracht'.⁶³ Dat geldt ook voor de democratische 'checks and balances' op landelijk niveau betreffende het beheer en het (justitiële) gezag. Deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden komen hiermee, volgens de Raad ongewenst, voor de hele Nationale politie in één hand, die van de Minister van V & J. De Raad geeft ook aan dat daarmee, het lokale gezag voor de openbare orde blijft immers bij de lokale burgemeester, het adagium 'beheer volgt gezag' wordt verlaten. De Raad sprak zich al eerder kritisch uit over de centralisatiekeuze betreffende het beheer over de politie. Zij stelde toe al, dat als 'wordt gekozen voor centralisatie van het beheer, het van des te groter belang is, om gelijktijdig het lokale gezag van de burgemeester te versterken'.⁶⁴ De Raad geeft verder aan, dat met dit wetsvoorstel evenmin een passende lokale democratische inbedding wordt gerealiseerd. Van de vijf door de Minister voorgestelde maatregelen betreffende verbeteringen van de lokale (gezags) invloed zijn, aldus de Raad, al vier in het huidige bestel 'geldend recht'. De vijfde, de politieke beleidscyclus, wordt in de nieuwe organisatie, als het om de inzet en verdeling van politiecapaciteit en besteding van middelen gaat, sterk vanuit de hiërarchische, ministeriële, lijn, vorm gegeven.⁶⁵

⁶⁰ Zie noot 58.

⁶¹ Zie (de bijlagen bij) de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel: Tweede Kamer, 2010-2011, 30880, nr.11, 56-64.

⁶² Tijdschrift voor de politie, Interview Minister Opstelten: *Nationale politie: 'We maken tempo en liggen op schema'* door Drs. P. Holla en J. Overeem EMPM, jrg. 74, nr. 1, februari 2011, verschenen 16 februari 2011.

⁶³ Advies Raad van State, nota van wijziging en voorstel van wet voor een nieuwe Politiewet, NO. W03.11.0056/II, Den Haag, 13 mei 2011.

⁶⁴ Advies Raad van State Den Haag, 2 maart 2010, No. W03.09.0470/II betreffende Wijziging van de Politiewet 1993, [.....]

⁶⁵ Zie noot 63.

Reactie Minister / Kabinet

In zijn 'Nader Rapport' reageert de Minister namens het Kabinet op het advies van de Raad van State. Hij formuleert gelijktijdig zijn advies voor wat betreft het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer.⁶⁶

De strekking is dat het Kabinet, ondanks de ingebrachte kanttekeningen, haar voorstel voor de nieuwe Politiewet op hoofdlijnen ongewijzigd handhaaft (Muijen,2013:131).

Zo vindt het Kabinet, in tegenstelling tot de Raad van State, dat het lokale gezag niet wordt uitgehold door hiërarchisch beleidsplanning betreffende veiligheidsprioriteiten vanuit Den Haag.

De landelijke hiërarchie in prioriteitstelling zal volgens het Kabinet niet verder gaan als, dat lokaal verplicht rekening moet worden gehouden met de landelijk vast te stellen doelstellingen.

De regionale veiligheidsplannen van de eenheden en alle gemeentelijke veiligheidsplannen, zijn vormvrij en bieden voldoende ruimte voor de invulling van lokale belangen⁶⁷ (Muijen,2013:132).

De indeling in een landelijk korps en tien regionale eenheden heeft geen nadelig effect op de invloed van lokale bestuurders op de aansturing en taakuitvoering van de politie. Het lokale gezag blijft ongewijzigd en de nieuwe wet bouwt waarborgen in voor de versterking van de lokale inbedding.⁶⁸

Over de lokale democratische inbedding, waarvan de Raad van State zegt dat deze met het wetsvoorstel niet wordt gerealiseerd stelt het Kabinet, dat afwijkend van bestaande wetgeving, twee belangrijke wijzigingen plaatsvinden. Op eerste plaats kan de lokale driehoek, aan de hand van het lokale integrale veiligheidsplan en de strafrechtelijke handhavingsdoelstellingen van het OM, afspraken maken over de inzet van de politie⁶⁹ (Muijen, 2013:135). Het Kabinet geeft aan dat op basis van haar voorstel waarborgen worden ingebouwd, om de rol van de gemeenteraad te versterken.

De gemeenteraad bepaalt wat in er het gemeentelijk veiligheidsbeleid wordt opgenomen.

Dit beleid vormt, samen met het jaarlijkse integrale veiligheidsplan, lokaal de basis voor de personele inzet en de uit te voeren lokale taken van de politie, aldus het Kabinet.

Als tweede wijziging geeft het Kabinet aan, dat de burgemeester over het door hem gevoerde gezag over de politie en de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid, verantwoording moet afleggen aan de gemeenteraad.⁷⁰ Door deze explicitering van de verantwoordingsplicht en positie van de raad, verwacht het Kabinet dat de gemeenteraad deze bevoegdheid ook nadrukkelijker gaat gebruiken. Hiermee wordt "de lokale democratische inbedding materieel versterkt", aldus het 'Nader Rapport'.⁷¹

Om praktische redenen voelt het Kabinet er niets voor om, regionaal vrij te besteden budgetten voor de regionale en lokale uitvoering van het politiewerk over het land te verdelen. Het Kabinet vindt dit organisatorisch ingewikkeld. Het verhoogt, in hun ogen, ongewenst de administratieve lastendruk. Het Kabinet merkt verder nog op, dat de landelijke en lokale veiligheidsdoelstellingen met betrekking tot de uit te voeren politietaken niet uiteenlopen, maar samenhangen. Belangentegenstellingen zullen niet ontstaan, volgens 'Den Haag' (Muijen,2013:135).

Een 'democratisch gat' betreffende de lokale gezagsuitoefening, zoals door meerdere burgemeesters in de media genoemd, zal volgens het Kabinet niet ontstaan. De regering erkent dat, als het gaat om het democratisch toezicht en de controle op de uitoefening van de beheerstaak door de Minister, er wel een probleem bestaat. Als oplossing ziet Den Haag, naast een strakke landelijke centralisatie van de beheerstaak bij de Minister, diens verantwoordingsverplichting voor de uitvoering van deze verantwoordelijkheid aan de Tweede Kamer (Muijen,2013:135).

Wetsvoorstel in (Commissie Veiligheid en Justitie) Tweede Kamer

Op 23 juni 2011 dient het Kabinet met een *nota van wijziging* op het wetsvoorstel van 21 november 2006, het vernieuwde wetsvoorstel tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200., kamerstukken nr. 30 880) bij de Tweede Kamer in.^{72 73} Dit voorstel wordt met een schriftelijke vraag- en antwoordronde, een mondeling debat en een Tweede nota van wijziging, door de Minister in de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie, in de Tweede Kamer behandeld.⁷⁴

⁶⁶ 'Nader rapport' d.d. 17 juni 2011 bij nota van wijziging bij het voorstel van wet tot vaststelling van een nieuwe Politiewet, Minister van Veiligheid en Justitie, Den Haag, juni 2011. Behorend onder andere bij Kamerstukken II 2010/2011, 30880 nr. (nota van wijziging op nieuwe Politiewet 200.).

⁶⁷ Zie noot 66.

⁶⁸ Zie noot 66.

⁶⁹ Voorgestelde wetstekst artikel 13 nieuwe Politiewet 200.

⁷⁰ Voorgestelde wetstekst artikel 15 nieuwe Politiewet 200.

⁷¹ Zie noot 66.

⁷² Paragraaf ontleend aan de boeken: *Het Nationale Politiekorps*, Cyrille Fijnaut, 2012 pagina's 403 – 415 en de Politiewet 2012 door Peter Muijen, 2013, pagina's 131 – 143.

⁷³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2010–2011, 30 880, Vaststelling nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) Nr. 11 Nota van Wijzigingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 30 880, nr. 11 kst-30880-11 ISSN 0921 - 7371 's-Gravenhage, 23 juni 2011.

⁷⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2011–2012, 30 880, nrs. 14-15.

Over de lokale verankering van de politie en de 'checks and balances' voor het lokale gezag over die politie, zegt de Minister in de wijzigingsnota, dat:

- 'de zeggenschap niet exclusief en in overwegende mate bij de Minister van V & J komt te liggen. Het beheer komt in één hand, bij de Minister; dat geldt niet voor het gezag over de politie; dit blijft bij de burgemeester en de officier van justitie' (Fijnaut, 2012:406).
- '[...] besturing van de politie vindt in de lokale driehoeken plaats' (Fijnaut, 2012:407).
- 'de uitvoering van het lokale politiewerk wordt niet aangetast door de schaalgrootte van de (robuuste) basisteams. Dit, omdat deze teams, zo zelfstandig mogelijk, moeten gaan zorgen voor de uitvoering van de brede basispolitiezorg; met de wijkagenten als sleutelfiguren in het gebiedsgebonden werken' (Fijnaut, 2012:407).
- 'het driehoeksoverleg vindt in beginsel op gemeentelijk niveau plaats[...]' (Fijnaut, 2012:407). Praktijk zal zijn, dat meer gemeentes in een teamgebied gezamenlijk driehoeksoverleg voeren. 'Wil een burgemeester op gemeentelijk niveau driehoeksoverleg voeren, zullen de andere partners, officier van justitie en politiechef, zich hierin moeten schikken' (Fijnaut, 2012:407).
- 'De gemeenteraad behartigt de belangen van de burgers en oefent zo nodig invloed uit door, de het gemeentelijke veiligheidsbeleid en integrale jaarlijkse veiligheidsplan al of niet goed te keuren. Dit lokale plan is een bouwsteen voor het regionale veiligheidsbeleid. Het lokale plan is bepalend voor de prioritering en uitvoering van politietaken' (Fijnaut, 2012:407-408).
- '[...] de raad kan de burgemeester ter verantwoording roepen voor, het door hem gevoerde veiligheidsbeleid, ook voor wat betreft de politie' (Fijnaut, 2012:408).

De 2^{de} Kamer dient naar aanleiding van het wetsvoorstel een groot aantal (39) amendementen in. De Minister geeft een schriftelijke reactie. Het wetsvoorstel Nationale politie wordt samen met een aantal overgenomen amendementen, op 6 december 2011 door de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen.^{75 76}

De belangrijkste voor dit onderzoek relevante, overgenomen amendementen gaan over:

- Per 5000 inwoners moet in iedere territoriale eenheid één wijkagent aanwezig zijn.
- De gemeenteraad legt één keer in de vier jaar de gemeentelijke veiligheidsdoelstellingen vast, die de gemeente op het gebied van openbare orde, handhaving en hulpverlening wil bereiken.
- De burgemeester is verplicht de gemeenteraad te horen over het ontwerp regionaal beleidsplan dat, eens in de vier jaar, voor de regionale eenheid wordt vastgesteld.
- Het regionale veiligheidsplan moet de verdeling van politiesterke over alle onderdelen van de regionale eenheid bevatten, waaronder het aantal beschikbare wijkagenten.
- Het driehoeksoverleg vindt, wanneer de burgemeester dit wil, gemeentelijk plaats. Dit overleg is voor de burgemeester en officier van justitie bedoeld om afspraken te maken over lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding.

Behandeling wetsvoorstel Politiewet in 1^{ste} Kamer

De rol van de 1^{ste} Kamer is historisch, bij de totstandkoming van wetgeving betreffende de politie, steeds beperkt geweest. Bij de Politiewet 2012 is dit duidelijk anders⁷⁷. Na de voorbereidende schriftelijke behandeling in november 2011, vinden tot ver in het voorjaar van 2012 diverse mondelinge en schriftelijke overlegondes tussen Kamer en Minister over het wetsvoorstel plaats. De aanvankelijk door de Minister beoogde invoeringsdatum van de nieuwe Politiewet van 1 januari 2012, blijkt hierdoor niet haalbaar. Naast het vele en uitvoerige overleg met de Minister moet hier, als bijzondere stap van de Vaste 1^{ste} Kamer Commissie voor Veiligheid en Justitie, de op 15 mei 2012 gehouden *informatiebijeenkomst* met externe deskundigen worden genoemd.⁷⁸

Informatiebijeenkomst

Ondanks de uitvoerige uitwisseling van stukken en beantwoording van vragen door de Minister, heeft de 1^{ste} Kamer behoefte aan nadere informatie. Zij besluit, als unieke tussenstap, om een informatiebijeenkomst over de Nationale politie te organiseren. Daartoe worden zes deskundigen uitgenodigd.⁷⁹

⁷⁵ Tweede Kamer, 2011-2012, Stemmingen Politiewet 200, 6 december 2011.

⁷⁶ Deze amendementen werden geïncorporeerd in de tekst van het wetsvoorstel, dat op 6 december 2011 werd vastgesteld en overgemaakt aan de Eerste Kamer, Eerste Kamer, 2011-2012, 30880, nr. B.

⁷⁷ Deze paragraaf is overwegend ontleend aan de boeken: *Het Nationale Politiekorps* door Cyrille Fijnaut, 2012 pagina's 415 - 451 en *de Politiewet 2012*, van Peter Muijen, 2013, pagina's 181 - 215.

⁷⁸ Overwegend ontleend aan: Verslag van de informatiebijeenkomst over de Nationale politie van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer, 15 mei 2012, Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X (32.822), Politiewet 200. (30.880); verslag informatiebijeenkomst over de Nationale politie van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer op 15 mei 2012 (EK 30.880 / 32.822, F) onder andere in Muijen, P. De Politiewet 2012, (2013: 181-215).

⁷⁹ Openbare Informatiebijeenkomst Nationale politie op 15 mei 2012, Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie Eerste Kamer, met inbreng van zes deskundigen; Prof. Dr. C. Fijnaut, (emeritus hoogleraar strafrecht en criminologie), Dr. H.P.H.J.A.M. Hennekes (voormalig lid

Enkele van deze experts, bieden de Kamercommissie aanvullende artikelen of notities aan, of publiceren daarover later zelf.^{80 81}

De relevante essenties voor dit onderzoek, zoals ze door de deskundigen tijdens de informatiebijeenkomst zijn ingebracht, gaan over:

- Dat, ondanks het wetsvoorstel en de toelichting van de Minister, de politie niet zal 'wortelen' in de lokale samenleving / plaatselijke gemeenschap, maar daar eerder verder van zal losweken. In het voorstel ontbreekt het voor gemeenten namelijk aan garanties, dat de politie haar taken specifiek op lokaal niveau zal gaan uitvoeren. Als vereiste voor 'good governance' van een lokaal georganiseerde politie wordt genoemd, dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden daar worden belegd, waar de taakuitvoering feitelijk plaatsvindt. Als illustratie, de waarborg voor lokale feitelijke aanwezigheid van de politie kan in de wetstekst worden verankerd, door vast te leggen, dat er in iedere gemeente een politiepost wordt voorgeschreven. Burgemeesters zijn nauwelijks in staat, bij gebrek aan toegewezen politiecapaciteit aan individuele gemeenten, hun verantwoordelijkheid voor de openbare ordehandhaving, verantwoord en doelmatig waar te maken. Burgers moeten er rekening mee houden dat ze, in de zorg voor lokale veiligheid, minder van de politie hebben te verwachten. Om 'meer blauw op straat' te krijgen, vinden deskundigen het noodzakelijk, de burgemeester meer sturende bevoegdheid te geven;
- Dat het doelmatig en wenselijk is dat de burgemeester, gelet op zijn bestuurlijke veiligheidstaak en verantwoordelijkheid voor het lokale politietoedreden, bevoegd moet zijn periodiek de gemeentelijke driehoek bijeen te roepen;
- Dat de burgemeester zijn lokale gezagsrol moeilijker kan waarmaken. Het beheer komt namelijk, bij de Minister, op grote afstand van de lokale situatie te staan; de eenheid van beheer en gezag, het eerste zal volgend moeten zijn op het laatste, is door burgemeesters nauwelijks nog waar te maken. Van afstemming tussen gezag en beheer op lokaal niveau zal, ongewenst volgens diverse deskundigen, geen sprake zijn;
- Dat het burgemeesters ontbreekt aan instrumenten, met uitzondering van het instemmingsrecht bij de benoeming van de teamchef, om hun lokaal gezag over de politie vanuit een concrete wettelijke basis waar te maken. Het ontbreken van sturende bevoegdheid op politiecapaciteit om inzet bij calamiteiten of evenementen op te eisen, is hiervan een voorbeeld. In dergelijke situaties is de burgemeester bestuurlijk – politiek verantwoordelijk en moet hij verantwoording afleggen aan zijn gemeenteraad. Deze bevoegdheid heeft de Officier van Justitie niet;
- Dat de vrees bestaat dat de Nationale politie, op termijn, negatieve gevolgen heeft voor de lokale inbedding van de politie. De beoogde territoriale onderdelen komen door de schaalvergroting te ver af te staan van het lokale bestuur en de politiek. Gemeenteraden hebben, door de verminderde bestuurlijke gezagsrol van de burgemeester, nauwelijks nog een effectieve stem en inbreng, ondanks de (nieuw) wettelijke gecreëerde verplichting om de raad te horen over het regionale veiligheidsplan;
- Dat het voor wat de betreft de formatie grotere basisteam ook een, vaak veel groter, geografisch gebied moeten gaan bedienen. Voor het uitvoerende politiewerk betekent dit, nadrukkelijke schaalvergroting. Het team zal vanuit schaarste, in grote en kleine(re) gemeenten, op een niet passend schaalniveau moeten gaan werken. Dit betekent, dat de afstand tot de lokale samenleving en veiligheidsproblematiek groter wordt. Gemeenten gaan hierdoor investeren in een eigen toezichts- en handavingsapparaat. Het fragmenteren van politieorganisatie en – functie, zeker niet het doel van het instellen van Nationale politie, wordt hiermee versterkt;
- Dat de schaal waarop politiezorg in herkenbare autonome eenheden is georganiseerd, afgestemd moet zijn op de schaal van het lokale bestuur en gezag. Uitsluitend dan is het mogelijk aansluiting te vinden bij wat in het kader van het lokale veiligheidsbeleid van de politie wordt verwacht. Het basispolitieteam moet verantwoordelijk zijn voor alle gebiedsgebonden, veelvoorkomende basispolitietaken en daarmee georiënteerd zijn op lokale orde en veiligheidsproblemen. Door diverse deskundigen wordt niet verwacht, dat dit het geval zal zijn. De externe lokale oriëntatie van de politie zal 'snel verdampen', wordt gezegd.

Raad van State), de heer G. van de Kamp (voorzitter Politievakbond ACP), Mr. Dr. J. Koopman, (Kabinetschef CdK provincie Flevoland), Prof. Dr. Ir. J. Terpstra (hoogleraar criminologie) en de heer C.H.L. Lamers (vice - voorzitter Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

⁸⁰ Notitie 'Inlichtingen aan de Eerste Kamer betreffende Politiewet 20..', van de heer Hennekes, de notitie 'De vorming van een Nationale Politiekorps van de heer Fijnaut, de notitie 'Expertmeeting Nationale politie' van de heer Lamers, allen opgenomen bij verslag informatiebijeenkomst Nationale politie van vaste commissie Veiligheid en Justitie Eerste Kamer 15 mei 2012 (EK 30.880 / 32.822, F).

⁸¹ Eerste Kamer, 2011-2012, 30880, nr. F onder andere een samengevatte notitie van Fijnaut, ontleend aan Fijnaut C. Het Nationale politiekorps, 2012: hoofdstuk 5 en 6 pagina's 233-475 en publicaties van Hennekens, Het wetsvoorstel voor een Nationale politie. Beloften geschonden en de Grondwet miskend' in de Gemeentestem, 2011 nr. 7360, pag. 521-534, Terpstra en Gunther-Moor, Nationale politie. Kanttekeningen tegen de stroom in. In Nederlands Juristenblad, 2012 87^e jaargang, nr. 7 pagina's 451-457 en Koopman, De commissaris van de koningin: oliemannetje of relikwie uit vervolgen tijden, in Tijdschrift voor de Politie, 2011 73^{ste} jaargang nr. 3 pagina's 34-37; Hoe het bestuur uit het politiebestedel verdween; De Gemeentestem, 2012, nr. 7364, pagina's 9-15 en Het Nationale politiebestedel: een wankel kaartenhuis, Tijdschrift voor de Criminologie, 2012, 54^e jaargang, nummer 1 pagina's 4 – 26.

- Het opnemen van een wettelijke bepaling, die zich beperkt tot een kwantitatieve normering van het aantal aan te stellen wijkagenten, is ontoereikend;
- Dat er, gelet op bestaande ervaringen met de vorm, frequentie en het functioneren van het (lokale) driehoeksoverleg in de regionale korpsen, gezagsdragers hier al zeer ontevreden over zijn. Van het ingediende wetsvoorstel wordt niet verwacht, dat dit zal verbeteren. Door het ontbreken van een bepaling dat het driehoeksoverleg lokaal gaat plaatsvinden en het Openbaar Ministerie zegt, dit overleg niet met OvJ's te kunnen bemensen, wordt eerder het tegenovergestelde verwacht;
 - Dat sprake is van het 'uitkleden' van het 'materiële' lokale gezag als gevolg van de versterking van de bovenlokale en centrale (landelijke) beleids- en besluitvorming op beheersgebied;
 - Dat verankering van lokale politie(zorg) qua beheer en gezag, door de nationale organisatievorm en verwachte sterke, centraal geregisseerde 'top – down' - benadering, onder druk zal staan.
 - Dat de gemeenteraad via het integrale lokale veiligheidsplan verantwoordelijk wordt gemaakt voor het veiligheidsbeleid; burgemeester noch raad beschikken vervolgens over instrumenten – in de vorm van zelfstandig te prioriteren politiecapaciteit – om deze verantwoordelijkheid daadwerkelijk waar te kunnen maken;

Vervolg behandeling 1^{ste} Kamer

Tijdens de verdere behandeling van het wetsvoorstel in de 1^{ste} Kamer gaat het bij de *lokale verankering* en verantwoordelijkheden van het *lokale bevoegde gezag* om vragen als; 'Of het robuuste basisteam wel voldoende kan inspelen op lokale situaties? Of en hoe er, bij de opzet van basisteams, wordt gedifferentieerd tussen stad en platteland? Wat nodig is om het Openbaar Ministerie te laten aanhaken?' En de essentiële vraag 'Welke bepalende gezagsinvloed de Minister heeft om, afgezet tegen de zeggenschap van het lokale gezag, politiecapaciteit primair voor landelijke, in plaats van voor lokale prioriteiten in te zetten' (Fijnaut,2012:435-436)? Centraal staat de gezagspositie van de burgemeester. In het bijzonder voor wat betreft, 'zijn werkelijke invloed op de benoeming van de lokale politiechef'. Daarnaast over, 'hoe de gezagspositie van de burgemeester in het driehoeksoverleg kan worden versterkt, zodat hij vanuit zijn rol en verantwoordelijkheid, de prioritering van lokaal politiewerk, kan realiseren' (Fijnaut,2012:436)?

Andere voor dit onderzoek relevante wijzigingen ten aanzien van het wetsvoorstel betreffende de *lokale verankering* en '*checks and balances*', zoals de 1^{ste} Kamer behandelt, gaan over:

- De betekenis van onder andere de termen gezag, beheer en Nationale politie;
- De mogelijke onbalans tussen centrale en lokale verantwoordelijkheden enerzijds en bestuurlijke en justitiële beïnvloeding anderzijds;
- De positie, rol, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de regioburgemeester in verhouding tot de andere burgemeesters in een regionale eenheid;⁸²
- De verhouding tussen landelijke, regionale en lokale prioriteiten en het mogelijke risico dat de laatste in de verdrukking raken, wanneer meerdere burgemeesters in een teamgebied elkaars 'concurrenten' worden. Het gaat om verdeling van beschikbare politiecapaciteit.
- De zeggenschap van de lokale burgemeester over de daadwerkelijke aanwezigheid van politiemensen op het grondgebied van zijn gemeente.

De Minister benadrukt in een uitvoerige en vooral relativerende, *Memorie van antwoord*, dat 'de taken van de politie dezelfde blijven als tot nu toe. De fundamentele grondbeginselen van het politiebestedel, als het gaat om de toedeling van het gezag en de lokale inbedding, wijzigen niet'⁸³ (Fijnaut,2012:421). Ondanks al dit overleg blijven er voor de 1^{ste} Kamer veel vragen. In plenaire Kamervergaderingen met de Minister op 2,3 en 10 juli 2012 worden deze uitvoerig besproken. Dit leidt tot een '*Nadere memorie van antwoord op de vragen aan de Kamer van 14 juni 2012,*' van de zijde van de Minister. Opnieuw licht de hij een groot aantal zaken toe en brengt hij een aantal wijzigingen aan. Nu zelfs met de toezegging dat, zodra het voorliggende wetsvoorstel de goedkeuring van de Senaat heeft gekregen, hij een eerste voorstel tot wijziging op de nieuwe Politiewet zal voorbereiden en indienen.

⁸² De regioburgemeester is voor de Minister en burgemeesters in de regio het bestuurlijke aanspreekpunt. Hij overlegt met de Minister over o.a. de landelijke doelstellingen en het beheer. Ook voor het OM is hij aanspreekpunt, bijvoorbeeld voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De rollen van de regioburgemeester zijn divers. Hij is, adviseur, initiator, coördinator en bemiddelaar. Geeft zijn zienswijze en hakt waar nodig knopen door. Hij heeft bevoegdheden, maar vervult ook op basis van natuurlijk gezag ook rollen zijn collega's in de eenheid en hoofdofficier van justitie. Hierbij kan het gaan om, het opstellen en vaststellen van het regionale beleidsplan of interveniëren bij capaciteitsdiscussies tussen burgemeesters. De regioburgemeester is ook in de positie bestuurlijk discussies te beslechten. Vastgelegd in: art. 39 en art. 56 Politiewet 2012.

⁸³ [http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20120329/memorie van antwoord 3/document3/f=/viy7cszpmzxx.pdf](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20120329/memorie%20van%20antwoord%203/document3/f=/viy7cszpmzxx.pdf), Eerste Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2011–2012 30 880. Vaststelling nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) nummer 32 822 Invoering Politiewet 200. en aanpassing overige wetten (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X) Memorie van Antwoord, Ontvangen 29 maart 2012.

Als het gaat om de lokale verankering van de politie, verwijst de Minister bijvoorbeeld toelichtend, naar het *Inrichtingsplan Nationale politie*, in het bijzonder naar de positionering van de 167 landelijk in te stellen 'robuuste basisteams'.⁸⁴

Hij vraagt ook aandacht van de Senaat voor wat in dat plan is gezegd over, 'de ruime taakstelling en oriëntatie op lokale doelen en prioriteiten en het generiek beschikbare aantal agenten en wijkagenten in deze basisteams'. Zij moeten, volgens hem 'voldoende garantie bieden voor de lokale verankering van de Nationale politie' (Fijnaut,2012:439).

Ook de vrees onder senatoren voor het ontstaan van een 'nieuwe gemeentepolitie' komt aan de orde. De Minister vindt die zorg niet terecht. Als argumenten noemt hij enerzijds, het feit dat, 'de reguliere politie gewoon haar basispolitietaken en verantwoordelijkheden zal blijven uitvoeren en anderzijds, dat de door de gemeentelijke diensten uitgevoerde toezichts- en handhavingstaken te weinig overeenkomsten vertonen met het feitelijke politiewerk. Mocht er desondanks toch behoefte of noodzaak zijn tot samenwerking of afstemming, is dat aan de lokale driehoek, aldus de Minister'.⁸⁵

De Minister geeft verder aan, 'de burgemeester in de lokale driehoek geen beslissende stem kan krijgen, omdat dit niet te verenigen is met de eigenstandige verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke rechtsordehandhaving van de OvJ dan wel het OM' (Fijnaut,2012:440).

Eenzelfde beperking geeft de Minister aan voor een eventueel 'ongeclausuleerd instemmingsrecht van de burgemeester als het gaat om de aanstelling van het hoofd van de territoriale eenheid (politiechef). Dit beschouwt hij als onverenigbaar met zijn 'eigen' ministeriële verantwoordelijkheid voor het algemene personeelsbeleid' (Fijnaut,2012:440).

De Minister verdedigt de nieuwe landelijke geografische organisatorische indeling van de politie en de daarmee samenhangende schaalvergroting met de opmerking, dat dit doelmatiger en effectiever is en zal bijdragen aan een veiliger Nederland (Fijnaut,2012:440). Deze schaalvergroting levert, volgens de bewindsman, beheersvoordelen en een eenvoudiger en doelmatigere organisatie op. Hij noemt in dit verband, dat dit lagere (overhead-)kosten en voordelen betreffende een eenvoudiger aansturing van de taakuitvoering, oplevert(Fijnaut,2012:440).

Het wetsvoorstel Nationale politie wordt op 10 juli 2012 met een meerderheid van 40 om 35 stemmen in de Eerste Kamer aangenomen.⁸⁶

Op 12 juli 2012 wordt het voorstel Politiewet 2012 door de Koningin en verantwoordelijke Ministers ondertekend, waarna de nieuwe Politiewet 2012 door publicatie in het Staatsblad van 16 juli 2012, door de Minister van V & J wordt uitgegeven.⁸⁷

Hoewel de definitieve invoering van de Nationale politie oorspronkelijk was voorzien voor 1 januari 2012, wordt de invoeringsdatum bepaald op 1 januari 2013.

⁸⁴ Inrichtingsplan Nationale politie, vastgesteld door Minister van V & J, december 2012, Versie: 3.0 aangeboden aan voorzitter Tweede Kamer op 7 december 2012 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/12/07/aanbieding-van-inrichtingsplan-en-realisatieplan-Nationale-politie.html>, geraadpleegd op 3 oktober 2013.

⁸⁵ Zie noot 84.

⁸⁶ Stemmingen Eerste Kamer over wetsvoorstel invoering Politiewet 200. Stemmingen EK 37 37-10-80, http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20120710/stemming_wetsvoorstel_en_moties_k/document3/f=/vj1mb6ir2q4z.pdf, geraadpleegd op 7 oktober 2013.

⁸⁷ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2012, nummers 315, de Politiewet 2012, onder nummer 316, de Invoerings- en aanpassingswet politiewet 2012 en nummer 317, Besluit 12 juli 2012 tot vaststelling van tijdstip inwerkingtreding van de Politiewet 2012 en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012) http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32822_invoerings_en_aanpassingswet, geraadpleegd op 7 oktober 2013.

5. Theoretisch Kader

5.1. Inleiding

Om de vraagstelling van dit onderzoek te beantwoorden en een (organisatie-)ontwerp samen te kunnen stellen, wordt gebruik gemaakt van een theoretisch kader. Dit kader bevat een aantal relevante bestuurskundige theorieën. De theorie vormt - zo gezegd - de 'bril' waarmee naar de 'werkelijkheid' wordt gekeken. In de onderzoeksanalyse wordt de opbrengst van het theoretisch onderzoek gekoppeld aan de empirische onderzoeksbevindingen. Deze analyse leidt tot een aantal ontwerpcondities, uitgewerkt in bouwstenen, voor het samen te stellen organisatieontwerp van het (robuust) politiebasissteam.

Voor (bestuurskundig) wetenschappelijk onderzoek is een vereiste, dat variabelen en condities worden onderscheiden die elkaar in oorzaak - gevolg relaties beïnvloeden (Van Thiel, 2010:37). Condities zijn die omstandigheden, waaronder een effect zich zal voordoen. Als variabelen worden die kenmerken of aspecten van de onderzoekseenheid beschouwd, waarin het concept (dat wil zeggen: het niet fysiek tastbare onderwerp) tot uitdrukking komt. Door de theoretische constructie van 'causale verbanden of relaties' wordt naar een antwoord op de onderzoeksvraag gezocht. Het uiteindelijke doel hiervan is, een organisatieontwerp samen te stellen, op basis van de hier uitgewerkte theoretische variabelen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt dit ontwerp gevisualiseerd in een onderzoeksmodel. Daar wordt een kort beschrijvend overzicht gegeven van de theoretische variabelen, die het 'skelet' zullen gaan vormen voor het organisatieontwerp.

Dit onderzoek stelt twee (organisatie-) condities, essentieel voor de invulling van de variabele, vereisten voor een lokale inrichting van de Nationale politie in 'robuuste' basisteams, centraal. De literatuur leert, dat dit fundamentele condities zijn, die één op één in verband kunnen worden gebracht met de belangrijkste variabele in de onderzoeksvraag, organisatorische inrichting van een (politie-) basisteam. Het gaat om essentiële condities, die - op termijn – de basis vormen voor de met een basisteam nagestreefde 'passende lokale verankering'. Deze condities zijn, de organisatie (-structuur) / inrichting en de (in en externe) sturing.

De discussie over de ideale structuur van de Nederlandse politie duurt al meer als anderhalf eeuw. Vastgesteld is, dat een dergelijke structuur of bestel, 'geen duurzaam bezit is' (Cachet, et al. 2009). Een bestel is afhankelijk van de maatschappelijke context en tijdsgeest waarin we leven. In het ontwerp en bij de inrichting van de Nationale politie moet het gaan om antwoorden op vragen als; Wat is de ideale of meest optimale structuur voor de lokale organisatie en vormgeving van de politie en hoe moet deze, in- en extern worden aangestuurd om deze, op termijn, lokaal te laten 'verankeren'?

Door bestuurders, de politiek, wetenschappers en in de media, net als binnen de politieorganisatie, wordt daar, om allerlei redenen en belangen, verschillend over gedacht en gesproken. Alle redenen in dit onderzoek de organisatie(-structuur)/ inrichting en de (in en externe) sturing op het niveau van het politiebasissteam centraal te stellen.

Wat typeert een dergelijke organisatie? Aan welke organisatorische randvoorwaarden moet worden voldaan? Hoe moet deze organisatie worden aangestuurd, om effectief in de samenleving te kunnen functioneren? Is een organisatietypering en sturingsconcept aan de hand van de wetenschappelijke literatuur te geven en wat kan hiervan, in de uitwerking en borging, worden geleerd?

Bij bestudering van de literatuur blijkt dat in de sociale werkelijkheid altijd meer variabelen een rol spelen. Deze variabelen vormen steeds de 'context' voor nader onderzoek. Soms zijn ze misschien ook wel de samenhangende 'ruis' die hoort bij wat nodig is om te komen tot, zoals hier een passende organisatie en inrichting. De belangrijkste onderzoeksvariabelen worden hierna, omdat inperking noodzakelijk blijft, kort genoemd. Zij zullen in het verdere vervolg van dit onderzoek, voor zover ze relevant blijken te zijn voor het antwoord op de onderzoeksvraag of de samenstelling van het ontwerp worden betrokken.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de variabele (bevoegd)gezag. Deze variabele kent een hechte relatie met de variabele (politie) bestel. Specifieke onderliggende aspecten van het gezag in de context van de onderzoeksvraag zijn zaken als, vormen van gezag, 'checks' and 'balances' en democratische controle.

De variabele 'gezag' wordt in dit onderzoek vanwege de samenhang met de onderzoeksvraag een aantal keren belicht. Na de aandacht in het voorafgaande deel van dit onderzoeksverslag, wordt aan het thema gezag aandacht besteed in de hoofdstukken over de Nationale politie en in de Onderzoeksempirie. In algemene zin blijft dit beperkt tot de, met de beantwoording van de onderzoeksvraag samenhangende aspecten van deze variabele.

'Lokale verankering' wordt in dit onderzoek als de te bereiken doelstelling van het robuuste basisteam in een toekomstig perspectief gezien. Het is op zich geen onderzoeksthema in dit ontwerp. Methodologisch gaat het in dit onderzoek immers om 'ex ante' benadering van het nieuwe binnen de Nationale politie te organiseren politiebasissteam. Het zal zeker nog enige jaren duren voordat er gefundeerde uitspraken gedaan kunnen worden over, de aard, mate en succes van 'lokale verankering' van deze politiebasissteams. In het hoofdstuk Onderzoeksanalyse wordt beknopt ingegaan op de wetenschappelijke context en de beelden en verwachtingen rondom een passende en adequate lokale verankering van de politie(funcitie).

Tijdens de onderzoeksoriëntatie kwamen vanuit de literatuur over het thema 'verankering', een aantal specifieke condities naar voren, relevant voor eventueel vervolgonderzoek rekening. Vanwege de complexiteit en omvang van deze condities, blijft het hier bij een kort overzicht. Zo zullen 'opvattingen van burgers' en de klanttevredenheid over het functioneren van de politie, passend bij wat van een lokaal opererend politieteam verwacht mag worden, van belang zijn (o.a. Terpstra, 2010 en De Vries et al., 2002). Datzelfde kan gezegd worden van de vereiste geografische nabijheid en honkvastheid die vanuit de fysieke situering en continuïteit van het politieteam in die lokale omgeving verwacht wordt (o.a. Hess, 2004, Wintjes et al., 2001 en Rabobank, 2010).

Dit geldt ook voor de aard en mate van de door burgers en partners in de lokale context ervaren lokale betrokkenheid en externe oriëntatie. Deze worden in de literatuur en bijvoorbeeld de strategische visie en missie van Rabobank Nederland voor de lokale situatie beschreven (Terpstra, 2008, Bervoets, 2012, van Os, 2011 en Rabobank, 2010). Verder kan dit nog gezegd worden over, de door het politieteam en de individuele politimedewerkers verkregen of te verkrijgen legitimiteit voor hun optreden in de lokale gemeenschap. Dit hangt nauw samen met, het door de politie bij burgers op te bouwen of gebouwde vertrouwen. Stone (2012), Bekkers en Edwards (2007), Cachet en van Sluis (2009) en Huberts (2004) besteden in de literatuur uitvoerig aandacht aan dit thema.

Een ander aspect van het maken van lokale verbinding heeft te maken met dat dit ook werkelijk gaat gebeuren. Dit vereist, dat er zowel intern in het team, als vanuit het lokale gezag 'adequaat moet worden gestuurd' (o.a. Bovens, 2007, Fijnaut, 2007 en Nootboom, 2006).

Keuze & Opbouw theorie

Voor de samenstelling van dit theoretische kader is gezocht naar bestuurskundige literatuur die antwoord geeft op de vraag: *'Hoe er, binnen een grote landelijk opererende publieke organisatie, recht gedaan kan worden aan de, organisatie, inrichting en sturing voor lokaal opererende onderdelen, met uiteindelijk passende verankering in die omgeving, als ambitie?'*

Uit gehouden onderzoek blijkt dat onder andere belangrijke onderdelen van de gezaghebbende organisatieliteratuur van Henry Mintzberg (2008), op het vraagstuk van de *aard en wijze van organiseren en inrichten van publieke organisaties*, antwoorden kunnen geven op deze vraag. In bestuurskundige wetenschappelijke publicaties komt zijn literatuur, als het om dit soort aspecten van publieke organisaties gaat, zeer regelmatig naar voren. Reden om voor Mintzbergs organisatieliteratuur als 'rode draad' voor dit eerste deel van dit theoretisch kader te kiezen. Overigens bleek dat, mede als gevolg van de gekozen onderzoeksstrategie van het organisatieontwerp, het gebruik van meer met de basistheorie van Mintzberg samenhangende condities noodzakelijk. Zo wordt er op basis van de literatuur van Van der Vijver (2012) en anderen, aandacht besteed aan de condities 'professionaliteit en professionele ruimte'. Verder is het organisatieaspect 'schaalgrootte' toegelicht op basis van de literatuur van Posseth & Vloet (2011). Voor de opbouw van dit theoretisch kader, voor zover het de gebruikte organisatieliteratuur van Mintzberg betreft, wordt verwezen naar hoofdstuk 5.2 'Organisatiestructuur.'

Voor wat de tweede organisatieconditie, de *(aan)sturing van een publieke organisatie* betreft, is aansluiting gezocht bij de over het thema sturing gepubliceerde literatuur van onder andere Bekkers (2007). Ook is, gebaseerd op onderzoek op dit thema binnen de politie, literatuur van Terpstra (2002), Huberts (2004), Cachet (2005) en Bovens (2005) gebruikt. Voor de wijze waarop het onderwerp 'Sturing' theoretisch is uitgewerkt, wordt verwezen naar het inleidende deel van hoofdstuk 5.6 'Sturing & Controle'.

5.2. Organisatie(-structuur)

Doorkijk

Wetenschappelijke organisatieliteratuur is omvangrijk en kent vele aspecten. Hierna worden slechts die theoretische aspecten van organisaties of –structuren⁸⁸ uitgewerkt, voor zover ze van belang zijn voor de samenstelling van dit theoretisch kader en bij kunnen dragen aan de samenstelling van een organisatieontwerp. Om de samenhang van de diverse gebruikte aspecten uit deze organisatieliteratuur in dit theoretisch kader te duiden, een korte ‘doorkijk’.

Op de eerste plaats wordt ingegaan op het begrip organisatie, gevolgd door de, voor het bestaansrecht van een organisatie noodzakelijke aspecten arbeidsverdeling en coördinatie.

Dit wordt gevolgd door, het onderscheid dat Mintzberg maakt in vijf basistyperingen (configuraties) van vormen van organisaties. Slechts de samenstelling van een organisatieontwerp toepasselijk geachte configuraties worden hier uitgewerkt. Vanwege de samenhang met de toepasselijke basisconfiguratie, professionele bureaucratie, wordt daarna ingegaan op de thema’s professionaliteit en professionele ruimte (o.a. Van der Vijver(2012)). Vervolgens wordt de tweede als relevant beschouwde basisconfiguratie, de divisiestructuur, uitgewerkt. Daarna is er aandacht voor het met een divisiestructuur samenhangende thema, schaalgrootte (Posseth & Vloet).

De ‘zuivere’ basisconfiguratie komt in de praktijk van organisaties niet voor. Het gaat nagenoeg steeds om hybride samengestelde structuurconfiguraties waar vervolgens op wordt ingegaan.

Naast de vorm kent een organisatie ook onderdelen en manieren waarop ze werkzaamheden, in de vorm van coördinatiemechanismen, coördineert. Dit zijn de thema’s die hierna worden behandeld. Met de samenstelling van de organisatiestructuur hangen ook, zogenoemde ontwerpparameters zoals, formalisering van gedrag, groepering van functies en grootte eenheden, functionele of taakspecialisatie, en verticale of horizontale decentralisatie, nauw samen. Deze voor de onderzochte organisatie meest relevant beschouwde ontwerpparameters, worden achtereenvolgens uitgewerkt. Tot slot wordt er, in dit deel over de samenstelling van het theoretisch kader, aandacht besteed aan situationele factoren, die van invloed zijn op het functioneren van een organisatie. Ook hier is, vanwege het grote aantal dat beïnvloedend kan zijn op het functioneren van een organisatie, een keuze gemaakt. Als voor dit theoretisch kader meest relevant geachte factoren wordt aandacht besteed aan de organisatieomgeving en de in- en externe machtsbeïnvloeding.

5.2.1. Organisatie

Het begrip *organisatie* is zeer breed en veelomvattend. Het hele openbaar bestuur kan daar mee worden bedoeld. In dit onderzoek ligt de nadruk op één specifieke organisatie binnen het openbaar bestuur namelijk, de politieorganisatie. Deze organisatie heeft, als onderdeel van de overheid, bepaalde taken met soms een specifieke en unieke functie. Denk aan het geweldsmonopolie of de zwaarmacht (Ringeling & van Sluis, 2011:15).

Een organisatie kan worden omschreven als, een ‘samenwerkingsverband tussen (groepen van) mensen, dat wordt aangegaan om bepaalde doelen te bereiken’ (Bovens et al., 2007:211).

Je kunt zeggen dat, *‘een organisatie een instrument is, een gereedschap, dat door toedoen van mensen ontstaat en wordt benut om bepaalde producten of diensten tot stand te brengen.*

Organisaties ontstaan niet vanzelf. Organisaties zijn het gevolg van het ordenend handelen door mensen, wat wij organiseren noemen’ (Bovens et al., 2007:211).

Mintzberg stelt, dat ‘bij iedere georganiseerde activiteit van mensen aan twee fundamentele en tegengestelde voorwaarden voldaan moet worden’(Mintzberg,2008:2). Het werk zal verdeeld moeten zijn in verschillende uit te voeren taken, waarbij deze in de organisatie op elkaar moeten worden afgestemd. Dit wordt *arbeidsverdeling* en organisatie van de *coördinatie* van deze taken genoemd (Mintzberg,2008:2).

De structuur van een organisatie kan gedefinieerd worden als: *‘het totaal van de verschillende manieren waarop het werk in afzonderlijke taken is verdeeld en de wijze waarop deze taken worden gecoördineerd’* (Mintzberg,2008:2).

⁸⁸ Ontleend aan Henry Mintzbergs ‘Organisatiestructuren’, derde druk, juli 2008.

Onderscheid wordt gemaakt in vijf basisstructuren (configuraties) van organisaties⁸⁹ (Mintzberg, 1993). Het zijn de zogenaamde ideaal typische configuraties, namelijk:

- *De eenvoudige structuur* waarbij, de *strategische top* de organisatie in de richting van centralisatie trekt, om de besluitvorming in eigen hand te houden. *Direct toezicht* is hierbij het voornaamste coördinatiemechanisme;
- *De machinebureaucratie*, is de configuratie met de sterkst regulerende werking. De *technostructuur* trekt hier de organisatie richting standaardisatie van haar werkprocessen. Ontwerp van normen, het bestaansrecht van deze structuur, geeft binnen deze configuratie druk om slechts beperkt horizontaal gedecentraliseerd te werken;
- *De professionele bureaucratie* waarbij de *uitvoerende kern* probeert de invloed van het management en de ondersteuning op het eigen werk te beperken. Als hun doel staat bevordering van horizontale en verticale decentralisatie centraal, om te kunnen beschikken over een zo autonoom mogelijke werkwijze. De coördinatie ligt bij de standaardisatie van vaardigheden. De uitvoering oefent druk uit in de *richting van professionalisme* en om meer training en scholing te krijgen, waarmee zij hun vaardigheden en onafhankelijkheid vergroten;
- *De divisiestructuur* waarbij managers in het *middenkader* naar autonomie streven, door 'macht' (invloed / zeggenschap) naar de eigen eenheid te trekken. Ze halen die weg bij de strategische top of bij de uitvoerende kern. Zij stimuleren beperkte verticale decentralisatie. Het middenkader oefent druk uit om de organisatiestructuur op te splitsen in marktgeoriënteerde eenheden met zeggenschap over eigen beslissingen. De coördinatie is beperkt tot, *de standaardisatie output*.
- *De adhocratie* waarbij inbreng van *ondersteuners* met specialistische kennis, de meeste invloed in de organisatie geeft. Van een organisatiestructuur wordt alleen gesproken in werksituaties waarbij sprake is van selectief gedecentraliseerde macht. Er ontstaat ruimte om het coördinatiemechanisme *onderlinge aanpassing* toe te passen (Mintzberg, 2008:153).

Een effectieve organisatiestructuur stelt als eis, dat interne consistentie bestaat tussen op elkaar afgestemde ontwerpparameters (Mintzberg, 2008:122). Het is noodzakelijk dat situationele factoren en ontwerpparameters nauw op elkaar zijn afgestemd (Mintzberg, 2008:121). Situationele factoren en structuurkenmerken worden door de organisatie zelf 'gekozen' (Mintzberg, 2008:122). Het samengaan van coördinatiemechanismen, ontwerpparameters en situationele factoren, wordt clustering of configuratie genoemd (Mintzberg, 2008:151). Een beperkt aantal configuraties is voldoende om aan te geven waarom effectieve organisaties gestructureerd zijn, zoals ze dat zijn. Bij het maken van een ontwerp van een effectieve organisatiestructuur en of het diagnosticeren van problemen in ineffectieve organisaties, worden meestal enkele basisconfiguraties toegepast.

Vijf generieke organisatiestructuren, met vijf bijbehorende, generieke, organisatieonderdelen, coördinatiemechanismen en typeringen van de decentralisatievorm als ontwerpparameter, zijn door Mintzberg benoemd om organisaties te analyseren. De navolgende tabel brengt dit in een overzicht in beeld:

Structuur basis configuratie	Primair mechanisme	Belangrijkste organisatieonderdeel	Type / vorm van decentralisatie
<i>Eenvoudige structuur</i>	Direct toezicht	Strategische top	Verticale en horizontale centralisatie
<i>Machinebureaucratie</i>	standaardisatie van werkprocessen	Technostructuur	Beperkte horizontale decentralisatie
<i>Professionele bureaucratie</i>	standaardisatie van vaardigheden	Uitvoerende kern	Verticale en horizontale decentralisatie
<i>Divisiestructuur</i>	standaardisatie van output	Midden kader	Beperkte verticale decentralisatie
<i>Adhocratie</i>	onderlinge aanpassing	Ondersteunende diensten	Selectieve decentralisatie

Tabel 2: Verbanden tussen de vijf ideaaltypische configuraties (in: Mintzberg, 2008:152)

Deze dimensies zijn met elkaar verbonden in een model van ideaaltypische configuraties. Mintzberg stelt dat, elke organisatiestructuur leidt tot de dominante aanwezigheid van één van de organisatieonderdelen. Dit op zich leidt weer tot een voorkeur voor één van de coördinatiemechanismen voor de betreffende organisatie.

⁸⁹ Mintzberg, Henry, *Structure in fives: Designing Effective Organisations*, Englewood Cliffs, NJ, VS: Prentice-Hall, Inc (1993). Vii pag. 312.

Mintzberg maakt onderscheid tussen configuraties als krachten, zuivere vormen en systemen voor hybride vormen. Van een *hybride - organisatie* wordt gesproken, als kenmerken van meerdere configuraties in de organisatie zijn te herkennen. Dit geldt ook voor de onderzochte organisatie. In de beschrijving hierna, worden voor dit onderzoek relevante configuraties uitgewerkt en de overigen kort beschreven.

Vanuit de onderzoeksvraagstelling worden de configuraties van de *divisiestructuur* en die van de *professionele bureaucratie* op basis van hun theoretische samenstelling, in een zekere onderlinge *hybriditeit*, als meest toepasselijk beschouwd op de organisatorische vormgeving van de onderzochte organisatie. De gekozen organisatievorm en –structuur, de aard van de taakstelling en de specifieke gevraagde personele kwaliteiten in deze grote en complexe nationaal georganiseerde organisatie, onderbouwen deze hybriditeitskenmerken.

Allereerst een korte beschrijving van de meest ideaaltypische kenmerken van de basisconfiguraties die in dit onderzoek buiten beschouwing blijven.

Eenvoudige structuur

Belangrijkste typerende kenmerken:

Primair coördinatiemechanisme	: direct toezicht
Voornaamste deel van de organisatie	: strategische top
Belangrijkste ontwerpparameters	: centralisatie, organische structuur
Situationele factoren	: jong, klein, niet-hoogwaardig technisch systeem, eenvoudige dynamische omgeving, mogelijk zeer grote vijandigheid of sterke behoefte aan macht bij de topmanager, niet onderhevig aan mode.

Overzicht 2: Eenvoudige structuur, ontleend aan: Mintzberg,2008:157.

Adhocratie

Belangrijkste typerende kenmerken:

Primair coördinatiemechanisme	: onderlinge aanpassing
Voornaamste deel van de organisatie	: ondersteunende diensten (in de bestuurlijke adhocratie; samen met de operationele kern in de operationele adhocratie)
Voornaamste ontwerpparameters	: verbindingsmiddelen, organische structuur, selectieve decentralisatie, horizontale taakspecialisatie, training, gecombineerde functionele en marktgerichte groepering
Situationele factoren	: complexe, dynamische (soms turbulente) omgeving; jong de operationele adhocratie); geavanceerde en vaak geautomatiseerde technologie bestuurlijke adhocratie; onderhevig aan mode

Overzicht 3: Adhocratie, ontleend aan Mintzberg,2008:255.

Machinebureaucratie

Belangrijkste typerende kenmerken:

Primair coördinatiemechanisme	: standaardisatie van werk
Voornaamste deel van de organisatie	: technostructuur
Belangrijkste ontwerpparameters	: formalisering van gedrag, verticale en horizontale taakspecialisatie, meestal groepering naar functie, grote uitvoerende eenheden, verticale centralisatie en beperkte horizontale decentralisatie, actieplanning.
Situationele factoren	: oud, groot, regulerend, niet – geautomatiseerd technisch systeem, eenvoudige, stabiele omgeving, externe controle, niet aan mode onderhevig.

Overzicht 4: Machinebureaucratie, ontleend aan: Mintzberg,2008:163.

Deze ideaal typische uitwerking van (basis)configuraties wordt hierna vervolgd, met de *divisiestructuur* en *professionele bureaucratie*. Deze beiden configuraties worden, op basis van hun samenstelling en specifieke kenmerken, in een zekere *onderlinge hybriditeit*, voor dit onderzoek als meest toepasselijk beschouwd.

5.2.2. Professionele bureaucratie

Belangrijkste typerende kenmerken:

Primair coördinatiemechanisme	: standaardisatie van vaardigheden
Voornaamste deel van de organisatie	: uitvoerende kern
Belangrijkste ontwerpparameters	: training; horizontale taakspecialisatie, verticale en horizontale decentralisatie.
Situationele factoren	: ingewikkelde, stabiel omgeving, niet-regulerend, niet-hoogwaardige technisch systeem, onderhevig aan 'mode'.

Overzicht 5: Professionele bureaucratie, ontleend aan Mintzberg, 2008:189.

Professionele bureaucratieën bestaan uit grote(re) uitvoerende organisatieonderdelen met veel verticale en horizontale decentralisatie.⁹⁰ Het dominante organisatieonderdeel is de uitvoerende kern; dit zijn binnen een organisatie, alle medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de productie of geleverde dienst(en), of die dit proces direct ondersteunen.

De uitvoerende kern als dominant organisatieonderdeel heeft de neiging tot professionalisme.

In de uitvoerende kern van de organisatie vindt de aansturing en coördinatie plaats, waarbij de primaire coördinatie op basis van standaardisatie van vaardigheden plaatsvindt.

Coördinatie gebeurt op basis van de geïnternaliseerde kennis bij medewerkers.

De organisatie bestaat uit hoogwaardige en goed opgeleide specialisten in de uitvoering, die over ruime autonomie beschikken. Het ontbreekt in een professionele bureaucratie vaak aan directe aansturing door het management of aansturing door tussenkomst van collega's.

Zeggenschap over het eigen werk betekent, dat de professional daarin betrekkelijk onafhankelijk is van andere collega's, maar wel met hen, klanten en of partners samenwerkt.

De toepasselijkheid van het principe van de 'street level bureaucracy' (Lipsky, 1980) is een kenmerkend element van dit soort organisaties.

Deze autonomie betekent, dat de uitvoerende organisatieonderdelen meestal (erg) groot zijn.

De organisatiestructuur is gedecentraliseerd in verticale en horizontale richting.

De formele en informele macht van de professionele bureaucratie liggen op het niveau van de uitvoering. Men kan zeggen, dat 'macht verbonden is aan kunde'.

Als enige van de vijf basisconfiguraties beantwoordt de professionele bureaucratie aan twee uiterst belangrijke behoeften in onze samenleving. Het is een democratische structuur en de macht wordt (rechtstreeks) verdeeld onder de werknemers. Zij werken zo autonoom, dat het zelfs niet langer noodzakelijk is om nauw met collega's af te stemmen of coördinatieafspraken te maken.

Dit bevrijdt hun van druk en politieke rompslomp. Bovendien kunnen uitvoerende professionals dankzij deze autonomie, hun vaardigheden ongehinderd perfectioneren. Het management voert beperkt controles uit. Verbeteringen vinden vrijwel steeds plaats, wanneer de professional deze zelf oppakt.

Voor lijnmanagers in een professionele bureaucratie, is het vanwege het vereiste draagvlak van groot belang, dat zijzelf professioneel (en deskundig) zijn. Uitsluitend dan, zijn zij in staat onder de uitvoerende professionals (medewerkers) steun en acceptatie te verwerven voor de (beleids-) aansturing van de organisatie. Tegenovergesteld aan wat binnen het uitvoerend niveau gebeurt, vraagt deze professioneel bureaucratische organisatiestructuur van het managementniveau, het vermogen om wederzijds aan te passen. De technostrucuur is in deze configuratie minimaal ontwikkeld omdat het (te) ingewikkeld is, het werk van de uitvoerende professionals te formaliseren en standaardiseren. Verrichte werkzaamheden van professionals zijn daarnaast moeilijk te vatten in actieplannen en prestatie controlesystemen.

Naast op de onderzochte organisatie toepasselijke kenmerkende organisatorische aspecten van een professionele bureaucratie, zijn kwalificaties die te maken hebben met de kwaliteiten en beroepshouding van medewerkers nadrukkelijk aan de orde. Datzelfde geldt voor de 'vrijheidsgraden' die medewerkers hebben of krijgen om invulling te geven aan hun werk.

Een juiste houding, bijbehorend passend gedrag, deskundigheid en een bepaalde mate van eigen verantwoordelijkheid, – professionele ruimte – spelen hierbij een belangrijke rol.

Het gaat over kenmerken die samenhangen met de professionaliteit van medewerkers en de mate waarin zij over professionele ruimte, of autonomie in hun werk (kunnen)beschikken.

⁹⁰ Ontleend aan: *De professionele bureaucratie*, (Mintzberg H., 2008: 189 - 214) Hoofdstuk 10.

5.2.3. Professionaliteit

De term professionaliteit, sociologisch benadert, verwijst oorspronkelijk naar de vrije beroepen 'die om een grote mate van kennis en ruime ervaring, op basis van een academische vooropleiding, vragen' (van der Vijver, 2012). Kenmerkend is dat deze beroepen vaak over veel autonomie en daarmee zelfstandige beslissingsruimte beschikken. De beroepsbeoefenaren (professionals) zorgen zelf voor de instandhouding en handhaving van de, binnen de beroepsgroep, te hanteren / gehanteerde beroepsnormen. De termen professionaliteit en professional worden op deze manier, één op één, verwant aan de kwaliteit in de uitoefening van een beroep, met elkaar verbonden. Het betreft professionaliteit, waarbij beroepsbeoefenaren (vak)professionals zijn.

Professionaliteit wordt tegenwoordig niet langer heel strikt gebruikt voor de traditionele 'vrije beroepen', zoals artsen, advocaten, notarissen. In bredere zin verwijst professionaliteit vaak naar een meer algemene vakbekwaamheid en deskundigheid, zoals verpleegkundigen, docenten en politiemensen. Wanneer gesproken wordt over professionaliteit van deze laatste beroepsgroepen, wordt dit vaak aangeduid als 'praktijkprofessionalisme' (van der Vijver, 2012).

Professionaliteit wordt in de literatuur voor de typering van een professionele organisatie gebruikt. Hiermee wordt bedoeld, dat sprake is van 'een kwalitatief goed functionerend samenwerkingsverband. Het gaat om de inrichting en kwaliteit van de organisatorische structuren en processen, de operationele procedures, de besluitvorming en goed ingespeelde medewerkers' (van der Vijver, 2012). Medewerkers moeten goede uitvoerders zijn. Over een hoge opleiding of een 'super' deskundigheid hoeven zij niet te beschikken. Zij moeten in staat zijn, zelfstandig en op passende wijze, hun vak / werk inhoudelijk goed uit te voeren.

'Verbetering van het praktijkprofessionalisme van uitvoerende medewerkers vindt plaats door opleiden, begeleiden, coachen, intervisie, supervisie, en technische- en informatieondersteuning. Professionele organisatieverbetering vindt vrijwel steeds plaats door, aanpassing van procedures, management, informatiestromen of verandering van organisatiestructuur [...]' (van der Vijver, 2012).

Aan de in dit onderzoek bedoelde uitvoerende praktijkprofessionals, politiemensen, is beperkt professionele autonomie toegekend (Vlek, 2010). De politieorganisatie en haar medewerkers voeren hun taken uit in een hiërarchisch systeem, binnen wettelijk kaders en in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Dit blijkt in de praktijk van belang, echter lang niet altijd uitgangspunt van handelen. De reden hiervoor is, dat politiemensen over 'ruime discretionaire bevoegdheid beschikken. Hun individuele visie speelt een belangrijke rol bij de bepaling van, of en hoe wordt gehandeld' (van der Vijver, 2012). Bij de aanpak en uitvoering van het werk spelen individuele mensbeelden en overtuigingen een rol. De vorm waarin de uitvoerende professionaliteit zich manifesteert, is functieafhankelijk. De ene medewerker is meer praktijkprofessional als de andere.

Professionaliteit verbeteren vanuit organisatieperspectief gebeurt veelal door de introductie van gewijzigde sturingsconcepten, zoals probleem-, informatie- en / of resultaatsturing. Deze concepten beogen weliswaar doorgaans professionalisering en verbetering van de taakuitvoering, zijn echter vaak van 'hogerhand' opgelegd, om meer en betere sturing te geven aan de uitvoering.

In het maatschappelijk debat staat de positie van de 'vak(beroeps-)professional' meer dan eens centraal. Steeds meer beroepsgroepen spreken over zichzelf als 'professionals'. 'De professional wordt beschouwd als een uitvoerder in een professionele bureaucratie. Hij of zij beheerst zijn of haar professie: *'een vak dat niet iedereen beheerst'*. Aan de individuele perceptie van dat vakmanschap ontleent de professional het morele kader voor de beroepsuitoefening. 'Er is sprake van loyaliteit aan de eigen organisatie, naast aan degene die als klant of partners wordt geholpen. Leidend voor de werkuitoefening zijn de impliciete of expliciete professionele (beroeps)normen' (Freidson, 2001).

5.2.4. Professionele ruimte

Met professionele ruimte wordt de 'toegestane handelingsruimte in de relatie tussen de regelopstellers en -uitvoerders, met betrekking tot de aard, hoeveelheid en kwaliteit van de verleende diensten' bedoeld (Hupe, 2009: 140). In deze relatie 'maken' uitvoerders zoals – *Street-level bureaucrats* – (Lipsky, 1980), de dienst uit. Zij handelen en nemen beslissingen in diverse, specifieke situaties. Hierbij lopen zij, net als degenen die ze helpen of ondersteunen, een zeker risico. Professionele ruimte 'schurkt aan' tegen thema's als integer en weerbaar handelen en is onderdeel van de professionaliteit van medewerkers. Het gaat om vaardig zijn, 'snel en correct situaties inschatten en zo nodig afwijken van protocollen en procedures' om 'effectief op te treden' (Ontwerpplan NP, 2011).

Discretionaire bevoegdheid, beleidsvrijheid en autonome beslissruimte van 'praktijkwerkers', zoals politiemensen, worden als *rechten* beschouwd, die bij hun 'professie' horen (o.a. Moors & Bervoets, 2012). Het is deel van hun 'professionaliteit'.

Tegelijk valt moeilijk te ontkennen, dat protocollering, beheers- en verantwoordingsverplichtingen daar haaks op kunnen staan.⁹¹ Publieke professionals handelen primair op grond van specifieke regels, dienstvoorschriften en protocollen. Die zijn niet zo specifiek, dat ze op elke situatie van toepassing zijn. Van professionals wordt verwacht, dat ze situationeel maatwerk leveren.

Het gaat om de subjectieve professionele ruimte. Het accent ligt op het handelen en de afwegingen die daarbij worden gemaakt. De professional beschikt over significante discretionaire bevoegdheid: 'zijn handelen, kan en mag niet louter worden bepaald door gestandaardiseerde procedures (o.a. Lipsky, 1980 en Mintzberg, 1983). Het gaat om morele oordeelsvorming en genomen handelingsruimte op basis van ervaringskennis. Deze horen te zijn ingebed in de normen en waarden van de betrokken medewerker (Vlek, 2012:181). Ruime of verruimde discretionaire bevoegdheid kent risico's. Misbruik en of onjuist of niet adequaat toepassen van regels, of de grenzen van de eigen bevoegdheden onvoldoende helder hebben, kunnen het gevolg zijn.

Verder worden (verantwoordings-) eisen aan de professional gesteld. Verantwoording afleggen hoort transparant, verticaal binnen de eigen organisatie en horizontaal, naar anderen, te gebeuren. Als een maatschappelijk gegeven geldt, dat burgers van dienstverlenende beroepsprofessionals in gelijksoortige situaties, een gelijke behandeling verwachten en eisen. Dit is bij sommige professionele beroepsgroepen, zoals de politie, vanwege nu juist de professionele ruimte die de individuele medewerker heeft, niet vanzelfsprekend en gewaarborgd. Burgers kunnen dit ervaren als 'willekeur van de professional' (*procedural injustice*) (Moors & Jacobs, 2012).

Organisaties met uitvoerende professionals zijn vaak niet ingericht voor eigenstandige beslissingen, vanwege de soms zeer complexe en gespecialiseerde samenwerkingsprocessen. Om beslissingen te nemen die een gezamenlijk belang dienen en die ingrijpend kunnen zijn, is het van belang van elkaar te weten, hoe wordt gedacht en gehandeld. Op elkaar ingewerkt en in de werkuitvoering afgestemd zijn, is essentieel. De organisatie moet de individuele uitvoerende professional hierbij ook het gevoel van steun en veiligheid geven. Is hiervan geen of onvoldoende sprake, werkt dit onzekerheid en terughoudende bedachtzaamheid tijdens het operationele optreden in de hand. Vaak ook in situaties, waar nu juist snelheid en doortastendheid worden gevraagd.

In met uitvoerende professionals ingerichte organisaties is het noodzakelijk dat voldoende operationeel ondersteunend personeel aanwezig is, om het eenvoudige en routinematige werk uit te voeren. In de kern is de structuur van een professionele bureaucratie immers 'bureaucratisch'.

Daarnaast worden dit soort organisaties gekenmerkt door, een omgeving die zowel complex als stabiel kan zijn. Complexiteit vereist het gebruik van vaardigheden en kennis, die alleen kan worden opgedaan aan de hand van uitgebreide trainingsprogramma's. Een stabiele omgeving daarentegen biedt mogelijkheden, dat deze vaardigheden indalen in de organisatie en deel gaan uitmaken van standaardprocedures.

De professionele bureaucratie kent doorgaans een starre hiërarchische structuur, die zeer geschikt is om standaardoutput te leveren. Ze is ongeschikt of slechts moeizaam geschikt te maken om zich aan te passen aan de productie van nieuwe output. Buitenstaanders vinden dat problemen in dit soort organisaties vaak ontstaan door een gebrek aan, of te beperkte externe controle op, het werk van de uitvoerende beroepsprofessionals.

De onderzochte organisatie is, net als de meeste organisaties, niet uitsluitend op de configuratiekenmerken van een *professionele bureaucratie* te typeren. We spreken van een zekere hybriditeit. Kenmerkende en typerende invloeden die ten grondslag liggen aan een organisatieconfiguratie gebaseerd op een *Divisiestructuur* worden vastgesteld. Reden om deze configuratie uitvoeriger in dit theoretisch kader te betrekken.

⁹¹ Metaonderzoek naar het effect van regeldruk en verantwoordingsplicht in diverse sectoren maakt duidelijk, dat de ervaren regeldruk samenhangt met de manier waarop administratieve handelingen zijn georganiseerd en ingebed in het dagelijks werk. (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009 in Moors & Jacobs, 2012).

5.2.5. Divisiestructuur

Belangrijkste typerende kenmerken:

Primair coördinatiemechanisme	: standaardisatie van output
Voornaamste deel van de organisatie	: middenkader
Belangrijkste ontwerpparameters	: groepering naar markt, systemen voor controle van resultaten, beperkte verticale decentralisatie
Situationele factoren	: gediversifieerde markten (producten en diensten); oud, groot; behoefte aan macht van middenkadermanagers; aan mode onderhevig.

Overzicht 6: ontleend aan Mintzberg, 2008:215.

In een divisiestructuur⁹² is de gecentraliseerde macht van het lijnmanagement gedelegeerd aan de verschillende autonome divisies. Het dominante organisatieonderdeel is het middenkader. Dit is de managementlaag tussen de uitvoerende kern en de strategische top. Dit organisatieonderdeel heeft in zijn functioneren de neiging tot '*balkanisatie*'.⁹³ Aansturing en/of coördinatie vinden in een divisiestructuur plaats op basis van standaardisatie van output, met voorgeschreven (door analisten - technostructuur) prestatie-indicatoren of nadere specificaties, van de te leveren werkoutput.

De divisiestructuur bestaat uit een 'hoofdkwartier', dat toezicht houdt op een aantal 'divisies', die elk hun eigen 'markt' bedienen. Dit 'hoofdkantoor' houdt zich bezig met het strategisch beleid en strategische portfolio. Hierbij gaat het om het oprichten, aankopen, verkopen en opheffen van (nieuwe) divisies, met als doel de mix van producten en markten te verbeteren. Marktdiversiteit is de aanleiding voor dit soort bedrijven om als divisiestructuur te werken. Er is sprake van relatief beperkte onderlinge afhankelijkheid tussen divisies. Nauwe onderlinge coördinatie is daarom niet noodzakelijk. Elke 'divisie' is grotendeels autonoom en er bestaat een scherpe arbeidsverdeling tussen hoofdkantoor en divisies. Te gedetailleerde kennis op het hoofdkantoor van de processen in een divisie, kan leiden tot inmenging in beslissingen op divisieniveau. Dit is strijdig met het doel van de divisiestructuur namelijk, autonomie voor divisies. Door managers van het hoofdkantoor worden daarom aan een groter aantal managers in de divisies taken en bevoegdheden gedelegeerd of gemandateerd. Het (lijn)management vormt zodoende het zwaartepunt van de divisieorganisatie. De vereiste decentralisatie blijft beperkt.

Een divisiestructuur sluit goed aan op divers samengestelde markten, met een grote diversiteit aan producten en diensten. Standaardisatie van output, door te vertrouwen op de door de beperkte technostructuur van het kleine 'hoofdkantoor' ontwikkelde prestatie controlesystemen, is in de divisiestructuur het toegepaste coördinatiemechanisme. Het 'hoofdkantoor' legt hiermee de prestatienormen aan de 'divisies' op en zorgt zo voor controle. Naast door het topmanagement wordt vanuit dit 'hoofdkantoor', doorgaans door een relatief kleine, voornamelijk ondersteunende, groep medewerkers, vaak de concernstaf, voor de hele organisatie gewerkt. Organisaties met een divisiestructuur hebben gedeeltelijk dezelfde kenmerken als machinebureaucratieën. Een in divisies ingerichte organisatie stelt als eis, dat voor elke afzonderlijke divisie, duidelijk omschreven prestatienormen worden opgesteld. Elke divisie staat op zichzelf en heeft eigen specifieke doelstellingen. Strak centraal gestuurde divisiestructuren passen niet in zeer complexe en / of dynamische werkomgevingen. Ze zijn vaak (te) omvangrijk.

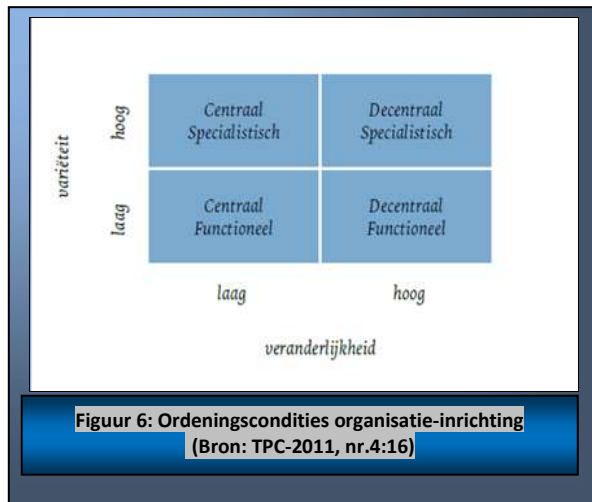
Kenmerkend voor (grote) als divisiestructuur ingerichte organisaties is, de schaal waarop de diverse organisatieniveaus, zoals het uitvoerend, zijn ingericht. Schaalgrootte en daarvan afgeleid groot- en kleinschaligheid, zijn daarom voor dit onderzoek relevante thema's.

⁹² Ontleend aan: *De Divisiestructuur*, (Mintzberg H., 2008: 215 - 254) Hoofdstuk 11.

⁹³ Onder '*balkanisatie*' wordt het uiteenvallen van veelvolkerenstaten in kleine natiestaten verstaan. Deze zijn elkaar, niet zelden, vijandig gezind. Het begrip stamt uit het begin van de 20e eeuw, toen het Osmaanse rijk bij de Balkanoorlogen uiteen viel. Het begrip werd aan het eind van de 20e eeuw nieuw leven ingeblazen, door de oorlogen in Joegoslavië. Deze 'veelvolkeren'- staat viel toen uiteen in vooral op etnische achtergrond gebaseerde (homogene) staten, geraadpleegd <http://nl.wikipedia.org/wiki/Balkanisering>, 2 november 2013.

5.2.6. Schaalgrootte

Schaalgrootte hangt samen met grootschalig - of kleinschalig - en centraal of decentraal organiseren. Uitgangspunten bij de inrichting van een organisatie zijn de condities, centraal en functioneel waar mogelijk, decentraal en specialistisch waar nodig. Welke inrichtingsvorm het beste past, is afhankelijk van de veranderlijkheid van de omgeving en de variëteit van de te leveren producten en diensten (Keuning & Wolters, 2007 in Posseth & Vloet, 2011:15). Wanneer de omgeving redelijk stabiel is, past een centrale inrichting het beste. Voordeel is meer grip vanuit het centrale niveau (minder



Figuur 6: Ordeningscondities organisatie-inrichting
(Bron: TPC-2011, nr.4:16)

bestuurlijke drukte). Een sterk veranderende omgeving vraagt om een decentrale inrichting.

Dat wil zeggen, dat bevoegdheden worden overgedragen naar decentrale niveaus.

Dit maakt ter plekke een snelle(re) reactie mogelijk (Posseth & Vloet, 2011:16).

Hoe meer variatie in producten en diensten, des te meer specialisatie naar product, markt of gebied wenselijk, soms noodzakelijk, is.

Bij een homogene groep van producten en diensten, past een functionele inrichting.

Belangrijke voordelen van een dergelijke indeling zijn, centrale controle (eenheid van leiding), functionele expertise, specialisatie en efficiency door vergaande standaardisatie (Posseth & Vloet, 2011:16). In de figuur hiernaast zijn verschillende inrichtingsmogelijkheden

weergegeven.

Grootschalig

Organisatorische centralisatie gaat vaak gepaard met schaalvergroting. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden op een hoger (centraal) niveau belegd. Uitvoerende organisatieonderdelen worden vaak groter en er ontstaan grootschaliger ingerichte uniforme werkprocessen.

Beoogd doel is, vanuit deze schaalgrootte, kwaliteitsverbetering en efficiency - / effectiviteitsvoordelen te behalen.⁹⁴ Dit past bij hoe in de samenleving door bestuurders en burgers, zeker in tijden van crisis of tanende economie, wordt aangekeken tegen een financieel zuinig, dienstverlenende overheid.

Het ontwikkelen van kennis- en expertise, specialisatie en standaardisatie, uniformering net als het collectieve gebruik van bijvoorbeeld informatiesystemen, kunnen argumenten zijn, om schaalvergroting na te streven (Posseth & Vloet: 2011:16).

Een politiek / bestuurlijke noodzaak of behoefte om te komen tot schaalvergroting kan gebaseerd zijn op, ervaringen met het functioneren van de organisatie en /of de wijze waarop personen daarin acteren. Individuele bestuurders of politici kunnen, als persoon, een grote rol spelen bij het maken van een keuze voor een al of niet gecentraliseerd organisatie-model en hoe dit wordt ingericht.

Dat geldt ook voor de invloed op de schaalgrootte van een organisatie (Linck, 2012:66).

Kleinschalig

Verschuiving van zeggenschap van lokaal naar centraal is al eerder risicovol genoemd (POS,1977). Belangrijke essenties van toen, zijn nu nog onverminderd van kracht. Zo hoort het functioneren van een publieke organisatie op lokaal niveau zich te kenmerken door, legitimiteit in het optreden, vertrouwen in organisatie en medewerkers en betrokkenheid vanuit die organisatie bij lokale zaken waarvoor ook zij (mede) verantwoordelijk is. Voorwaardelijk zijn, nabijheid en integratie in de lokale samenleving, net als de organisatorische inrichting van een kleinschalig georganiseerd primair proces, met decentrale beleidsvrijheid voor zowel het organisatieonderdeel als haar medewerkers.

Hoewel schaalvergroting dit niet hoeft uit te sluiten, gaat nu juist daar veel meer een dynamiek van centrale beheersing van uit (Straver in CPS 2013-1, nr. 26:105).⁹⁵ 'Het probleem van beleidsmakers is, dat ze te grootschalig denken en daarbij veelal de korte termijn op het oog hebben.

Het omgekeerde zou beter zijn; oog hebben voor kleinschaligheid en op langere termijn denken' (Van den Brink,2011:223).

⁹⁴ Gesproken wordt over 'mogelijke voordelen' omdat, aan een aantal randvoorwaarden dient te zijn voldaan. Het gaat om heldere afspraken tussen afnemers en aanbieders van overheiddiensten over het dienstverleningsniveau en beschikbare budget (normering), ontleend aan: Huijben, M.P.M. 2011. *Overhead gewaardeerd. Verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector*. Proefschrift, doctoraat, doctor in de Economie & Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen, 2011.

⁹⁵ Voormalig korpschef van gemeentepolitie Haarlem en medeauteur van het rapport Politie in Verandering(POS, 1977).

5.2.7. Kenmerken hybride organisaties

Organisaties ingericht op basis van een divisiestructuur komen het meest voor in industriële bedrijven. De divisiestructuur is herkenbaar in de inrichting en structurering van diverse departementen of bij, aan de overheid gelieerde organisaties. Het gaat vaak om, zogenoemde 'hybride organisaties'.⁹⁶ Er is sprake van een hybride organisatiestructuur, wanneer kenmerken van meerdere basisconfiguraties in de structuur en inrichting van een organisatie herkenbaar aanwezig zijn. Mintzberg maakt onderscheid in functionele en disfunctionele hybride organisaties.

De vijf beschreven basisconfiguraties kunnen allen als basis voor hybride structuren fungeren. Waar in verschillende samenstellingen van configuraties wordt gewerkt aan consistentie tussen ontwerpparameters, als structuur, organisatieonderdelen en coördinatiemechanismen, helpen disfunctionele hybride mengvormen deze consistentie 'om zeep'. De meest overtuigende inconsistentie doet zich voor tussen bijvoorbeeld, de coördinatiemechanismen standaardisatie van vaardigheden en standaardisatie van werkprocessen. Het eerste wordt bepaald doordat medewerkers hun eigen besliskracht vergroten, terwijl bij standaardisatie van werkprocessen de nadruk juist ligt op het creëren van meer regels en procedures. Dit zijn elkaars tegenwerkende krachten, die uiteindelijk toe leiden dat beide coördinatiemechanismen ineffectief functioneren. Tegenstrijdige boodschappen richting medewerkers zijn namelijk het gevolg.

Bij de standaardisatie van vaardigheden zijn, het hebben van eigen verantwoordelijkheid, het nemen van zelfstandige beslissingen en de autonomie om medewerkers te stimuleren kennis en capaciteiten in te zetten, van essentieel belang. Bij standaardisatie van werkprocessen is het juist niet de bedoeling dat medewerkers initiatieven nemen en eigen inzichten aanwenden. Werken volgens vaste regels en procedures is hier leidend. Het tegelijkertijd inzetten van meerdere coördinatiemechanismen werkt contrair. Deze verschillende krachten kunnen elkaar opheffen. Voor het functioneren van de organisatie kan dit verlamme effecten hebben.

Mintzberg zegt hierover: *"In sommige gevallen hebben organisaties geen andere keuze: Tegenstrijdige situationele factoren waar zij geen controle over hebben, dwingen organisaties disfunctionele hybride structuren te hanteren. Wij zagen dat dit voortkomt in [...], politiekorpsen [...], met getrainde operators. Die hebben behoefte aan een professionele bureaucratie, worden door externe controle, doorgaans door de overheid, min of meer gedwongen bepaalde kenmerken van de machinebureaucratie aan te nemen, wat hun prestaties niet ten goede komt"* (Mintzberg, 2008:291).

5.2.8. Organisatieonderdelen

Een organisatie bestaat uit verschillende onderdelen en medewerkers met een grote diversiteit aan kwaliteiten.⁹⁷ In principe is voor het functioneren van een organisatie een *uitvoerende kern*, al voldoende. Naarmate organisaties groter en complexer worden, neemt de behoefte aan coördinatie, toezicht en ondersteuning toe (Mintzberg, 2008:10).

Er zijn in een organisatie vijf basisonderdelen te onderscheiden:

- De *strategische top*: het hoger management (de directie) inclusief de ondersteunende staf. De strategische top als dominant organisatieonderdeel, heeft de *neiging tot centralisatie*;
- De *technostructuur*: de beleidsmedewerkers, adviseurs, analisten en anderen, die geen deel uitmaken van de lijnorganisatie. De technostructuur als dominant organisatieonderdeel, heeft de *neiging tot standaardisatie*;
- De *uitvoerende kern*: alle medewerkers verantwoordelijk voor productie of dienstverlening en / of, zij die hier direct ondersteunende werk voor doen; De uitvoerende kern als dominant organisatieonderdeel, heeft de *neiging tot professionalisme*;
- Het *middenkader*: de managementlaag tussen de uitvoerende kern en de strategische top. Het middenkader als dominant organisatieonderdeel, heeft de *neiging tot 'balkanisatie'*;
- De *ondersteunende diensten*: dit zijn de meer voor beheers - of bedrijfsvoeringstaken aangestelde groepen medewerkers, die de organisatie indirect ondersteunen. Deze ondersteunende diensten als dominant organisatieonderdeel, betekent dat er een *neiging tot collaboratie*, hier in de betekenis van, 'tegenwerken', bestaat.⁹⁸

⁹⁶ *Organisatiestructuren*, Mintzberg H., 2008: 291-293 en Braun, D. *Sturingsperikelen in de politieorganisatie: een verkennende antropologische studie*, 1999

⁹⁷ Teksten paragrafen 5.2.8 en 5.2.9 zijn gebaseerd op Henry Mintzbergs *Organisatiestructuren*, 2008:2-3, 4-23, 25-74, 97-122, 163-254.

⁹⁸ Betekent onder andere: medewerking of samenwerking met de vijand dan wel tegenwerking, <http://www.mijnwoordenboek.nl/collaboratie>, geraadpleegd op, 16 oktober 2013.

5.2.9. Coördinatiemechanismen

Coördinatiemechanismen geven de manier aan waarop organisaties hun werkzaamheden coördineren. Deze mechanismen kunnen als meest basale kernmerken van een organisatiestructuur worden beschouwd. Als 'de lijm die de organisatie bij elkaar houdt' (Mintzberg, 2008:4).

De vijf coördinatiemechanismen zijn:

- *Onderlinge aanpassing*: Het (eigen) werk gecoördineerd door informeel onderling overleg.
- *Direct toezicht*: Coördinatie door één persoon(manager), die verantwoordelijkheid neemt voor werk medewerkers, hun instructies geeft en de werkuitvoering bewaakt.
- *Standaardisatie van werkprocessen*: Werkinhoud gespecificeerd of geprogrammeerd. Coördinatie volgens standaarden / regels betreffende werkwijze en werkuitvoering. Technostructuur schrijft die voor.
- *Standaardisatie van output*: Arbeidsresultaten – zoals omvang productie of prestaties – gespecificeerd. Coördinatie volgens prestatie-indicatoren of outputspecificaties – doorgaans vanuit technostructuur.
- *Standaardisatie van vaardigheden(en kennis)*: Voor werk vereiste training of opleiding gespecificeerd. Coördinatie op basis van geïnternaliseerde kennis medewerker(s).

Overzicht 7: De vijf Coördinatiemechanismen (Mintzberg, 2008: 4-7)

'Naar mate het werk van organisaties complexer wordt, blijkt het meest gebruikte coördinatiemechanisme te verschuiven. Van onderlinge aanpassing, via direct toezicht naar standaardisatie – bij voorkeur van werkprocessen - , anders van output of vaardigheden – om, in een cirkelbeweging, terug te keren bij onderlinge aanpassing' (Mintzberg, 2008:7).

Naast coördinatiemechanismen is er ook sprake van zogenoemde ontwerpparameters die nauw samen met het ontwerp van een organisatiestructuur. Ontwerpparameters illustreren de basis van hoe een organisatie is ontworpen. Zij vormen een geïntegreerd en onderling met elkaar verbonden systeem. Daarnaast bestaan er wederzijdse afhankelijkheidsrelaties tussen parameters. Wordt één veranderd, is het noodzakelijk ook alle andere parameters te herijken en aan te passen. Dit geldt zowel voor de interne met de organisatorische vormgeving samenhangende parameters, als voor de invloed van de (externe) situationele factoren.

5.3. Ontwerp Organisatiestructuur

In de literatuur wordt er bij het ontwerp van een organisatiestructuur onderscheid gemaakt tussen negen ontwerpparameters. Het gaat om; *taakspecialisatie, formalisering van gedrag, training en indoctrinatie, groepering van eenheden, grootte van eenheden, planning en controlesystemen, verbindingsmiddelen, verticale en horizontale decentralisatie.*

Alle deze parameters zijn voor dit onderzoek in meer of mindere mate toepasselijk.

Gelet op de onderzoeksvraag, is een selectie van de meest relevant geachte parameters gemaakt.

De keuze voor de parameters; *formalisering van gedrag, groepering van eenheden, grootte van eenheden, verticale decentralisatie en horizontale decentralisatie* wordt hierna, kort toegelicht.

Verderop in dit hoofdstuk zijn ze nader uitgewerkt.

Gekozen is voor de parameter *formalisering van gedrag*, omdat deze nauw samenhangt met de mate waarin medewerkers autonomie en professionele ruimte bij de uitvoering van hun werk genieten. Dit wordt ook beïnvloed door, de mate waarin medewerkers over professionaliteit beschikken en deze tijdens de uitvoering van hun werk tonen.

De parameters *groepering van eenheden en grootte van de eenheden* hangen nauw met elkaar samen. Zij zijn in dit onderzoek relevant voor de beoordeling van de wijze waarop de onderzochte organisatie aan de basis, in uitvoerende operationele teams, is georganiseerd. Tot slot worden ook de parameters *verticale decentralisatie en horizontale decentralisatie* in dit onderzoek betrokken.

Deze beide begrippen hangen nauw samen met de thema's centralisatie en decentralisatie.

Beiden spelen een cruciale rol in de, voor de onderzochte organisatie gekozen, organisatiestructuur.

5.3.1. Gedragsformalisering

Met het formaliseren van gedrag wordt bedoeld, de wijze waarop een organisatie het gedrag van haar medewerkers voorschrijft en / of hun vrijheid van handelen bepaald. Als het gedrag van medewerkers door de organisatie wordt gereguleerd, gebeurt dit om uniformiteit te bevorderen en om het gedrag voorspelbaar en controleerbaar te maken.

Formalisering van gedrag is een manier om een constante en efficiënte productie te realiseren, om zo klanten de garantie van bescherming en een eerlijke behandeling te geven (Mintzberg, 2008:34).

Mintzberg noemt drie (basis)methoden om gedrag te formaliseren:

- door *de functie* te specificeren, zoals bij functiebeschrijvingen;
- door *het werk*, in het bijzonder de inhoud ervan, te specificeren, bijvoorbeeld protocollering;
- door middel van *regels* als algemene specificaties zoals, gedragsregels, voorschriften, gebruik van formulieren, werkprocedures, personeelshandboeken, kledingvoorschriften (Mintzberg, 2008:34).

Organisaties die primair door gedragsformalisering taken coördineren, worden bureaucratieën genoemd. Zo stelt Max Weber, ⁹⁹ 'dat een organisatiestructuur in meer of minder bureaucratisch is, als gevolg van de mate waarin het gedrag van medewerkers vooraf vastgelegd of voorspelbaar is' (van Braam, 1972). Mintzberg noemt dit gedrag, gestandaardiseerd door middel van werkprocessen, output of vaardigheden.

Gedragsformalisering leidt tot *verticale taakspecialisatie* ofwel, de situatie waarbij de uitvoering van het werk gescheiden wordt van de zeggenschap en controle daarover (Mintzberg, 2008:28).

Formalisering van gedrag houdt verband met de meest voorkomende vorm van arbeidsverdeling, de *horizontale taakspecialisatie* (Mintzberg, 2008:26). Deze laatste is vanzelfsprekend voor elke organisatie en elke door medewerkers verrichte activiteit.

Hoe stabiel en routinematig het werk, hoe sterker het geprogrammeerd is en hoe bureaucratischer het onderdeel van de organisatie is, waartoe dit werk behoort. Tussen organisatieonderdelen kunnen verschillen bestaan, betreffende de formalisering van het gedrag en de mate van bureaucratie. Volgens Mintzberg komen formaliserende gedragstendenzen van medewerkers het meest voor in de uitvoerende kern van een organisatie. In de uitvoerende kern is sprake van de meest stabiele omstandigheden. In dit organisatieonderdeel worden de meest routinematige taken verricht. Dit bepaalt de mate waarin een organisatie bureaucratisch is gestructureerd (Mintzberg, 2008:37-38).

5.3.2. Groepering functies & Grootte eenheden

Zodra de mate van specialisatie en formalisering voor het ontwerp van een organisatie vastligt moeten, om het werk te coördineren, posities of functies gegroepeerd worden ¹⁰⁰.

Het is noodzakelijk dat de grootte van iedere eenheid, als onderdeel van de 'superstructuur van de totale organisatie', wordt vastgesteld (Mintzberg, 2008:45).

Vier met de groepering tot onderdelen of teams samenhangende effecten zijn:

- het instellen van een systeem van gemeenschappelijk toezicht op posities en eenheden;
- het gemeenschappelijk moeten delen van middelen tussen posities en eenheden;
- het ontstaan van gemeenschappelijke prestatie metingen;
- het feit dat groepering (teamvorming) wederzijdse aanpassing stimuleert (Mintzberg, 2008:46).

Groepering tot eenheden is de ontwerpparameter waarmee, twee belangrijke coördinatiemechanismen - direct toezicht en onderlinge aanpassing - in de structuur van de organisatie worden ingebouwd. Deze groepering vormt de basis voor de toepasselijkheid van een derde parameter - standaardisatie van output - zodat gezamenlijke prestaties gemeten kunnen worden (Mintzberg, 2008:47).

⁹⁹ De grondlegger en theoreticus bij uitstek van de moderne bureaucratietheorie is de Duitse socioloog Max Weber. Hij verwoordt de ideaaltypische omschrijvingen over de bureaucratie, in zijn werk '*Wirtschaft und Gesellschaft*', Weber, Max, Nederlandse redactie en vertaling: *Gezag en bureaucratie*, A. van Braam, Rotterdam, 1972, inleiding en redactie, Antwerpen/Rotterdam: Universitaire Pers/SWU

¹⁰⁰ Ontleend aan: *Superstructuur ontwerpen en invullen*, (Mintzberg H., 2008: 45-73) Hoofdstuk 3.

De zes belangrijkste basiskenmerken voor de groepering van posities en functies tot grotere eenheden binnen de totale organisatie zijn:

1. Indeling naar specialistische kennis en vaardigheden → zoals ziekenhuizen die alle chirurgen bij elkaar in één afdeling, de anesthesisten in een andere, psychiaters in een derde.
2. Indeling naar werkproces en functie → zoals een voetbalteam, dat is samengesteld uit een voorhoede (aanvallers), middenveld (middenvelders) en een achterhoede (verdedigers). Er is bijvoorbeeld een indeling naar 'bedrijfsfunctie': productie, marketing, techniek, financiën te maken.
3. Indeling naar tijd → ofwel het tijdstip waarop het werk gedaan wordt, kan de basis voor de groepsindeling zijn. Bijvoorbeeld de ploegendienst in de politieke noodhulpdiensten.
4. Indeling naar output → hier worden de eenheden gevormd op basis van de producten die zij maken of de diensten die zij leveren. Een groot productiebedrijf kan bijvoorbeeld afzonderlijke divisies hebben voor elke productielijn: een voor serviesgoed, een voor transportschepen.
5. Indeling naar klant → groepen kunnen gevormd worden met het oog op de verschillende klanten. Zoals basispolitiefunctarissen verantwoordelijk voor bijvoorbeeld opsporing van verdachten en arrestantenbewakers verantwoordelijk voor opvang, bewaking en verzorging van aangehouden personen.
6. Indeling naar geografisch gebied → dit is een rekbaar begrip: vanuit de achtergrond van dit onderzoek kan als voorbeeld worden genoemd, medewerkers met een generale taakstelling werkzaam in een door de organisatie gedefinieerd geografisch gebied.

Overzicht 8: Basiskenmerken groepering naar functies, ontleend aan: Mintzberg,2008:49-51

Voor dit onderzoek is het fundamentele verschil tussen; de indeling van activiteiten naar doelen, kenmerken van eindmarkten, - geleverde producten en diensten, klanten en (geografische) gebied van levering – van belang.¹⁰¹ Dat geldt ook voor de gebruikte middelen en toegepaste functies. Deze zijn van belang voor de aanwezigheid van de noodzakelijke kennis en vaardigheden om producten en diensten te produceren (Mintzberg,2008:53-54).

Organisaties kunnen voor de groepering van posities en eenheden vier selectiecriteria toepassen. Het gaat om:

1. *Samenhang tussen uit te voeren werkzaamheden* → bij de indeling naar markt, kunnen de leden van een eenheid het gevoel hebben over eigen territorium te beschikken. Zij beheersen een nauwkeurig omschreven proces in de organisatie. De meeste problemen die tijdens het werk ontstaan, kunnen op eenvoudige wijze worden opgelost door middel van onderlinge aanpassing. Veel van de resterende problemen, die hoger in de hiërarchie worden gemeld, kunnen aangepakt worden, door de manager die de uitvoering van de werkzaamheden bewaakt.

Thompson maakt onderscheid in drie soorten samenhang:

- * Gemeenschappelijke ('pooled') voorzieningen, met alleen deling van de dezelfde middelen;
 - * Sequentiële ('sequential') samenhang, op basis van de volgorde van de te verrichten werkzaamheden, (output van een taak is input voor de volgende);
 - * Wederzijdse ('reprocial') afhankelijkheid, het werk gaat, in de uitvoering tussen de verschillende taken heen en weer (Mintzberg, 2008:54-55 en Thompson,1967:59).
2. Samenhang tussen werkprocessen → de samenhang die te maken heeft met specialisatie kan opgevangen worden door groepering op functionele basis (Mintzberg,2008:56).
 3. Samenhang wat betreft omvang → soms is het nodig groepen samen te stellen die zo groot zijn, dat ze efficiënt kunnen functioneren (Mintzberg,2008:56-57).
 4. Sociale samenhang → mensen geven de voorkeur aan om in groepen te werken, waar ze 'goed met elkaar op kunnen schieten'.

Gevolg van dit alles, het ontwerp van de 'super' of meest ideale, structuur van een organisatie is uiteindelijk een compromis tussen de 'objectieve' factoren van werkzaamheden, processen en 'schaalvoordelen' van de organisatie enerzijds en de 'subjectieve' factoren van de persoonlijkheid en sociale behoeften van medewerkers anderzijds (Mintzberg, 2008:54-57).

Het tweede belangrijke aspect voor de organisatie van een eenheid is de *grootte*. De '*span of control*' voor het management speelt hierbij een belangrijke rol.¹⁰²

¹⁰¹ Bijvoorbeeld de geografische indeling van de drie 'robuuste' basisteams in het politiedistrict de Baronie, naar teamgebied van de teams Dongemond, Markdal en Weerijds van de regionale eenheid ZWB op basis van het Inrichtingsplan en Deel- realisatieplan ZWB, 2012.

¹⁰² Span of Control (Engels) = '*spanwijdte*' (Nederlands): Het aantal ondergeschikten waaraan een manager of ander soort leidinggevende leiding geeft. Een andere benaming betreft de reikwijdte van besturing Geraadpleegd via: <http://nl.wikipedia.org>, oktober 2013

Factoren die bijdragen aan de vorming van *grotere eenheden* zijn:

- De drie vormen van standaardisatie(werkprocessen, vaardigheden en output);
- Overeenkomstige taken die in een bepaalde eenheid uitgevoerd(moeten) worden;
- Uitgevoerde taken die de behoefte aan autonomie en zelfverwerkelijking bij medewerkers versterken;
- De behoefte om vertekende informatie hiërarchisch naar de organisatietop te verminderen (Mintzberg, 2008:71).

Factoren die leiden tot het vormen van *kleinere eenheden* zijn:

- De mate waarin de totale organisatie de behoefte heeft aan direct toezicht;
- De behoefte aan onderlinge aanpassing bij complexe, samenhangende, taken;
- De mate waarin de manager van een eenheid andere taken als (direct) toezicht heeft;
- De mate waarin medewerkers, vanuit een gevoel van onzekerheid, behoefte hebben aan regelmatig overleg met of advies van hun manager (Mintzberg, 2008:71);
- Controle – of direct toezicht – als beslissende factor over, de hoeveelheid posities waaruit een eenheid / groep moet bestaan en hoeveel van deze eenheden tot een grotere eenheid gegroepeerd worden(één manager) (Mintzberg, 2008:71).

5.3.3. Functioneel & Specialisatie

Twee belangrijke aspecten die samenhang vertonen met de groepering van functies en grootte van eenheden (onderdelen) in een grote organisatie zijn, de *indeling naar functionaliteit* en de indeling naar *specialisatie*.

Indien een organisatie op basis van *functie*, kennis, vaardigheden of werkproces wordt ingedeeld, neigt dit naar schaalvergroting en standaardisatie van processen.

Dit gaat ten koste van de samenhang en de uitvoering van het werk. Het stimuleert specialisatie. Nadruk op specialisatie kent op zich een belangrijk nadeel. Het leidt de aandacht af van de output. Medewerkers richten zich nadrukkelijker op hun persoonlijke doelstellingen en zijn niet meer zo gefocust op de doelstellingen van de organisatie. Meten van prestaties in een dergelijke functionele structuur blijkt niet eenvoudig (Mintzberg,2008:59).

Dit soort functionele structuren mist een ingebouwd mechanisme om de werkzaamheden en de taken te coördineren. Onderlinge aanpassing door de specialisten en direct toezicht door het managementniveau van de organisatie, vergt een ander coördinatiemechanisme.

Functionele structuren - bij ongeschoold uitvoerend werk - zijn doorgaans het meest bureaucratisch. Het werk is dan sterk geformaliseerd en er is een omvangrijke leidinggevende en ondersteunende structuur noodzakelijk. Dat geldt zowel voor, de analisten die verantwoordelijk zijn voor de formalisering van het werk, als voor de hiërarchische managers, om het werk van de functionele eenheden te coördineren (Mintzberg,2008:59).

Posities in de uitvoerende kern kunnen gegroepeerd worden naar functie of markt. In welke categorie de indeling van posities plaatsvindt, wordt in belangrijke mate bepaald door het belang dat wordt gehecht aan de samenhang tussen processen en schaalvergroting ten opzichte van de samenhang van werkzaamheden. In dit verband merkt Mintzberg op, dat in een professionele uitvoerende kern, de functionele en op marktbasis geordende groepen naast elkaar voorkomen.

De professionals worden gegroepeerd naar kennis, vaardigheden en werkprocessen; aangezien klanten hun juist op basis hiervan kiezen. Deze professionele groepsindeling is hiermee in feite gebaseerd op het 'vraag <-> aanbod - mechanisme' in de markt (Mintzberg,2008:63).

Als laatste van de gekozen parameters worden hier de *verticale decentralisatie* en *horizontale decentralisatie* kort toegelicht. Deze beide thema's zijn ontleend aan en hangen nauw samen met de theorieën betreffende *centralisatie* en *decentralisatie*.

5.4. Centralisatie / Decentralisatie

Een structuur wordt (volledig) gecentraliseerd genoemd, als alle beslissingsbevoegdheid is geconcentreerd in één punt in de organisatie - uiteindelijk - bij één persoon. Met beslissingsbevoegdheid wordt bedoeld, de macht om in de organisatie beslissingen te nemen en er zo ook 'over te gaan'. Is deze bevoegdheid over een groot aantal personen verdeeld, spreken we van een gedecentraliseerde machtstructuur (Mintzberg, 2008:97).

Het al of niet centraliseren of decentraliseren is een kwestie van arbeidsverdeling ten opzichte van coördinatie.¹⁰³ *Verticale en horizontale centralisatie* zijn daarbij de meest strikte en uiterste methoden om de besluitvorming op één centraal punt, vaak bij één persoon, in de organisatie te beleggen. Deze centraal genomen besluiten worden via direct toezicht geïmplementeerd.

Deze 'baas' heeft de formele en de informele macht en weinig behoefte om zijn macht te delen met stafpersoneel, middenkader of de uitvoerende kern.

Centralisatie geeft eenheid en consistentie van beleid, alle beslissingen worden immers op één niveau genomen. Centralisatie kan de strategische wendbaarheid vergroten, zolang de strategische top maar alle informatie krijgt, die nodig is om adequaat te handelen en besluiten te nemen.

Hierbij is sprake van een zogenaamde 'top – to - bottom' stroom van besluitvorming en ideeën (Mintzberg, 2008: 97-98).

Redenen om te decentraliseren kunnen daarom zijn;

- Dat niet alle beslissingen door één persoon, op één centrale plek, kunnen worden overzien;
- Dat de organisatie zo sneller kan reageren op lokale omstandigheden;
- Dat dit motiverende werking voor het middenkader en medewerkers kan hebben;
- Dat dit beslissingsbevoegdheid delegeert naar 'lagere' organisatieniveaus;
- Dat dit kan betekenen dat minder niveaus in de organisatiestructuur ontstaan;
- Dat dit mogelijkheden biedt tot spreiding en een bredere 'span of control';
- Dat een 'bottom – to - top' stroom van besluitvorming en ideeën tot stand kan komen. (Mintzberg, 2008: 97-98).

De term decentralisatie wordt in de literatuur op twee, fundamenteel verschillende, manieren gebruikt:

1. Het delegeren van formele macht naar het lagere lijnmanagement, ofwel *verticale decentralisatie*.
2. De mate waarin niet-managers besluitvormingsprocessen beheersen, *horizontale decentralisatie*.

Door Mintzberg worden vijf vormen van (de)centralisatie onderscheiden:

Verticale en horizontale centralisatie: Beslissingsbevoegdheid bij één persoon: de topman. Deze heeft de formele en de informele macht. Hij neemt alle belangrijke besluiten zelf en coördineert de uitvoering daarvan door direct toezicht. Hij heeft weinig behoefte om zijn macht te delen met stafpersoneel, middenkader of operators (uitvoerende kern);

Beperkte horizontale decentralisatie (selectief): Coördinatie vindt plaats via standaardisatie van werkprocessen. Organisatiestructuur is verticaal gecentraliseerd. De formele macht is bij de strategische top. Analisten kunnen enige formele macht uitoefenen, door hun rol bij de formalisering van het organisatiegedrag;

Beperkte verticale decentralisatie: Verschijningsvorm in als divisiestructuur georganiseerde organisaties. De formele macht / beslissingsbevoegdheden is gedelegeerd over de divisies aan het (divisie)management;

Selectieve verticale en horizontale decentralisatie: De beslissingsbevoegdheid is verticaal hiërarchisch, op basis van de samenstelling van werkzaamheden over meerdere niveaus gedelegeerd. Horizontaal gedecentraliseerde organisaties maken, afhankelijk van het technische karakter van de beslissingen, selectief gebruik van stafexperts. De coördinatie vindt door onderlinge aanpassing plaats;

Verticale en horizontale decentralisatie: De beslissingsbevoegdheid is geconcentreerd bij de uitvoerende kern. Deze bestaat uit professionals en de coördinatie vindt plaats door middel van standaardisatie van vaardigheden.

Overzicht 9: vormen (de)centralisatie ontleend aan: Mintzberg,2008:115-118.

Bij het samenstellen van een ontwerp van een organisatiestructuur, zeker als het om een grote landelijk opererende organisatie als de Nationale politie gaat, spelen situationele factoren een rol. In algemene zin gaat het bij situationele factoren om vele, in meer of mindere mate, beïnvloedende randvoorwaarden en condities. 'De variantie die van veel van deze situationele factoren op de structuur, vorm, inrichting en organisatorische realisatie van een organisatie uitgaat, moet in algemene zin, als bescheiden worden beschouwd' (Cachet,2014).

Mintzberg noemt als mogelijke situationele factoren: 'de *organisatieomvang en - leeftijd, de organisatieomgeving, de gebruikte technische systemen en de aanwezige machtsverhoudingen*' (Mintzberg,2008: 135-150). Hoewel al deze en waarschijnlijk meer situationele factoren op de Nationale politie van toepassing zijn, is er voor gekozen de factoren *organisatieomgeving en machtsverhoudingen* in dit onderzoek te betrekken. De organisatieomgeving vanwege de positie en de beïnvloeding van de onderzochte organisatie in en door de lokale omgeving. De machtsverhoudingen vanwege de mogelijke invloed de interne als externe machts- / gezagsinvloeden op de onderzochte organisatie vanuit het hogere lijnmanagement en / of het externe bevoegde gezag.

¹⁰³ Ontleend aan Mintzberg 2008, hoofdstuk 5, titel: 'Decentralisatie ontrafelen', pagina's 97 – 120.

5.5. Organisatieomgeving

Mintzberg definieert de omgeving van een organisatie als; ‘alles buiten de organisatie zelf zoals, haar technologie, aard van de producten, klanten en concurrenten, geografische ligging, het economische en politieke klimaat waarin wordt geopereerd.’¹⁰⁴ Als de vier belangrijkste, elkaars spiegelbeeld vormende koppels van, dimensies van de organisatieomgeving noemt hij ‘*stabiel of dynamisch, complex of simpel, divers of geïntegreerd en vijandig of gunstig gezind*’ (Mintzberg, 2008:135-136).

De belangrijkste kenmerken en verschillen zijn:

Stabiel versus dynamisch: een voorspelbare, weinig veranderende, omgeving is stabiel in tegenstelling tot een onvoorspelbare of dynamische omgeving. Voorbeelden zijn; een instabiele regering of economische situatie of plots veranderende klantvraag. In het laatste geval bevindt de organisatie zich in een dynamisch omgeving. Een omgeving met veel en snelle veranderingen.

Simpel versus complex: de betekenis van technologie speelt een rol, waarbij voor de productie of het gebruik van eenvoudige producten weinig kennis nodig is en eventuele marktpartijen gemakkelijk zijn te overzien. Daartegenover staan complexe producten die om de meest geavanceerde kennis en vaardigheden vragen. Het gaat om moeilijke vragen die vaak niet transparant en begrijpelijk zijn. Vaak is de markt waarvoor het product wordt gemaakt, lastig te overzien.

Geïntegreerd versus gediversifieerd: de (geografische)diversiteit van de markt waaraan geleverd wordt, bepaald de omgeving. Bedrijven die hun producten en diensten aan één klant en die dit aan een breed scala van klanten leveren.

Gunstig gezind versus vijandig: de mate van vijandigheid kan worden bepaald door onder andere, concurrentieverhoudingen, relaties met vakbonden, de overheid en andere relevante externe groepen waarmee de organisatie rekening moet houden. De beschikbaarheid of schaarste aan relevante middelen kan hierbij van belang zijn. Een vijandige omgeving vraagt doorgaans om een snelle(re) beslis- of reactietijd.

Deze organisatietynologie in een figuur:

	<i>Stabiel</i>	<i>Dynamisch</i>
<i>Complex</i>	Gedecentraliseerd, Bureaucratisch, Coördinatiemechanisme: Standaardisatie van vaardigheden	Gedecentraliseerd, Organisch, Coördinatiemechanisme: Onderlinge aanpassing
<i>Eenvoudig</i>	Gecentraliseerd, Bureaucratisch Coördinatiemechanisme: Standaardisatie van werkprocessen	Gecentraliseerd, Organisch Coördinatiemechanisme: Direct Toezicht

Figuur 8: Organisatietynologie naar vier omgevingen (Mintzberg, 2008: 143)

Machtsverhoudingen

Machtsfactoren¹⁰⁵ spelen een rol bij het ontwerp van een organisatiestructuur. Het gaat onder andere om de externe controle, de individuele behoeften van medewerkers en de ‘mode’ van het moment, ingebed in de cultuur waarin de organisatie opereert. Dit wordt de macht van de sociale normen genoemd (Mintzberg,2008:145). De structuur van een organisatie is onderhevig aan mode (en aan cultuur), soms zelfs wanneer dat niet belangrijk is.

Macht en machtsverhoudingen, hebben betrekking op de beïnvloeding en uitoefening van macht en / of gezag, door het in- en of externe hiërarchische gezag. Het gaat dan om externe controle en de invloed en sturing op de organisatie. In dit onderzoek door het lokale bevoegde gezag.

¹⁰⁴ Ontleend aan Mintzberg, Organisatiestructuren 2008, Hoofdstuk 6.4 *De omgeving*, pag. 135 - 145

¹⁰⁵ Ontleend aan Mintzberg, Organisatiestructuren 2008, Hoofdstuk 6.5 *Macht*, pag. 145 - 150

Dit terwijl diezelfde organisatie midden in de samenleving staat en daar flexibel en alert haar werk moet kunnen uitvoeren. Ze functioneert zo gezegd in een dynamische maatschappelijke omgeving. Een omgeving die onvermijdelijk invloed heeft op de wijze waarop de organisatie is georganiseerd en hoe deze zich, aanpassend aan die veranderingen, ontwikkelt.

Hoe sterker de externe controle waaraan de organisatie onderhevig is, hoe meer gecentraliseerd en geformaliseerd haar structuur en het gevoel van hiërarchisch ervaren macht, in een organisatie bestaat.

De meest effectieve externe controlemethoden zijn:

- De invloedrijkste beslisser – meestal de topmanager – verantwoordelijk stellen voor de acties van de organisatie (werkt *centraliserend*);
- De organisatie nauwkeurig bepaalde normen opleggen in de vorm van regels en voorschriften (werkt *formaliserend*).

5.6. Sturing & Controle

Doorkijk

Om de voor dit theoretisch kader en het samen te stellen organisatieontwerp relevante theorie betreffende de onderzoeksconditie *sturing* vanuit de literatuur te duiden, opnieuw een korte 'doorkijk'. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al is aangegeven is voor dit deel van het theoretisch kader en de samenstelling van het organisatieontwerp aansluiting gezocht bij de literatuur van vooral Huberts (2004), Fijnaut(2007), Bekkers(2007), van Sluis(2006), van Duivenboden (2010) en Bovens(2004 en 2005). Als argumentatie kan gezegd worden dat, juist in de literatuur van deze wetenschappers de theoretische elementen rondom de condities *sturing en controle (verantwoording)* werden aangetroffen die, in hun samenhang, als relevant voor dit onderzoek kunnen worden beschouwd.

In de volgende paragrafen wordt op de eerste plaats ingegaan op het begrip sturing(en controle), gevolgd door een korte uitwerking van de drie 'hoofd' vormen van sturing. Daarnaast er aandacht voor, waarop de sturing gericht is en met welke term de betreffende vorm van sturing in de literatuur wordt aangeduid (Fijnaut,2007). Aangezien sturen in organisaties een cyclisch gebeuren is, wordt vervolgens ingegaan op de fasen van sturen gevolgd door de vijf meest karakteristieke kenmerken van het sturingsbegrip(Huberts et al.,2004). Sturing staat niet op zich maar vindt binnen een institutionele context plaats, waarbij ook andere belanghebbende partijen, zogenaamde 'stakeholders' belangen en claims kunnen hebben op de organisatie(van Sluis et al.,2006). Daarna is er aandacht voor de klassieke respectievelijk moderne instrumenten om te kunnen sturen(o.a. Bekkers, 2007) en de hiermee samenhangende vier sturingsmodellen(van Sluis et al.,2006) Kort wordt er stilgestaan bij het probleem van de 'many hands' of 'bestuurlijke drukte' waar ook de onderzochte organisatie in zijn (aan) sturing meer dan eens last van heeft(van Sluis et al.,2006). Dit tweede deel van het theoretisch kader sluit af met, de eveneens met de vooral met controle samenhangende thema's verantwoordelijkheid en verantwoording(van Duivenboden et al.,2010 en Bovens, 2005).

5.6.1. Begrip

Van Dale beschouwt sturing¹⁰⁶ als, '*het doen werken op een bepaalde manier*' (Huberts, 2004:21 in Fijnaut et al., 2007:143). Kickert omschrijft dit begrip als, '*een vorm van gerichte beïnvloeding binnen een bepaalde context*'(Kickert, 1993: 58). In 't Veld breidt het begrip uit tot, '*(doel)gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context*'(In 't Veld,1989:18).

Vele anderen definiëren sturing. Als meest passend bij de centrale vraagstelling is voor dit onderzoek gekozen voor de definitie van Terpstra. Hij gebruikt deze voor een onderzoek naar de lokale sturing van de politie. Hij omschrijft het begrip sturing als: '*Al die min of meer doelgerichte pogingen om de uitvoering zo te beïnvloeden, dat daarin beoogde doeleinden (beter) worden bereikt en of, daarin meer wordt gehandeld in overeenstemming met gestelde normen*' (Terpstra, 2002:21). Bij sturing gaat het om beïnvloeding. Het is van belang te beseffen dat er een onlosmakelijke verbondenheid bestaat tussen, herkenbare prioritering en sturing van beleid en de controle daarop (Cachet et al., 2005:164). Dit is van belang voor het uitoefenen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en doorgaans achteraf, het afleggen van verantwoording (Muller,1994 in Cachet et al.,2005;164).

¹⁰⁶ Over de relatie van de begrippen *sturing* en *controle* kan worden gezegd, dat ze samenhangen en als '*twee kanten van dezelfde medaille (moeten) worden beschouwd*' (Cachet et al., 2005:164). Omwille van de leesbaarheid wordt hier het woord '*sturing*' gebruikt. Het woord *controle* is daar onverbrekkelijk mee verbonden. Daar waar het begrip *sturing*, wordt gebruikt, wordt tegelijkertijd gedoeld op de hiermee samenhangende *controle*, al wordt dit niet steeds afzonderlijk genoemd.

5.6.2. Sturingsvormen

Volgens Huberts is sturing of management in publieke organisaties te herleiden tot drie 'hoofd' vormen (Huberts in Fijnaut, 2007:144):

- *operationele sturing*, gericht op feitelijke en daadwerkelijke beslissing(en) over de inzet van mensen, middelen en concrete activiteiten;
- *organisatorische sturing*, gericht op de bevoegdheid om te beslissen met betrekking tot de organisatorische inrichting en financiën (beheer) van de organisatie;
- *strategische sturing*, het sturingsniveau waarop organisatiethema's als missie, doeleinden en prioriteiten, als beleidslijnen voor de organisatie, vastgesteld en vastgelegd worden (Huberts in Fijnaut, 2007:144).

Sturing gericht op concrete activiteiten heeft een tweedelige betekenis. Op de eerste plaats gaat het om operationele sturing vanuit de organisatie zelf, de interne sturing. Daarnaast is er sprake van externe operationele sturing door het gezag. Hierbij gaat om de operationele prioriteitstelling (Fijnaut et al., 2007:94 en Nota van wijziging Politiewet, 2011:35).

De tweede vorm, organisatorische sturing, gaat over de organisatie-inrichting, de werkprocessen, de zorg voor personeel en middelen, net als de capaciteitsverdeling over de onderdelen.

Kortom het gaat over het beheer van de organisatie (Nota van wijziging Politiewet, 2011:45).

Tot slot wordt als derde vorm van sturing, het sturen op de hoofdlijnen van het beleid, genoemd.

Beleid kan worden opgevat als *'doelgerichte, systematische aanpak van een zaak om een bepaald resultaat te behalen'* (Van Dale, 1990).

Hierbij gaat het om, met welke middelen en aan de hand van welke activiteiten, doelstelling(en) op basis van strategische prioriteitstelling behaald dienen te worden (Nota van wijziging Politiewet, 2011:41).

Het vorenstaande kan worden weergegeven in een overzicht:

<i>Sturing gericht op:</i>	<i>Aanduiding:</i>	<i>Term binnen vormgeving</i>
Concrete activiteiten	Operationele sturing	Gezag
Inrichting van de organisatie	Organisatie sturing	Beheer
Hoofddoelen van het beleid	Strategische sturing	Beleid

Tabel 3: Overzicht Sturingslijnen, ontleend aan Huberts in Fijnaut et al., 2007:153-145).

In de literatuur wordt een expliciet onderscheid gemaakt naar ook een vierde begrip dat betrekking heeft op de sturing van organisaties. Het gaat om het thema; *bestuur* (o.a. SEP, 2005:40, Huberts, 2004 en Fijnaut 2007).

Bestuur wordt volgens Van Dale gedefinieerd als *'lichaam, college dat krachtens opgedragen bevoegdheid de aangelegenheden van een vereniging, instelling, onderneming, gemeente, staat enzovoort, regelt en leidt'*.¹⁰⁷

Bestuur gaat over wie stuurt, terwijl de eerdergenoemde vormen van sturing zich bezighouden met waarop de sturing zich richt. Bestuur en besturen van organisaties gaat, als het de uitvoering van beleid betreft over, prioriteiten stellen en het als gezagsorgaan tactisch / strategisch sturen.

Op basis van de inhoudelijke invulling van deze vier centrale sturingsbegrippen kunnen vervolgens ook verantwoordelijkheden van het (lokale) bevoegde gezag worden ingevuld.

5.6.3. Sturingsfasen

Sturen zal moeten gebeuren met strategie, visie en beleid. Sturing in en van organisaties is een cyclisch proces, onder te verdelen in vier fasen.

1. Het stellen en communiceren van doeleinden. Welke prioriteiten of normen worden er gesteld?;
2. Het gericht beïnvloeden van de wijze waarop de uitvoering van het werk plaats moet vinden;
3. Het vergaren van informatie over de uitvoering, de resultaten (controle) en voor de verantwoording;
4. Het bijstellen en verankeren (borgen/leren) van doelen en/of activiteiten (Terpstra, 2002).

Deze begripscontext is van belang, omdat sturing *'niet in een maatschappelijk en politiek-bestuurlijk vacuüm plaats vindt, maar in een omgeving van bestaande organisaties, die ieder hun eigen historie, cultuur en belangen hebben'* (Cachet et al., 2005:13).

¹⁰⁷ www.vandale.nl/zoeken/zoeken.do?crowd.token_key=MjyvG4yk1cZYhvKeu60iWw00, geraadpleegd op 24 december 2013

5.6.4. Sturingskenmerken

Er worden vijf karakteristieke kenmerken van het begrip sturing onderscheiden (Huberts et al., 2004:22-24). Deze zijn:

Het *sturingssubject*. Bedoeld wordt de sturende partij. Deze kan zich zowel binnen als buiten de organisatie bevinden. In de organisatie gaat het om *interne sturing*. Komt de sturing van buiten de organisatie, is sprake van *externe sturing*, of de wederzijdse beïnvloeding tussen de maatschappelijke omgeving en de uitvoerende organisatie;

Het *sturingsobject*. Onderscheid wordt gemaakt in vier objectenvormen. Sturing kan plaatsvinden op *geld; tijd en energie*(middelen). Dit wordt inputsturing genoemd. Sturing is gericht op het te behalen *resultaat*, de vierde objectvorm.

Het gaat steeds om de sturing op activiteiten of 'throughput', 'output' en uiteindelijk 'outcome'. Naast het beïnvloeden van materiële zaken, gaat het meestal om de beïnvloeding met wat mensen (actoren) doen. Meestal gaat het om meerdere actoren of netwerken, samenwerkend aan een bepaalde problematiek (De Bruijn et al., 1999 in Huberts et al., 2004:23).

Het doel of de doelen van de sturing: Het gaat om de beoogde effecten. Deze zijn als de hoofdvormen van sturing of sturingsniveaus, *operationele, organisatorische en strategische sturing* al genoemd. Sturing kan gericht zijn op alle of een gedeelte van de geleverde diensten of producten.

Als voorbeeld gaat het bij de politie om de taakgebieden; ordehandhaving, hulpverlening en criminaliteitsbestrijding (Huberts et al., 2004:23).

Beleid en beleidsplannen verwoorden meer of minder concreet de reden(en) en wijze waarop een sturende verantwoordelijke de omgeving wil beïnvloeden. Beleid is in dit verband, 'het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde' (Hoogerwerf, 1987 in Bekkers, 2007:21). Beleid wordt gedefinieerd als '*voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen*' (Bovens, 1996:80 in Bekkers, 2007:21). Hiermee wordt zagezegd inhoud gegeven aan de wijze waarop de overheid door haar gewenste of ongewenste ontwikkelingen in de samenleving tracht te beïnvloeden. Zij doet dit door te sturen.

De *wijze van sturing*: Hiermee worden de middelen, instrumenten en activiteiten die het effect bewerkstelligen bedoeld. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende sturingsinstrumenten of invloedsmiddelen. Voorbeelden hiervan zijn, 'bevoegdheden (positie), deskundigheid en informatie, persoonlijkheid en persoonlijke vaardigheden, (omvang of capaciteit) geld, medewerkers, burgers) en contacten en relaties' (Huberts, 2004:23-24). Afhankelijk van hun betekenis in het proces geldt dit ook voor; juridische, financiële en communicatieve beleidsinstrumenten (Van den Heuvel, 1998 in Huberts et al., 2004:24).

Het *sturingseffect*: Het gaat hier om de gevolgen van de sturing. Wordt de beoogde invloed of verandering / resultaat, overeenkomstig de doelen en belangen van degene die deze wilde bereiken, gerealiseerd (Huberts et al., 2004:24)? Dit aspect is van belang, omdat eerder al is uitgegaan van, dat sturing door de centrale verantwoordelijke effect heeft. Dit is echter geen vanzelfsprekendheid. Dat geldt met name voor organisaties waar het nagestreefde doel / belang, of het te behalen resultaat, wordt bepaald door '*street level bureaucrats*.' Dit zijn de uitvoerende medewerkers die, over bepaalde beleidsvrijheid of discretionaire bevoegdheid beschikken (o.a. Lipsky, 1980).

5.6.5. Stakeholders & Sturing

Sturing vindt plaats binnen de institutionele context van regels en procedures. Het soort organisatie en de omgeving waarin deze functioneert, is van belang, om de inhoud en de effecten van de wijze waarop wordt gestuurd, te begrijpen. In- externe sturing vindt plaats vanuit de geschetste sturingsvormen van bestuur, beheer, gezag en beleid. Meestal zijn hier (meerdere) zogenaamde '*stakeholders*' bij betrokken. Stakeholders zijn onder andere actief in de politiek-bestuurlijke en / of maatschappelijke omgeving van een (publieke) organisatie. Sturing door stakeholders kan van *bovenaf, onderop of buitenaf* plaatsvinden. Stakeholders zijn personen en instanties van binnen en buiten de organisatie met legitieme claims op het werk en beleid van die organisatie. Zij oefenen hiermee invloed uit op de organisatie. Deze claims kunnen voortvloeien uit wettelijk vastgelegde taken en bevoegdheden of uit verplichtingen die de organisatie met de betreffende stakeholder is aangegaan. Dergelijke afspraken worden gemaakt ten behoeve van de beleidsvoering door die stakeholder en zijn doorgaans gebaseerd op afspraken of convenanten (van Sluis et al., 2006: 23).

Naast de diverse 'typen stakeholders' afkomstig van binnen of buiten de organisatie, zijn er de formele of informele 'stakeholders'.

Onderscheid kan er ook worden gemaakt tussen stakeholders vanuit hun hiërarchische of horizontale relatie ten opzichte van de organisatie.

Externe hiërarchische 'stakeholders' bevinden zich doorgaans in de politiek-bestuurlijke keten van, zoals bij de politie, het openbaar bestuur of Openbaar Ministerie. In de horizontale sturingsrelatie zijn er ook de 'claims' binnen de samenwerkingsketen vanuit maatschappelijke partijen en organisaties (van Sluis et al., 2006:23). Ook zij zijn stakeholders. Elk type 'stakeholder' (extern, hiërarchisch of horizontaal) beschikt over een andere soort (sturings-)relatie met de organisatie.

5.6.6. Klassieke & Moderne sturingsinstrumenten

In veel publieke sectoren is er sprake van ingewikkelde beleids- en sturingsvraagstukken met vaak veel betrokken actoren. De traditionele 'wijzen van sturen' lijken hier dan ook niet meer toereikend. Bekkers (2007) spreekt van de overgang van klassieke naar nieuwe vormen van sturing.

De Bruijn & Ten Heuvelhof (2007) maken dit onderscheid ten aanzien van sturing en toepassing van sturingsinstrumenten. Zij spreken van eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten.

In het bijzonder gaat hun aandacht uit naar de mogelijkheden van de overheid om, sturingsinstrumenten in te zetten. Een sturingsinstrument wordt gedefinieerd als: 'een middel om doeleinden mee te bereiken' (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007:2,4). Deze erg brede definitie biedt mogelijkheden om naast formele, informele vormen van sturing, zoals 'het gesprek in de wandelgang of bij een terloopse ontmoeting', als sturingsinstrument te beschouwen.

Informele sturing blijkt in de verhouding tussen formele bevoegdheden, de feitelijke operationele werkpraktijk en wat uiteindelijk wordt uitgevoerd of wordt bereikt, een belangrijke rol te (kunnen) spelen (Cachet, 2011 en Huberts et al., 2004).

Bekkers typeert een organisatie in de klassieke benadering van sturing als 'ordenend en gericht op beheersing, een soort machine; het idee, ontleend aan Hood(1976:6) van een 'Perfect administration' (Bekkers,2007: 96 en van Sluis et al.,2006:31). Sturingsproblemen worden gezien als het resultaat van 'mismanagement', een minder functionerende organisatie of van haperende tandwielen in de overheidsmachine (Bekkers,2007:96). Falende sturing uit zich onder andere door onduidelijke doelstellingen, gebrekkige middelen, onduidelijke taken en gebrekkige communicatie (Bekkers,2007:96). Bij klassieke aansturing is er in zijn opvatting sprake van beperkte aandacht voor het zelfsturend vermogen van de organisatie of (beleids-) sector. Aangrijpingspunt voor de als noodzakelijke beschouwde sturing blijkt vaak het beheer van de interne (bedrijfs-)processen te zijn. In de klassieke benadering van sturing wordt vaak gedetailleerde wet- en regelgeving voorgeschreven en zo als sturingsinstrument toegepast (Bekkers,2007:97).

Maatschappelijke ontwikkelingen in de 80-er jaren, waarbij financieel-economische, juridische en bestuurskundige overwegingen een belangrijker rol zijn gaan spelen, maakten een herbezinning en introductie van nieuwe vormen van (overheids-)sturing noodzakelijk (Bekkers, 2007:99-100). Gesproken wordt van de opkomst van het neoliberale gedachtegoed van liberalisering, concurrentie, marktwerking en privatisering in de samenleving. De wetenschappelijke stroming die hier uit voort is gekomen wordt New Public Management genoemd. Ontstaan in de private sector, zijn de organisatietheorieën achter NPM, ook binnen de dienstverlening van de overheid aan haar burgers geïntroduceerd (Osborne & Gaebler, 1992 in Korsten, 2011). Een ontwikkeling die, binnen overheidsorganisaties tendeeft naar zelfsturing en zelforganiserend vermogen van (delen van) overheidssectoren (Bekkers,2007:99 en Korsten,2011). Organisatiesturing in deze vorm vindt op afstand plaats. In toenemende en steeds sterkere mate, worden wederzijdse afhankelijkheidsrelaties tussen overheden onderling en van overheden in hun relatie met maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers zichtbaar. Het realiseren van (beleids-) doelstellingen en oplossen van maatschappelijke problemen is doorgaans een integraal 'samenspel' geworden, waarbij vele partners betrokken zijn (Bekkers, 2007: 104-105). Overleg, onderhandeling, ruil en compensatie zijn nodig om een breed netwerk van diverse organisaties gemobiliseerd te krijgen. Sturing in zijn moderne conceptie gaat dus uit van dialoog. Het idee hierachter is, dat beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd in beleidsnetwerken (Bekkers, 2007:104).

De hoofdvormen van de klassieke en moderne sturingsconcepties kunnen worden doorvertaald in een viertal sturingsmodellen. Deze zijn in de navolgende matrix verduidelijkt en daarna kort toegelicht.

<i>Sturingsconcepties</i>	<i>Klassiek</i>	<i>Modern</i>
Top-down	Command and Control	Sturing op hoofdlijnen
Bottom - up		Facilitaire sturing

Figuur 9: Sturingsconcepties, ontleend aan, van Sluis et al., 2006:33

Command and Control is bij uitstek hiërarchisch van aard en top - down gericht. Het gezag bepaalt wat het probleem is en hoe dit aangepakt moet worden. De uitvoeringsorganisatie, in dit geval de politie, zal het operationele werk moeten doen. Wie de bestuurder(het gezag) en bestuurd(e de politie) zijn, is in deze relatie helder (van Sluis et al., 2006:33).

Sturing op hoofdlijnen is de variant waarin de bestuurder volstaat met het aangeven van de hoofdlijnen van het beleid. De bestuurd(e) heeft in dit model ruimte voor zelfsturing, zolang deze binnen de vastgestelde beleidskaders blijft. Instrumenten die hier voornamelijk worden gebruikt zijn, delegatie en mandaat (van Sluis et al., 2006:33).

Selectieve sturing vindt plaats, wanneer een nauwkeurige selectie van beleidspunten plaats vindt. Bestuurder en bestuurd(e) moeten beiden van een hoog kwaliteitsniveau zijn. De bestuurder omdat deze de juiste aangrijpingspunten moet kiezen of selecteren. De bestuurd(e) omdat een beroep op het zelfsturend vermogen hier groter is als bij sturing op hoofdlijnen (van Sluis et al, 2006:34).

Facilitaire sturing vindt plaats zodra de bestuurder, de bestuurd(e)n in staat stelt om te sturen. Dit sturingsconcept leidt tot goede resultaten als, de bestuurder zeer precies op de hoogte is van wat de bestuurd(e) doet. Hij zal zelf eventuele problemen herkennen die de bestuurd(e) (kan) tegenkomen. Hij moet daar zelf, net als de bestuurd(e), van kunnen leren. Hier past geen toezicht of controle op afstand maar dichtbij en instrumenten die in staat stellen maatwerk te leveren (van Sluis et al., 2006:34).

5.6.7. 'Many hands'

In de literatuur wordt rondom het thema sturing in en van publieke organisaties, het probleem van 'Many hands' regelmatig genoemd. Het lijkt alsof de organisatie door 'Jan en alleman' wordt gestuurd en daarmee sprake is van zogenaamde 'Bestuurlijke drukte' (Rosenthal et al.,1998).

Het zijn de stakeholders die hun invloed willen uitoefenen (van Sluis et al., 2006:31).

Dit alles past bij complexe samenwerkingsarrangementen rondom publieke organisaties, zoals de politie. Ook veelvormige sturingsvormen passen bij professionele organisaties die werken in een dergelijk complex krachtenveld. Sturing van onderaf en buitenaf, als beschreven, winnen in dat soort situaties nadrukkelijk aan gewicht. Frissen stelt hierover dat, 'sturing in professionele organisaties niet hiërarchisch van aard is, maar horizontaal' (Frissen 1997 in van Sluis et al., 2006:31).

'Intercollegiale toetsing, supervisie, peer-review, externe visitaties door vakgenoten, protocollering, professionele kwaliteitsborging en -bewaking, zijn voorbeelden van sturing en zelfsturing. Het gebruik van (een van) deze vormen van sturing ligt voor de hand en is doorgaans effectiever dan de rituelen van beleidsplannen, kengetallen, planning en context' (van Sluis et al., 2006:31).

Verantwoording afleggen en evalueren door de verantwoordelijke sturende functionaris(sen) of het sturend orgaan, maakt onderdeel uit van sturing en controle. Het gaat om, aan wie legt degene die stuurt verantwoording af en hoe worden de resultaten en of effecten van de sturingsinspanningen geëvalueerd (Rosenthal et al., 1998:27-29 in Huberts,2004:24). De volgende paragraaf gaat op de thema's verantwoordelijkheid en verantwoording afleggen, in.

5.7. Verantwoordelijkheid & Verantwoording

'Verantwoordelijkheid' en 'verantwoording' hangen als begrippen nauw met elkaar samen, maar zijn ook duidelijk van elkaar te scheiden. 'Verantwoordelijkheid' is een stand van zaken; 'verantwoording' een proces. Verantwoordelijkheid, in de zin van taken, bevoegdheden en plichten, gaat vaak vooraf aan verantwoording. Wie bepaalde verantwoordelijkheden heeft, moet daar veelal verantwoording over afleggen. Sommige verantwoordelijkheden in de zin van oorzaken, aansprakelijkheden en deugden, worden pas vastgesteld tijdens processen van verantwoording (Bovens,2005:2).

5.7.1. Verantwoordelijkheid

Verantwoordelijkheden van overheidsorganen en –functionarissen worden als het om hun (externe) sturende rol gaat, op basis van de begrippen, gezag, beheer, bestuur en beleid uitgewerkt. (Huberts,2004:25-28).

In de traditionele opvatting over ‘verantwoordelijk zijn’, kan in de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur niet eenduidig worden aangegeven, wie de beleidsdoelstellingen voor de uitvoering bepaalt, bijstelt en concretiseert. Publieke organisaties voeren in deze opvatting de door (politieke) bestuurders opgedragen taken uit (Hoogerwerf,1992). Dit soort organisaties zullen in het verlengde, (permanent) *verantwoording* moeten afleggen aan de politiek. De politiek is in essentie eindverantwoordelijk voor wat de publieke organisatie in kwestie doet (van den Donk, 1997).

In de moderne opvatting over ‘verantwoordelijk zijn’, zijn overheden, het maatschappelijke middenveld, het bedrijfsleven en burgers samen probleem eigenaar van vele publieke en maatschappelijke vraagstukken. Zij zijn daarvoor allen medeverantwoordelijk (o.a. Castells, 1996 en Frissen,1996). De zelfstandige *medeverantwoordelijkheid* van elke publieke organisatie ten opzichte van het maatschappelijk veld, wordt in deze opvatting een belangrijke rol toegedicht.

Balans vinden tussen politieke aansturing en verantwoordelijkheid ten opzichte van maatschappelijke verantwoordelijkheid en (lokale) verankering, is voor vele overheidsorganen en –functionarissen een opgave (Van Duivenboden et al., 2010). Als oorzaken kunnen worden genoemd; op de eerste plaats, de hoeveelheid en soms tegenstrijdige regelregimes, die zorgen voor een meervoudige bestuurlijke spagaat (Van Hout, 2007 in Van Duivenboden et al., 2010:2). Dit vergroot de kans op regeldruk, die hindert bij het adequaat uitvoeren van dienstverlenende, toezichthoudende en handhavende taken. Bij de uitvoering van beleid moet het erom gaan om, door samenwerking met zo veel mogelijk relevante organisaties, een goed mogelijk verlopen uitvoeringsproces mogelijk te maken (Van Duivenboden et al., 2010:2).

Nagenoeg altijd geldt dat sprake is van wederzijdse afhankelijkheden met betrekking tot de beleidsuitvoering, beschikbare informatie en benodigde kennis, om een passende dienstverlening aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, te verlenen.

Daarnaast worden overheden steeds nadrukkelijker op ‘ondermaats presteren’ door hun omgeving aangesproken. Nieuw is deze weerbaarheid in het functioneren van publieke organisaties in uitvoeringsketens niet’ (Van Duivenboden et al.,2010:2).

5.7.2. Verantwoording

Zeer veel sociale relaties kennen een element van verantwoording. Van verantwoording is sprake wanneer ‘de één zich verplicht voelt, zijn optreden uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover een ander’ (Bovens,2005:2). Zowel van individuele personen als organisaties kan het afleggen van verantwoording worden verlangd (Bovens,2005:2).

Een verantwoordings*verplichting* kan informeel en formeel van aard zijn. Van informele verantwoording is bijvoorbeeld sprake bij persconferenties, briefings, of via publieke websites. Bij publieke, veelal formele, verantwoording, zal degene die zich verantwoordt vaak een (semi-) publieke instelling, organisatie of een bestuurlijk, politiek of ambtelijk gezagsdrager zijn. Degene aan wie verantwoording wordt afgelegd, zal vaak een specifiek individu (een burger) een organisatie, instelling of vertegenwoordigend orgaan (bijvoorbeeld de gemeenteraad) zijn. Bovens noemt in dit verband ook virtuele entiteiten, zoals, ‘God, het eigen geweten of, bij publieke verantwoording, de publieke opinie, waaraan verantwoording kan worden afgelegd’ (Bovens, 2005:3).

Publieke verantwoording berust veelal op een formele verplichting om, tegenover specifieke fora, in min of meer gestructureerde vorm of op (vaste) tijdstippen, verantwoording af te leggen.

‘Publiek’ in het kader van verantwoorden, heeft betrekking op verschillende aspecten. Publiek kan staan voor ‘openbaar’. Deze verantwoording gebeurt niet discreet of achter gesloten deuren, is echter in beginsel, voor het algemene publiek toegankelijk. De informatie die uit publieke verantwoording naar voren komt, is vervolgens breed beschikbaar.

Verder kan ‘publiek’ verwijzen naar het object van de verantwoording. Het gaat om zaken in het publieke domein als, de besteding van publieke middelen, het uitoefenen van publieke bevoegdheden of het optreden van publieke instellingen of organisaties met een publieke functie (Bovens, 2005:4-5). Dit soort uitsplitsingen heeft gevolgen voor het perspectief waarin verantwoording wordt afgelegd.

Publieke verantwoording impliceert verantwoording in het teken van de publieke zaak die plaatsvindt om beoordeling door de burger mogelijk te maken (Bovens, 2005:5).

Verantwoording afleggen in professionele, complexe omgevingen is 'effectiever als dit in horizontale relaties gebeurt aan nevensgeschikte actoren en maatschappelijke 'buitenstaanders'. Bovendien is externe oriëntatie van professionele organisaties van groot belang' (Frissen, 1997 in van Sluis et al.,2006:31).

De verantwoordingsrelatie kan uit drie elementen of fasen bestaan (Elzinga, 1989 in Bovens, 2005:4). Essentieel is dat degene die verantwoording aflegt, zich verplicht voelt om, aan wie hij dit doet, *informatie te verstrekken over zijn optreden*. Dat kan informatie zijn over handelen of nalaten, over prestaties, producten en procedures, wat kan leiden tot *nadere vragen* en / of een debat over de aard van de verstrekte informatie en de waardering van het optreden.

Het vervolg hierop kan een heroverweging en of hernieuwde prioritering van de gemaakte afspraken betekenen. Via een nieuwe verantwoordingscontrole kan daarna worden gestuurd op het vervolgproces.¹⁰⁸

Tot slot kan sprake zijn van een *beoordeling* van de verstrekte informatie door degene aan wie verantwoording is afgelegd. Resultaten hiervan kunnen zijn; instemming, goedkeuring, vernietiging of afkeuring van het gevoerde beleid. Bij een negatief oordeel kan dit tot *sancties* leiden.

Organen waaraan verantwoording wordt afgelegd, beschikken vaak over formele sanctiebevoegdheden. Informele impliciete sancties komen regelmatig voor (Meijer, 2004 in Bovens,2005:5). Voor het belang van het afleggen van publieke verantwoording worden impliciet drie redenen genoemd. Op de eerste plaats is het belangrijk voor de *democratische controle* van de overheid en haar uitvoerende onderdelen. Het tweede doel is, *machtsconcentraties* tegen te gaan. Als derde reden wordt het *vergroten van het leervermogen en de effectiviteit* van het openbaar bestuur genoemd(Bovens,2005:12).

Verantwoording afleggen en controle vanuit het democratisch perspectief is belangrijk, aangezien deze vorm van toezicht het mogelijk maakt, publieke machtsuitoefening democratisch te controleren. Verantwoording afleggen om machtsconcentratie en corruptie tegen te gaan, is onder andere gericht op de beperking en het onder 'controle' houden van een (te) omvangrijke en 'verzelfstandigde' uitvoerende macht (Bovens,2005:13).

Met het laten verantwoorden wordt namelijk gecontroleerd. Van deze controle kan uiteindelijk, afhankelijk van de uitkomst en getrokken conclusies, een bepaalde sturing uitgaan. Wat uiteraard geldt is, dat lerend van de verantwoordingsresultaten, deze kunnen helpen om preventiemaatregelen te nemen. Ook kunnen het voorbeelden zijn voor toekomstige situaties. Het afleggen van publieke verantwoording bedoeld om het leervermogen te vergroten, richt zich op het op peil houden en versterken van het lerend vermogen van het openbaar bestuur (Bovens,2005:13).

5.8. Conceptueel onderzoeksmodel

Dit theoretisch kader wordt afgesloten met de uitwerking van het conceptueel onderzoeksmodel. Dit wordt beschrijvend en in vorm een gevisualiseerd ontwerp geconcretiseerd. De verschillende variabelen zoals deze uit dit theoretisch kader naar voren komen daarin gepresenteerd.

Dit onderzoeksmodel vormt '*het hart*' van de theorie, de brug naar de empirie en de feitelijke toepassing van de onderzoeksresultaten. Hierin spelen concepten, variabelen, condities en mechanismen een rol.

Inleidend de opmerking, dat voor dit onderzoek, binnen de kaders van het afstudeertraject / de meesterproef avondprogramma Bestuurskunde, is gekozen voor een ontwerpstudie.¹⁰⁹ Deze richt zich in de vorm van een onderzoeks- of adviesopdracht op de ontwikkeling van een organisatieontwerp voor een robuust politiebasissteam. Daardoor dus ook geen toetsend - of onderzoek gebaseerd op strak gedefinieerde, geoperationaliseerde, afhankelijke en meetbare variabele(n). Maar wel een breder theoretisch verkennend onderzoek, naar relevante condities ten behoeve van de organisatie, inrichting en sturing van deze organisatie.

¹⁰⁸ Over de relatie tussen de begrippen verantwoording, controle en sturing kan gezegd worden, dat ze nauw met elkaar samenhangen en bij publieke verantwoording, vaak in elkaars verlengde wordt toegepast.

¹⁰⁹Inhoudelijke omschrijving criteria Afstudeerproject / Scriptie Master Bestuurskunde, cursuscode FSWBN 5100, avondprogramma jaar 2 (masterjaar) 2014 – 2015 en collegejaar 2010-2011, dr. F.B.L van der Meer en dr. P.K. Marks, Erasmus universiteit Rotterdam, februari 2015

Daardoor zijn er, zoals ook in het onderzoeksmodel aan het eind van dit hoofdstuk blijkt, veel meer variabelen of indicatoren betrokken.

Een onderzoeksmodel, is een sterk vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Primair wordt aangegeven welk verschijnsel wordt onderzocht (van Thiel, 2010:37). In dit onderzoek zijn dat de *theoretische vereisten voor de lokale (organisatorische) structuur, inrichting en sturing van de Nationale politie, in het bijzonder het robuuste (politie) basisteam*.

Het theoretisch concept is in de uitwerking van variabelen en condities in het geschetste kader uitvoerig gedefinieerd. Onderscheid wordt gemaakt, naar gelang deze zaken voor het organisatieontwerp van het robuuste basisteam van belang zijn en elkaar in dat verband beïnvloeden, in oorzaak - gevolg relaties (van Thiel, 2010:37).

De onderzoeksveronderstelling die de basis vormt voor dit onderzoeksmodel is, dat met behulp van verschillende condities, vanuit de *organisatie(-structuur / inrichting), sturing van en controle op de organisatie*, een passend ontwerp kan worden ontwikkeld. Het uiteindelijke doel dat met het, op basis van dit ontwerp, ingerichte politiebasissteam wordt nagestreefd is, '*lokale verankering*'.

De condities van de beide organisatorische fundamenteen *organisatie (- structuur) en sturing (controle)* worden hierna kort behandeld. Op de eerste plaats gebeurt dit om ze in de empirie vast te stellen en daarna om ze, als elementen voor organisatieontwerp en de formulering van de ontwerpcondities en bouwstenen, toe te passen.

Elementen Onderzoeksmodel

Als eerste fundament van het organisatieonderwerp van het basisteam kan de *organisatie (structuur)* worden genoemd.

Een effectieve structuur van een basisteam vereist, interne consistentie tussen ontwerpparameters en nauwe afstemming op situationele factoren. Samen met een of meerdere coördinatiemechanismen vormen deze variabelen een configuratie. Een effectief functionerend basisteam is veelal gebaseerd op een hybride samenstel van kenmerken vanuit meerdere configuraties.

Vanuit de vraagstelling in dit onderzoek worden, voor het organisatieonderdeel 'robuust' basisteam binnen de Nationale politie, de *divisiestructuur* en de *professionele bureaucratie* als meest toepasselijke configuraties beschouwd. De gekozen organisatievorm en –structuur, de aard van de taken en de specifieke kwaliteitseisen die dit aan het personeel stelt, illustreren dit. Relevante kenmerken van de professionele bureaucratie en divisiestructuur zullen bij de samenstelling van het organisatieontwerp van het basisteam worden betrokken.

Dat geldt ook voor de variabele *professionaliteit*. Deze is meestal gericht op verbetering van de taakuitvoering en *professionele ruimte (autonomie)* van medewerkers in een professioneel team. Politie mensen in een operationeel functie beschikken over 'discretionaire bevoegdheid' en beleidsvrije ruimte om, op basis van kennis en ervaring, voor een deel naar eigen visie en inzicht, te handelen.

Kenmerkend en relevant in dit onderzoek is ook de variabele *schaal(grootte)* en groot- en / of kleinschaligheid waarop de diverse organisatieniveaus binnen de Nationale politie, zoals het basisteam, worden georganiseerd. Ook zij maken deel uit van het onderzoeksmodel.

Om het operationele werk te kunnen uitvoeren heeft de politie op lokaal niveau in principe, voldoende aan een zogenoemde 'uitvoerende kern' van deskundige operationele medewerkers. Naarmate een organisatie groter en complexer wordt, neemt de behoefte aan coördinatie, toezicht en ondersteuning toe.

Een basisteam bestaat uit verschillende *onderdelen* waarin medewerkers functioneren. Zij vormen, als uitvoerende kern, het dominante organisatieonderdeel. Zonder deze medewerkers kan het werk buiten niet gedaan worden. De werkelijkheid is echter weerbarstiger. Andere (hogere) leidinggevende niveaus, zowel binnen als buiten de organisatie, willen zich met wat het team doet en laat bemoeien. De door het bevoegde gezag gestelde of te stellen landelijke, regionale en lokale prioriteiten zijn hiervan een voorbeeld. Hoe deze prioriteiten zich tot elkaar verhouden en welke ruimte ze geven of laten voor de lokale context en de mate waarin hiërarchisch richting de werkuitlevering van het team wordt gestuurd, is daarom erg belangrijk.

Een of meerdere *coördinatiemechanismen* geven de fundamentele wijze(n) aan waarop een basisteam haar werkzaamheden coördineert. Coördinatiemechanismen worden beschouwd als meest basale kenmerken voor een organisatiestructuur. Zij zijn 'de lijm die de organisatie bij elkaar houdt'. In het ontwerp wordt op deze mechanismen ingegaan. Er wordt aandacht besteed aan de wijze waarop en door wie, de coördinatietaak betreffende de werkuitvoering in het team wordt uitgevoerd.

Ontwerpparameters illustreren de fundamentele waarop een organisatieonderdeel als een politiebaseteam is ontworpen. Als meest relevant voor dit onderzoek zijn, de *formalisering van gedrag, groepering en grootte van eenheden en verticale - en horizontale decentralisatie*, uitgewerkt.

De wijze waarop de Nationale politie in haar plannen het gedrag van medewerkers voorschrijft en hun vrijheid van handelen bepaalt ofwel formaliseert zal, in samenhang met de al eerdere genoemde onderwerpen professionaliteit en professionele ruimte, in dit onderzoek worden betrokken.

Twee belangrijke aspecten die samenhang vertonen met de *groepering van functies en grootte van eenheden* (onderdelen) in een grote landelijke organisatie, als de Nationale politie zijn, de *indeling naar functionaliteit en naar taakspecialisatie*. Dit laatste is te definiëren als, *arbeidsverdeling* en kent twee dimensies: *breedte en diepte*. In dit onderzoek is meegenomen uit welke taken het politiewerk in een robuust basisteam zal gaan bestaan en hoe de werkverdeling zal plaatsvinden. Verder wordt de wijze waarop (kwaliteits-) controle en werkuitvoering worden georganiseerd onderzocht.

De mate waarin de *beslissingsbevoegdheid* is geconcentreerd en de *macht* over te nemen beslissingen, op één punt bij elkaar komen, zegt iets over de aanwezige (*de*)*centralisatie* van een organisatie. Spreiding van bevoegdheden over meer personen betekent, een meer gedecentraliseerde organisatiestructuur.

In het ontwerp van de organisatiestructuur voor een basisteam, spelen *situationele factoren* een rol. Het gaat om, in meer of mindere mate beïnvloedende randvoorwaarden en condities. Hoewel meer situationele factoren op de organisatie en het functioneren van een team toepasbaar zijn, worden *de organisatieomgeving* en de *machtsverhoudingen* bij de samenstelling van dit ontwerp betrokken.

Sturing & controle is het tweede fundament waarop dit ontwerp voor het robuuste basisteam is gebaseerd. Sturing en controle zijn als zodanig 'twee zijden van dezelfde medaille'. Voor de samenstelling van dit organisatieontwerp zijn onder andere *kenmerken, vormen of instrumenten en fasen van sturing* van belang.

Sturing van een basisteam vindt zowel in- als extern binnen de institutionele context van regels en procedures plaats. Om de wijze waarop en de omgeving waarin deze sturing plaatsvindt te begrijpen, is het van belang de inhoud en effecten van die sturing te kennen. Veelal zijn hierbij (meerdere) zogenaamde 'stakeholders' betrokken. Zij zijn actief in de politiek-bestuurlijke als maatschappelijke omgeving van de totale politieorganisatie en / of in de directe omgeving van het basisteam. Sturing door de stakeholders kan, gelet op hun functionele positie, van bovenaf, onderop of buitenaf plaatsvinden.

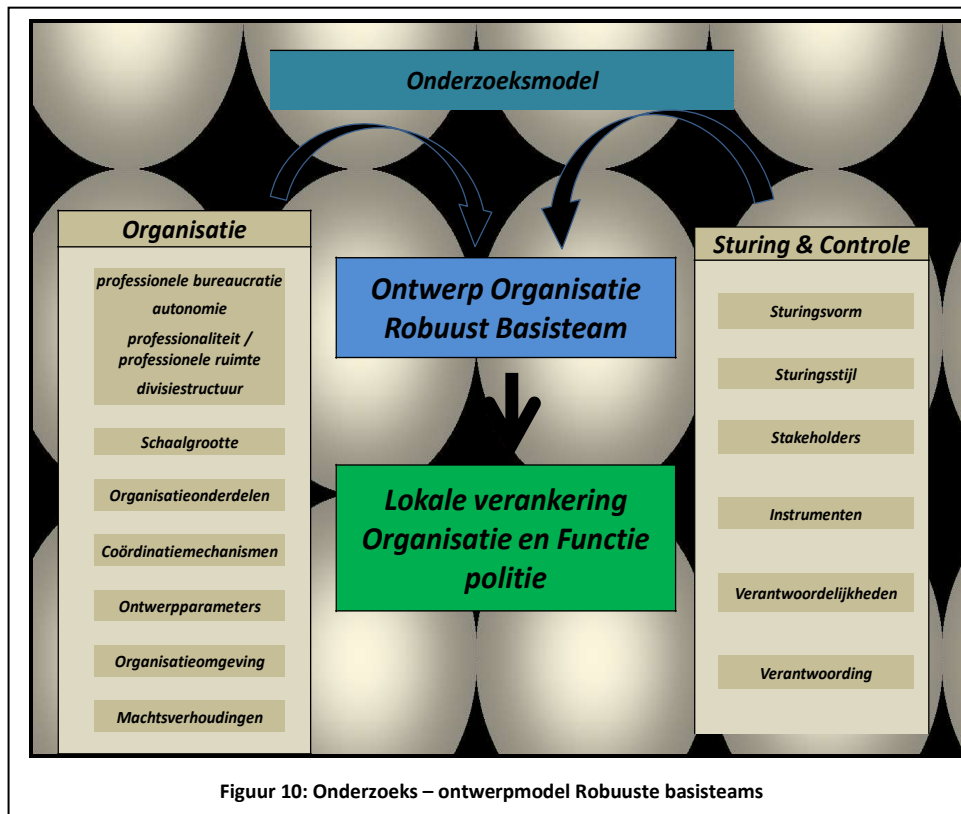
In de theorie en in de werkpraktijk kan onderscheid worden gemaakt tussen, formelen en informele *sturingsinstrumenten*. Uitgaande van de plannen voor het basisteam geldt, dat de toetsing en invloed van de klassieke sturingscondities, afgezet tegen de ruimte voor het zelfsturend vermogen van de onderdelen, hier minder relevant zijn. Moderne sturingscondities als zelfsturing en zelforganiserend vermogen lijken, voor de lokale verankering van de politieorganisatie in haar huidige maatschappelijke rol, essentieel. Wederzijdse afhankelijkheden met het bestuur, andere overheden en de onderlinge integrale relaties en het 'samenspel' in de maatschappelijke omgeving met partners en burgers, zijn hierbij belangrijk.

Het is relevant vast te stellen welke ruimte het team krijgt of nodig heeft, om zelf te bepalen hoe het werk wordt uitgevoerd en welk *sturingsmodel* hierbij het beste past. Dit beïnvloedt uiteindelijk ook de (mate van) lokale verankering!

Verantwoording afleggen en evalueren door de *verantwoordelijke* sturende functionarissen of het sturend orgaan, maakt deel uit van de *sturing en controle*, ook van de lokale politiezorg en het functioneren van een basisteam. Het gaat om, aan wie legt degene die stuurt verantwoording af en hoe worden de resultaten en / of effecten van de sturingsinspanningen geëvalueerd? In dit verband is ook het afleggen van publieke verantwoording van belang.

De belangrijkste redenen om verantwoording af te (moeten) leggen zijn, de (noodzakelijke) democratische *controle*, het tegengaan van *machtsconcentraties* en het *vergroten van het leervermogen en de effectiviteit* van het overheidsoptreden. Naast het verantwoorden vanwege de noodzakelijke controle, heeft dit alles ook een aanmerkelijk preventief nut.

Gevisualiseerd levert deze beschouwende beschrijving, sterk vereenvoudigd, het navolgende conceptueel onderzoeks- ontwerpmodel op:



Bij de uitwerking van de ontwerppoging in de hoofdstukken betreffende de Onderzoeksanalyse en Ontwerpcondities zal worden nagegaan:

- In hoeverre de hier in het onderzoeksmodel bijeengebrachte (f)actoren ten behoeve van het leveren van een passende bijdrage aan de organisatie, inrichting en sturing van het basisteam, te beïnvloeden zijn?
- En, voor zover ze van invloed zijn, welke (randvoorwaardelijke) invulling ze moeten krijgen om de lokale verankering van het 'robuuste' basisteam zo goed mogelijk te garanderen.

6. Nationale politie / Bevoegd gezag

Voor de hand ligt, om hier nu de organisatie, inrichting en sturing van de hele Nationale politie zoals dat in verschillende plannen is uitgewerkt, te beschrijven.¹¹⁰ Een algemene, al zou het tot een globale beschrijving beperkt blijven, schets van de Nationale politie voert hier te ver. Inperking is noodzakelijk. Tijdens de bestudering van de documenten voor de inrichting van de Nationale politie blijkt, dat voor dit onderzoek en de beantwoording van de vraagstelling twee thema's belangrijk zijn. Het gaat enerzijds om, de plannen specifiek gericht op de organisatie, inrichting en sturing van het *robuuste basisteam*. Anderzijds gaat het om, de wijze waarop het lokale (bevoegde) gezag is georganiseerd en sturend bevoegdheden over de politie uitoefent, om haar verantwoordelijkheden waar te maken. Dit hoofdstuk beperkt zich tot de planvorming rondom deze twee thema's.

Aangezien nog steeds druk wordt gewerkt aan de realisatie van de Nationale politie, is gestreefd dit hoofdstuk zo actueel mogelijk te presenteren. De actualiteit van de ontwikkelingen rondom de reorganisatie van de Nederlandse politie zijn gevolgd tot **oktober 2014**.

Voordat op de twee centrale thema's van dit hoofdstuk wordt ingegaan, kort een toelichting op de organisatie en inrichting van de nationale korpsstructuur. De bedoeling hiervan is om, de positie van het robuuste basisteam in het grotere geheel betere te kunnen plaatsen.

6.1. Organisatie & Inrichting Nationale politie

De organisatorische en geografische indeling van het nieuwe nationale korps gaat uit van één landelijke organisatie. Eén politiekorps waarvan de onderdelen op een functionele en passende wijze met elkaar samenwerken. Een korps waarbij sprake is van eenheid van beleid ten aanzien van haar (aan-)sturing, taakuitvoering, dienstverlening, bedrijfsvoering en informatievoorziening. Een korps ook, dat werkzaam is voor en in het hele land. Het is verdeeld in tien regionale geografische en één landelijke eenheid. De grenzen van de regionale eenheden sluiten vanwege efficiency en organisatorische overwegingen, aan bij de grenzen van de gerechtelijke kaart.¹¹¹ De top van de organisatie bestaat uit de Korpsleiding en haar staf. De organisatie kent enkele op de PIOFAH en ICT taken gerichte ondersteunende onderdelen. Zij zijn ondergebracht binnen het zogenoemde 'PDC'.

De rechtspersoon Nationale politie functioneert landelijk onder de beheersverantwoordelijkheid van de Minister van V & J. Regionaal, op eenheidsniveau, kent de Nationale politie geen zelfstandige onderdelen met beheersbevoegdheden. Dit draagt bij aan 'een aanzienlijke vermindering van de bestuurlijke drukte rondom de politie'.¹¹² Het beheer staat ten dienste van het gezag en is hierin voorwaardenscheppend, zodat de politietaken door de onderdelen passend kan worden uitgevoerd. Het korps kent één informatiepositie en informatieorganisatie. Deze is verbonden met en verankerd in alle organisatieniveaus (Inrichtingsplan NP, 2012:7).

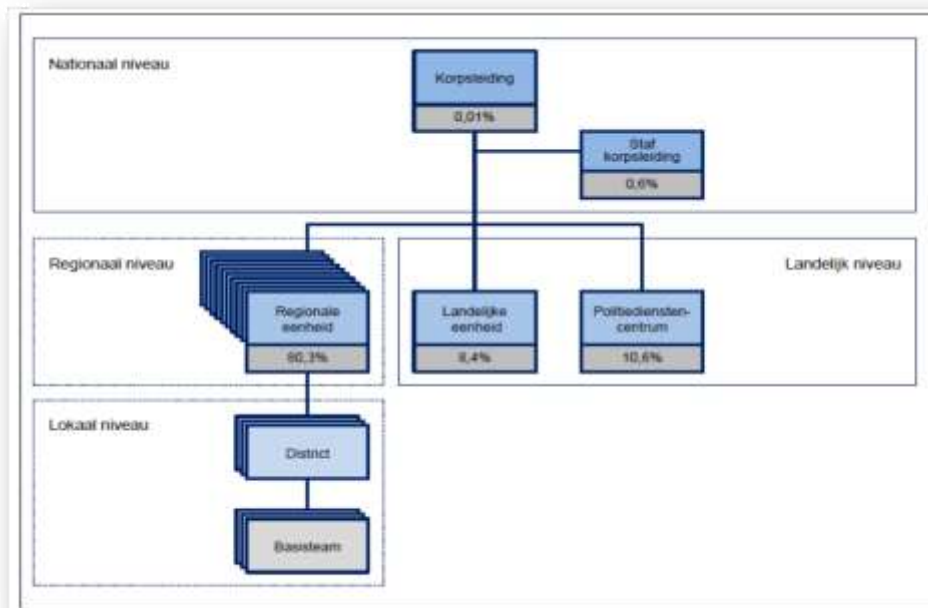
Voor de dagelijkse leiding aan het Nationale politiekorps is landelijk één Korpschef verantwoordelijk (KNP, 2011 nr.1:1). De korpschef legt, binnen de kaders van de door de Minister toebedeelde taken en bevoegdheden, aan diezelfde Minister verantwoording af (Inrichtingsplan NP, 2012:7). De Minister kan de korpschef met betrekking tot de uitvoering van politietaken aanwijzingen geven. De korpschef wordt bij de uitvoering van zijn werkzaamheden direct ondersteund door de overige leden van de nationale korpsleiding.

¹¹⁰ Dit hoofdstuk is ontleend aan, de landelijk vastgestelde documenten voor de inrichting voor de Nationale politie. Het gaat hierbij om: a. Het Programmaplan Nationale politie, van 19 september 2011. b. Het Ontwerpplan Nationale politie, vastgesteld door de Minister V & J van 9 januari 2012. c. Het Inrichtingsplan Nationale politie, vastgesteld door de Minister V & J, december 2012; d. Het Realisatieplan Nationale politie, vastgesteld door de Minister van V & J in december 2012. Secundair is dit hoofdstuk ontleend aan de concretisering van de landelijke plannen ten behoeve van Regionale Eenheid ZWB in de documenten, e. Inrichtingsplan ZWB, vastgesteld door Minister V & J december 2012 en f. het deel- realisatieplan ZWB en de daarvan afgeleide werkingsplannen en uitwerkingen.

¹¹¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, Kamerstuk 32 891, wijziging van de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet op de rechterlijke organisatie en diverse andere wetten tot vermindering aantal arrondissementen en ressorten, (Wet herziening gerechtelijke kaart) Vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32891, nummer 3 van 4 oktober 2011.

¹¹² Uitspraak Minister van V & J tijdens mondelinge behandeling wetsvoorstel Politiewet 200X in 2de (2011) en 1ste Kamer (2012).

De hoofdstructuur van het Nationale politiekorps in een organigram in beeld gebracht:



Figuur 1: Organigram korps landelijk (Nationale politie) Nb. De genoemde percentages illustreren de als uitgangspunt gekozen procentuele verdeling van personele capaciteit over de strategische onderdelen van het korps.¹¹³

Om alle onderdelen goed aan te kunnen sturen, richt de Nationale politie haar organisatie in op basis van vier interne sturingsniveaus; het nationale korps, de regionale politie-eenheden, de districten / diensten en de basisteams. Elk niveau kent eigen resultaatverantwoordelijkheden. Deze niveaus zijn te onderscheiden, ze staan echter niet los van elkaar. Juist de onderlinge verbondenheid tussen de vier niveaus, moet gaan zorgen voor (nationale) politieke slagkracht. Regionaal zijn de politie-eenheden opgedeeld in geografische districten. De districten bestaan uit een groter of kleiner aantal zogenaamde 'robuuste' basisteams.

De taakstelling en bevoegdheden van de politie(ambtenaar) veranderen niet.^{114 115} Regionale eenheden, districten en basisteams zijn verantwoordelijk voor het uitvoerende politiewerk, zoals de basispolitiezorg, intake, opsporing en noodhulp. De basis van het politiewerk ligt lokaal in gemeenten, dorpen, buurten en wijken. Een stevige lokale verankering is cruciaal (Inrichtingsplan NP, 2012:7). De politie bevordert en organiseert burgerparticipatie, onder regie van het lokale gezag.

Regionale Eenheden

De regionale eenheden¹¹⁶ zijn belast met de volledige operationele politietaak in het bewakingsgebied van die eenheid. Omwille van herkenbaarheid, eenduidigheid in kwaliteit en onderlinge samenwerking, is elke regionale eenheid zo eenduidig mogelijk ingericht. Het bevoegde gezag heeft en behoudt ruimte voor het gewenste maatwerk.

Een regionale eenheid bestaat uit; de eenheidsleiding, de eenheidsstaf, een aantal districten en basisteams, de diensten Regionaal Operationeel Centrum (DROC), Regionale Recherche (DRR), Regionale Informatieorganisatie (DRIO), Regionale Operationele Samenwerking (DROS) en Bedrijfsvoering regionale eenheid (DBVRE).

De leiding van elke regionale eenheid bestaat uit een eindverantwoordelijke politiechef en drie andere leden van de eenheidsleiding. Zij zijn verantwoordelijk voor de totale politiezorg binnen de regionale eenheid.

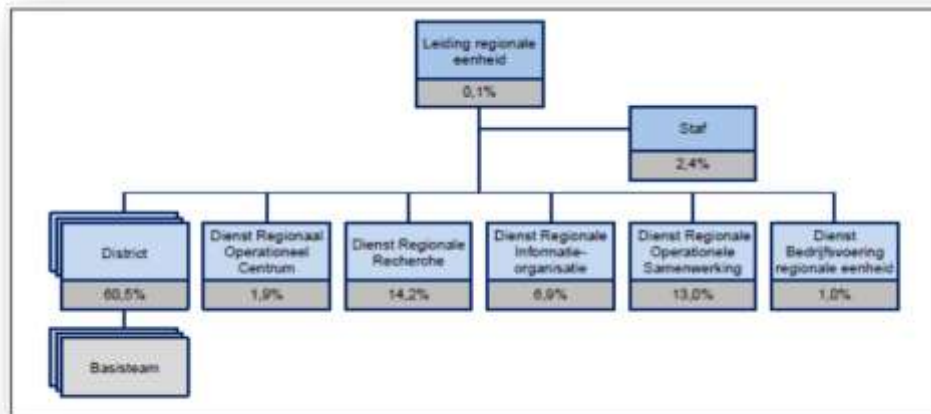
¹¹³ Inrichtingsplan Nationale politie, december 2012, versie 3.0 pagina 61.

¹¹⁴ Artikel 3 van de Politiewet 2012: 'de politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en een overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'.

¹¹⁵ In belangrijke mate verwoord in de Ambtsinstructie politie, de wetboeken van Strafvordering en Strafrecht en vele (bijzondere) wetten op landelijk en lokaal niveau en (Ministeriële) aanwijzingen en beschikkingen.

¹¹⁶ Inrichtingsplan Nationale politie, december 2012, versie 3.0, hoofdstuk 7 pagina's 139 – 144.

De structuur van een regionale eenheid in een organigram in beeld gebracht:



Figuur 2: Organigram regionale eenheid (nationale politie) Nb. De genoemde percentages illustreren de als uitgangspunt gekozen verdeling van personele capaciteit over de onderdelen van de eenheid.¹¹⁷

De indeling van een regionale eenheid in districten en basisteams raakt direct het bevoegde gezag. De vaststelling, door alle burgemeesters gezamenlijk, samen met de Hoofdofficier van Justitie (HOvJ) van de verdeling van de operationele sterkte binnen de regionale eenheid, wordt een toekomstig onderdeel van de besluitvorming rondom het regionale beleidsplan.

Bij de start van de Nationale politie is deze indeling, onderdeel van het Inrichtingsplan en vanuit zijn (beheers-) verantwoordelijkheid, door de Minister vastgesteld.¹¹⁸

Districten

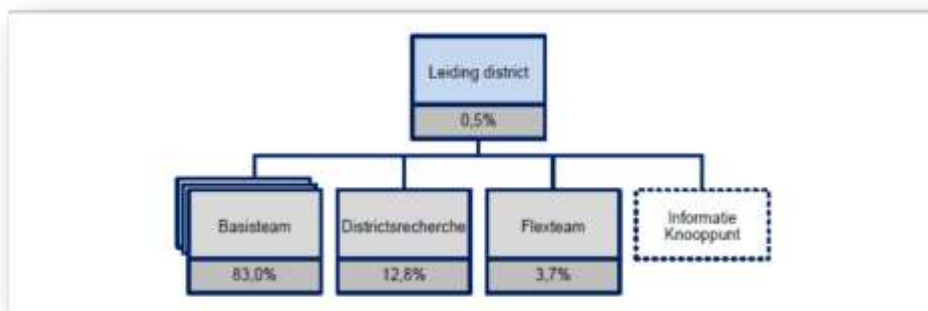
De formatiesterkte van een district ligt in een bandbreedte van tussen de 500 en 900 Fte.

Districten bestaan uit basisteams, districtsrecherche en een zogenaamd 'Flex' - team.

Deze onderdelen worden ondersteund door een Informatie Knooppunt. Het district staat onder leiding van een sectorhoofd (districtschef) en een operationeel specialist (plaatsvervangend districtschef).

Zij vormen samen de districtsleiding. Het sectorhoofd is eindverantwoordelijk voor het functioneren en de resultaten van het district. De plaatsvervanger is resultaatverantwoordelijk voor de districtelijke basispolitiezorg. De districtsleiding heeft de lijnverantwoordelijk voor de chefs van de afdelingen of teams die onder het district vallen. Landelijk bedraagt de totale personele formatie van de districten 28.286 Fte, waarvan 28.091 Fte operationele sterkte en 195 Fte niet-operationele sterkte.

Dit levert voor de districten de volgende organisatiestructuur op.



Figuur 3: Organigram Districtsstructuur van een Regionale Eenheid (Nationale politie) Nb. De genoemde percentages illustreren de als uitgangspunt gekozen verdeling van personele capaciteit over de onderdelen van het district.¹¹⁹

Elk district is geografisch verdeeld in 'robuuste' basisteams, waarin – lokaal verankerd – de gebiedsgebonden basispolitietoek wordt uitgevoerd. Een basisteam kan meerdere gemeenten, één gemeente of, in het geval van de grootste gemeenten(steden), delen van gemeenten omvatten. Verdeeld over de 10 regionale eenheden telt de het Nationale politiekorps 43 districten en 167 basisteams.¹²⁰

¹¹⁷ Inrichtingsplan Nationale politie, december 2012, versie 3.0 pagina 139

¹¹⁸ Inrichtingsplan Nationale politie, december 2012, versie 3.0 pagina's 47 - 53

¹¹⁹ Inrichtingsplan Nationale politie, december 2012, versie 3.0 pagina 141

¹²⁰ Inrichtingsplan Nationale Politie, december 2012, versie 3.0 pagina 13

Basisteam

Een district is geografisch verdeeld in meerdere basisteams.¹²¹ Het basisteam vormt het fundament voor de lokaal verankerde basispolitiezorg. De formatie van een basisteam ligt in principe tussen de 60 en 200 Fte. Dit is doorgaans beduidend groter dan het basisteam in de 'oude' regionale politieorganisatie. Doel hiervan is, dat ieder basisteam over voldoende zelfstandige operationele slagkracht beschikt, om alle voorkomende basispolitietaken in het teamgebied grotendeels zelfstandig aan te pakken. De robuustheid van elk basisteam waarborgt de basisbeschikbaarheid en aanspreekbaarheid van de politie. In geval van problemen die de reguliere mogelijkheden van het basisteam overstijgen, kan een beroep worden gedaan op het districtelijk 'Flex – team' en indien noodzakelijk, op de parate regionale voorzieningen.

Landelijk zullen in de 167 basisteams, 23.473 Fte, waarvan 23.321 Fte operationele sterkte en 152 Fte niet-operationele sterkte werkzaam zijn. De gezamenlijke sterkte van de basisteams en de 'Flex – teams' bedraagt landelijk in totaal 24.380 Fte ofwel 49% van de operationele sterkte van de tien regionale eenheden.

Het basisteam staat onder leiding van een teamchef. In grote(re) teams kan, als plaatsvervanger, een tweede teamchef zijn aangesteld. In de grote(re) basisteams kan ook een operationeel specialist deel uit maken van de teamleiding. De teamchef is het vaste beleidsmatige en operationele aanspreekpunt voor de burgemeester en de OvJ. In grotere gemeenten(grote steden) met meerdere basisteams, kan deze rol door de districtschef worden ingevuld. De teamleiding is nauw verbonden met de operatie en op de hoogte van wat er in het teamgebied speelt.

Medewerkers krijgen in het team ruimte om – moedig en doortastend – zelfstandig in te spelen op de veelheid aan situaties waarmee zij tijdens hun dienstverlening aan burgers worden geconfronteerd.

Kerntaken basisteam

Kerntaken van het 'robuuste' basisteam zijn:

<i>Gebiedsgebonden en probleemgericht werken, netwerken (wijkzorg).</i>	<i>Toezicht en handhaving van wet- en regelgeving (inclusief verkeer, vreemdelingen en milieu).</i>
<i>Verlenen van noodhulp</i>	<i>Opsporen (afhandeling van Veel Voorkomende Criminaliteit (VVC)-zaken)</i>
<i>Intake (receptiefunctie, opvang publiek, opnemen aangiften)</i>	<i>Aanpak jeugdproblematiek</i>
<i>Horecatoezicht</i>	<i>Toezicht evenementen</i>
<i>Aanpakken huiselijk geweld¹²²</i>	<i>Uitvoeren van dierenpolitietaken</i>
<i>Uitvoeren executietaken</i>	<i>Uitvoeren korpscheftaken (bijv. toezicht buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's))</i>
<i>Uitvoeren milieutaken</i>	<i>Uitvoeren identiteitscontroles en uitoefenen vreemdelingentoezicht.</i>
<i>Slachtofferzorg</i>	

Overzicht 1: kerntaken gebiedsgebonden werken robuust basisteam Nationale politie.¹²³

Verder zijn de politieke hulpverlening en de preventieve politiezorg taken van het basisteam. Het basisteam 'bewaart de vrede en rust en houdt de balans en orde in stand.

Waar nodig, herstelt het basisteam die balans'.¹²⁴ 'Het in stand houden of herstellen van de balans in de samenleving kan probleemgericht, persoonsgericht, groepsgericht, gebiedsgericht, op de stromen van mensen, goederen en informatie en op de knooppunten waar deze stromen samenkomen' (Bekkers et al.,2006). Waar de balans is verstoord, wordt actief ingegrepen met repressieve maatregelen.

In een basisteam wordt de permanente 'oog- en oorfunctie' belegd: wijkagenten en andere teammedewerkers kennen hun bewakingsgebied en de personen die daarin wonen en werken. Ze staan in verbinding met sleutelfiguren in de wijk. Politie-medewerkers in het team zijn alert op signalen en rapporteren ten behoeve van een adequate opvolging.

¹²¹ Met toepassing van het vastgesteld Realisatieplan Nationale politie, - Waakzaam en dienstbaar - december 2012, versie 3.0.

¹²² Met ingang van 1 januari 2009 is de Wet tijdelijk huisverbod van kracht. De burgemeester is verantwoordelijk voor het huisverbod, gemandateerd in veel gevallen aan de Hulpofficier van Justitie.

¹²³ Inrichtingsplan Nationale politie, december 2012, versie 3.0, hoofdstuk 7, pagina 142.

¹²⁴ Zie noot 123.

Om deze taken uit te voeren zijn in het basisteam functies ingericht uit de domeinen Gebiedsgebonden Politie (GGP), Opsporing en Intake en Service.¹²⁵ Hiertoe horen ook de preventieve politiezorg, hulpverlenende taken en de noodhulp. In het GGP - domein heeft de wijkagent een sleutelfunctie. Het aantal wijkagenten per basisteam is gebaseerd op een gemiddelde norm van 1 op 5.000 inwoners per regionale eenheid.¹²⁶ Het feitelijke aantal wijkagenten per basisteam kan variëren, als gevolg van de mate waarin sprake is van probleemcumulatie. Landelijk kent de Nationale politie in ieder geval 3.411 Fte wijkagenten. Zij werken probleemgericht aan veiligheid ten behoeve van 'hun' wijk. Zij zijn daar zichtbaar aanwezig, onderhouden hun contacten met burgers en ketenpartners en volgen de ontwikkelingen in de wijk.

Vanuit de brede basispolitietaken werken uitvoerende politiemensen op basis van een generale taakstelling. Een medewerker kan worden belast met een of meerdere specifieke taakaccenten, bijvoorbeeld de aanpak van bepaalde doelgroepen als jeugd, veelplegers of de handhaving van milieuregelgeving. Het taakaccent dierenpolitie is in het basisteam georganiseerd.¹²⁷

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

Cultuur, gedrag & leiderschap

De focus en visie op hoe politiewerk in Nederland plaats moet vinden en welke kernwaarden en cultuur hierbij horen, zijn binnen de Nationale politie bij uitstek van toepassing op het functioneren van haar fundament, het robuuste basisteam. Dit team dient bij te dragen aan de basale veiligheid in wijken, dorpen en steden. Dit stelt eisen aan onder andere, de deskundigheid van de medewerkers, het operationele leiderschap van leidinggevendenden en de discretionaire ruimte van medewerkers. Dat geldt zowel voor het vereiste niveau van in – en externe samenwerking als de werkuitvoering.

Medewerkers en leidinggevendenden voelen zich als team verantwoordelijk voor hun bijdrage aan de veiligheid in de lokale omgeving. De focus ligt op het 'straatwerk' waarbij zij, zichtbaar en aanspreekbaar, aanwezig zijn voor burgers. Politied medewerkers in het basisteam, weten als geen ander, wat speelt in hun verzorgingsgebied. Zij betrekken burgers, belanghebbenden en ketenpartners actief bij de aanpak van de lokale veiligheidsproblemen.

Het basisteam stelt het lokale bevoegde gezag in staat haar gezag uit te oefenen. Er vindt participatie plaats bij het formuleren van lokale veiligheidsplannen en het team is aanspreekbaar op de resultaten van het geleverde werk. Intern staat samenwerking centraal; probleemgericht en multidisciplinair. Medewerkers van het basisteam horen een brede taakopvatting te hebben. Daarnaast wordt van hen verwacht dat zij, in staat zijn over de grenzen van hun eigen taken heen te kijken. Zij horen in te springen als de situatie of, vanuit het team, daarom wordt gevraagd. Medewerkers werken in teamverband, steunen elkaar in de uitoefening van hun vak en vangen elkaar op in moeilijke omstandigheden. Leiding en medewerkers zorgen voor een open, transparante en veilige werksfeer. Iedere medewerker is aanspreekbaar op zijn of haar bijdrage aan het collectieve teamresultaat en de keuzes die daarbij zijn of worden gemaakt.

¹²⁵ Matrix Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie, 2012.

¹²⁶ Als beschreven in artikel 38a, Politiewet 2012.

¹²⁷ Als beschreven in de motie van de Kamerleden Berndsen & Kuiken, Kamerstuk Tweede Kamer 29628, motie nummer 301.

Transitie naar robuuste basisteams

De inrichting van de basisteams is in het Inrichtingsplan NP nauwkeurig beschreven. Om het basisteam operationeel goed werkend te krijgen, is een ontwikkeltraject met een hoog niveau van medewerkerparticipatie noodzakelijk.

De feitelijke (personele) inrichting en samenstelling van de nieuwe basisteams kan pas starten, nadat de formele procedures als onderdeel van de personele reorganisatie zijn afgerond.^{128 129}

Tot die tijd, naar verwachting januari 2015, kan uitsluitend op basis van afspraken, samenwerking tussen de bestaande basisteams worden geïntensiveerd.

Van groot belang is de betrokkenheid van de omgeving bij de vorming van het basisteam.

Het gaat hierbij om het ontwikkelen en implementeren van de nieuwe werkwijze in het basisteam. Intensieve afstemming met het lokale gezag, ketenpartners en andere samenwerkingspartners is van belang. Voor de vorming van een robuust basisteam zal de inspanning lokaal verschillend zijn, om de samenwerking met de omgeving op het gewenste peil te krijgen. Het verschil in intensiteit zal afhangen van eventuele grens- en taakveranderingen binnen bestaande samenwerkingsverbanden.

De vorming van een robuust basisteam heeft gevolgen voor de bedrijfsvoering. Het werk dat ten behoeve van de bedrijfsvoering moet worden verricht, in het kader van de vorming van één korps, is direct van invloed op de vorming en het functioneren van het basisteam.

Door de grote hoeveelheid medewerkers waarvoor dit consequenties heeft, de logistieke consequenties van deze operatie en de verschillen in en tussen eenheden zal dit een, voor de bedrijfsvoering van de hele Nationale politie, in alle opzichten complex en omvangrijk proces betekenen. Denk aan huisvesting, creëren nieuwe werkplekken, herverdeling van materiaal en middelen, uitbreiding ICT voorzieningen, enzovoort. De verschillen in uitgangspunten van de oude regionale organisaties zullen, over het land bezien, leiden tot aanzienlijke differentiatie in de aanpak en planning van de implementatie, ook van de basisteams.

Bij de beschreven bedrijfsvoeringstaak gaat het om het beheer van de Nationale politie. Door centrale en gerichte sturing, zullen de noodzakelijke randvoorwaarden worden gecreëerd, waarin het lokale bevoegde gezag 'zijn werk kan blijven doen'.¹³⁰

Het beheer over de Nationale politie dat, gelet op de centrale onderzoeksvraag hier verder buiten beschouwing blijft, is in de nieuwe Politiewet volledig gecentraliseerd en als verantwoordelijkheid belegd bij de Minister. Hij zal als systeemverantwoordelijke voor dit beheer ervoor moeten zorgen dat, het bevoegd gezag een politieorganisatie aantreft, die is toegerust om de door het gezag geprioriteerde en opgedragen taken uit te voeren.

Met als realisatiedatum 1 januari 2015 worden, in het kader van de transitie naar Nationale politie, in de plannen voor de basisteams, zeer ambitieuze resultaatdoelstellingen geformuleerd.

Deze hebben onder andere betrekking op; de gereedheid van de basisteamorganisatie betreffende de operationele werkwijze, inzetbaarheid van het personeel, de inrichting en operationaliteit van de diverse uitvoerende processen. Hierbij moet gedacht worden aan; intake & service, afhandeling prioriteitsmeldingen en de opsporing. Gewerkt moet gaan worden op basis van een probleemgerichte / contextgedreven werkwijze, waarbij duidelijke werkprioritering plaatsvindt. De ambitie is om, begin 2015, over een actueel criminaliteits- en veiligheidsbeeld van het bewakingsgebied van het team te beschikken. Verder is het de bedoeling afspraken te maken met het lokale gezag over hun ondersteuning en bijdrage(n) aan uitvoering van de lokale veiligheidsplannen.

Het vorenstaande wordt, gelet op de vertraagde ontwikkelingen bij de vorming van de NP, hier niet uitgewerkt. Dat geldt om dezelfde reden voor de voor januari 2015 te behalen, aangepaste en (deels) gewijzigde concreet geformuleerde mijlpalen.¹³¹

¹²⁸ September 2014: de actuele stand van zaken is, dat de landelijk ingediende bedenkingen en bezwaren tegen de individuele en soms collectieve 'functie matching' op grond van het LFNP - traject grotendeels niet zijn gehonoreerd. Er lopen, veelal ondersteund door de vakbonden, een groot aantal beroepszaken bij rechtbanken in het hele land. Eind 2013 is er tussen de bij dit proces landelijk betrokken partijen desondanks overeenstemming bereikt over de start van het personele reorganisatietraject NP. Het LFNP traject zal, gelet de genoemde beroepsprocedures, een lange(re) doorloop kennen. De personele reorganisatie is al wel met de landelijke sollicitatieprocedure voor teamchefs gestart en heeft in haar recentelijk afgesloten eerste ronde, een groot aantal benoemingen opgeleverd.

¹²⁹ Onderdeel van de gemaakte afspraken is, het proces voor de medewerkers waarvoor weinig of niets verandert collectief uit te voeren. Daarmee wordt beoogd de noodzakelijke veranderingen in de organisatie en inrichting van de bedrijfsvoering van teams te bespoedigen. Er is daarvoor de zogenoemde 'van werk naar team - procedure' ontwikkeld. Hiermee wordt beoogd vooreerst voorlopig aan het (grootste deel) van het personeel duidelijkheid te geven over hun waarschijnlijke toekomstige werkplek.

¹³⁰ Inrichtingsplan Nationale politie, pagina's 67- 69, december 2012

¹³¹ Actualisatie Realisatieplan Nationale Politie, definitiever versie, Hoofdstuk 5.4.4., pag. 27, Den Haag, mei 2014

Lokale verankering

Door het dagelijks en frequent intensief uitwisselen van informatie wordt synergie en massa bereikt bij het aanpakken van (lokale) veiligheidsproblemen. De politie zal burgers, lokale bedrijven, instellingen en partners in de veiligheidsketen moeten uitdagen om hen te laten bijdragen aan het vergroten van de veiligheid. De politie toont inlevingsvermogen en is in staat van rol te wisselen.

De rollen die zij hierbij kan vervullen zijn die van initiator, regisseur, expert, adviseur en deelnemer.

Lokale veiligheidsproblemen worden slagvaardig, adequaat en integraal aangepakt.

Van de politie kunnen interventies op basis van lokaal maatwerk worden verwacht.

De te behalen maatschappelijk effecten horen hierbij centraal te staan.

Wijkagenten spelen een belangrijke rol, doordat zij problemen vaak als eerste onderkennen en in staat zijn te bepalen welke aanpak een afdoende oplossing voor bepaalde situatie(s) kan opleveren.

De politie zal burgerparticipatie sterk bevorderen. Burgers actief betrekken bij het verbeteren van politieprestaties is de uitdaging.

Burgers ook activeren mee te werken aan een veiligere samenleving in het bijzonder in hun eigen woon- en leefomgeving, daar is het om te doen. De meldingsbereidheid van burgers zal verder ook moeten toenemen.

De politie stimuleert burgerparticipatie door actief inzicht te geven in lokale veiligheidsvraagstukken, zelf optimaal bereikbaar te zijn en realistische verwachtingen te creëren over de opvolging van meldingen. De politie werkt zichtbaar aan het vergroten van het vertrouwen van burgers door actief informatie te verstrekken en herkenbare eenvoudige actieve en passieve mogelijkheden tot deelname aan samenwerking voor burgers aan te reiken.

6.2. Gezag en politie

'Wassenaar – notitie'

In aanloop naar de totstandkoming van het Inrichtingsplan Nationale politie zijn door de Minister strategische conferenties georganiseerd met regioburgemeesters en het college van Procureurs Generaal. Naar aanleiding hiervan is de zogenaamde 'Wassenaarnotitie' ontstaan.¹³²

Deze bevat een aantal strategische uitgangspunten voor het gezag en de gezagsverantwoordelijkheid over de politie. Uitvoerige behandeling van deze notitie en de betreffende uitgangspunten gaat buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Vanwege de voor dit onderzoek relevante relatie politie (basisteam) - lokaal bevoegd gezag, zijn de in deze notitie geformuleerde uitgangspunten, die met deze lokale verhoudingen samenhangen, hier genoemd. Het gaat om:

- Lokale inbedding van de politie die praktische sturing en democratische en staatsrechtelijke verantwoording afleggen aan het bevoegde gezag mogelijk blijft maken. Gezagsrelatie en politietoekening veranderen niet;
- De burgemeester en OvJ bepalen in de gezagsdriehoek, op basis van het door de gemeenteraad vastgestelde lokale integrale veiligheidsplan en de doelstellingen van het OM, de inzet en het beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie;
- Het gezag formuleert en stuurt op de uitvoering van concrete afspraken betreffende de van de politie verwachte en te leveren prestaties. Het gezag spreekt de politie aan en laat haar verantwoording afleggen;
- Gelet op de schaarse politiecapaciteit is bewustheid van het gezag, bij de articulatie van doelstellingen en resultaatverwachtingen, essentieel. De lokale politiechef heeft een bewakende en adviserende rol;
- Het robuuste basisteam moet, zo nodig ondersteund door districtelijke / regionale 'Flex- capaciteit,' lokale beleidskeuzes en opdrachten waar te maken. Bij meningsverschillen over die beleidskeuzes, heeft de regioburgemeester een bemiddelende rol.
- Regionaal politiecapaciteit (her-)verdelen is een bevoegdheid van alle burgemeesters in de eenheid. De regioburgemeester en de Hoofd - OvJ hebben gelet op het regionale beleidsplan een –beslissende- rol. Een bijstandsverzoek vanuit een eenheid wordt ingediend bij de korpschef met een eventuele beroepsmogelijkheid op de Minister.¹³³
- Lokale incidenten worden onder verantwoordelijkheid van het lokale gezag aangepakt. Het verstrekken van informatie aan de Minister over lokale incidenten met landelijke uitstraling, gebeurt via het lokale gezag;
- De positie van de gemeenteraad in relatie tot het integraal (lokaal) veiligheidsplan en de verantwoordingspositie van de burgemeester aan raad, worden uitgewerkt.

¹³² Notitie Tweede strategische 'Wassenaar – conferentie' Nationale politie, vastgesteld te Wassenaar op 21 november 2011;

¹³³ Deze handelwijze schrijft voor dat, op grond van artikel 56 Politiewet 2012, spoedeisende gevallen daargelaten, de regioburgemeester zijn zienswijze bij de korpschef op een dergelijk verzoek aanreikt.

Politie (baseteam) & lokaal bevoegd gezag

De politie bekleedt de zwaarmacht in de samenleving. Het is de instantie die namens de overheid, indien noodzakelijk, tijdens de uitvoering van haar taak, geweld mag gebruiken.^{134 135 136 137}

Het is van het grootste belang dat de politie zodanig is ingebed, dat democratische en staatsrechtelijke controle en verantwoording mogelijk blijft. De politie opereert bij de uitvoering van haar werkzaamheden in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag.

Sinds jaar en dag is deze cruciale ondergeschiktheid van de politie onomstreden en stevig in opvolgende wetten verankerd. Dat geldt ook voor de formuleringen in haar taakomschrijving en de bepalingen betreffende het uit te oefenen gezag.¹³⁸ De invoering, met de bekrachtiging van de nieuwe Politiewet 2012, van Nationale politie verandert daaraan niets.

De burgemeester blijft het bevoegde gezag en de aansturende autoriteit over de politie, bij de handhaving van de openbare orde en hulpverlening in zijn gemeente.

De officier van justitie heeft dezelfde bevoegdheden en verantwoordelijkheden, als het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en andere politietaken ten behoeve van justitie.

In de plannen betreffende de Nationale politie wordt het belang hiervan benadrukt met de woorden 'Niemand anders kan treden in het gezag van burgemeester en officier van justitie.

Het lokale gezag bepaalt wat de politie lokaal doet. Dat bepaalt de wet'.¹³⁹

De Minister zal via zijn beheersverantwoordelijkheden gezagsdragers in staat moeten stellen hun gezag uit te oefenen. Ofwel: 'de Minister bepaalt wat de politie kan, het gezag wat de politie doet'.¹⁴⁰

De inrichtingsplannen van de Nationale politie zijn erop gericht het bevoegd gezag in staat te stellen hun op de politie gerichte taak en rol, te laten invullen. In de uitwerking komt dit in nauwe afstemming met diezelfde politie, doorgaans met het lokale basisteam, tot stand.

Landelijk vindt politiek de lokale politie-inbedding van groot belang: 'de politie moet goed geworteld zijn in de plaatselijke gemeenschap en in staat zijn de lokaal gestelde prioriteiten uit te voeren'.¹⁴¹

Concreter vertaald naar de operatie geldt, dat (basis) politiewerk sterk lokaal verankerd is en dat lokale omstandigheden, aanleiding geven om te divergeren. Voor het gezag is het van belang dat ze ervan uit moeten gaan, dat de politie in haar werk kwaliteit levert en er het vertrouwen is, dat de politie het haar opgedragen werk, goed uitvoert.

De beleidsprioriteiten worden, zo wordt in de plannen gesteld, door de veelal in het hele land eensluidend spelende veiligheidsproblemen, voor een belangrijk deel bepaald.

Desondanks zal de Nationale politie ervoor moeten zorgen, dat er voor het lokale bevoegde gezag voldoende sturende capaciteitsruimte is en blijft. Lokaal moet het voor het gezag mogelijk blijven, in verscheidenheid, keuzes te maken en de politie op basis van lokale prioriteiten te laten opereren, als de omstandigheden daar aanleiding toe geven. Relevant is, dat de politie veiligheidsproblemen niet alleen oplost. Inspelen op de lokale werkwijze van veiligheidspartners is zeker aan de orde. Prioritering en lokale aanpak van veiligheidsproblemen en politiewerk, vloeit voort uit het veiligheidsbeleid en het integraal veiligheidsplan van de gemeente.

Lokale Gezag

Sterke verbondenheid met het lokale gezag zal voor het basisteam uitgangspunt van handelen moeten zijn.¹⁴² Lokale gezagsdragers zullen invulling moeten geven aan hun gezagsrelatie over de politie. Lokale inbedding van het bevoegde gezag is van belang. Dit heeft te maken met het zicht hebben op wat in de plaatselijke gemeenschap aan veiligheidsproblemen speelt en om voor de aanpak er van de juiste prioriteiten te stellen.

Om het bevoegde gezag beter te laten sturen op de uitvoering van taken en de capaciteitsinzet van de politie betreffende het lokale veiligheidsbeleid, zijn in de Politiewet 2012, naast de gezagsverhoudingen, een aantal andere waarborgen vastgelegd.

¹³⁴ Ontleend aan Politiewet 2012, geldend op 25-10-2013 geraadpleegd op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031788>.

¹³⁵ Zie noot 110.

¹³⁶ Met toepassing van relevante delen uit het boek: Politiewet 2012, van Mr. P.J.D.J. Muijen, Zutphen 2013.

¹³⁷ Met toepassing van relevante delen uit het boek Het Nationale politiekorps, van Prof. Dr. C. Fijnaut, Amsterdam 2012.

¹³⁸ Zoals verwoord in de betreffende artikelen van de Politiewet 1957, Politiewet 1993 en de Politiewet 2012.

¹³⁹ Notitie Tweede strategische 'Wassenaar – conferentie' Nationale politie, pagina 1, vastgesteld te Wassenaar op 21 november 2011.

¹⁴⁰ Zie noot 139.

¹⁴¹ Conform de motie - Van Raak / Hennis - Plasschaert, TK 30.880, nr. 37.

¹⁴² Deze paragraaf dient in het verlengde te worden gelezen van paragraaf 'de Wassenaar - notitie' op pagina 70 omdat daar een groot aantal zaken betreffende het lokale bevoegde gezag zijn genoemd en beschreven. Wat al is beschreven wordt hier omwille van de leesbaarheid niet herhaald.

Het gaat hierbij om:

- Dat de wet formeel één driehoeksoverleg kent: het overleg tussen burgemeester, OvJ en politie(team)chef.¹⁴³ Dit overleg wordt de 'gezagsdriehoek' genoemd. In de Politiewet 2012 is geregeld dat dit overleg op gemeentelijk (lokaal)niveau plaatsvindt, indien de burgemeester daarom verzoekt ('right to call').¹⁴⁴

De burgemeester kan vragen dit overleg bovenlokaal, met meer gemeentes in het bewakingsgebied van een basisteam, in te richten. Een combinatie van beiden is mogelijk. Ongeacht het niveau waarop het bevoegd gezag de keuze maakt om haar driehoeksoverleg te organiseren, sluit een vaste vertegenwoordiger van de politie, veelal de teamchef, hierbij aan.

De in de gezagsdriehoek gemaakte afspraken gaan over, de personele capaciteitsinzet, de taakuitvoering betreffende openbare orde en veiligheid, de aanpak van criminaliteit en andere justitiële taken en het te voeren lokaal beleid (Politiewet 2012, artikel 13 lid 1 en 2). Het gemeentelijk integraal veiligheidsplan is hiervoor de basis.¹⁴⁵

Het lokale bevoegde gezag gaat over de concrete inzet van capaciteit, waardoor de in een gemeente uit te voeren politiezorg beter afgestemd kan worden op de lokale wensen en behoeften.

Het gezag is direct betrokken bij het ontwikkelen van plannen en initiatieven voor de aanpak van openbare orde en veiligheidsproblemen. Gedacht kan worden aan criminaliteitsanalyses en veiligheids- of gebiedsscans.

De burgemeester heeft hiermee de mogelijkheid afspraken te maken over de bijdrage van de politie aan het integraal veiligheidsplan. De afspraken over de politie-inzet worden gemaakt tegen de achtergrond van de beschikbare capaciteit en prioriteiten in dat lokale veiligheidsplan.

Bepalend voor deze politie-inzet zijn de doelstellingen van het OM in verband met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en eventueel andere politieke justitietaken (Politiewet 2012, artikel 13 lid 2). Bij dit alles moet rekening worden gehouden met de door de Minister voor de regionale eenheid vastgestelde en te realiseren landelijke doelstellingen (Politiewet 2012, artikel 18). De teamchef verantwoordt zich bij zijn bevoegde gezag voor de uitvoering en resultaten van de aan het team opgedragen taken. Burgemeester en Officier van Justitie hebben binnen de politie één duidelijk aanspreekpunt. In principe is dat de teamchef die, om in deze relatie (samen) te werken, over een passend handelingsmandaat moet beschikken.

- De positie van de gemeenteraad is versterkt. Expliciet is namelijk vastgelegd, dat de burgemeester verantwoording verschuldigd is aan de raad over de uitoefening van zijn gezag op het gebied van openbare orde en hulpverlening over de politie (Politiewet 2012, artikel 15 lid 1).

Datzelfde geldt voor het jaarlijks inlichten van de raad over de werkzaamheden in zijn gemeentelijke regierol betreffende openbare orde en veiligheid. Hiermee wordt gesproken van een versteviging van de lokale democratische verantwoording over de politie door de burgemeester.

De gemeenteraad stelt het integrale lokale veiligheidsplan, basis voor de lokale aansturing van de politie, vast.¹⁴⁶ Wettelijk is bepaald dat, voorafgaand aan de vaststelling van het regionale beleidsplan, iedere burgemeester zijn gemeenteraad hoort over het ontwerp van dat regionale beleidsplan (Politiewet 2012, artikel 38b lid 2). Doel hiervan is, de lokale inbedding van de Nationale politie te benadrukken en te versterken. De wijze waarop dit plan tot stand komt, is niet wettelijk voorgeschreven. Hierdoor is en blijft lokale inbreng en maatwerk mogelijk.

- Wettelijk is geregeld dat, de aanwijzing van het lokale hoofd van een territoriaal onderdeel van een regionale politie-eenheid (team- of districtschef), plaatsvindt op basis van instemming van de burgemeester(s) en de officier van justitie. De korpschef kan, indien hij dit noodzakelijk acht en het in het belang is van de toepassing van zorgvuldigheid bij de uitvoering van (landelijk) personeelsbeleid, hiervan beargumenteerd afwijken (Politiewet 2012, artikel 46).

¹⁴³ Artikel 13 van de Politiewet 2012. Op niveau van de regionale eenheid is er het overleg tussen regioburgemeester, hoofdofficier van justitie en de politiechef van de regionale eenheid. Er kan op niveau van de politie-eenheid overleg plaatsvinden tussen burgemeesters, hoofdofficier en politiechef over de taakuitvoering (artikel 41 en 41a Politiewet 2012).

¹⁴⁴ Tweede Kamer der Staten – Generaal vergaderjaar 2011-2012, dossier nummer 30 880, kamerstuk 36.

¹⁴⁵ het integraal veiligheidsplan bedoeld in artikel 148a van de Gemeentewet.

¹⁴⁶ Zie noot 145.

6.3. Regionale eenheid Zeeland – West – Brabant

Dit onderzoek vindt plaats in opdracht van de Politiechef van de regionale eenheid ZWB.¹⁴⁷ Aansluitend bij de landelijke inrichtingsplannen voor de Nationale politie, wordt in deze paragraaf ingegaan op de uitwerking op het niveau van de eenheid, het district en het basisteam in deze eenheid. In deze beschrijving zijn uitsluitend die thema's opgenomen, voor zover ze met de organisatie en inrichting van het basisteam, de lokale verankering van de politie en de positie en verantwoordelijkheden van het lokale gezag in ZWB samenhangen. Ook hier geldt de opmerkingen, dat de ontwikkelingen bij de inrichting van deze eenheid tot in de maand oktober 2014 zijn meegenomen.

Met het landelijke ontwerpplan en de voorgeschreven structuur voor de regionale indeling als kader, is de kwartiermakers / beoogd politiechefs van de geografische eenheden de opdracht gegeven om: *'tot een verdeling van de beschikbare operationele sterkte voor de eigen regio tot op het niveau van teams te komen. Daarbij aan te geven hoeveel districten en basisteams zij in hun regio willen gaan vormen en wat de geografische grenzen daarvan zijn'* (IPZWB,2012:4).¹⁴⁸

Op de volgende pagina is, op een overzichtskaart weergegeven, welk geografisch deel van Nederland het werkgebied van de politie- eenheid ZWB beslaat.

Het totale bewakingsgebied van de regionale eenheid, onderverdeeld in vier politiedistricten en de geografische indeling van de werkgebieden van de 12 'robuuste' basisteams zijn afgebeeld.



Figuur 4: Geografische gebiedsindeling politie-eenheid ZWB ingedeeld naar districten(4) en basisteams(12).¹⁴⁹

Formatie & Inrichting

De voor de eenheid ZWB beschikbare operationele politiesterke(OS) bedraagt in *totaal 3367,5 Fte*. Aan deze eenheid is 75 Fte formatieplaatsen voor niet operationele sterkte (NOS) toebedeeld. Dit laatste betreft formatiecapaciteit voor onder andere de regionale staf, ondersteuning van districtscheffs en secretariële en administratieve ondersteuning in de basisteams.

In totaal kan de eenheid ZWB beschikken over 3367,5 Fte (OS) + 75 Fte(NOS) = 3442,5 Fte.¹⁵⁰

Bij het schrijven van het inrichtingsplan ZWB is uitgegaan van de formatie (en bezetting) zoals deze voor het jaar 2015 aan de eenheid is toegekend. Ten opzichte van de huidige sterkte, medio 2014, neemt de operationele sterkte van deze eenheid met 80,5 Fte toe tot, de genoemde 3367,5 Fte.

¹⁴⁷ Ontleend aan het Inrichtingsplan regionale eenheid ZWB van 04-04-2012, het Deel- realisatieplan politie ZWB, van 25 maart 2013, het Globaal werkingsplan politie-eenheid ZWB, van 10 april 2013 en het (concept) beeldendocument werking basisteams van 16 juli 2014.

¹⁴⁸ IPZWB = Inrichtingsplan Politie ZWB.

¹⁴⁹ Zie noot 148.

¹⁵⁰ Dit is inclusief aspiranten (politiemensen in opleiding) Deze worden als volledige Fte in de OS meegeteld. In de praktijk zijn zij gemiddeld ongeveer 35% van hun tijd inzetbaar in de praktijk. De formatie voor operationele sterkte bestaat uit opgeleid politie personeel én aspiranten. In 2015 zijn binnen de operationele sterkte van ZWB 438 aspiranten opgenomen (13 % van de totale operationele sterkte). Toedeling naar onderdelen betekent: 80% in de basisteams, 15% in de opsporing en 5% overige onderdelen. Feitelijk betekent dit in 2015 dat 20%, of 351 Fte van de operationele sterkte van de basisteams uit studenten/aspiranten bestaat, die voor 35% in staat moeten worden geacht inzetbaar te zijn voor het operationele proces.

De beschikbare sterkte van de 12 'robuuste' basisteams zal ten opzichte van de huidige situatie met 112 Fte toenemen tot 1776Fte. De districtelijke 'Flex – teams'(4 x 20 Fte), het team hondengeleiders (36 Fte) en het haventeam Moerdijk (9 Fte) worden ook tot deze capaciteit gerekend.

De personele sterkte van de regionale en districtelijke opsporing stijgt met 93 Fte naar 897 Fte. Deze uitbreiding van formatiecapaciteit om extra operationele ambities waar te maken, is het gevolg van een toename van de formatie voor de operationele sterkte vanuit het land. In ZWB vindt schaalvergroting plaats (minder districten en basisteams) en wordt de formatie voor ondersteunende overhead en staf teruggedrongen. De organisatiestructuur van de regionale eenheid wordt ingericht in overeenstemming met het, in de landelijke plannen voorgeschreven, model.

In een overzicht ziet dat voor ZWB als volgt uit:

Formatie indeling Regionale Eenheid Zeeland – West Brabant	Operationele Sterkte	Niet Operationele Sterkte
Leiding Politie - Eenheid	4 Fte	-
Eenheidsstaf	27 Fte	49 Fte
4 geografische Districten (Zeeland, De Markiezaten, De Baronie en Hart van Brabant) samen verdeeld in: (12 Basisteams, 4 afdelingen Districtelijke Opsporing, 4 Districtelijke Flex - teams en politiepersoneel 4 Veiligheidshuizen)	2108 Fte (waarvan 397,5 Fte wijkagenten)	16 Fte
Regionaal Operationeel Centrum (DROC) o.a. meldkamer	72 Fte	1 Fte
Dienst Regionale Recherche (DRR)	498,5 Fte	1 Fte
Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO)	238 Fte	6 Fte
Dienst Regionale Operationele Samenwerking (DROS)	420 Fte	2 Fte
Totale formatie Eenheid ZWB 3442,5 Fte =	3367,5 Fte	+ 75 Fte

Tabel 1: Formatieoverzicht politie – eenheid Zeeland – West Brabant 2015

De nationale uitgangspunten van het inrichtingskader voor de formatie van de basisteams geven een te realiseren sterkte van tussen de 60 en 200 Fte's aan. In ZWB is omwille van de te bereiken robuustheid, flexibiliteit en slagkracht van deze teams besloten, de minimale sterkte per team van 100 Fte vast te stellen. De 12 teams in ZWB worden qua omvang en samenstelling toegerust om zelfstandig de brede generale taakstelling, zoals het landelijk inrichtingsplan dit beschrijft, uit te voeren. De sterkte van de teams zal in ZWB feitelijk variëren tussen de 102 en 178 Fte's.

Voor de bepaling van het aantal wijkagenten geldt landelijk als norm, dat op het niveau van de regionale eenheid gemiddeld 1 wijkagent op 5000 inwoners aanwezig moet zijn.¹⁵¹ Dit leidt voor ZWB – op basis van bestuurlijke afstemming - tot de doelstelling om, eenheidsbreed 297,5 Fte wijkagenten aan te stellen. De feitelijke geografische invulling van de wijkagentenfunctie vindt plaats op basis van omgevingsproblematiek. De verhouding waarmee de norm wordt toegepast, kan hierdoor in de eenheid variëren.

Dienstverleningsconcept

Burgers in Nederland hebben recht op goede, eenduidige dienstverlening door de politie. Belangrijk hierbij zijn: herkenbaarheid, voorspelbaarheid, betrouwbaarheid en kwaliteit. Politieprocessen worden zo veel mogelijk gestandaardiseerd. Waar mogelijk wordt de dienstverlening vanuit efficiencyoverwegingen geconcentreerd met als doel, de kwaliteit te vergroten. Maatwerk blijft mogelijk. Uitgangspunt is directe en kwalitatief goede hulp van de politie. De burger bepaalt zelf op welke wijze hij als melder, aangever, getuige of slachtoffer contact met de politie wil opnemen. De intakefunctie speelt hierbij een belangrijke rol. Het burgercontact kan op basis van het zogenaamde 'Multi – channel concept'(contactmogelijkheden) plaatsvinden. De tevredenheid van burgers over het klantcontact wordt gemeten.

De ernst en specifieke context van een feit bepalen de wijze waarop het contact met de politie, door deze, wordt aangeboden. Burgers worden hiertoe meerdere mogelijkheden geboden. Het politiecontact kan plaatsvinden via internet, internet met web-cam, telefonisch, 3D – teleservice, thuis bij burger of op locatie. Maar op 'gewoon' door het contact met burgers op straat, op afspraak of door binnen te lopen tijdens de openstelling op een politiebureau of (politie-)steunpunt.

¹⁵¹ Het totale inwoneraantal van de 39 gemeenten in het bewakingsgebied van de politie-eenheid ZWB bedroeg medio 2012 circa 1.490.000 inwoners (Bron: CBS,2012).

District

Bij de geografische indeling van districten en basisteams in ZWB zijn de landelijke kaders het uitgangspunt. Rekening is gehouden met de vereisten van, robuustheid, flexibiliteit, slagkracht van ieder afzonderlijk district, team en de paraatheid van de regionale eenheid als geheel.

Er is bij de geografische indeling van districten en teams een keuze gemaakt om een zo evenwichtig mogelijke verdeling, op basis van de omvang van het bewakingsgebied, het aantal inwoners, de verwachte werklast en de toe te delen politiecapaciteit, te maken. Landelijke uitgangspunten zijn verder, dat de politie werkt vanuit lokale verankering van de politiefunctie en rekening houdt met bestuurlijke en sociaal maatschappelijke verbanden. Dat geldt ook voor de te realiseren slagkracht in de opsporing en de (lokale- en bovenlokale) initiatieven met betrekking tot de integrale aanpak van veiligheidsproblemen. De politie-eenheid ZWB is ingedeeld in vier districten. Deze sluiten aan bij de vier herkenbare bestuurlijke gebieden, Zeeland en de drie stedelijke agglomeraties in Midden en West Brabant: Roosendaal / Bergen op Zoom, Breda en omgeving en Tilburg en omgeving.

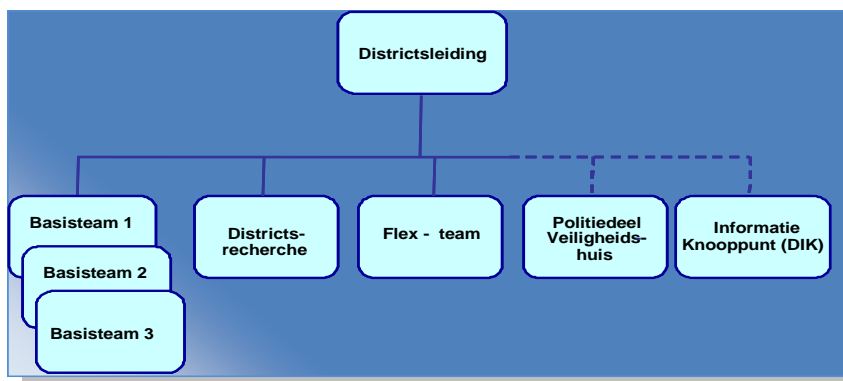
Deze districten voldoen, met één uitzondering, aan de vereisten van het landelijke ontwerp.¹⁵²

Politiële aansturing

De vier geografische districten in ZWB, worden ieder aangestuurd door een districtsleiding.

Ze zijn identiek ingericht met, basisteams, een districtsrecherche, een 'Flex – team', de politiemedewerkers in het veiligheidshuis en een districtelijk informatieknooppunt.

In een overzicht ziet dat er als volgt uit:



Figuur 5: Structuur indeling districten politie-eenheid ZWB.¹⁵³

De districtsleiding is eindverantwoordelijk voor het functioneren van het gehele district. Zij is verantwoordelijk voor het capaciteitsmanagement. In samenspraak met de leiding van de Regionale informatieafdeling, heeft de districtsleiding de zorg voor de adequate inzet van de gedeconcentreerde medewerkers van het informatieknooppunt en daarmee, voor de informatievoorziening in het district.

Het districtsmanagementteam bestaat uit de districtschef, plaatsvervangend districtschef, de teamchefs van de basisteams en de teamchef districtsrecherche.

De districtschef heeft de algemene eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van het hele district. De plaatsvervangend districtschef is verantwoordelijk voor het functioneren van het Flex - team en de politiemedewerkers in het veiligheidshuis. Hij heeft een coördinerende verantwoordelijkheid voor de districtelijke aanpak van doelgroepen zoals jeugd en veelplegers, de voorbereiding van evenementen, het districtelijk capaciteitsmanagement en het slachtofferloket¹⁵⁴

¹⁵² Bij de indeling van de politie - eenheid ZWB is het bij de keuze voor een inrichting op basis van vier districten onvermijdelijk gebleken, dat er één district ontstaat met een formatieomvang lager dan de in de landelijke kaders gehanteerde 500 Fte. Bij de vorming een van de districten, de Markiezaten, (Bergen op Zoom / Roosendaal) is de ondergrens van 400 Fte aangehouden. Voor de vorming van dit district is de gemeente Tholen, (provincie Zeeland) toegevoegd. Hiermee wordt afgeweken van het uitgangspunt, dat districten dienen te liggen in één Veiligheidsregio. Dit is door de Minister, bij de instemming met het Inrichtingsplan ZWB, in december 2012 gefiatteerd.

¹⁵³ IPZWB: Inrichtingsplan Politie ZWB, 2012

¹⁵⁴ Slachtofferloket = samenwerkingsverband OM, Slachtofferhulp Nederland en de politie betreffende advisering / ondersteuning slachtoffers van misdrijven.

Bestuurlijke aansturing

Het district vormt binnen het 'Governance'-model voor de eenheid ZWB, het afstemmingsniveau waar de prioritering en planning van de werkinzet van de politie, het beste kan plaatsvinden.¹⁵⁵

Op dit niveau kunnen capaciteitsvragen het meest efficiënt en flexibel worden afgewogen en beantwoord en heeft multi-inzetbaarheid de meeste kans van slagen. Op districtsniveau vindt ook de afstemming over, de inzet van het Flex - team, de districtsrecherche en het indienen van eventuele verzoeken voor regionale ondersteuning plaats.

In het overleg tussen regioburgemeester, politiebefevelvoerder en hoofdofficier van justitie, wordt beleidsmatig zoveel mogelijk ruimte creëert om, op het schaalniveau van het district tot prioriteitsstelling en (aanvullende) capaciteitsplanning te komen.

Uiteindelijk gaan de burgemeesters in het district, de gebiedsofficier van justitie en de districtchef hier over. Om deze bestuurlijke aansturing op districtsniveau gestalte te geven, wordt een districtelijk afstemmingsoverleg gevormd.¹⁵⁶

Aan dit overleg nemen alle burgemeesters in het district, de gebiedsofficier van justitie en de districtschef deel. In dit overleg zijn in ieder geval de vijf in het regionaal veiligheidsplan geprioriteerde veiligheidsthema's, een permanent onderwerp van gesprek.¹⁵⁷

Vanuit een goede informatiepositie worden hier ook de specifieke integrale districtelijke veiligheidsthema's besproken, geprioriteerd en contextgebonden aangepakt.

Basisteam

Gebiedsgebonden politie

De teamchef is voor alle betrokken burgemeesters in het werkgebied van het basisteam de eerst aanspreekbare functionaris.¹⁵⁸ In het team krijgt – lokaal verankerd – de gebiedsgebonden politietaken gestalte. Het landelijke programma 'Ontwikkeling gebiedsgebonden politie' is hierbij leidend.¹⁵⁹

In de basisteams van de eenheid ZWB wordt de politie - inzet op drie niveaus georganiseerd:

Niveau 1: permanente inzet: Omvang en samenstelling van het basisteam staan garant voor de dagelijks benodigde operationele slagkracht. Een gegarandeerde basisbeschikbaarheid en aanspreekbaarheid, zoals bij noodhulpincidenten en daarmee stabiliteit, als het gaat om de taakuitvoering, is daarmee gewaarborgd;

Niveau 2: gelabelde inzet: Capaciteit is gelabeld aan te verwachten gebeurtenissen, zoals (grote) evenementen, horecatoezicht in de weekenden of voetbalwedstrijden. De omvang van de inzet is situationeel bepaald op basis van een risico-inschatting;

Niveau 3: probleemgestuurde inzet. De (probleemoplossende) politie-inzet is gericht op specifieke fenomenen of problemen, zoals hennep of jeugdoverlast. Dit gebeurt veelal vanuit een integrale aanpak, afgebakende verantwoordelijkheden en geregisseerde taakverdeling tussen partners.

De generale taakstelling geldt als basis voor de uitvoering van het gebiedsgebonden basispolitiewerk. Verder is er sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het uiteindelijke teamresultaat. De leidende sturingsconditie is de Informatie Gestuurde (IGP) werkmethode.¹⁶⁰

Alleen als een specialisme onvermijdelijk en noodzakelijk is, worden daarvoor fulltime medewerkers ingezet. In het basisteam zijn dit, wijkagenten, jeugdagenten, medewerkers dierenpolitie en enkele rechercheurs voor de coördinatie en aansturing van de opsporingsfunctie.

Vanuit de uitvoering van de generale taakstelling worden de opgedragen kerntaken in samenhang uitgevoerd. Zo verricht het team toezicht- en handhavingstaken bij evenementen, voetbal, horeca en recreatie. Het team voert zelf(standig) de spoedeisende prioriteitsmeldingen) en (overige) meldingen uit, die om een spoedige politie-inzet vragen.

¹⁵⁵ De notitie: 'Governance'-model' inrichting Eenheid ZWB van juni 2011, door Hans Vissers toen Korpschef politieregio Midden en West Brabant en beoogd politiebefevelvoerder politie-eenheid ZWB, nu politiebefevelvoerder van deze eenheid.

¹⁵⁶ Het districtelijk afstemmingsoverleg vindt geen wettelijke basis in de Politiewet. In de eenheid ZWB wordt het districtsniveau gebruikt voor afstemming over zaken betreffende integrale veiligheid die het district aangaan en om de samenhang tussen de lokale, integrale veiligheidsplannen en de uitvoering daarvan, te bevorderen. De burgemeester van veelal van de grootste gemeente is voorzitter van dit overleg. Verder is hij ook lid, namens het district, van het dagelijks bestuur van het Veiligheidscollege. De regioburgemeester (al voorzitter district), de 3 burgemeesters van de 3 andere districten, de hoofdofficier van justitie, met de politiebefevelvoerder als adviseur, vormen dit DB. Samen vormen deze 4 burgemeesters ook de 'linking pin' tussen de politie-eenheid en hun collega's in gemeenten/districten.

¹⁵⁷ In het regionale integrale veiligheidsplan ZWB 2013-2014 betreft dit de thema's: woninginbraken, overvallen en straatroof(WOS), geweldsdelicten, criminele jeugdgroepen, georganiseerde criminaliteit en veiligheidsbeleving van burgers, Tilburg, 2012.

¹⁵⁸ Paragraaf gebaseerd op: Concept beeldendocument werking basisteam, door Drs. C. van der Heijden Nationale politie, politie eenheid Zeeland West Brabant, Eenheidsstaf, Tilburg 16-07-2014

¹⁵⁹ Dit landelijk programma is in ZWB in juni 2011 vertaald in een gezamenlijke 'Strategie Gebiedsgebonden Politie'.

¹⁶⁰ 'Informatiegestuurde Politie', Onderzoeksrapport Inspectie Openbare Orde en Veiligheid over de mate waarin het concept van Informatiegestuurde politie in de korpsen wordt gebruikt. Ministerie van Veiligheid en Justitie 4 mei 2009 geraadpleegd www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/05/04/informatiegestuurde-politie, op 27 oktober 2013.

De coördinerende aansturing van deze meldingen ligt bij de het politiedeel van de gemeenschappelijke meldkamer.

Er is sprake van een geïntegreerde uitvoering van de 'noodhulp'- taak binnen het brede pakket van veiligheidsproblemen waaraan de politie in een teamgebied aandacht moet besteden.

Het team voert, als onderdeel van haar taak, de intake – functie uit(opnemen en verwerken van aangiften en meldingen). Alle operationele medewerkers zijn in staat, als de situatie daar tijdens een burgercontact aanleiding toe geeft, een aangifte op te nemen. In het team zijn, onder andere voor dit werk, drie of vier formatieplaatsen voor ondersteunende intakemedewerkers beschikbaar.

Het gaat in de taakuitvoering om, de afdoening van andere als prioriteitsmeldingen en assistentieverzoeken, de aanpak van (huiselijk) geweld, slachtofferzorg, het verkeerstoezicht, het vreemdelingentoezicht, de milieuhandhaving, de uitvoering executietaken en korpscheftaken.^{161 162} Opsporing en daarmee de incident- en probleemgerichte aanpak van veel voorkomende criminaliteit, is een taak van het basisteam. Een basisteam beschikt over beperkte, op coördinatie en kwaliteitsbewaking gerichte, opsporingscapaciteit.

Districtsrecherche

De districtsrecherche ondersteunt het basisteam in geval van hardnekkige, structurele veel voorkomende en ernstigere vormen van criminaliteit. In het bijzonder wanneer deze door de aard, complexiteit, vereiste specialistische deskundigheid of duur van het onderzoek, de capacitaire mogelijkheden van het basisteam overstijgen.

De districtsrecherche is onder andere belast met de aanpak en afhandeling van zogenaamde 'high impact crimes'(HIC) zoals overvallen, straatroven, woninginbraken. De districtsrecherche levert ondersteuning aan de basisteams ten behoeve van de probleemgerichte aanpak van veel voorkomende criminaliteit en zorgt voor de bemensing van de Teams Grootschalige Onderzoeken (TGO's). Sturing en prioritering van zaken vindt plaats door de districtelijke stuurploeg.

Flexibel team (Flex - team)

Elk district beschikt over een Flex - team van 20 Fte, dat probleemgericht en informatie - gestuurd kan worden ingezet ter ondersteuning van het basisteam. Aansturing vindt plaats door de plaatsvervangend districtchef. De prioritering van werkzaamheden wordt bepaald door de districtsleiding in samenspraak met de teamchefs.

Veiligheidshuis

De inrichting en werking van het veiligheidshuis is primair een bestuurlijke verantwoordelijkheid. In de eenheid ZWB zijn er vier veiligheidshuizen: Vlissingen, Bergen op Zoom, Breda en Tilburg. Tot de taakstelling van het veiligheidshuis behoort, naast een persoons- en gezinsgebonden benadering, ook de groeps- en gebiedsgerichte aanpak. De interventies zijn (wanneer nodig) gebaseerd op een combinatie van strafrecht, zorg, toezicht en bestuursrechtelijke handhaving. In de veiligheidshuizen is, door de inbreng van de gezamenlijke partners, sprake van een brede ketenbenadering, die uitgaat van proactie, preventie, reactie en curatief en waarbij voor de politie het accent ligt op signaleren en adviseren. Voor zover het de participatie van de politie in het veiligheidshuis betreft, vindt dit in nauw overleg en in afstemming en samenwerking met de basisteams plaats.

De plannen van de Nationale politie voor zover deze de organisatie, inrichting en sturing van de politie in het bijzonder de basisteams betreft, zijn in dit hoofdstuk beschreven.

De wijze waarop deze plannen voor de politie-eenheid ZWB naar de realisatiefase, zijn 'vertaald' en uitgewerkt, blijft hier achterwege.¹⁶³ Dit maakt, in meer algemene zin, voor zover er in deze fase van de organisatie en inrichting van het 'robuuste' basisteam, al van realisatie gesproken kan worden, deel uit van het volgende hoofdstuk waarin de empirische onderzoeksbevindingen worden uitgewerkt.

¹⁶¹ Executietaken: heeft o.a. betrekking op taken ten behoeve van justitie zoals, uitreiken dagvaardingen, uitvoeren strafvonnissen (o.a. innen geldboetes of aanhouden personen voor executie vonnis, uitreiken beschikkingen, innen van overige boetes enzovoort.

¹⁶² Korpscheftaken = taken en bevoegdheden, die bij of krachtens de Flora- en Faunawet, de Wet Wapens en munitie, de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en de Wet explosieven voor civiel gebruik, aan de korpschef en door deze, in mandaat aan de politiechef, zijn opgedragen, evenals het toezicht op de naleving van deze bepalingen.

¹⁶³ Concept versie Beeldend werkingsdocument district- en basisteam ZWB, een illustratieve uitwerking voor de eenheid ZWB, door Drs. Kees v.d.Heijden, Tilburg versie 16-7-2014.

7. Empirische Bevindingen

7.1. Algemeen

In dit hoofdstuk wordt een 'ex ante' beeld geschetst van de plannen, beelden, verwachtingen ten aanzien van de organisatie, inrichting en sturing voor het 'robuuste' politiebasissteam. Deze teams, zijn buiten de zogenoemde 'proeftuinen', nog niet operationeel. In een groot aantal regionale eenheden wordt de basispolitiezorg vanuit de 'oude' (regionale) werkstructuur naar de nieuwe situatie omgebouwd. Waar al sprake is van een veranderde werkwijze, gebeurt dit informeel en met vrijwillige medewerking van de medewerkers. Formeel is het organisatorische en personele reorganisatie sterk vertraagd. Naar verwachting zal dit proces nog geruime tijd gaan duren.^{164 165}

Dit hoofdstuk beschrijft op een 'vierledige' wijze de verzamelde empirische kennis en informatie in het kader van dit onderzoek. Als eerste is aandacht voor de relatie tussen het robuuste basisteam en het lokale bevoegde gezag. De nadruk ligt op de lokale organisatie en (deels) al feitelijke toepassing van deze gezagsrelatie. Daarna volgt een schets van de organisatie, inrichting en werkwijze van het basisteam zoals deze voor de eenheid ZWB is beschreven. Als derde onderdeel volgen de empirische beelden, verwachtingen, ideeën zoals deze uit de interviews met de referenten naar voren zijn gekomen. Tot slot zijn de empirische bevindingen uitgewerkt, zoals deze tijdens het veldonderzoek in de basisteams Roermond (Limburg) en Hoeksche Waard (Rotterdam) zijn verzameld.

Voor wat de uitwerking van de vier empirische thema's betreft, is er voor gekozen, deze (vooral in hoofdstuk 7.4 (Beelden en Verwachtingen) en 7.5 (Beelden en ervaringen proeftuinbasisteams) te 'rubriceren'. In deze paragrafen zijn met 'sub - titels' de afzonderlijke condities, variabelen of uitwerkingen beschreven. Als 'kapstok' is hiervoor de indeling van de condities, zoals deze in het Theoretisch kader, weergegeven in het Onderzoeksmodel (hoofdstuk, 5.8), toegepast.

7.2. Bevoegd Gezag

Lokaal gezag / driehoek / overleg

Sturing op de operationele prioritering en aanpak van veiligheidsproblemen vindt in de teamdriehoek plaats. Aan dit overleg nemen alle burgemeesters van de gemeenten in het teamgebied, de gebieds – OvJ samen met de teamchef deel. Dit overleg vindt, volgens de plannen, tien keer per jaar plaats. Tot nu toe blijkt deze frequentie niet in alle teams te worden gehaald. Als belangrijkste oorzaak wordt de inhoudelijke agendavorming genoemd. Het bepalen van de gespreksonderwerpen voor de teamdriehoek respectievelijk het districtelijk afstemmingsoverleg, blijkt regelmatig een dilemma.

Bij een ernstige zaak of lokaal openbare orde incident kan de burgemeester zich beroepen op het zogenoemde 'right to call'. De lokale gezagsdriehoek, bestaande uit de burgemeester, de gebieds – OvJ en de teamchef, komen dan bij elkaar.

Periodiek, een of twee wekelijks, is er operationeel overleg tussen de burgemeester en zijn teamchef. Deze gesprekken gaan over operationele en lokale beleidsmatige veiligheidszaken. Voor de politie het moment de burgemeester, ook schriftelijk, te informeren over de openbare orde en veiligheidssituatie in zijn gemeente. De teamchef is het directe aanspreekpunt voor de burgemeester. In Breda en Tilburg vindt dit overleg als een lokaal driehoeksoverleg tussen burgemeester, gebieds - OvJ en districtschef plaats. Soms sluiten daar een of meer teamchefs bij aan. De frequentie van dit overleg is wisselend.

¹⁶⁴ Op 13 december 2013 zijn definitieve afspraken tussen Minister, Korpsleiding, Centrale Ondernemingsraad en Politievakbonden over de personele reorganisatie gemaakt. Gekozen is voor een twee fasen benadering. De eerste betreft de vacaturevervulling voor leidinggevenden. Daarna worden alle medewerkers vanuit hun huidige werk naar de werkomgeving (het team / of organisatieonderdeel) in de nieuwe Nationale politieorganisatie overgeheveld of via PAC procedure geplaatst. Fase 2, vanaf medio 2015 kenmerkt zich door het aanbrengen van correcties op ontstane onder- en over bezettingen. Het gevolg van fase 1 en moet vervolgens gaan overeenstemmen met de formele formatie (eenheden, districten, functionele onderdelen en teams) Er is een garantie van werkzekerheid / baanbehoud afgegeven. Een Landelijk Sociaal Statuut en het Besluit Arbeidsvoorwaarden en Rechtspositie politie zijn van toepassing.

¹⁶⁵ Hiertoe werd geraadpleegd: <http://www.acp.nl/actueel/actualiteit/nieuws/nieuwsbericht/archive/2013/12/article/hoofdlijnen-afspraken-aanpak-reorganisatie-update-13045.html>.

Operationele gezagssturing

Burgemeester en Officier van Justitie kiezen er bij opsporingsgerelateerde zaken voor, deze niet in de teamdriehoek, maar in een integrale stuurploeg, te bespreken en prioriteren. Deelnemers aan dat overleg zijn, de gebieds - OvJ, (ambtelijke) vertegenwoordigers namens het bestuur en politiemensen van de basisteams en de districtelijke opsporing. In dit overleg wordt een overzicht bijgehouden van de werkvoorraad aan rechercheonderzoeken bij de politie en het OM. Door onderzoekscapaciteit aan zaken toe te delen stuurt de stuurploeg op de aard en omvang van het onderhanden opsporingswerk. Betreft het een zaak die tot de categorie 'veelvoorkomende criminaliteit' behoort, krijgt het team deze voor onderzoek en afhandeling toegewezen. Dit overleg over prioriteren en sturen van zaken vindt op districts - en regionaal - en niet op basisteamniveau plaats. Het keuzeproces spitst zich overwegend toe op de thema's die in de gemeentelijke plannen worden genoemd, maar primair zijn afgeleid van landelijke en regionale beleidsprioriteiten.¹⁶⁶

De teamdriehoek hoort formeel te bepalen en prioriteren welke soort zaken in de integrale stuurploeg worden behandeld en welke in de 'klassieke', op opsporingszaken gerichte, stuurploeg van OM en politie. De praktijk is dat deze splitsing nauwelijks wordt gemaakt.

Beleidsinstrumenten & teamplan

Leidend en richtinggevend voor dit keuzeproces en de zaakssturing moeten het gemeentelijk (meerjarig) veiligheidsbeleid en – jaarlijkse integrale veiligheidsplan zijn. Alle gemeenten in ZWB beschikken over een veiligheidsbeleid, voor het veiligheidsplan geldt dit niet overal. Tijdens het keuzeproces in de stuurploeg vindt nog lang niet altijd een bewuste en duidelijke koppeling met deze gemeentelijke beleidsinstrumenten plaats. Het gemeentelijk integraal veiligheidsplan is ook de basis voor de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid en het operationele basisteamplan. Regionale veiligheidsthema's en de landelijk vastgestelde prioriteiten zijn eveneens input voor het teamplan.

Om de administratieve werklast terug te dringen, wil de politie één plan per teamgebied en niet voor iedere afzonderlijke gemeente maken. Verder zal elke gemeenteraad zich in de in het teamplan gestelde prioriteiten voor de lokale situatie moeten herkennen. Het 'meenemen' van de lokale politiek bij de samenstelling, uitvoering en bespreking van de tussentijdse voortgang van het teamplan is een belangrijke taak voor de burgemeester en de teamchef. De teamplannen zijn nog in ontwikkeling.

Districtelijk afstemming

In de vier districten van de eenheid ZWB vindt gemiddeld vier keer per jaar overleg tussen alle burgemeesters in het district, de gebieds - OvJ en de districtschef plaats. Een districtelijk driehoeksoverleg kent de Politiewet 2012 niet. Dit districtelijke overleg moet beschouwd worden als afstemmend overleg voor, het lokale niveau overstijgende zaken. Prioritering en capaciteitsplanning op de werkinzet kunnen daar ook onderwerp van gesprek zijn. Afwegingen over capaciteitsinzet door het Flex - team, de districtelijke opsporing of het aanvragen van regionale ondersteuning, worden op districtsniveau gemaakt. Voor wat de districtelijke Flex – teams betreft, is het nog niet zover. Dit onderdeel maakt deel uit van de personele reorganisatie en moet nog worden samengesteld. Bestuurlijke afstemming over de spreiding van evenementen is een districtelijke aangelegenheid. Feitelijk is hiervan, tijdens districtelijke afstemmingen tot dusver, eigenlijk nauwelijks sprake. Intergemeentelijke afstemming, sturing en onderlinge verantwoording betreffende de in te zetten of ingezette (politie) capaciteit is, in algemene zin, dus nog een nadrukkelijk thema.

7.3. 'Robuust' basisteam Zeeland – West – Brabant

Aangezien in de praktijk nog wordt gewerkt aan de vormgeving en inrichting van het 'robuuste' basisteam, kan daarover vanuit de empirie weinig worden gezegd. Op basis van de inrichtingskaders is landelijk het realisatieplan Nationale politie ten behoeve van de organisatie en inrichting van het basisteam ontwikkeld.^{167 168 169} Voor de eenheid ZWB is dit in een deelplan verder uitgewerkt.¹⁷⁰ De voor dit onderzoek meest relevante essenties van deze 'vertaalslag' worden hier geschetst.

¹⁶⁶ Zo liggen er belangrijke accenten bij de aanpak van WOS (woninginbraken, overvallen en straatroven) en HIC (zoals geweld, zeden, mensenhandel etc.) zaken en een aantal themagebonden onderwerpen zoals ondermijning, jeugd en drugsoverlast.

¹⁶⁷ Realisatieplan Nationale Politie versie 3.0 vastgesteld door de Minister V & J., Den Haag, december 2012

¹⁶⁸ Het Werkingsdocument OPCO, OvD - P en HOVD, 13-12-2013, versie 1.3. van de hand van een vanuit diverse interne disciplines samengestelde projectgroep in de eenheid ZWB.

¹⁶⁹ 'Beeldend werkingsdocument district en basisteam', diverse bijgewerkte versies tot 16-07-2014, kenmerk KvdH 16-07-2014, Eenheid ZWB, door: drs. C.J.M. (Kees) van der Heijden, beleidsadviseur / Projectsecretaris, Tilburg, 16 juli 2014

¹⁷⁰ Deel- Realisatieplan *Dienstverlening vanuit vakmanschap*, Nationale Politie Eenheid ZWB, Tilburg 25 maart 2013

Organisatie / Structuur

De eenheid ZWB bestaat uit 4 districten die zijn onderverdeeld in 12 geografische basisteams. Voor wat betreft de omvang en samenstelling is een team toegerust om zelfstandig de toebedeelde generale politietaak uit te voeren. Als eerste gaat het om de 24uurs beschikbaarheid en aanspreekbaarheid voor burgers in het geografisch ingedeelde bewakingsgebied. De Eenheid ZWB is verdeeld in 12 geografische basisteams. Qua formatie zal de sterkte van de teams in ZWB variëren tussen 102 en 178 Fte.

Autonomie / Professionele ruimte

Het basisteam staat onder de tactische leiding van een teamchef(C). Hij is verantwoordelijk voor het eindresultaat en het organisatierendement van het team. Van hem wordt visie op de operationele teamactiviteiten verwacht. Hij moet een doelgerichte en doelmatige bijdrage aan de organisatie en legitimering van de politie in de lokale omgeving leveren. Hij maakt deel uit van de operationele leidinggevende lijn, politiechef - districtchef – teamchef binnen de eenheid en is binnen deze verantwoordelijkheidsverdeling hierop aanspreekbaar.¹⁷¹ Vanuit deze operationele lijn heeft de teamchef direct contact met zijn (expert) wijkagenten. Hij onderhoudt de (lokale) externe contacten van de politie en zijn team. Hij maakt de operationele keuzes betreffende het uit te voeren werk, verdeelt capaciteit en is het vaste aanspreekpunt voor het lokaal bestuur en het OM. In de steden met meerdere teams kan deze rol door de districtschef worden vervuld. In ZWB geldt dit voor Tilburg en Breda.

Afhankelijk van de grootte van het team, zijn in de teamleiding een of twee tactisch leidinggevendend werkzaam (naast de teamchef C, ook een teamchef B). In ZWB geldt dit voor alle teams. De teamchef B is in zijn rol, meer als de teamchef (C), gericht op de sturing van de interne operationele bedrijfsvoering. Als plaatsvervanger maakt hij deel uit van de operationele lijn, politiechef - districtchef - teamchef en heeft hij direct contact met zijn 'expert' - wijkagenten. De teamleiding is gezamenlijk verantwoordelijk voor de generale aanpak van veiligheidsproblemen in het teamgebied. Als de operatie daar aanleiding toe geeft, worden binnen de politieorganisatie hogere leidinggevende niveaus en of het lokale bevoegde gezag, op basis van het zogenoemde 'speelveldmodel', ingeschakeld.¹⁷²

Functies, specialismen, kwaliteiten en deskundigheid

Een basisteam groter dan 120 Fte, beschikt ook over een Operationeel specialist C. Hij ondersteunt de teamleiding bij de tactisch / beleidsmatige ontwikkeling van het gebiedsgebonden en contextgedreven politiewerk. In een team van deze grootte is in de formatie ook plaats voor twee of drie zogenoemde 'politielkundigen'.¹⁷³ Zij ondersteunen de teamleiding bij de afstemming en samenwerking met het bestuur, bij de integrale samenwerking met ketenpartners of, vormen gericht op de operatie de verbindende schakel tussen het team en de teamleiding. Zij werken nauw samen met de (expert)- wijkagenten. Andere rollen waarvoor een politielkundige kan worden ingezet zijn, de operationele aansturing en coördinatie van het team tijdens projecten of als hulpofficier van Justitie.

De operationele aansturing van de uitvoerende medewerkers is belegd bij operationeel leidinggevendend. Voor de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk, beschikt het team over wijkagenten, medewerkers basispolitiezorg (waaronder dierenpolitie), intake medewerkers, onderzoekers, politielkundigen en politievrijwilligers. Tot de formatie en operationele sterkte van het team behoren de politieambtenaren in opleiding, de aspiranten. Bij de verdeling van aspiranten moet rekening worden gehouden met de voor de taakuitvoering van het team noodzakelijke flexibiliteit en slagkracht.¹⁷⁴ Het team heeft ook, onder aansturing van een operationeel leidinggevendend, de beschikking over een teamsecretariaat. De werkzaamheden van deze medewerkers spitsen zich toe op operationele ondersteuning, gericht op intake en service, administratief en secretariaal werk.¹⁷⁵

¹⁷¹ De mannelijke vorm voor de aanduiding van de teamchef: 'hij' zal worden gebruikt.

¹⁷² het Speelveldmodel zorgt ervoor, dat operationele dilemma's centraal worden gesteld, waardoor prioritering, eenduidige aansturing en heldere keuzes mogelijk zijn. Afhankelijk van het veiligheidsprobleem zo vroeg mogelijk betrekken van partijen die vanuit hun rol, professe en expertise een bijdrage kunnen leveren aan de aanpak. Samenstelling van en opstelling binnen het team zijn afhankelijk van het probleem en de mix aan interventies die worden beoogd om het optimale resultaat te boeken. Metafoor: 'speelveld'.

¹⁷³ Operationele politiemedewerkers opgeleid op HBO - Bachelor 5 of Master 6 niveau.

¹⁷⁴ Berekend is dat het aantal aspiranten in 2015, 20% van de Operationele formatiesterkte van de basisteams in ZWB zal vormen. Op dit moment, tijdens de personele reorganisatie, bedraagt dit percentage in een aantal teams zelfs circa 30%.

¹⁷⁵ Als werkzaamheden voor het teamsecretariaat worden genoemd; ondersteuning van de dagelijkse operationele leiding door de OPCO, het uitlezen en verwerken van prio 3-meldingen, opnemen van aangiftes op afspraak, bij aangever thuis of op straat, het verwijzen van aangevers naar specialistische diensten en operationele administratie (verwerking post, dossiers, executiestukken, Papos - zaken, kleine kas, bestellingen, etc.) secretariale werkzaamheden voor de team(leiding), zoals agendabeheer notuleren vergaderingen enzovoort

De wijkagent heeft in het team een stevige rol. Hij is, zo wordt het gezegd, de continue factor van de politie in de wijk. Hij is voor een langere periode als wijkagent aangesteld.

Het vervullen van neventaken door een wijkagent wordt niet per definitie uitgesloten, maar moet per situatie en met terughoudendheid worden bekeken. Neventaken die hem langdurig uit zijn wijk houden, moeten worden voorkomen.

Samen met de teamchef is de wijkagent het externe gezicht van de politie in zijn wijk.

In de wijk is hij belast met de uitvoering van de brede gebiedsgebonden operationele taakstelling.

Hij onderhoudt netwerkcontacten, treedt op als 'sterke arm' en is in de wijk aanwezig en aanspreekbaar. Hij is daarmee de vooruitgeschoven post, van de politie in de lokale omgeving.

De wijkagent voert alle kerntaken zelf uit. Hiertoe hoort de repressieve handhaving en opsporing, in zijn eigen wijk. Hij weet wat in zijn wijk speelt. Hij is gekend en levert een bijdrage aan de aanpak van de lokale veiligheidsproblemen. De invulling van de functie van geografische wijkagent, vindt in overleg met het lokaal bestuur plaats.

Leidend hierbij is de passendheid van de politiemans / -vrouw bij de contextgebonden veiligheidsproblemen in die betreffende omgeving. In de uitvoering van zijn werk, betreft de wijkagent de overige teammedewerkers. Hij onderhoudt contacten met burgers en (netwerk) partners in zijn wijk en zorgt voor nazorg van alle mogelijk aan zijn wijk gerelateerd (basis) politiewerk. Omwille van de noodzakelijke continuïteit, werken wijkagenten in ZWB samen in clusters. Naast de geografische wijkagent zijn er in het basisteam ook de functies van expert wijkagent en functionele wijkagent. De eerste zal zich bezig moeten gaan houden met complexe wijkoverschrijdende veiligheidsproblemen en optreden als verbindende factor vanuit zijn netwerkrol. Hij ondersteunt en coacht de geografische wijkagenten. De functionele wijkagent wordt vanuit zijn specifieke deskundigheid ingezet op specialistische thema's zoals, jeugd, recreatie, horeca, voetbal of evenementen.

De op diverse schaalniveaus ingedeelde basisteammedewerkers zijn in het hele teamgebied inzetbaar voor handhaving en toezicht, incidentafhandeling, opsporing en intake.

Zij kunnen ook worden belast met specifieke taakaccenten zoals, veelplegers, jeugd, voetbal, horeca en evenementen. Om voldoende lokale betrokkenheid van deze medewerkers te realiseren worden zij, afhankelijk van de omgeving, probleemgericht verbonden aan een bepaalde gemeente of wijk. Zo ondersteunen zij het werk van de wijkagent.

Resultaatverantwoordelijkheid

Leidinggevenden en medewerkers zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het teamresultaat.

Iedere uitvoerende politiemedewerker wordt geacht in staat te zijn, alle voorkomende werkzaamheden behorend tot de basispolitietaken op te pakken.

Om flexibiliteit te bevorderen en werkscheiding tegen te gaan, zijn taakaccenten ingesteld.

Er zijn in het team geen formatieplaatsen vastgelegd voor verdere specialismen. De reden hiervoor is, dat als er meer medewerkers breed inzetbaar zijn, de slagkracht van het team ook groter wordt.

Taak en werkuitlevering

Het basisteam handelt zelfstandig de spoedeisende meldingen (noodhulp) af.

Dit werk wordt geïntegreerd binnen de brede generieke taakstelling uitgevoerd. Uitgangspunt is, dat dit werk door alle uitvoerende medewerkers wordt verricht. Het opsporen van veel voorkomende criminaliteit vindt in het basisteam ook door 'blauw' plaats. Hiervoor is eigen opsporingscapaciteit georganiseerd.

Bij de aanpak probleemgerichte criminaliteit krijgt het team ondersteuning van de districtsrecherche.

In het basisteam wordt ook de intakefunctie uitgevoerd. Van alle uitvoerende medewerkers wordt verwacht, dat ze in staat zijn, bij een eerste burgercontact, een aangifte op te nemen.

Het basisteam voert onder andere de volgende taken uit: jeugd(overlast), huiselijk geweld, verkeer, executie(taken), vreemdelingen, milieu, zogenaamde 'Korpschef'-taken, dierenwelzijn en slachtofferzorg.¹⁷⁶ Doorgaans gebeurt dit, op basis van door een of meerdere medewerkers vervuld taakaccent. Toezicht- en handhavingstaken zoals evenementen, betaald voetbal, horeca en recreatie, worden, als dit om capaciteitsredenen noodzakelijk is, door alle basisteams in het district gezamenlijk uitgevoerd.

¹⁷⁶ Betekenis voor het basisteam; uitvoering van operationeel toezicht en (mede) handhaven bijzondere wetgeving op basis van; de Wet Wapens en Munitie, de Flora- en Faunawet, de Wet Particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en de Wet Explosieven voor Civiel Gebruik. De behandeling van vergunningaanvragen gebeurt in de eenheid centraal voor alle gemeenten door de afdeling Bijzondere Wetten en Korpschetsaken.

De operationele aansturing van het basisteam - waar operationeel chefs, expert wijkagenten en operationeel specialisten elkaar treffen is, afhankelijk van het probleem en de beschikbare competenties, flexibel en contextgedreven.¹⁷⁷

Gebiedsgebonden / contextgedreven politiewerk

Het landelijke programma "Ontwikkeling gebiedsgebonden politie", waarbij wordt gewerkt vanuit drie inzetniveaus is leidend voor de directe operationele politieactie vanuit het basisteam.¹⁷⁸

Niveau 1: *permanente inzet*: Omvang en samenstelling van het team garanderen de benodigde dagelijkse operationele slagkracht. Basisbeschikbaarheid en aanspreekbaarheid voor noodhulpincidenten is gegarandeerd.

Niveau 2: *gelabelde inzet*: Capaciteit is gekoppeld aan te verwachten gebeurtenissen, zoals horeca - of voetbal. De inzetcapaciteit wordt situationeel op basis van een risico-inschatting bepaald.

Niveau 3: *probleemgestuurde inzet*: Politie-inzet gericht op specifieke fenomenen of problemen, zoals hennep of jeugdoverlast. Inzet wordt vrijwel altijd gereguleerd vanuit een integrale gezamenlijke probleemaanpak met partners, op basis van afgebakende verantwoordelijkheden en een geregisseerde taakverdeling.

Basisteammedewerkers kennen hun verzorgingsgebied en de daar wonende en werkende relevante personen. Zij staan in verbinding met sleutelfiguren in de wijk of buurt. De teambenadering gaat uit van een probleemaanpak, die verbonden is met de specifieke lokale omgeving.

Capaciteit, activiteiten, resultaten en werkwijzen zullen, meer als tot nu toe, gericht worden op wat buiten nodig is, in plaats van wat door de eigen interne organisatie wordt gevraagd.

Contextgedreven politiewerk is daarmee fundamenteel anders als de systeemgedreven oriëntatie van weleer. Het interne systeem is niet leidend voor de manier van werken, maar ondersteunend.

Probleemgerichtheid

Uitgangspunt is, dat het basisteam bijdraagt aan het oplossen van de oorzaak van structurele veiligheidsproblemen. Dit is onderdeel van het vakmanschap van medewerkers waarmee ze zorgen voor een duurzame verbetering van de veiligheid samen met burgers en partners. Een alerte en assertieve beroepshouding, waarbij er ook aandacht is voor de lange termijn, is dan wat wordt gevraagd. Specifieke kennis en vaardigheden zijn dan echt noodzakelijk om probleemgericht te kunnen werken. Basisteammedewerkers moeten over deze competenties beschikken.

Het team zal tijdens haar werk in de lokale omgeving vooral ook de samenwerking met partners moeten zoeken, om zo gezamenlijk structurele oplossingen voor veiligheidsproblemen te realiseren. Afhankelijk van de aard van het probleem, moet de expertise van partners zo vroeg mogelijk worden ingezet. Doel moet steeds zijn, een zo optimaal mogelijk contextgedreven resultaat te bereiken.

Informatie gestuurd

Lokale veiligheidsproblemen worden door (wijk) agenten en/of de informatieorganisatie (DRIO) gesignaleerd en ingebracht in de teambriefing. Oorzaken van lokale veiligheidsproblemen worden scherp geanalyseerd. Het team krijgt hierbij ondersteuning van het DRIO. Met deze informatie vinden op maat interventies plaats. Het team betreft diegenen erbij, die een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing. Dit kan betekenen, dat dit in een vorm van samenwerking met het lokale bestuur, OM, winkeliers, bedrijven en individuele burgers gebeurt. Als er gezamenlijk met andere veiligheidspartners wordt opgetreden, heeft de gemeente de regie. Keuzes voor een integrale aanpak van problemen worden onder leiding van het bestuur en het OM in de driehoek gemaakt.

Leidend sturingsconditie voor het uitvoerend operationele politiewerk is de Informatie Gestuurde (IGP) werkmethode.¹⁷⁹ Politiewerk dat gefocust is op informatievergaring. IGP is daarvoor het algemeen aanvaarde instrument. Het verschaft inzicht in de problematiek. Op basis daarvan kan er beleid en een uit te voeren operationele aanpak worden ontwikkeld.

¹⁷⁷ Contextgedreven werken is het uitgangspunt om versterkt in verbinding met het publiek werken. Het is een visie op organiseren van politiewerk, waarbij niet interne procedures, protocollen en prioriteiten voorop staan. De externe context is leidend. De lokale veiligheidsproblematiek en omstandigheden in het werkgebied bepalen de inzet van de politie. Door consequent te redeneren vanuit het perspectief van burgers en partners willen contextgedreven teams een stevige verbinding met het publiek opbouwen. Deze teams beogen hun inzet en capaciteit zo te richten dat ze maximaal aansluiten op de vraag. Op de juiste momenten, op de juiste plaatsen zijn, is het devies. 'Blauw' zo veel mogelijk op straat. Ontleend aan: 'Heterdaadkracht Organiseren', (van Duijneveldt et al., 2013:11).

¹⁷⁸ Dit landelijk programma is in ZWB, in juni 2011 vertaald in een gezamenlijke "Strategie Gebiedsgebonden Politie".

¹⁷⁹ 'Informatiegestuurde Politie', Onderzoeksrapport Inspectie Openbare Orde en Veiligheid over de mate waarin het concept van Informatiegestuurde politie in de korpsen wordt gebruikt. Ministerie van Veiligheid en Justitie 4 mei 2009 geraadpleegd www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/05/04/informatiegestuurde-politie, op 27 oktober 2013.

Door constant de voortgang van de uitvoering te monitoren, kan worden gestuurd op het gewenste resultaat. Zo ontstaat een effectiever werkende politie. Het succes van IGP is sterk afhankelijk van het informatiebewustzijn van de politiemedewerker. Werken met informatie moet worden gezien als onderdeel van de eigen beroepsprofessionaliteit. Het besef van het belang van kwalitatief goede informatie en waarom bepaalde activiteiten moeten verrichten, zoals het vastleggen van de tijdens de uitgevoerde opdrachten opgedane informatie, is essentieel. Discipline om te werken volgens de IGP- principes geldt voor iedere medewerker. Dit betekent ook sturen op basis van geanalyseerde problemen in plaats van meegaan met de 'waan van de dag'. Informatieopdrachten zijn gebaseerd op de aanwezige informatiebehoefte. Consequent en gestructureerd worden vervolgens de resultaten van deze informatieopdrachten gecontroleerd en in informatiesystemen verwerkt. Het verhogen van het informatiebewustzijn vereist in veel gevallen een cultuurverandering bij medewerkers. Scholing, training en opleiding blijken in de praktijk de effectieve instrumenten te zijn om deze cultuurverandering te bevorderen. Voorbeeldgedrag van en duidelijke sturing door leidinggeven zijn daarnaast belangrijke voorwaarden.

Dienstverlening

Herkenbaarheid, voorspelbaarheid, betrouwbaarheid en kwaliteit zijn de belangrijkste uitgangspunten voor de dienstverlening door de politie op lokaal niveau. Ze worden beschouwd als zaken waar de burger zonder meer recht op heeft. Dit is een belangrijke reden om in de landelijke plannen zoveel mogelijk standaardisatie en concentratie na te streven. Landelijk wordt hiermee efficiency en kwaliteit nagestreefd. Lokaal maatwerk blijft mogelijk, wanneer het belang of de veiligheid van de burger daarom vragen. Kerngedachte is, dat burgers in alle gevallen direct, kwalitatief goed en eenduidig worden geholpen.¹⁸⁰ Tijdens de intake worden meldingen van burgers geselecteerd, doorgeleid en afgehandeld op basis van het 'click-call-face'- principe. Deze meldingen kunnen betrekking hebben op een incident, het doen van aangifte, een informatieverzoek of klacht.

Het principe is, dat de burger leidend is. De politie biedt de burger flexibele contactmogelijkheden, zoals per telefoon, internet, op locatie, aan het bureau of via een beeldverbinding op afstand (2D / 3D) aan. De burger staat als melder, aangever, getuige of slachtoffer centraal.

In het basisteam worden aangiften op afspraak opgenomen en aangevers eventueel doorgeleid naar specialistische diensten. In specifieke omstandigheden kunnen meldingen en aangiften bij de burger thuis of op straat worden opgenomen. Aangifte of melding op afspraak kan ook op een politiebureau plaatsvinden. Primair gebeurt dit doordat hiervoor een afspraak door het politie service center (PSC) wordt ingepland. Er zijn, met als argumentatie dat de politie flexibel wil aansluiten bij de behoeften van de burger, geen kaders gesteld ten aanzien van de openstelling van politiebureaus.

Over de inrichting van de baliefunctie, in de vorm van een 'politiesteunpunt' in de gemeenten wordt gezegd, dat de betreffende burgemeester en zijn teamchef daarover afspraken maken.

Bij politiebureaus met een publieksfunctie wordt steeds opengedaan en burgers te woord gestaan. Is niemand aanwezig, kunnen burgers via intercom met een PSC -medewerker contact leggen.

Opsporing

Het basisteam richt zich op de incidentgerichte en in samenwerking met de districtsrecherche, probleemgerichte aanpak en afhandeling van veel voorkomende criminaliteit (VVC).

De opsporing in het basisteam maakt onderdeel uit van de generieke basispolitietoek. Iedere uitvoerende medewerker in het team levert een bijdrage aan de afhandeling van VVC zaken.

De Operationeel coördinator (operationeel leidinggevende) verdeelt op basis van prioriteitstelling de opsporingszaken over de medewerkers, stuurt deze aan en volgt de voortgang.

Bij de toewijzing van zaken wordt gekeken naar de actuele werkdruk van betrokkene.

Voor de zaakcoördinatie, kennisoverdracht, dossiervorming en kwaliteitsbewaking zijn in ieder team drie ervaren tactische rechercheurs met specifieke kennis en ondersteunende kwaliteiten aanwezig.

Operationele (aan-) sturing

De teambriefing is een periodiek operationeel overleg voor het hele team. Daar wordt de voortgang van het dagelijkse werk besproken. Dat geldt verder voor de keuzes die voor de komende periode (dag / dagen) zijn gemaakt. Het briefingmoment is het moment waarop medewerkers, operationele leiding, informatie, werkaanbod en capaciteit bij elkaar komen. De 'debriefing' is het moment om informatie en acties en de resultaten daarvan terug te koppelen, te vertellen wat is gebeurd en om van elkaar te leren. Beide momenten vragen van leidinggevend en medewerkers een focus op de operatie voor wat betreft, kennis, houding en gedrag.

¹⁸⁰ De vier 'Dienstverlenings'- condities voor de eenheid ZWB zijn: 1. Wij reageren snel en professioneel op een vraag of melding en handelen deze zo goed mogelijk af; 2. De burger kiest zelf op welke manier hij contact wil met de politie; 3. Wij denken met de burger mee en zorgen voor een oplossing op maat; 4. Wij laten de burger weten bij wie hij terecht kan en houden hem op de hoogte.

De Informatie Gestuurde (IGP) werkmethode is voor de aansturing binnen het team de leidende sturingsconditie voor het operationele politiewerk.

De teambriefing is ook de plaats en tijd waar de bepaalde koers en gemaakte keuzes naar de operatie worden uitgezet. De bepaalde prioriteiten tijdens de lokale afstemming met het bestuur / burgemeester, de afspraken met het OM, de afspraken uit de teamdriehoek, of het teamwerkplan zijn hiervoor de basis. Het actuele veiligheidsbeeld in het teamgebied bepaald de te stellen prioriteiten.

De operationele (de)briefingen worden dagelijks, onder verantwoordelijkheid van een operationeel leidinggevende, gehouden.¹⁸¹ Qua bedrijfsvoering markeren deze momenten veelal het begin en het einde van de dienst van de medewerkers. Tijdens deze bijeenkomsten wordt informatie gegeven en gedeeld, worden afspraken gemaakt en opdrachten voor het uitvoerende werk (IGP) uitgegeven. Aan het einde van de dienst of na beëindiging van een actie of operationeel project worden, in de vorm van een debriefing, ervaringen en resultaten teruggekoppeld en informatie vastgelegd. Doel hiervan is, van het optreden te leren, dit verantwoorden, informatie te verzamelen en aandacht te besteden aan emoties die een rol hebben gespeeld tijdens de werkuitvoering.

Operationeel leidinggeven

Leidinggevend en zouden idealiter in het basisteam wegbereiders en zichtbare operationele rolmodellen moeten zijn voor hun medewerkers. Hun focus is op de eerste plaats gericht op de operatie. Zij weten wat speelt, zijn op de hoogte van het actuele veiligheidsbeeld en richten medewerkers op de prioriteiten, zonder in hun professionele ruimte te treden. Leidinggevend en verzorgen de briefing en zijn ook op straat aanwezig bij incidenten met een grote impact. Voor leidinggevend en geldt tijdens de aansturing van het operationele werkproces, 'Sturend waar het moet, coachend waar het kan'. Zij zijn beroepsvaardig, fit, leiden met lef en zijn daadwerkelijk betrokken en aanspreekbaar.

De politieleidinggevende vertrouwt op de professionaliteit, dienstverlenende houding en het vakmanschap van zijn medewerkers. Voor leidinggevend en op alle niveaus betekent dit, dat zij zelf toegewijd zijn aan de operatie, de professionele ruimte van medewerkers bewaken en hun leerproces actief stimuleren, *juist* als fouten zijn gemaakt. Tegelijkertijd wordt van leidinggevend en verwacht, dat zij medewerkers ter verantwoording roepen wanneer dat nodig is. Leidinggevend en hebben naar medewerkers, een voorbeeldrol in de bewustwording en handhaving van professionele en menselijke waarden.

De bereidheid en het vermogen tot samenwerking zijn belangrijke eisen die de politie expliciet aan al haar leidinggevend en stelt. Bij het werken aan de gewenste cultuur zijn leidinggevend en cruciaal, aangezien juist zij grote invloed hebben op de houding en het gedrag van medewerkers. Van leidinggevend en wordt verwacht dat zij initiatief nemen bij het vormgeven van interne en externe samenwerkingsrelaties. Dit betekent actieve deelname aan netwerken binnen en buiten de politie.

Sturingsinstrumenten

Elke gemeente stelt jaarlijks, als uitwerking van het elke vier jaar verplicht te formuleren integraal veiligheidsbeleid, een lokaal integraal veiligheidsplan vast. In de uitvoering van het dagelijkse werk van de bij het thema veiligheid betrokken partners in een gemeente, wordt er, onder regie van de gemeente, gestuurd en worden keuzes gemaakt op basis van de actuele lokale veiligheidssituatie. Dat geldt ook voor de bijdrage en deelname van de politie. Als basis fungeren, meestal als eerste, de criminaliteitscijfers. Deze worden aangevuld met informatie van bijvoorbeeld de wijkagent of de informatieafdeling. Samen met de afspraken die in het lokale integraal veiligheidsplan zijn gemaakt, vormen deze dagelijkse actuele onderwerpen, het fundament voor de probleemgerichte uitvoering van het politiewerk in wijken en buurten. Op deze wijze richt het team zich ook contextgedreven op de lokale problematiek. Verder zorgt deze aanpak ervoor, dat ook landelijke en regionale veiligheidsprioriteiten, lokaal worden opgepakt. Het is van belang dat, bij de uitvoering van lokaal politiewerk elke gemeente zich in de door hun gestelde prioriteiten voor de lokale omgeving, kan herkennen. Het op verschillende momenten bijpraten, informeren en consulteren van de gemeenteraad bij het ontwikkelen van lokaal veiligheidsbeleid, betreft een samenspel tussen de raad, de burgemeester en de teamchef.

¹⁸¹ De Briefing is het moment waarop medewerkers, operationele leiding, informatie, werkaanbod en capaciteit bij elkaar komen. De (De-)Briefing is het moment informatie en acties terug te koppelen, vertellen wat er is gebeurd en van elkaar leren. Beide momenten vragen van leidinggevend en en medewerkers een focus op de operatie: in kennis, houding en gedrag.

7.4. Beelden en Verwachtingen

7.4.1. Organisatie, Inrichting en werkwijze

Lokale verankering

In relatie tot lokale verankering wordt door verschillende referenten de formele en staatkundige status van dit begrip benadrukt. Het gaat voor hen om de lokale verankering van de openbare orde en veiligheidstaak binnen het lokaal bestuur, met alle daaraan verbonden staatsrechtelijke aspecten. Genoemd worden, gezagsverantwoordelijkheden, -bevoegdheden, democratische controle en de eventuele – onafhankelijke - rechterlijke toetsing. Hier wordt, door een aantal referenten, ook de legitimatie en legitimiteit van de politie mee in verband gebracht.

Het gaat om de feitelijke lokale verankering. Hiervan is sprake als burgers in wijken en buurten het gevoel hebben, dat ze door de aanwezigheid van de politie merken, dat deze er ook echt voor hen is. Dat de werkwijze van de politie in de wijk of buurt is afgestemd op wat zich daar ook feitelijk afspeelt. Een gevoel van, *“niet alleen in woord, maar ook in daad, zien dat de politie eraan werkt om veiligheid voor burgers te garanderen”* (citaat Kamerlid). De plaats dus, waar het politiewerk zich in zijn specifieke lokale vorm en omvang aandient en het operationele politieproces georganiseerd zal moeten zijn.

Burgers, het bevoegde gezag en de gemeenteraad, moeten het gevoel hebben, dat niet alles landelijk wordt bepaald en zij tevreden kunnen zijn over, wat de politie aan de lokale veiligheidsproblemen doet. De burgemeester zal zijn bestuurlijke gezagsrol, *“waarvoor hij voldoende politiecapaciteit beschikbaar dient te hebben moeten kunnen waarmaken”* (citaat Kamerlid). *“Wordt daarmee een doordachte en gemotiveerde koerswijziging van de politie verwacht, [...] is de politie loyaal en gezagsgetrouw en beweegt ze mee. De politie is er immers voor het gezag”* (citaat politiechef). Dat geldt ook voor de rol en verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Referenten stellen zich een aantal vragen over de positie en houding die gemeenteraden aannemen. Zo vragen zij zich af of, *“Veiligheid voor raadsleden wel een thema is? Hebben raadsleden verstand van het onderwerp veiligheid en zijn ze daarin oprecht geïnteresseerd? Op welke manier en over welke inhoudelijke zaken, gaan ze in gesprek met de burgemeester en geven ze aan op welke onderwerpen zij actie ondernomen willen zien? Of laat een raad het over aan de burgemeester en gebeurt er vanuit haar midden niets?”* (citaat wetenschapper).

Duidelijke antwoorden levert dit, tot nu toe, niet op. Meerdere referenten geven aan dat, wil de democratische controle op de uitvoering van de veiligheidstaak inhoud krijgen, dit betrokkenheid en besef van verantwoordelijkheid, bij raadsleden vereist. *“Zo ver zijn we nog lang niet[....] Raadsleden zien het nu nog te vaak als iets van de burgemeester. Bij geen incidenten, vinden ze het wel goed zo. Veiligheid wordt door raadsleden niet gezien als een thema waar ze politiek mee kunnen scoren”* (citaat wetenschapper).

Burgers moeten ervaren dat lokale problemen in hun wijk of buurt, zoals overlastgevende jeugd of hinderlijk of gevaarlijk verkeersgedrag aandacht krijgen tijdens het dagelijkse werk van de politie. *“Je bent er als politie voor de burgers en hun gevoel van veiligheid en rust. Dat kun je niet anders als lokaal doen”* (citaat lid OM). De politie zal met expertise en vanuit nabijheid, in de haarvaten van de samenleving, moeten functioneren. Politie mensen moeten kunnen vertellen wat er op het gebied van veiligheid en overlast in wijken en buurten onder de bevolking leeft. Daarnaast moet zij, zowel in - als extern, richting de verantwoordelijken en / of specialisten de goede signalen afgeven. *“Een politie die niet lokaal is verankerd, kan niet bestaan. Dat is, in zijn kern, waar het om draait”* (citaat politiechef). Het gaat ook om de geloofwaardigheid van een goede informatiepositie. Zorgvuldig omgegaan met de beschikbare informatie is noodzakelijk. Burgers en partners moeten ook het gevoel hebben dat er actie wordt ondernomen. *“Lokale verankering gaat ook om een goede performance”* (citaat politiechef).

Naast de door referenten genoemde fysieke aanwezigheid en de persoonlijke burgercontacten, wordt benadrukt, dat hierbij gebruik gemaakt zal moeten worden van moderne technologie. Niet met digitale systemen op afstand maar dichtbij. Genoemd worden onder andere het gebruik van tablets en sociale media als Twitter, Face-book en Whats-app. Dit is hoe er in deze tijd modern politiewerk, uitgevoerd moet worden, aldus de opvatting van meerdere referenten. Over fysieke aanwezigheid wordt opgemerkt, dat het er voor de politie op aankomt, op het juiste moment, op de juiste plek te zijn en niet omdat het dienstrooster dat aangeeft. Het gaat om de selectieve kritische aanwezigheid in het belang van orde, rust en veiligheid voor de burger. Er wordt van lokale verankering gesproken, wanneer de politie in staat is om een veiligheidsprobleem op de juiste manier en plaats aan de orde te stellen.

Verder gaat het om partnerships aangaan en samen met partners bepalen of er een lokale aanpak moet volgen? Feit dat een veiligheidsprobleem zich lokaal aandient, wil namelijk niet altijd zeggen, dat het daar ook het meest doelmatig kan worden aangepakt. Dat kan het gevolg zijn van een gebrek aan specialistische deskundigheid of omdat er meer personele capaciteit nodig is. Verder gaat het over, het agenderen van veiligheidsproblemen die aanvankelijk niet zichtbaar waren waarop nu, door lokale verankering, zicht ontstaat.

Door verankering wordt vaak duidelijk hoe openbare orde en veiligheidsthema's zich in een gemeente ontwikkelen en wat de ontwrichtende effecten kunnen zijn. Voorbeelden hiervan zijn, de ontwikkelingen rondom motorbendes, georganiseerde hennepsteelt of ondermijningsbeelden.

Er kan gesproken worden van een geslaagde verankering van een basisteam, wanneer medewerkers zich bewust zijn van en actief handelen naar de prioriteiten, die burgers in de lokale omgeving van hen verwachten. *“Politiemensen die vanuit het basisteam in een bepaalde gemeente werken, zullen affiniteit met die gemeente, de heersende cultuur en achtergronden van bewoners moeten hebben. Inleven in de plaatselijke situatie en omstandigheden is, omdat gemeenten verschillend zijn, waar het om moet gaan. Je dient te weten welke typische cultuurkenmerken een gemeenschap heeft”* (citaat burgemeester Politiewerk in een basisteam is dus zeker niet alleen, het toepassen van wet en regelgeving en het geleerde in een opleiding. Het vraagt nadrukkelijk om het zich, met empathie, inleven in de eigen werkomgeving. Dat geldt ook voor het zich hiervan tijdens de uitvoering van het werk bewust te zijn. Waar in de ene omgeving een incident er ogenschijnlijk misschien niet zoveel toe doet, kan het op een andere plaats forse sociaal maatschappelijke impact hebben. Dat besef en een bijbehorend passend handelingsvermogen is dan van groot belang. *“[...]snappen dat in een kleinere gemeente de impact van een sporadisch voorkomende gebeurtenis soms vele malen groter is als in de grote stad...”* (citaat burgemeester). Medewerkers moeten over een alerte bewustheid beschikken, om op openbare orde en veiligheidsproblemen passend op te reageren.

Een belangrijk element bij lokale verankering is de integrale samenwerking. Het zich realiseren dat, hierbij vrijwel steeds sprake zal zijn van onderlinge afhankelijkheid en de noodzaak om, goede en korte, communicatielijnen met het bestuur en andere partners, te onderhouden, zijn van belang. Zo ontstaat, ook bij het bestuur en het OM, nadrukkelijker het besef, dat overlast en veiligheidsproblemen aanpakken, niet enkel een klus is die door de politie hoeft te worden gedaan. Het is van belang dat zij onderkennen, dat het zowel een gedeelde problematiek als verantwoordelijkheid is, die eigenlijk alleen gezamenlijk doeltreffend kan worden uitgevoerd. Een actieve participerende opstelling van het bevoegde gezag is dus onontbeerlijk.

Lokale verankering heeft ook te maken met, dat de verbinding stevig wordt geborgd en vastzit. Vertaald naar de politie wil dit zeggen, iets dat van lange duur, bestendig en in staat is om ingewikkelde problemen samen met partners op te lossen. *“Zorgen dat we in de lokale omgeving onze samenwerking met het bestuur, de politiek, veiligheidspartners en burgers duurzaam organiseren. Dat geldt ook voor de afspraken die we maken, hoe we die uitvoeren, daarin samenwerken en gezamenlijk bereid zijn, daar voor langere tijd in te investeren[...].”* (citaat politiechef).

Legitimiteit

In relatie tot lokale verankering wordt het begrip legitimiteit van de politie in verband gebracht met de positie van de burgemeester. De politie zal de burgemeester in de lokale omgeving als zijn bondgenoot moeten gaan zien. Politielegitimiteit op het lokale niveau hangt hier nauw mee samen. *“De legitimiteit van de politie, [...] staat onder druk. Een burgemeester is op dit punt voor de politie erg belangrijk. Door juist hem als persoon en ambtelijk te steunen en zo ook in zijn gezagspositie te houden, draagt dit bij aan de legitimiteit en positie van de politie. De burgemeester als je belangrijkste lokale partner zien, is lokaal voor de politie van groot belang”* (citaat wetenschapper). Alleen via die bestuurlijke lijn zal de politie in staat zijn om fijnmazig politiewerk in wijken en buurten overeind te houden. Lukt dit niet, dan zal er sprake zijn van een centraal gestuurde Nationale politie die niet lokaal verankerd is. Politielegitimiteit op het lokale niveau hangt hier dus nauw mee samen.

Het belang van deze noodzakelijke lokale bestuurlijke verbinding / relatie voor de politie is, het duale principe van de centrale (landelijk) en decentrale (lokale) gezagssturing. Wetenschappers noemen dit de in de Nationale politieorganisatie 'ingebouwde paradox'. *“Het gaat om de burgemeester in positie houden en hem serieus nemen. Dit geldt voor alle politiemensen [...] Gebeurt dit niet op een bij de lokale situatie passende wijze, zal dit zeker ook de legitimiteit van de politie, net als haar ambitie om contextgedreven te werken, nadelig beïnvloeden”* (citaat wetenschapper).

Enkele referenten betwijfelen of het basisteam in staat zal zijn te verankeren en haar brede basispolitietoek op lokaal niveau waar te maken. Dit geldt in het bijzonder voor die teams waar sprake is van meerdere gemeenten, waarvan de burgemeesters over de inzet van hun politiebasissteam gezamenlijke afspraken moeten maken. *“Als de eigen lokale driehoek ontbreekt[...], wordt dat het, voor wat betreft de lokale verbinding, niet. Neem daarbij, dat het OM zegt daar niet op in te zullen gaan, [...] omdat ze zeggen daar geen capaciteit voor te hebben, eigenlijk daar geen [...]tijd voor vrij willen maken, zegt dat genoeg over de lokale mogelijkheden(citaat burgemeester).*

Een andere burgemeester hierover; *“Het OM roept wel, ‘laat het maar weten, als er iets ernstigs aan de hand is komen we wel’, net alsof het alleen dan te doen is? Die lokale driehoeken zijn op deze wijze gewoon ‘non existent’”(citaat burgemeester).*

Organisatie en inrichting

Enkele referenten vinden de politie een ingewikkelde organisatie. Als belangrijkste oorzaak noemen zij, de versnippering van de personele capaciteit over een groot aantal projectteams, die allerlei ‘bijzondere’ thema’s onderzoeken. Hierdoor staat de capaciteit voor het ‘echte’ basispolitiewerk onder druk. Soms wordt als dit echt nodig is, de flexibiliteit gemist om vanuit die teams en andere organisatieonderdelen, een bijdrage te leveren aan het basispolitiewerk. Eigenlijk moet gewoon steeds voldoende flexibele capaciteit vanuit andere organisatieonderdelen voor het basisteam beschikbaar zijn. Enkele referenten doen de suggestie om 20% van de personele capaciteit van het basisteam beschikbaar te houden voor dergelijke situaties.

Door flexibel en slim met capaciteit en de organisatie van het werk om te gaan, kunnen meer zaken opgepakt worden. Werk omgevingsgericht, aan de structurele oplossing van een veiligheidsprobleem, in plaats van je te beperken tot de aanpak van het incident, is de boodschap.

De personele formatie en aanwezige deskundigheden in het basisteam horen te zijn toegesneden op wat in de lokale situatie van de politie wordt verlangd. In de grensstreek is dit anders als in het centrum van de grote stad. De fysieke afstand tussen het teambureau of politiesteunpunt en de wijk of buurt, vinden een aantal referenten een ander belangrijk aandachtspunt. Deze afstand zal beperkt moeten blijven, omdat het creëren van een band tussen de ‘eigen’ lokale politie en burgers in hun eigen woon- en leefomgeving erg belangrijk is.

Benadrukt wordt ook het belang van de continuïteit in aanwezigheid en beschikbaarheid van medewerkers die de lokale situatie goed kennen. Als uitgangspunt zal moeten gelden, dat uitsluitend in noodsituaties en niet om roostertechnische redenen medewerkers op een andere plaats worden ingezet. In het bijzonder geldt dit voor wijkagenten en medewerkers met specifieke taakaccenten. Inzet buiten het team, zeker in deze functies, maar ook van medewerkers met taakaccenten als jeugd, verdovende middelen en horeca levert naar de externe omgeving continuïteitsproblemen op.

Ook een te snelle en grote externe personele mobiliteit van medewerkers heeft negatieve invloed op de lokale werkrelatie met burgers en partners. Medewerkers werkzaam in het gebiedsgebonden politiewerk moeten dit werk zeker een aantal jaren doen. Wijkagenten moeten al überhaupt voor een minimale termijn van zeker drie tot vijf jaar aan hun wijk verbonden zijn, vinden enkele referenten. Datzelfde wordt opgemerkt over de vervanging en het rouleren van leidinggevenden.

Continuïteit voor meerdere jaren in de personele bezetting van zowel team als teamleiding is dus erg belangrijk.

“Ik ben hier nu ruim vijf jaar burgemeester en heb al te maken met mijn vierde teamchef. Je bent iets aan het opbouwen en hup weg zijn ze, het is om moedeloos van te worden”(citaat burgemeester).

Over de huidige personele reorganisatie wordt gezegd, *“de teamleiding en operationeel chefs moeten zo dadelijk niet alleen uit nieuwe gezichten bestaan. Dat is niet goed voor het team en al zeker niet voor de continuïteit, opgebouwde deskundigheid, kennis van het teamgebied en hoe hier door ons met de politie in wordt samengewerkt. Nu niet opnieuw bij ‘Adam en Eva’ beginnen, dat zou waardevolle ervaring weggooien zijn”(citaat burgemeester).*

Het tegenovergestelde wordt ook benoemd. Het team van wijkagenten een keer flink opschudden en kijken of voldoende frisse, passende en vereiste kwaliteit voor die wijk of buurt aanwezig is, kan beslist geen kwaad. Soms zitten wijkagenten al tien of meer jaar in een wijk.

Rouleren is dan eigenlijk hoogst noodzakelijk. Deze aanpak zou ook doorgetrokken moeten worden naar een aantal taakaccenten zoals, motorrijders of medewerkers belast met horecatoezicht.

Het team moet verder over een goed georganiseerde en met voldoende capaciteit en deskundigheid ingerichte en bezette teamondersteuning beschikken. *“De Back office is het operationeel geheugen van het team, dat stevig moet staan”(citaat lid OM).*

In de plannen van de Nationale politie worden nogal wat coördinatiemechanismen voor het uitvoerende politiewerk van de basisteams bij ondersteunende centraal georganiseerde divisies ondergebracht.

Zorgen hierover worden geuit met woorden als, *“als je niet uitkijkt, wordt het basisteam de ‘Brabantia – emmer’ waar alles in afgestort wordt. We ‘verzuipen’ de mensen met allerlei administratieve en andere zaken, die misschien heel belangrijk zijn maar, als het op lokale verankering aankomt, er niet zoveel toe doen”* (citaat politiechef).

Randvoorwaarden

Meerdere referenten maken zich zorgen over de vele al langere tijd binnen de politieorganisatie bekende materiële en randvoorwaardelijke problemen, die niet worden opgelost. Genoemd worden de matige kwaliteit en gebruiksonvriendelijkheid van de bedrijfsvoeringssystemen en bereikbaarheidsproblemen met het systeem C2000. Een bestelwijziging van de organisatie doorvoeren, met als belangrijkste drijfveer bezuinigen en niet als eerste de kwaliteit van de politieke dienstverlening verbeteren, wordt door een aantal referenten gezien als een strategische fout. Genoemd wordt in dit verband ook, de trage en moeizame aanschafprocedures van digitaal gereedschap om het werken op straat efficiënter te maken en daarmee de aanhoudende administratieve werklast te verminderen.

Verder hoort het voor de politieorganisatie een absolute prioriteit te zijn dat, de lokale politiehuisvesting op orde is. *“Zonder dat de huisvesting, het bureau of steunpunt passend bij de lokale situatie is geregeld, maakt de politie een valse start en zal het moeilijker zijn lokale relaties aan te gaan”* (citaat burgemeester).

Een erg belangrijke randvoorwaarde om operationeel politiewerk te doen, zijn de operationele bedrijfsvoeringssystemen. In het bijzonder het Bedrijfsprocessensysteem BVH wordt genoemd als systeem dat *“te beperkt aansluit bij wat voor een efficiënte en effectieve registratie van operationele politie - informatie ‘van de straat’ nodig is”* (citaat politiechef). Bedoeld om het operationele proces te ondersteunen wordt BVH door de medewerkers als complex, tijdrovend, bureaucratisch en verre van gebruikersvriendelijk bestempeld. Zij hebben niet het gevoel dat hun ingevoerde informatie functioneel teruggevonden en gebruikt kan worden. Dit maakt medewerkers nonchalanter en onverschilliger als het gaat om het al of niet invoeren van informatie in dit systeem. Consequentie is, dat dit ten koste gaat van de kwaliteit en volledigheid van de registratie.

Meerdere referenten benadrukken dit grote belang en de noodzaak om prioriteit toe te kennen aan wezenlijke verbeteringen op het gebied van de informatiesystemen voor het operationele proces.

Autonomie

Om als basisteam lokaal passend te functioneren, is een zekere zelfstandigheid / autonomie noodzakelijk. Alleen dan kan flexibel, zelfsturend en op een passende wijze, basispolitiewerk worden uitgevoerd. Dat geldt ook voor de ruimte die leiding en team van het bevoegde gezag moeten krijgen om, vanuit hun professionaliteit, bij te dragen aan de zorg voor lokale veiligheid. Om lokaal aan te sluiten en te verankeren is een zekere divergentie noodzakelijk. Welke ruimte hebben teamleiding en medewerkers en in hoeverre is bij de toedeling van die ruimte gekeken naar wat lokaal noodzakelijk is? *“Duidelijkheid over wat de politie nationaal bindt. Die twee of drie minimale criteria ontbreken. Het gevolg daarvan is, dat in de eenheden, [.....] iedere eenheid weer op zijn eigen manier de organisatie aan het invullen is. Op zich niets mis mee, omdat juist het lokale maatwerk wel eens erg belangrijk zal blijken te zijn, geef aan wat de landelijke ruimte is. Aan de ene kant zie je de ‘kramp’, veelal ingegeven door financiële bezuinigingsoverwegingen, dat over van alles centraal ‘moet’ worden beslist. Aan de andere kant, tuigen eenheden organisatorisch zaken, weer naar eigen inzichten verschillend op”* (citaat wetenschapper).

Er hoort beheersmatige beleidsvrije ruimte op teamniveau te zijn. *“Je kunt niet voor elk beheersmatig detail, als de operatie om directe en snelle actie of reactie vraagt, in Den Haag om toestemming gaan vragen. Politiewerk vraagt regelmatig om snelle kleinere beheersmatige logistieke beslissingen. Daartoe moeten teamchefs voor het operationele werk in het team gewoon bevoegd zijn.*

Dat is een cruciaal punt en absoluut noodzakelijk, anders vrees ik, dat het niet gaat werken. Deze beleidsvrijheid voorkomt ook extra administratieve rompslomp” (citaat wetenschapper).

De teamchef moet in staat worden gesteld om, vanuit een zekere autonomie en binnen ruime kaders (eenheid / nationaal), zijn team operationeel en beheersmatig aan te sturen. Dit laatste lukt niet, als hij niet zelf snel met de operatie samenhangende beheersbeslissingen kan nemen. Iedere keer opnieuw toestemming om vragen aan een hoger niveau, is niet productief. In het team en bij de teamleiding zal de focus op de lokale context en de samenwerking met partners moeten liggen en niet bij beheersmatige competentiediscussies. *“Voor politiewerk geldt ook, kunnen improviseren, snel reageren en beslissen, om samen met anderen een acuut probleem aan te pakken. De teamchef en zijn team moeten ruimte krijgen. Deze ruimte, gebaseerd op vertrouwen, zal het basisteam vanuit de organisatie moeten krijgen”* (citaat wetenschapper).

Professionele ruimte

Bij de operationele sturing van het team is belangrijk, dat voor medewerkers duidelijk is, waar het team voor staat. *“Wat is belangrijk, waar zijn we mee bezig, hoe pakken we zaken aan en kunnen we als een vanzelfsprekendheid in het team op elkaar rekenen”* (citaat wetenschapper). Uitvoerende politiemensen zijn praktijkgericht en willen als volwassen vakprofessionals over hun werk aangesproken worden. Om wat ze doen goed te doen, zullen medewerkers ruimte moeten krijgen hun werk, op basis van deskundigheid en vakmanschap, uit te voeren.

Er zijn verschillen. Deze hebben te maken met de aanwezigheid van meer of minder ervaring, het de oudste (senioriteit) zijn, de aard en specificiteit van de vervulde functie, enzovoort.

Een wijkagent heeft wat dat betreft een andere positie, als een student of een jonge medewerker in het gebiedsgebonden werk met weinig ervaring. Een wijkagent hoort ook zelfstandig ruimte te nemen om, datgene waar het team voor staat en lokaal wil bereiken, te vertalen naar zijn wijk.

Dit betekent als professional bereid zijn om zijn handelwijze toe te lichten of te verantwoorden.

Dat betekent dus ook kritisch zijn op zichzelf en om kunnen gaan met kritiek.

Wetenschappelijk onderzoek leert volgens een van de referenten, dat bij de politie een spanningsveld bestaat tussen sturen en ruimte laten en ondersteunen en verantwoorden alsmede openstaan voor feedback en aanpassing. Waar de balans ligt tussen de eisen die aan medewerkers worden gesteld en hoe leidinggevenden en medewerkers daar mee omgaan, verschillen. *“Als collectief, bijvoorbeeld wanneer er als ME wordt opgetreden, lijken politiemensen nadrukkelijk op elkaar te willen vertrouwen. Ze realiseren zich hoe gevaarlijk het kan zijn, in dergelijke situaties eigen keuzes te maken.*

In het reguliere werk meent iedere individuele medewerker zelf wel te weten en kunnen bepalen, hoe iets aangepakt moet worden. Houding, gedrag en cultuur zijn, bij het bouwen van een nieuw team, de thema's waar het over moet gaan. Alleen dan, kan er in een team uiteindelijk eenduidig contextgedreven gewerkt worden” (citaat wetenschapper).

Capaciteit en schaalgrootte

De nieuwe Politiewet zegt niets over de concrete structuur en inhoudelijkheid van de taken van de regionale politie-eenheden, districten en basisteams. De politieleiding heeft zelf de opdracht om de inrichting en organisatie van het Nationale korps en haar onderdelen vorm te geven.

Enkele referenten geven aan, dat nooit een berekening is gemaakt of, wat aan uit te voeren taken en prestaties gevraagd wordt, binnen de bestaande personele sterkte van de politie past.

“De Minister heeft, met de te behalen financiële bezuinigingskaders als uitgangspunt, een min of meer mathematische toedeling van capaciteit voor de inrichting en kaders voor de formatie onder andere voor de geografische eenheden vastgesteld” (citaat wetenschapper).

Gevolg is, aldus inschatting van enkele referenten, dat de nu aan de basisteams toebedeelde formatie, niet toereikend zal zijn. Van het basisteam wordt nu verwacht, dat het ook probleemgericht projectmatig samenwerkt met andere teams en capaciteit blijft leveren aan districtelijk en regionaal georganiseerde taken. *“Dit betekent, dat een team gelijk tegen de grenzen van zijn personele mogelijkheden aanloopt. De verwachting die het woord ‘robuust’, in de duiding van het nieuwe basisteam aangeeft, verdampt dan heel snel”* (citaat wetenschapper).

Als het gaat om formatie, is bij de meeste basisteams sprake van schaalvergroting.

Om de vertaalslag naar de praktijk te maken, wordt daar binnen regionale eenheden verschillend mee om gegaan. Binnen de vastgestelde bandbreedte van 60 tot 200 Fte's, wordt in het land divers met de toedeling van formatie voor de teams omgegaan. Voor zover in de oude regionale organisaties al met wijkteams werd gewerkt, waren de teams toen over het algemeen een formatief flink kleiner.

Hoewel de personele formatie van het basisteam groter wordt, geldt dit ook voor de grootte van het bewakingsgebied. Dit laatste neemt over het algemeen sterker toe, als dat het aantal medewerkers toeneemt. *“Ik ben bezorgd over deze ontwikkeling. In de regionale korpsen hebben we in politie aanwezigheid en aanspreekbaarheid in de dorpen al een flinke stap terug gezet. Ik noem het voorbeeld van de gemeente Zundert waar, van een heel basisteam van 30 politiemedewerkers[....] nog maar vier wijkagenten zijn overbleven. Deze terugtrekkende beweging uit de lokale omgeving lijkt nu nog nadrukkelijker te worden gemaakt. Als dit werkelijkheid wordt, is dat desastreus voor de veiligheidsontwikkeling in landelijke gemeenten. Een op iedere gemeente en dorp passend georganiseerde politie is, voor het slagen van het contextgedreven werken en de uiteindelijk beoogde lokale verankering, een must”* (citaat wetenschapper).

Schaalvergroting vergroot volgens meerdere referenten het risico, dat waar het bewakingsgebied is samengesteld uit kleinere plattelandsgemeenten en grotere verstedelijkte gemeenten of delen van een stad, de politie een terugtrekkende beweging maakt. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de omvang van het gebied, met als gevolg dat er minder tijd en aandacht is voor de uitvoering van het reguliere lokale basispolitiewerk.

Anderzijds, omdat de problemen in een kleinere gemeente, in vergelijking met wat er in de stad gebeurt, niet ernstig genoeg of zinvol wordt gevonden, om er vervolgens ook iets aan te doen. Hierdoor zal de politie mogelijk te snel de conclusie trekken, dat er minder aandacht nodig is voor de problemen in de kleinere kernen. Opnieuw wordt de gemeente Zundert als voorbeeld genoemd. *“Je hebt de vrijplaats Fort Oranje, de problematiek van de Marokkaanse jeugd, 1% MC motorclub, de bloeiende bordelen, de enorme concentratie Oost Europeanen en nauwelijks politie. Je moet daar gewoon duidelijk als politie aanwezig zijn. Contextgedreven en lokaal verankerd. Dus niet zoals het nu gaat, met vier wijkagenten en ‘brandjes blussen’ door de noodhulp en af en toe een project. Een dergelijke gemeente heeft behoefte aan aanwezigheid en geüniformeerd toezicht door de politie die het vervolgens ook niet laat afweten[...]”* (citaat Kamerlid).

Als een andere versluisende factor, die de kwantitatieve slagkracht van het ‘robuuste’ basisteam sterk nuanceert, wordt het aantal politie - studenten op de totale formatie van het team genoemd. Verhoudingsgewijs komt de functie van aspirant, de agent in opleiding, in de formatietoedeling aan het basisteam veelvuldig voor. *“Als ik zo in het land rondkijk, zie ik soms dat, tot wel 30% van de sterkte van een team uit studenten, gaat bestaan”* (citaat politiechef). Dit betekent, dat de effectief inzetbare operationele uitvoerende capaciteit duidelijk lager is, als wat met de toebedeelde totale formatie van de teams wordt gesuggereerd. Studenten zijn, gelet op hun opleidingstraject, beperkt inzetbaar. Ze worden als een volledige Fte in de formatie meegeteld. *“Het is gewoon een simpele bezuiniging geweest. De Minister heeft met een pennenstreek [...] goedkopere studenten op formatieplaatsen van duurdere agenten getild”* (citaat politiechef). Op vele plekken in het land gaan politiestudenten, doorgaans bewapend, zonder directe begeleiding, getweeën de straat op. Het komt voor, dat ze incident - of IGP - gericht worden ingezet. Een risicovolle zaak wordt het genoemd, aangezien het onderscheid met een ervaren politieman, voor burgers niet valt te maken. *“Politiemensen in opleiding moet slechts worden toegestaan de straat op te gaan met een ervaren collega.[...]. We kunnen het niet maken dat zo iemand gewapend wordt ingezet op zaken waarvoor hij nog niet competent is. Let op en dat gebeurt nu dus wel”* (citaat wetenschapper). Met de huidige relatief grote aantallen studenten in de basisteams, vraagt dit om een duidelijke inzetvisie en passend inzetbeleid. Hierbij zal in een juiste balans, enerzijds met de belangen van het opleiden van deze medewerker en anderzijds met de belangen van een verantwoorde en veilige werkvloer, rekening gehouden moeten worden. *“Als in het Inrichtingsplan Nationale politie gezegd wordt, dat het basisteam de stevige basis, ‘de hoeksteen’, moeten vormen van de Nationale politie, vind ik hier alleen al door dit thema, een nadrukkelijke nuance op zijn plaats”* (citaat wetenschapper).

Een aantal referenten pleit voor het vastleggen in regels van de operationele personele capaciteit en bezetting van het basisteam. Doel hiervan is om zo garanties voor de uitvoering van lokaal politiewerk te bewerkstelligen. *“Concessies doen, door projectgroepjes in te richten en personele inzet voor teamoverstijgende taken op andere plekken te laten plaatsvinden, ondermijnt politiewerk in wijken en buurten. Dit geldt in het bijzonder voor de wijkagent. Zijn aanwezigheid in de wijk of buurt is, voor de hoogst noodzakelijke lokale continuïteit, van het grootste belang. Hieraan morrelen, ondergraaft het vertrouwen en de geloofwaardigheid in de politie bij burgers”*(citaat lid OM). Meerdere referenten geven aan, dat dit erg belangrijk is. Burgemeesters onder hen stellen, dat de verlangde capaciteit voor lokaal politiewerk ook werkelijk moet worden geleverd. De mate waarin het vertrouwen bij hen aanwezig is, dat dit ook werkelijk gebeurt, wordt tijdens de interviews meermaals uitgedrukt met woorden als, *“eerst zien en dan geloven”* (citaat burgemeester).

De hoop wordt door burgemeesters uitgesproken dat zij, sturend en prioriteiten stellend, invloed krijgen op de inzet van de districtelijke Flex - teams. Deze teams kunnen extra flexibel ingezet worden en door burgemeesters lokaal worden benut als het eigen basisteam tegen zijn capaciteitsgrenzen aanloopt. Dat geldt zowel voor de inzet bij weerbarstige openbare orde en veiligheidsproblemen, als bij evenementen zoals bij voetbal, een muziekfeest of een groter rechercheonderzoek. *“Het basisteam moet voor lokale continuïteit zorgen, dat is en blijft een must en moet niet afhankelijk zijn van de voetbalwedstrijd NAC - Fijenoord of een rechercheonderzoek waarvoor het team qua personeel wordt leeg getrokken.”* (citaat burgemeester).

Functies, specialisatie, kwaliteiten en deskundigheid

Bij de samenstelling van het team dient de ‘couleur locale’ als uitgangspunt worden genomen. Wat is voor de lokale situatie aan functionaliteiten nodig? De personele opbouw en inrichting zullen niet star en statisch moeten zijn, maar moeten inspelen op wat in de veranderende lokale omgeving nodig is. Sommige specifieke functies en taakaccenten zoals wijk- jeugd- en milieuagenten als ook recherchecoördinatoren worden essentieel voor het lokale functioneren van het team genoemd.

Afgestemd op de hoeveelheid zaken voor wat betreft de aanpak van de veel voorkomende criminaliteit, zal het team over voldoende ervaren rechercheurs moeten beschikken. De teamrechercheurs moeten zich, aangepast aan de problematiek, op de coördinatie, ondersteuning en kwaliteitsbewaking van zaken richten.

Wanneer het team een bepaalde taak gemakkelijk aan kan, zou daarop met de inzet van minder capaciteit kunnen worden volstaan. Zijn er op een bepaald gebied meer problemen, dan moet er functioneel en flexibel voor deskundigheid in het team worden gezorgd. Andere, regelmatig voorkomende buurtgerelateerde zaken, zoals huiselijk geweld, belediging of mishandeling kunnen gewoon door 'blauw' in het team worden opgepakt.

In het basisteam zullen politiemedewerkers moeten werken die, zo breed en veelzijdig mogelijk, op alle voorkomende basispolitietaken inzetbaar zijn. Het hoort een mix te zijn van kwaliteiten en deskundigheden. *“Verondersteld wordt, dat de medewerkers van de oude teams voldoende zijn toegerust. Dat is een misvatting. In de breedte zal zeker aan de verdieping van kennis en vaardigheden van heel wat medewerkers gewerkt moeten worden”* (citaat wetenschapper). De aanwezigheid van een zekere specialistische kennis over juist die onderwerpen die in het teamgebied betreffende overlast - en veiligheidsproblemen aan de orde zijn, is noodzakelijk. *“Maatwerk en dat is niet wat ik nu zie bij de invulling van de teams. Het lijkt allemaal meer van hetzelfde te worden, confectie. Dat gaat op een aantal plaatsen niet passen bij wat in de lokale situatie noodzakelijk zal blijken te zijn”* (citaat wetenschapper). Onder de vereiste specialisaties worden onder andere het verkeerstechnisch onderzoek bij ernstige en complexe aanrijdingen, de advisering bij de vergunningverlening betreffende bijzondere wetten of evenementen, de informatieanalyse en de opsporingstechnische onderzoeken verstaan. De specifieke deskundigheid en kwaliteiten die dit vraagt, mag niet van de generalist in het basisteam worden verwacht. De andere medewerkers hebben desondanks nog steeds een belangrijke signalerende en initiërende rol.

Het essentiële belang van de aanwezigheid en het behoud van operationele politie-ervaring voor het uitvoerende straatwerk wordt benadrukt. *“Nu vloeit praktijkervaring na enkele jaren voor een belangrijk deel al weer weg naar de specialismen. Hierdoor blijven voor het absoluut onderschatte [...] ook ondergewaardeerde werk in de basispolitiezorg, overwegend jonge en relatief onervaren medewerkers over”* (citaat wetenschapper)

Opsporing

De opsporingstaak van het basisteam is gericht op de veelvoorkomende criminaliteit (VVC). Het gaat om de 'bulk' aan kleinere kortlopende en of veelvuldig voorkomende en eenvoudige opsporingszaken. Alle uitvoerende teammedewerkers moeten in staat zijn dit soort zaken te onderzoeken en in een dossier af te werken.

Over de aard van dit politiewerk zeggen referenten, dat dit aansluit bij wat lokaal van de politie wordt verwacht en verlangd. Voor de uitvoering van de opsporingstaak is het belangrijk, dat tactische en technische deskundigheid in het team aanwezig is. Krachtige opsporingscoördinatie is eveneens belangrijk, om kwaliteit te kunnen leveren op het gebied van VVC.

De invulling van deze coördinatiefunctie vraagt om een, bij de hoeveelheid werk passend, aantal ervaren rechercheurs. Een basisteam vooraf drie formatieplaatsen voor recherchecoördinatie toedelen, noemen referenten weinig doordacht en onvoldoende effectief aansluiten bij de wellicht andere lokale behoefte. *“Vanuit deze functie moet coördinatie en kwaliteitsbewaking plaatsvinden. Daar moet ook de inschatting gemaakt kunnen worden om, de vaak aanzienlijke hoeveelheid VVC – zaken in de juiste banen te leiden. Dit is van groot belang voor het eventuele onderzoek dat moet volgen”* (citaat lid OM). Cruciaal is dat de invulling van deze coördinatiefunctie in de dagelijkse bezetting zoveel mogelijk continuïteit kent.

Waar sprake is van complexe en omvangrijkere onderzoeken of waar specialistische deskundigheid wordt gevraagd, zal soepele opschaling noodzakelijk zijn. Dit soort zaken zal dan door districtelijke, regionale of landelijke recherche(onderzoeksteams) overgenomen moeten worden.

Voor de verbinding en samenwerking met het Openbaar Ministerie, sluit deze vorm van organisatie en inrichting van de opsporingstaak binnen het basisteam(VVC) en de toedeling van meer complexe zaken bij de districtsrecherche, het beste aan. Het OM vindt het ook om nog andere redenen belangrijk dat de opsporingstaak op deze wijze binnen de politieorganisatie wordt ingericht. Zij vinden dat er een soort van capaciteitsbalans moet ontstaan, waarbij niet(te) specifieke opsporingscapaciteit in het basisteam terecht komt, omdat anders te weinig gekwalificeerde capaciteit voor de districtelijke onderzoeken beschikbaar is.

Andere referenten geven juist aan, dat de balans volledig scheef is tussen de lokale opsporingscapaciteit en diezelfde capaciteit in andere delen van de organisatie.

“Er moet duidelijk meer en bij het werk aansluitende, operationele recherchecapaciteit in het team aanwezig zijn. Niet alleen om het repressieve werk op te pakken, maar ook om aan preventie te doen. Deze taak lijkt nu nauwelijks nog in het politiewerk voor te komen. Juist daar zou meer waarde aan gehecht moeten worden, omdat het ons later heel ellende kan besparen” (citaat Kamerlid).

Wijkagent

De wijkagent is het gezicht en aanspreekpunt van de politie in de wijk. *“Hij is als front – line, street level bureaucrat, cruciaal voor de meeste basale politiecontacten met burgers in wijken en buurten”* (citaat Kamerlid). Dit stelt eisen aan zijn sociale kwaliteiten. Niet iedere wijkagent is geschikt om in iedere wijk of buurt te werken. Vooraf de vereiste kwaliteiten en criteria van passendheid voor deze medewerker bepalen, vinden referenten essentieel. *“De wijkagent is een soort van thermometer om, in het team en bij het lokale bestuur of partners, aan te geven wat er speelt en wat precies de zaken zijn die in een wijk of buurt, moeten worden opgepakt”* (citaat Kamerlid).

Hij vormt in belangrijke mate de ‘ogen en oren’ in de wijk. Hij weet wat in zijn wijk of buurt speelt. Met een goede informatiepositie van de wijkagent, kun je als overheid eerder interveniëren en escalaties voorkomen. Hoewel dit ook voor vele anderen die met een publieke taak in wijken en buurten kan gelden, is de wijkagent het meest sprekende voorbeeld.

“Uit de signalen en klachten van burgers leid ik af, dat de wijkagent op veel plaatsen te weinig feitelijk in zijn wijk of buurt aanwezig en aanspreekbaar is, of daar wordt gezien” (citaat Kamerlid).

Naast zijn operationele kwaliteiten wordt van de wijkagent verwacht, dat hij in zijn eigen wijk of buurt, een belangrijke operationeel sturende rol vervult. *“Het is cruciaal om, met wetenschap van wat in die wijk of buurt speelt en op basis van correcte en zo volledig mogelijke informatie, de juiste dingen te doen. De wijkagent moet over kwaliteiten beschikken om een informerende en signalerende rol te vervullen. Hij moet zijn leidinggevend en collega’s ook duidelijk kunnen maken en van het nut en de noodzaak weten te overtuigen dat, wat in zijn wijk aan orde en veiligheidsproblemen speelt, door het hele team moet worden opgepakt”* (citaat wetenschapper).

De fysieke aanwezigheid en aanspreekbaarheid van de politie in de woon en leefomgeving van burgers wordt, ondanks de huidige tijd van maatschappelijke individualisering en minder onderling sociaal contacten, als een belangrijke prioriteit voor de lokale politie benoemd.

Het creëren van sociale cohesie, met de wijkagent als aanjager, biedt betere perspectieven om, door middel van burgerbetrokkenheid, lokale veiligheidsproblemen aan te pakken.

Benadrukt wordt, dat de uitvoering van de preventieve taak door het team en in de wijk door de wijkagent belangrijk is. Veel zaken kunnen immers worden voorkomen of tegengehouden, door goede preventieve adviezen te geven. Van de wijkagent wordt verwacht, dat hij niet een sociaal werker, maar de toezichthoudende en waar nodig, repressief optredende politieman in zijn eigen wijk of buurt is. Hij is, net als andere teammedewerkers, in zijn wijk aanwezig om, duidelijke grenzen aan te geven. Lang niet overal in het land treden wijkagenten repressief op in hun eigen wijk.

Er zijn er die de repressieve taal in hun werk afwijzen of achterwege laten. *“Repressief optreden is nu juist wel een belangrijk en krachtig signaal richting de wijk. Voor de lokale omgeving worden zo duidelijke grenzen aangegeven”* (citaat wetenschapper). Een andere referent, *“Naar mijn mening en zo wil de burger hem ook zien, moet de wijkagent niet alleen een netwerker zijn of op de hulpverlenerstoel gaan zitten. Hij zal juist duidelijk moeten laten merken, dat hij de vooruitgeschoven politieman in de wijk is, die ook optreedt als dat nodig is. Dat schept duidelijkheid en is waar de wijk behoefte aan heeft”* (citaat wetenschapper).

De ‘twitterende’ wijkagent en het vasthouden aan het wijkagentensprekkuur, zijn voorbeelden van mooie nieuwe en bestaande methoden van het contact met burgers. *“Het als politie, in het bijzonder de wijkagent, je gezicht laat zien is wel het visitekaartje voor je relatie met de burger”* (citaat lid OM). Van de wijkagent wordt gezegd, dat deze in kleinere gemeenten in concrete operationele zaken aanspreekpunt voor het bestuur kan zijn.

Als probleem blijft genoemd worden, de feitelijke tijd die de wijkagent voor zijn wijkwerk ter beschikking heeft. Meerdere referenten geven aan dat, naar hun inschatting de wijkagent soms wel minder als de helft van zijn werktijd voor zijn feitelijke wijkwerk beschikbaar is.

De rest van zijn arbeidstijd gaat op aan de inzet op andere plaatsen, het volgen van opleidingen en trainingen en administratief werk. In veel kleinere gemeenten, zo wordt het door een aantal referenten gezegd, wordt de continuïteit, zowel als het gaat om de aanwezigheid als de aanspreekbaarheid van wijkagenten als absoluut te beperkt ervaren.

Veel referenten geven in het verlengde van de normstelling van 1 wijkagent op 5000 inwoners aan, dat het aspect van zijn feitelijke beschikbaarheid voor het wijkwerk een belangrijke essentie is. Zij vinden dat deze normstelling geen 'lege huls' mag worden, maar ook geen garanties biedt. De aard en omvang van de wijkproblematiek en samenstelling van de wijkpopulatie spelen hierbij eveneens en belangrijke rol. Dit betekent, dat differentiatie ten aanzien van de 'wijkagenten'- norm tussen wijken mogelijk moet zijn. Een dergelijke flexibiliteit is binnen de politieorganisatie beslist noodzakelijk. De verdeling van wijkagenten hoort te zijn toegesneden op de problematiek, eisen en verwachtingen van het bestuur en de burgers in de lokale omgeving.

"Een teamchef moet over het aantal en de verdeling van zijn wijkagenten met de eenheidsleiding maatwerkafspraken kunnen maken. Dan pas gaat hij voor de passendheid bij wat lokaal wordt gevraagd." (citaat wetenschapper).

Passendheid, juist op dit punt, is voor het contextgedreven werken belangrijk. Dat geldt ook voor het krijgen en behouden van lokale aansluiting en verbinding. Worden hier concessies aan gedaan, zal de wijkagent erg snel nog slechts beperkt op de hoogte zijn van wat er lokaal speelt.

"Juist in alle plannen van de Nationale politie, wordt aan de wijkagent de vooruitgeschoven en cruciale rol in de verbinding met de wijk of buurt en met burgers en partners toegekend, dan kunnen en mogen bedrijfsvoeringsoverwegingen niet belemmerend werken[...]" (citaat wetenschapper) Het belang van de positie en rol van de wijkagent moet niet worden onderschat. Dat heeft ook te maken met vertrouwen, geloofwaardigheid en transparantie. Dat geldt verder ook voor de informatiepositie en de mogelijkheden om vanuit de wijk informatie te kunnen verstrekken. *"Nabijheid van de politie is erg belangrijk.[...] Deze norm oogt misschien symbolisch, maar vormt voor het lokale gezag een houvast voor nabijheid"* (citaat politiechef). Uit de veelvuldig gemaakte opmerkingen van politici, burgemeesters en wetenschappers tijdens de interviews blijkt, dat kennelijk niet voor niets de positie en rol van de wijkagent in de lokale omgeving een supergevoelig en belangrijk thema is.

De meeste referenten verwijzen in dit verband ook naar de verantwoordingsverplichting van de burgemeester voor het functioneren van de politie aan de gemeenteraad. Die staat flink onder druk als er nauwelijks politie in een gemeente of wijken en buurten aanwezig is. Dit is nog nadrukkelijker aan de orde, als het om de wijkagentencapaciteit gaat. Eigenlijk alle referenten geven wel aan, dat wel duidelijk is dat er geen sprake kan zijn van 100% wijkwerk. Zij geven wel expliciet aan, dat de wijkagent er moet zijn voor het werk in zijn wijk en het niet de bedoeling is, dat hij voor andere zaken wordt ingezet. Uitgangspunt moet zijn, zo wordt gezegd, dat wijkagenten 80% van hun feitelijke werktijd aan aanwezigheid of werkzaamheden voor en in de eigen wijk moeten kunnen besteden.

Omgevingsrelatie

Verschillende referenten merken op, dat alleen een doeltreffende relatie van het bevoegd gezag, partners en burgers met het basisteam kan ontstaan, als datgene wat door het team wel en niet aan werk wordt opgepakt, geloofwaardig overkomt. Vertrouwen in de politie bij het gezag, partners en de burger is, om lokaal te kunnen verankeren, noodzakelijk. *"[...] en de politie zegt wat ze doet en ook doet wat ze zegt"* (citaat politiechef) en *"Vertrouwen is cruciaal en vervlochten met de lokale acceptatie"* (citaat lid OM). Gezamenlijk gemaakte plannen zullen in operationele acties moeten worden omgezet. Gedane toezeggingen aan burgers of het gezag zullen door het team en de individuele medewerkers, absoluut waargemaakt moeten worden.

Door verschillende referenten wordt de symboolfunctie van de politie in de lokale omgeving, specifiek naar en voor het bestuur, de politiek en de burgers benadrukt. *"De symbolische waarde van de politie wordt binnen de organisatie schromelijk onderschat. We moeten ons niet terugtrekken in grote kantoren op afstand. We moeten er voor de samenleving zijn. De politie maakt deel uit van de maatschappelijke context en hoort in de lokale gemeenschap"* (citaat politiechef).

Het basisteam is op de 'tekentafel uitgewerkt'. De realisatie in de werkelijkheid levert problemen op. Een voorbeeld betreft de beperkte mogelijkheden die het landelijke huisvestingsplan biedt, om het team voldoende passend en aansluitend bij de lokale behoeften in gemeenten en dorpen een fysieke locatie te geven. De landelijk opgelegde financiële bezuinigingskaders, waardoor er van de bestaande politiegebouwen een aanzienlijk aantal wordt gesloten en afgestoten, bieden geen ruimte om aan te sluiten bij datgene wat eigenlijk vanuit de operationele visie in de lokale omgeving noodzakelijk is. *"De verantwoordelijken binnen de politie en het Ministerie hebben geen notie van hoe belangrijk het kan zijn, dat er niet één maar bijvoorbeeld twee locaties zijn waar het team gevestigd is. Datzelfde geldt voor de noodzaak dat er politieposten, steunpunten en dergelijke, in dorpen en grotere kernen moeten komen. Dit heeft naast een functionele, ook een grote symbolische betekenis en nadrukkelijk invloed op het gevoel van veiligheid in een lokale gemeenschap"* (citaat politiechef).

Over de fysieke aanwezigheid van de politie in kleinere gemeenten en dorpen zijn geïnterviewde burgemeesters en Kamerleden bezorgd. Voor hun gevoel wordt de politie op dit moment te ver van de lokale situatie georganiseerd. Eigenlijk moet dit, wanneer basisteams in hun nieuwe vorm starten goed geregeld zijn. Hun beeld is, dat dit lang niet overal het geval zal zijn. Een enkele burgemeester wat dat betreft erg duidelijk *“met wat op dit moment over de huisvestingsplannen van de Nationale politie bekend is, ga je het operationeel met je lokale verankering niet redden”* (citaat burgemeester).

“Er is geen geld. Je hoort Den Haag er niet over, maar zeker op huisvesting wordt bezuinigd. Alles moet geregeld worden in en met bestaande gebouwen, terwijl dit door de nieuwe grotere teams vaak helemaal niet kan.[...]Straks gaat alles vanuit dat ene centrale punt, dat ene gebouw voor het hele team, dat ook nog a – centraal is gelegen binnen het teamgebied” (citaat burgemeester).

Met een bureau per basisteam en misschien hier of daar een politiepост, wordt het behalen van de bedrijfsfilosofie van lokale nabijheid niet realistisch genoemd.

De burgemeesters krijgen hier bijval van de meeste geïnterviewde politiechefs. Politiechefs noemen het huisvestingsthema, gezien de beperkte financiële mogelijkheden, een heikel onderwerp.

Lastig omdat het over geld en locaties gaat. *“In iedere gemeenten of dorp een bureau neerzetten, is geen optie. Zeker niet, wanneer daar nooit iemand komt. Dat geldt ook als je daar als politie niet of nauwelijks aanwezig kunt zijn. Dat is niet efficiënt en verspilling van dure capaciteit”* (citaat politiechef).

Breed wordt bij de referenten beluisterd, dat de politie lokaal fijnmazig georganiseerd moet zijn.

“Burgers zullen de politie in de eigen woonomgeving moeten kunnen spreken, een lokaal fysiek voor burgers benaderbare politie. Het werkt absoluut niet door, vooral via de digitale weg of 3D, waarover nu hoog wordt opgegeven, contacten met burgers te willen onderhouden” (citaat politiechef).

Over hoe het wel moet, zeggen referenten, dat dit onderwerp niet landelijk, maar op eenheidsniveau en streeksgewijs beter geregeld kan worden. De lokale omgeving, verbinding en nabijheid kunnen leidend zijn, waardoor de uitkomsten verschillen. Waar op de ene plaats misschien wel een 3D loket volstaat, kan op een andere plaats een politiepост of een tweede teamlocatie noodzakelijk zijn.

In weer een andere omgeving kunnen dat een aantal werkplekken in een gemeentehuis zijn. Vanwege het verlenen van een passende dienstverlening aan burgers zullen tegelijkertijd aan dergelijke locaties ook (vaste) openingstijden moeten worden verbonden.

Het gaat om geloofwaardigheid en burgers serieus nemen. Dit soort zaken worden bepaald door wat je afsprekt lokaal te gaan doen. Wil je als politie lokaal verankeren, zul je mee moeten bewegen met wat in die omgeving van je wordt verlangd. *“Als het bestuur en de burgers van Alphen en Chaam beargumenteert vragen om een steunpunt, moet dat er ook komen. We willen geloofwaardig zijn en contextgedreven lokaal verankeren, of.. ?”* (citaat politiechef). *“[...]Wat we ons moeten realiseren is, dat we in die omgeving ons eigen probleem aan het organiseren zijn als we niets doen.[...] Het uiteindelijke resultaat zal dan zijn, dat we niet zullen slagen om in een dergelijke gemeenschap te verankeren”* (citaat politiechef). Een oprechte uitvoering van een volledig contextgedreven werkende politie op het gebied van lokale fysieke aanwezigheid, kan bijdragen aan het streven naar optimale lokale verankering, is het beeld dat de meeste referenten hierbij hebben.

Taak & werkuitvoering

Gebiedsgebonden politiewerk is niet een taak voor de wijkagent alleen. Iedere medewerker in het basisteam zal inhoudelijk en kwalitatief een bijdrage moeten leveren aan de teamprestatie.

Dit betekent, dat de politieorganisatie voldoende personele capaciteit voor het basispolitiewerk hoort te prioriteren. *“Het lokale basispolitiewerk is het fundament van de organisatie.*

Dat zal de nieuwe Nationale politieorganisatie stevig moeten neerzetten. Daaraan hoort niet te worden getornd. Tot nu toe werd daar afbreuk aan gedaan als er weer eens een nieuw specialisme ontstond.

Als binnen de politieorganisatie lokaal politiewerk serieus wordt genomen, zal dat nu afgelopen moeten zijn” (citaat Kamerlid).

De inhoud van het feitelijke gebiedsgebonden politiewerk moet binnen de generale taakstelling van het contextgedreven werkende team voor alle medewerkers concreet worden gemaakt.

Medewerkers zullen in staat moeten zijn alle, tot de teamtaakstelling horende werkzaamheden, uit te voeren. Aan beperkte specialisering met taakaccenten, valt niet te ontkomen.

Het gaat om gedifferentieerde deskundigheden, gekoppeld aan verschillende taken binnen het brede takenpakket. Hierbij past in het team geen indeling van werk en medewerkers op basis van processen, zoals dat bij de 'oude' noodhulp, opsporing en het gebiedsgebonden werken het geval was. Vergelijkend onderzoek naar de gebiedsgebonden georganiseerde politiezorg in Schotland bevestigt dit beeld. Bij de uitvoering van de lokaal verankerde en contextgedreven politietaak moet breed gedefinieerd worden.¹⁸²

¹⁸² het Tijdschrift voor de Politie – jg.75/nr. 9/10/13 7 Naar een Nationale politie in Schotland; ervaringen en enkele vergelijkingen met Nederland, door Jan Terpstra, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit Nijmegen. Tijdelijk verbonden aan het Scottish

Het zich als politie slechts beperkt richten op criminaliteitsbestrijding, boeven opsporen of prioriteitsmeldingen behandelen, schiet in als basispolitiewerk echt tekort. Onder andere de aanpak van overlastsituaties veroorzaakt door jeugd en verslaafden, het algemene toezicht in de publieke ruimte en bij evenementen, zullen zeker deel moeten uitmaken van deze breder te definiëren basispolitietaken.

Uit dit internationaal vergelijkend onderzoek komt ook naar voren dat, de al eerder genoemde, symboolfunctie en de preventieve taak van de politie lokaal erg belangrijk zijn.

“Herkenbaarheid en aanwezigheid in de lokale omgeving is voor een lokaal opererende politie een ‘must’. Dat heeft, zeker voor het veiligheidsgevoel van burgers, ook te maken met preventief werken en aanwezig zijn. We zijn dat in Nederland bijna vergeten maar, niet alleen opsporing, openbare orde en de symboolfunctie van de politie zijn van belang. Dat moet ook gelden voor de preventietaak, die door het basisteam operationeel opgepakt moet worden. In de plannen lijkt dit opnieuw een ‘ondergeschoven kindje’ te zijn geworden” (citaat wetenschapper).

Betwijfeld wordt, of het basisteam in staat zal zijn, het grote aantal in de inrichtingsplannen genoemde taken uit te voeren. Als voorbeelden worden genoemd, het toezicht en de feitelijke operationele handhaving van bijzondere wetten en de lokale veelvoorkomende criminaliteit.

“Politiemensen die in de basisteams werken, ontbreekt het aan voldoende specifieke kwalificaties om op al deze taken over voldoende kennis en vaardigheden te beschikken. Volgens de plannen wordt dit nu juist wel van hun verwacht. Veel zaken die als veelvoorkomende lokale criminaliteit door het team behandeld moeten worden, blijken qua aard en omvang complex. Regelmatig is er sprake van samenhang met georganiseerde vormen van criminaliteit. Hoe wil het basisteam daar een antwoord op geven? Het is mijn stellige overtuiging dat, als we dit als op te pakken werk door het basisteam gaan verlangen, medewerkers compleet overvraagd worden. Een zo breed geformuleerde taakstelling, vind ik een fictie” (citaat wetenschapper). Monitoren en zo nodig, vanuit de politiek, het gezag of de politie zelf, op tijd, op dit takenpakket bijsturen, vinden referenten noodzakelijk.

Samenwerken

Als ander belangrijk aspect voor het functioneren van het basisteam, wordt het samenwerken, in het bijzonder met het OM genoemd. Door referenten vanuit het OM wordt aangegeven, dat de werkrelatie met de politie en de basisteams zakelijker zal worden. Zo wordt momenteel in hun ogen, teveel tijd door OM-medewerkers aan ‘rework’ besteed, vanwege kwalitatief ondermaatse opsporingsdossiers.

“De opstelling van het OM zal er meer een worden van; Voldoen de stukken niet aan de vereiste kwaliteit, accepteren we ze gewoon niet meer” (citaat lid OM). Van de politie mag gewoon worden verwacht, dat dossiers van een goed kwalitatief niveau zijn, is het geluid dat het OM laat horen.

De politie zal ook nog meer ‘mede eigenaarschap’ voor de gezamenlijk te leveren inspanningen om lokale veiligheidsproblemen doeltreffend op te lossen, bij het gezag moeten creëren.

“Durf als politie, het bestuur te prikkelen door vragen te stellen over hun te leveren of geleverde inspanningen om een probleem op te lossen. Dat is, horizontaal aanspreken en dat geldt ook voor het gezag. Iets wat beslist nog meer moet gebeuren. De politie doet dat tot dusver nog te weinig, waardoor het bestuur en ook andere partners er te vaak nog mee weggelaten worden door aan te geven, dat het politie is, die aan een overlast of veiligheidsprobleem iets moet gaan doen” (citaat lid OM).

Verschuiven referenten geven ook aan, dat de politie er dan uiteraard wel voor moet zorgen, dat ze zelf haar ‘eigen zaakjes’ ook op orde heeft. Daarvan wordt gezegd, dat dit zeker ook nog valt te verbeteren.

Gezamenlijkheid

De vraag die een enkele referent zich stelt is: ‘Wat vinden onze (veiligheids-) partners nu van onze contextgedrevene plannen om te komen tot lokale verankering?’ Het gevoel dat bestaat is, dat dit niet, bij de ontwikkeling van de plannen voor de Nationale politie, in kaart is gebracht.

Als onderliggende argumentatie voor het belang van het antwoord op deze vraag wordt genoemd, dat lokale verankering uitsluitend kan werken als partners elkaar daarin vinden.

Dit geldt voor alle partners die bij het thema veiligheid op lokaal niveau zijn betrokken en daaraan een bijdrage kunnen of misschien zelfs moeten leveren. *“Als het alleen om het nieuwe werken of een andere organisatiestrategie van de politie gaat, is deze werkwijze niet levensvatbaar.*

Gezamenlijkheid zowel in de verbinding als bij de invulling van ieders eigen rol, bijdrage en verantwoordelijkheid is, om dit het gewenste probleemoplossende resultaat te laten opleveren, waar het om moet gaan” (citaat wetenschapper).

Vanzelfsprekend noemen een aantal referenten dit voornamelijk niet.

Burgerbetrokkenheid

Taken en verantwoordelijkheden betreffende rust en veiligheid bij burgers neerleggen, draagt bij aan de uitvoering van lokaal politiewerk. Burgers stimuleren hun eigen verantwoordelijkheid te nemen of laten bijdragen aan een veiligere woon of leefomgeving, stimuleert hun betrokkenheid.

“Het omgekeerde geldt ook. Als die burger een beroep op ons doet, zullen we als politie er snel voor de burger moeten zijn” (citaat politiechef). Het gaat om wederkerigheid in de relatie burger - politie. Burgers horen niet het gevoel te krijgen, dat de politie de burger alleen nodig heeft, wanneer het haar uitkomt of het hun belang dient.

Contextgedreven werken

In de ‘proeftuin’ basisteams vormt het contextgedreven werken, in meer of mindere mate, al de basis voor het lokale gebiedsgebonden politiewerk.¹⁸³ Het gaat aldus diverse referenten, bij politiewerk steeds en nadrukkelijk om de context van de omgeving en het opkomen voor de belangen van burgers, bij het zorgen voor orde, rust en veiligheid. *“80% van je politiewerk is contextgebonden. Dit werk moet je doen op de plek waar je als politie voor de burger nodig bent en waar het voor diezelfde burger zichtbaar is”* (citaat politiechef).

Een contextgedreven oriëntatie is van cruciaal belang om lokaal bij burgers en het gezag vertrouwen te krijgen. De politie is er niet voor zichzelf, maar voor de samenleving. Zonder verbondenheid met de omgeving, geen vertrouwen en geen lokale verankering. Als voorbeelden van de plekken waar nu al binnen de politie contextgedreven wordt gewerkt, worden de basisteams Horst aan de Maas en Roermond in de eenheid Limburg genoemd. Over de wijze waarop het politiewerk daar is georganiseerd en wordt uitgevoerd, bestaat zowel bij het lokale gezag, burgers en medewerkers in het politieteam grote tevredenheid. *“Betere bedrijfsresultaten in vergelijking tot omliggende teams, meer werkplezier, verantwoordelijkheden en autonomie van medewerkers, een structurele daling van 50% van het ziekteverzuim, meer tevredenheid onder burgers en bij de politiek en het bestuur. Hoeveel bewijs is daar verder nog voor nodig?”* (citaat wetenschapper).

Over de ontwikkeling die politie in haar operationele uitvoerende gebiedsgebonden taken moet maken, wordt opgemerkt dat, *“de politie in het basisteam overdreven contextgedreven moet gaan werken”* (citaat wetenschapper). Deze manier van werken is noodzakelijk om een soort ‘tegenkrachteffect’ te laten ontstaan. De benadering die de politie hoort te kiezen is, eerst heel overdreven gaan werken aan de hand van de lokale vraag en zo ook diensten en -producten. Deze dienstverlening moet ook geleverd worden. Vervolgens is het zaak, als het ware, ‘langzaam terugveren’. Op deze manier moet de situatie worden bereikt, waarin de politie in de juiste positie lokaal ten opzichte van het gezag, de burger en partners en haar bijdrage aan lokale veiligheid levert. *“Als de politie daar, bij de realisatie van de basisteams, nu niet in een keer in het hele land een zeer forse inspanning voor levert, zal het veranderkundig absoluut niet gaan lukken om in basisteams lokaal verankerd en contextgedreven te gaan werken. Een beetje contextgedreven werken zoals op enkele plaatsen gebeurt of, zoals in andere eenheden, voorlopig nog maar even niet of op een eigen manier, is geen ferme stap richting werken aan de hand van de lokale context”* (citaat wetenschapper).

Tevredenheid en vertrouwen van de burger en het bestuur over de politie in de lokale omgeving, dat is waar het volgens de referenten om gaat. De wijze waarop het team is georganiseerd moet gekoppeld zijn aan de verwachtingen en de tevredenheid van de burger en niet aan wat beheersmatig nodig is. *“Er is een totale omkering van hoe je de politieorganisatie organiseert nodig. Te beginnen bij wat buiten in de lokale omgeving van gemeentes, dorpen en wijken gebeurt en daarvoor nodig is. De politie moet in staat zijn hier passend op te reageren. Het is nu de kunst het basis team ook zo te organiseren”* (citaat wetenschapper). Basisteams zullen hiervoor lokaal ruimte moeten krijgen. De organisatie zal dit eveneens horen te faciliteren.

Contextgedreven werken kent een dubbele basis. Enerzijds dat de politiemedewerker in de lokale omgeving tussen de burgers staat en ter plekke direct en op basis van wat nodig is, kan handelen. Hij moet dus niet door de prioriteitsregels van het beleid gedreven of belemmerd worden. *“Een directe reactie geven op wat er gebeurt, dat is waar het allemaal omgaat. Dat is wat we willen dat de politie doet. Lik op stuk geven op wat de diender buiten ziet, dat is ook wat de burger van hem verwacht”* (citaat wetenschapper). Anderzijds wordt ook van een team verwacht, dat het organisatorisch is ingericht om contextgedreven te werken. Een inrichting die is afgestemd op de ondersteuning van de politiemensen in het uitvoerende werk op straat. Dit betekent een centrale politieorganisatie die op afstand, het lokale operationele politiewerk nadrukkelijk ondersteunt.

¹⁸³ Zie noot 177.

Het basisteam moet ruimte krijgen de eigen taken en het uitvoerende werk in het teamgebied naar eigen inzicht, op basis van wat lokaal nodig is, vorm te geven. Dit betekent, dat het team (de leiding) haar medewerkers professionele ruimte toestaat, hen faciliteert en hun creatieve ideeën en initiatieven ondersteunt.

“Een faciliterende leiderschapsstijl met krachtige ondersteuning ook vanuit belangrijke ondersteunende afdelingen, zoals de meldkamer, diverse specialisten en de informatieafdeling zijn hierbij belangrijke vereisten. Er moet een absolute focus zijn op het ondersteunen van de diender op straat” (citaat wetenschapper). De huidige situatie in de politieorganisatie kenmerkt zich, volgens verschillende referenten nog door, een veel te stevige centrale interne sturing.

“Wat ik op veel plaatsen zie zijn, wijkagenten en gebiedsgebonden dienders, die worden ‘voorgeprogrammeerd’ en een boodschappenlijstje aan IGP - opdrachten mee krijgen om op straat af te werken. Deze politiemensen doen vervolgens alleen nog maar die dingen, waar ze mee op pad worden gestuurd. Dat noem ik de doorgeslagen IGP - structuur en ‘oud denken en doen’. Dit past slechts voor een heel klein deel bij wat de lokale context en burgers van hun vragen” (citaat wetenschapper).

Van belang voor de contextuele verbinding van het basisteam is, dat wijkagenten en leidinggevenden, zonder agenda, in hun lokale netwerk aanwezig zijn. Daar waar partners elkaar informeel ontmoeten, zullen de voor die setting relevante politiemensen aanwezig moeten zijn. Dat geldt, zo merken enkele referenten op, ook voor *“het kennen van je media en weten wat er in je teamgebied speelt. Je hoort als het ware te voelen wat er onder mensen leeft om, als dat nodig is, snel te kunnen schakelen”* (citaat politiechef).

Dit betekent nadrukkelijk iets voor de rolopvatting van leidinggevenden. Tot nu toe is hun oriëntatie, de organisatietop uitgezonderd, erg intern en op de uitvoering van het werk gericht. De externe oriëntatie van andere politiemensen is tot dusver eigenlijk slechts sterk werk - en nauwelijks netwerk – gerelateerd. *“De ‘netwerk – contactborrel’ is aan de meeste leidinggevenden niet besteed. Maar daar gaat het nu juist wel om. Hoe verbindt je je aan de buitenwereld?”* (citaat politiechef). Dit is essentieel voor het aangaan en onderhouden van contacten.

“De vraag die je jezelf als teamchef of leidinggevende moet stellen is, of je de belangrijke en relevante partners voor de verankering van je team in de lokale omgeving kent?” (citaat politiechef)

Het aangaan en onderhouden van ‘Public affaires’ wordt als een rol en taak voor de teamchef gezien.¹⁸⁴ Het belang daarvan lijkt in de plannen voor de Nationale politie nauwelijks in beeld.

“Zoals we de rol van de teamchef hebben beschreven en nu aan het organiseren zijn, maken we hem een ‘operationele politieboer’. We verwaarlozen zijn oriëntatie op externe relaties, wat niet bijdraagt aan de geambieerde lokale verankering” (citaat politiechef).

De contextgerichtheid en – gedrevenheid, enkele referenten noemen het de oriëntatie van de politie op de buitenwereld, wordt als zwak bestempeld. Het veel gehoorde argument is, dat de politie in de samenleving gewoon met dat doel, de focus op de (lokale) context, er nog onvoldoende is.

“Natuurlijk doen we wel ons ding. Maar het is nog te veel ‘brandjes blussen’ en te weinig gericht op een termijninvestering en het samen met partners structureel oplossen van problemen” (citaat politiechef).

Een contextgerichte en -gedreven werkwijze wordt door de meeste referenten als de manier beschouwd om, politiewerk door het basisteam, passend bij de lokale schaal en in samenwerking met het bestuur, ketenpartners en burgers, vorm te laten gaan krijgen.

“Niet anarchistisch, zonder leidinggevenden, met alle vrijheid en eigen interpretatie voor medewerkers van wat wel en niet zou moeten gebeuren, zoals wel wordt gesuggereerd in het project ‘De Hark voorbij’”.¹⁸⁵ *Maar wel door het in houding en gedrag richting burgers en partners doorkantelen,[...]. In onze sterk interngerichte bedrijfscultuur, moet het roer dus echt helemaal om”* (citaat politiechef).

¹⁸⁴ *Public affaires*: Het strategische proces van inspelen op politieke besluitvorming, veranderingen in de maatschappij en publieke opinie die van invloed zijn op het functioneren van de eigen organisatie.” geraadpleegd http://bvpa.nl/public_affairs, 12 augustus 2014.

¹⁸⁵ Landelijk project Centrale Ondernemingsraad (COR) – Nationale politie. Organiseert op basis van de thema’s Vakmanschap, Verbinding en Vertrouwen en vanuit Inspiratie bijeenkomsten voor politiemedewerkers. De genoemde thema’s zijn volgens de COR kernwoorden om de professionele ruimte voor lokaal politiewerk vorm te geven. Daarom heeft de COR het initiatief genomen tot de “De Hark Voorbij”. Een landelijk project waarbij collega’s zelf ervaren hoe ze vorm en inhoud geven aan hun werk. Een traject dat gaat over hoe je niet door verticale aansturing maar door horizontale afstemming tot robuust politiewerk komt. Over hoe je de dagelijkse realiteit van de politiemedewerker verbindt met het idee van de Nationale politie, los van het traditionele managementrepertoire. <http://www.corpolitie.nl/nieuws/2013/5/uitleg-over-de-hark-voorbij.html>. Geraadpleegd op 1 april 2014

Als het om 'echte' politiebetrokkenheid gaat bij wat er lokaal gebeurt, is er voordat van lokale verankering gesproken kan worden, nog een weg te gaan. *"We praten en schrijven daar wel heel veel over. Dat geldt nu opnieuw in de plannen voor de Nationale politie, maar in de praktijk gebeurt nog niet zoveel. Het is een houding, het is gedrag, een cultuur die moet veranderen."* (citaat politiechef).

Dezelfde politiechef voegt daaraan toe: *"Als je zegt, dat dienstverlening in je 'politie' bloed zit, is dat een vergissing. Hulpverlening zit ons politiemensen in het bloed. Dienstverlening helemaal niet. We hebben daar niets mee. We houden ons zelf voor de gek. Dat is nu juist waar het allemaal om draait. Dienstverlening is een van de belangrijkste elementen en voorwaarden voor een basisteam om lokaal verankerd te raken. We moeten leren denken vanuit dienstverlening. Voortdurend denken, als ik nu die burger was, wat zou ik willen dat de politie voor me zou doen? Het denken en handelen vanuit het perspectief van die burger wordt onze grootste opgave, maar ook uitdaging, voor de komende jaren"* (citaat politiechef).

Cultuur

Door een aantal referenten wordt als grootste probleem van de Nederlandse politie haar cultuur genoemd. Een cultuur van sterke interne gerichtheid zo wordt het geschetst; van op de leefbaarheid en veiligheid van burgers afgestemde, zelfbedachte, nationale inrichtingsplannen waaruit weinig externe betrokkenheid blijkt. Veel woorden over cultuurverandering in alle plannen, maar ook vaagheid over hoe deze concreet gemaakt gaan worden. Een aantal referenten beschouwt de huidige politieleiding en een deel van de operationeel leidinggevenden, niet als het meest bekwaam en toegerust, om juist de bestaande politiecultuur wezenlijk te veranderen. Het wordt zelfs 'oude wijn in nieuwe zakken' genoemd.

Binnen de (team) cultuur van het basisteam moeten leidinggevenden en medewerkers zich steeds weer de vraag te stellen, wat zijn we aan het doen en voor wie? Dit betekent dat teamleden in hun doen en laten extern oriënteerd moeten zijn, op wat burgers in de lokale omgeving aan onveiligheid en overlast beleven. Dit betekent, dat een basisteam nauwelijks anders als op basis van personele kwantiteit en kwaliteit 'robuust' ingericht kan worden. Een in schraalheid opgetuigd basisteam, zal de vele taken en verwachtingen beslist niet kunnen waarmaken.

Van belang is, dat de samenwerking binnen het lokale netwerk goed in het team is ingebed en dat daartoe een interne cultuur heerst waarin medewerkers in staat zijn, op een contextgedreven wijze te werken. *"Zo iets laat zich niet gemakkelijk standaardiseren of in competentieprofielen opschrijven. Het gaat om mensen en hoe zij vanuit hun houding en gedrag functioneren. Je stuit op de beperking, dat dit soort culturele problemen niet zijn op lossen met de in de plannen beschreven nationale structuurveranderingen. Daar is meer voor nodig"* (citaat wetenschapper).

Als invloedsfactor wordt ook de bestaande rechtspositie van politiemensen beschouwd. Het gaat om een cultuur te creëren waarin veel van de huidige belemmeringen in de bedrijfsvoering, die het contextgedreven werken frustreren veranderen. De als inflexibel en regelmatig onwerkbaar ervaren dienstroosters en ATW – roostering, net als de vele rechtspositionele faciliteiten, worden als obstakels gezien. *"Dat werkt verlamdend en maakt je bedrijfsvoering star, inflexibel, administratief en bureaucratisch. In ons werk is het de kunst, daar te zijn waar het werk is, op het moment dat het nodig is, dat hoort nu eenmaal bij lokaal verankeren. Dat wordt jammer genoeg door de huidige randvoorwaarden regelmatig gefrustreerd"* (citaat politiechef).

Datzelfde geldt voor het operationele leiderschap in de organisatie, dat kort achter de uitvoering moet opereren en zo ook zelf kan en moet bijdragen aan het zelfstandige en kwalitatief verlangde, functioneren van medewerkers. Daarvan wordt door meerdere referenten gezegd, dat dit zeker nog lang niet overal binnen de politieorganisatie het geval is. *"Het gaat om een totaal andere wijze, of beter, een andere cultuur van sturen, waarin het stimuleren, ondersteunen, geven van ruimte en creëren van randvoorwaarden om medewerkers vanuit hun professionaliteit hun werk te laten doen, belangrijk wordt gevonden"* (citaat politiechef).

Sponsoring en trots

Een ander signaal dat referenten afgegeven is, dat een gevoel van 'eigenaarschap voor het gebiedsgebonden politiewerk in de basisteams' binnen de (nationale) politieorganisatie wordt gemist. *"Niemand voelt zich verantwoordelijk als opnieuw een aanslag op de capaciteit van het basisteam wordt gedaan. Het basisteam is de capacitaire 'melkkoel' van de organisatie, het 'sluitstuk van de begroting'. Er is geen eigenaar of sponsor die, in het belang van een blijvend geborgde capaciteit en kwaliteit van het lokale politiewerk, een keiharde grens trekt"* (citaat wetenschapper).

De leveringsverplichting bij rechercheonderzoeken aan andere organisatieonderdelen wordt onder andere genoemd. Een ander voorbeeld, *“als de 2^{de} Kamer politiek bedenkt, dat meer gedaan moet worden aan overvallen. Wat je dan ziet is, dat de Minister en korpsleiding dit signaal vaak zonder meer volgen. Dit gaat uiteindelijk ten koste van de inzetbare capaciteit in het team en het andere lokale politiewerk. Niemand roept dan, dat die capaciteitspot niet oneindig gevuld is en er ook nog ander werk mee moet worden gedaan. Niemand, ook burgemeesters niet, die opstaan en zeggen, nu is het genoeg”* (citaat wetenschapper).

Meerdere referenten geven aan, dat er binnen de politie gewerkt mag worden aan het, *“trots te zijn op medewerkers en hun werk in het basisteam. Het heeft er naar de samenleving meer de schijn van, dat dit nu niet het belangrijkste werk is dat de politie doet”* (citaat Kamerlid). Kortom, er prioriteit komen te liggen bij het politiewerken in de basisteams. Dit moet ook gelden voor de waardering van het basispolitiewerk. Het beeld dat ‘werken op straat’ minder wordt gewaardeerd en aanzien geniet, wordt hierdoor versterkt. *“Wil je binnen de Nederlandse politie iets bereiken, zul je beslist ander werk, als het uitvoerende in het basisteam moeten doen, is wat je hoort als je medewerkers in de teams erover spreekt”* (citaat wetenschapper). Het vervullen van een leidinggevende functie, werken bij de opsporing, in een specialistische functie of bij de staf, hebben die status kennelijk wel, zo wordt door enkele referenten gezegd. ‘Statuswinst’ in deze functies lijkt, desastreus voor de waardering van het uitvoerende werk in het basisteam. *“Status geven aan het operationele uitvoerende politiewerk, hangt simpel samen met ‘belonen’ met geld en niet met andere zaken, al wordt wel eens anders beweerd”* (citaat wetenschapper). ‘Straatwerk’ lonend maken, waardoor oudere en ervaren medewerkers het opnieuw aantrekkelijk gaan vinden, juist dit politiewerk weer willen doen, daar gaat het om. Een financiële prikkel alleen is niet voldoende om de voor het basispolitiewerk vereiste passende (arbeids-)houding te bewerkstelligen. Een grondhouding bij medewerkers creëren, waardoor zij het operationele werk opnieuw een uitdaging en de moeite waard gaan vinden, is dit wel. Dit laatste is een vereiste om vanuit betrokkenheid, professionaliteit en trots, het werk op straat uit te voeren.

“Meer als het veranderen van de organisatie of de sturing, is het een verandering van de cultuur, waar de Nederlandse politie voor staat. Dat geldt ook voor de waardering en het respect voor het operationele werk en de wijze waarop dit contextgedreven lokaal wordt uitgevoerd. Ik vraag me oprecht af of, ondanks de inrichtingsplannen die het hier wel over hebben of, door de grote vrijheid die, voor mijn gevoel, eenheden bij het inrichten nu krijgen en misschien zichzelf ook wel permitteren, het hier nu wel van gaat komen” (citaat wetenschapper).

7.4.2. Sturing & Controle

Operationele sturing

Een bij de aard en maat van de te verrichten werkzaamheden aansluitende operationele sturing, wordt voor het functioneren van het basisteam cruciaal genoemd. Dit geldt op de eerste plaats voor het scheppen van duidelijkheid in de richting van medewerkers, over wat van hen wordt verwacht. Het moet voor medewerkers als normaal voelen, dat zij worden aangesproken op en zich moeten verantwoorden voor de geleverde prestatie, aan degene die hen aanstuurt.

Bij operationele sturing past differentiatie in de wijze waarop de verschillende functies in het team worden aangestuurd. Sturing van een wijkagent is anders, als de aansturing van een medewerker opsporing of van een uitvoerende medewerker met weinig ervaring.

Dat raakt ook het thema leiderschap en de manier waarop leidinggevendenden hun werk invoeren.

Als een belangrijk instrument wordt, door politiechefs, de teambriefing genoemd.

De dagelijkse briefing wordt gezien als hét sturingsmoment in de operatie van de medewerkers in het basisteam. Daar worden de keuzes gemaakt over het werk dat wordt uitgevoerd.

Een systematische inrichting met actuele operationele ‘to do’ informatie, net als informatie over hotspots, hotshots, informatie van de wijkagenten en de actualiteit van veiligheidsthema’s in de media, zijn essentieel voor het operationele werk op straat.

Zaken uit de teamdriehoek, het lokale veiligheidsplan en voor medewerkers relevante zaken betreffende de bedrijfsvoering bepalen de inhoud van de briefing. Voor de teamchef zijn deze zaken van belang voor zijn operationele beleidskeuzes voor de komende periode.

Organisatorisch wordt over de teambriefing gezegd dat het, *“vanuit de ‘wij zijn één teamgedachte’ aanlokkelijk lijkt, medewerkers dagelijks naar het teambureau te laten komen, om daar de ochtenden of middagbriefing bij te wonen. Daarmee ontkracht je het systeem van, het creëren van zoveel mogelijk nabijheid en aanwezigheid in de lokale gemeenschap. Je trekt als het ware letterlijk mensen aan hun haren mee naar mee naar binnen. Dit terwijl ze nu juist zo veel mogelijk buiten op straat en in de wijk zouden moeten zijn”* (citaat wetenschapper).

Gemeenschappelijk brieven en 'de – brieven' is natuurlijk belangrijk. In een uitgestrekt teamgebied met meerdere gemeenten, dorpen en kernen is het zaak wijkagenten, onder andere met een werkplek in die lokale omgeving, zoveel mogelijk aanwezig te laten zijn. Inzet van moderne digitale middelen, zoals 'video – conferencing' of 'skypen' via een afgeschermd internetverbinding, zijn voor de hand liggend. Wijkagenten en mogelijk ook andere medewerkers zoveel mogelijk vanuit hun primaire werkomgeving, op locatie, in een dorp, wijk of buurt aan deze briefingmomenten laten deelnemen, is zoals het georganiseerd zou moeten worden. Hierdoor blijven ze beschikbaar en snel inzetbaar voor operationele actie in de nabijheid van hun werkplek waar dit noodzakelijk is

"Technisch kan het, het is relatief duur. Aanschaf van dergelijke digitale apparatuur betekent beperking van vaak vele uren reistijd en extra inzet van materieel. Als de politie niet met dergelijke middelen gaat werken aan de verbetering van de directe lokale aanwezigheid en slagkracht, loopt het haar operationeel en in de lokale verbinding weg" (citaat wetenschapper).

Operationeel uitvoerend politiewerk is niet alleen datgene wat wijkagenten en uitvoerende medewerkers op straat doen. Belangrijk is dat er een teamorganisatie staat, waarbij operationeel leidinggevenden hun uitvoerende verantwoordelijkheid nemen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het als lijnchef samen met je medewerkers in de operatie aan de slag zijn. Dit bevordert de onderlinge relatie. Het gaat om betrokkenheid tonen voor het werk van je medewerkers en om actueel te blijven met wat op straat gebeurt. Bijkomstig is ook nog dat je je medewerkers in de praktijk aan de slag kunt zien.

Leidinggeven en leren

Wetenschappelijk onderzoek leert volgens enkele referenten, dat politiemensen leren van verhalen en ervaringen in de praktijk en niet door onderwijs en studieboeken.

Wil lokale verankering en dienstverlening aan de burger slagen, kan dit alleen, als contextgedreven gebiedsgebonden politiezorg in zijn volle omvang en als een geheel in het basisteam wordt geïmplementeerd en toegepast. Medewerkers moeten, om in deze werkwijze te groeien, iedere dag weer bij de uitvoering van het op deze wijze werken, worden begeleid. Dit vraagt van leidinggevenden dat ze medewerkers aanspreken, coachen, (bij-)sturen, maar ook met hun de 'successen vieren'. Een aanspreekcultuur die door alle medewerkers als vanzelfsprekend wordt ervaren en waarbij ruimte is voor een eigen mening, zonder dat het gevoel ontstaat afgerekend te worden. Een ontwikkelingsproces voor het hele team, wordt het genoemd. Dit vergt permanente scherpste van alle leidinggevenden. Als iets gebeurt, hoort dit ook direct passende aandacht te krijgen.

Naast een passende dienstverlenende houding, wordt een permanente alertheid voor het slagen van een kwalitatief passende dienstverlening erg belangrijk gevonden. *"Medewerkers moeten zelfkritisch zijn. Zaken die niet goed gaan, moeten ze uit zichzelf op te pakken. Waar nodig zullen ze hun collega of een leidinggevende moeten aanspreken, in plaats van wat niet goed gaat, te laten gebeuren. Als iets moeilijk is, zie je wel eens dat medewerkers zo iets hebben van, laat maar. Hier gaat het om, die spirit, dat heilige vuur om dan juist wel actie te ondernemen. Hoe krijg je dat als leidinggevende voor elkaar. Mijn overtuiging is, dat dit alleen kan door op een integere, respectvolle, duidelijke en op de kwaliteit van onze dienstverlening gerichte wijze, aan te sturen"* (citaat politiechef).

Het selecteren van geschikte leidinggevenden die in staat zijn deze cultuuromslag te implementeren en borgen is de uitdaging waarvoor de politieorganisatie in deze fase van de reorganisatie, staat. Het op deze wijze leidinggeven aan een basisteam wordt gezien als de sleutel voor succes. Een energieke actieve leer- en ontwikkelhouding bij leidinggevenden en bij medewerkers is wat nodig is. Alleen dan kan er sprake zijn van een dienstverlenend contextgedreven werkend politieteam. Belangrijk is dat medewerkers hierbij participatief ruimte krijgen en creatief vanuit kennis en deskundigheid professioneel hun eigen werk invullen. *"Niet door het hun voor te doen, maar het hun zelf laten doen, door als leidinggevende op je handen te gaan zitten, is wat nodig is"* (citaat politiechef). Dit brengt betrokkenheid, enthousiasme en creativiteit en geeft medewerkers vertrouwen in de dingen die ze doen. Het brengt het beste in medewerkers boven. Dat geldt voor het niet zelf 'het wiel lopen uitvinden', maar door op zoek te gaan naar 'best practices' en 'good performances', die vaak al op andere plaatsen in de organisatie aanwezig zijn. Het is de kunst daarvan te leren en dit passend te maken voor de eigen teamontwikkeling.

Aan leidinggevenden mogen beslist kwaliteitseisen worden gesteld. Zij horen over een bij hun functieniveau behorend abstraherend vermogen te beschikken om, vanuit distantie, in plaats vanuit 'de waan van de dag' naar lokale veiligheidsproblemen te kijken. *"Als je ieder dag met dezelfde kwaal zit en je als politie alleen dom pleisters plakt, ben je niet met de goede dingen bezig"* (citaat lid OM). Noodzakelijk is de vaardigheid om, waar mogelijk met partners, op zoek te gaan naar de dieperliggende oorzaken van een probleem en daar vervolgens, waar dit kan in samenwerking met anderen een passende aanpak voor op te starten.

Bestuurlijke sensitiviteit is een andere kwaliteit die in ieder geval bij leidinggevend en wijkagenten wordt verwacht. Het aanvoelen van en de eigen presentatie bij het bestuur en de politiek, daarmee het vermogen tonend zich in te (willen)leven in wat lokaal bestuurlijk of politiek speelt, is belangrijk voor het lokale politiewerk. Politie mensen komen hier tijdens hun alledaagse werkcontacten regelmatig mee in aanraking.

“Een open, begripvolle en constructieve, in plaats van een verdedigende houding, werkt tijdens de persoonlijke contacten net als tijdens de bijeenkomsten met de raad of raadscommissie beter en steunt mij, als burgemeester, in discussies over veiligheidsthema’s” (citaat burgemeester).

Gezagsverantwoordelijkheid en –sturing

Het bevoegde gezag, de burgemeester en de officier van justitie zijn verantwoordelijk voor de aansturing van de politie. Het bestuur, in het bijzonder de burgemeester, is sturend verantwoordelijk voor kwesties die met openbare orde en hulpverlening te maken hebben. De officier van justitie is dat voor zaken die de rechtsorde in het bijzonder de opsporing raken. Gezamenlijk hebben ze die verantwoordelijkheid voor de preventietaak van de politie. Het gaat er om, dat deze sturing door het bevoegde gezag gelet op ieders eigen verantwoordelijkheid, op elkaar wordt afgestemd.

Op basis van de zich aandienende situaties, zullen in samenhang en gezamenlijkheid, keuzes gemaakt en prioriteiten gesteld moeten worden. *“Het lokale gezag moet duidelijke keuzes durven te maken, die passen bij de aard van de problemen op het niveau waarvoor het verantwoordelijkheid draagt.[...]”* (citaat lid OM).

Enkele referenten spreken hun zorg uit over het feit dat, mocht het gezag haar bevoegdheid zakelijk en exacter gaan invullen, de politie wel in staat zal moeten zijn hierop aan te sluiten.

Gezien de veelheid aan opgedragen taken, zoals dit nu voor het basisteam het geval is, wordt dit betwijfeld. Als belangrijkste oorzaak voor dit probleem wordt de schaarste aan uiteindelijk voor het operationeel uitvoerende werk beschikbare personeel binnen de teams genoemd.

“Robuust is niet zo robuust als dat het lijkt. Het zal absoluut van iets anders moeten komen als de operationele uitvoerende capaciteit van het basisteam. Die is, in verhouding tot de omvang van het werkgebied waar het team in werkt, afgenomen” (citaat wetenschapper).

Er zal sprake moeten zijn van een voor de uitvoering van het lokale politiewerk passend bezet basisteam dat, vanuit paraatheid en met deskundigheid, zaken op een slimme en doelgerichte wijze weet op te pakken.

Hier ligt een belangrijke rol voor het beheer over de politie, zo wordt het gezegd.

“Als de beheerder, de Minister of via hem de Korpschef, geen of onvoldoende mensen of middelen voor het werk in het basisteam beschikbaar stelt, de noodzakelijke randvoorwaarden kortom niet invult, staat de lokale gezagsdrager droog” (citaat wetenschapper).

Verbinding tussen gezag en beheer is noodzakelijk. De beheerder zal zijn rol als afgeleide van het gezag moeten invullen en duidelijke keuzes moeten maken. Dat kan ook niet anders, alleen al vanwege het grote aantal bestuurlijke ‘gezagsdragers’ (> 400 burgemeesters) en hun veelheid aan verwachtingen, wensen en soms eisen, aan het adres van de politie.

“Het is aan het gezag te bepalen wat de politie moet doen niet aan het beheer.

Wat gezagsdragers zich moeten realiseren is, dat gewerkt wordt binnen de landelijk gestelde personele, materiële en ook financiële mogelijkheden en randvoorwaarden” (citaat wetenschapper).

De burgemeester speelt bij de gezagssturing van de politie een belangrijke rol.

Meerdere referenten vragen zich af, in hoeverre de burgemeester zijn verantwoordelijkheid op het gebied van het stellen van prioriteiten ten aanzien van de lokale politie-inzet, zonder zicht te hebben op de beschikbare capaciteit, kan waarmaken? *“Hij heeft geen zicht op wat hij van de politie kan en mag verwachten. Misschien is het wel een geluk voor de politie, dat gemeentes hun vraag betreffende wat ze concreet en structureel van de politie verwachten, niet op orde hebben.*

Is die behoeftestelling namelijk wel aanwezig, voorzie ik grote problemen” (citaat wetenschapper).

Het is niet alleen het zicht op de beschikbare capaciteit, dat voor de burgemeester ontbreekt.

Het gaat er ook om, dat het gezag tot dusver nalaat keuzes te maken en daadwerkelijk krachtig te sturen. Dit biedt de politie op basis van haar expertise en professionaliteit de ruimte, de richting aan te geven, waar het bestuur regelmatig volgend op is. Uitzondering zijn die situaties waarbij sprake is van ernstige incidenten met een zeer ingrijpende maatschappelijke impact en ernstige calamiteiten of rampen. In dergelijke situaties nemen burgemeesters vanuit hun bestuurlijke verantwoordelijkheid nadrukkelijk wel het initiatief.

Meer als tot nu toe, zal het OM het lokale bestuur / de burgemeester(s) scherp en kritisch moeten aanspreken op de gemaakte afwegingen en gebruikte argumenten om te komen tot capaciteitsverdeling en - inzet tussen openbare orde en justitiële taken.

Deze discussies zullen ook nadrukkelijk tussen burgemeesters onderling, in basisteams meer gemeenten moeten plaatsvinden.

In het bijzonder de vaak forse politie-inzet voor gemeentelijke evenementen en de betekenis hiervan voor de beschikbare capaciteit voor opsporingsonderzoeken, wordt genoemd als een thema dat nauwelijks kritisch in teamdriehoeken aan de orde komt. *“We voeren dat debat niet zo scherp. Dat zal echter wel moeten. Dan komt in ieder geval die inzetvraag goed in beeld.*

Want als je over de consequenties van een keuze praat en over en weer inzichtelijk kunt maken wat dit voor onze of de gemeentelijke verantwoordelijkheid of gezagsrol betekent, liggen de zaken toch vaak anders. Als zaken beter in beeld zijn, kan er ook scherper en beter beargumenteerd over worden gesproken. Dit laatste ontbreekt nu vaak” (citaat lid OM).

“Zoals nu over de uitvoering en toedeling van capaciteit [...] gesproken wordt, gaat het daar nauwelijks over. Er ‘moet gewoon alles,’ zonder dat serieus gekeken wordt of het überhaupt kan. Duidelijke keuzes worden niet gemaakt. Het lijkt gewoon op, dat de politie de nieuwe klus er wel ‘even’ bij doet. [...]De politie stelt vervolgens zijn eigen prioriteiten[...]. Dit levert teleurstelling en frustratie op. [...] regelmatig forse overschrijding van doorlooptijden van zaken. [...] en een hoog percentage aangeleverde, kwalitatief ondermaatse, misdrijfdossiers” (citaat lid OM).

Het is van groot belang om op basis van zorgvuldige inhoudelijke afwegingen tot passende lokale werkprioriteiten voor de politie te komen. Alleen dan zal de politie in staat zijn uitvoering te geven aan haar lokale taken. Het bestuur en het OM hebben, door de wijze waarop zij het basisteam vanuit hun lokale gezagsverantwoordelijkheid aansturen, hierdoor een nadrukkelijke medebepalende invloed op hoe tevreden burgers lokaal over de politie zullen en kunnen zijn.

Het driehoeksoverleg wordt genoemd als het overleg waar in gezamenlijkheid, met een bijdrage van de teamchef, besluitvorming plaatsvindt. Een goed functionerende driehoek kenmerkt zich door structurele betrokkenheid en aanwezigheid van de leden van dit overleg. Ingeschoten zijn in de overlast, orde en veiligheidsproblemen die lokaal spelen, is eveneens van belang.

In een goed functionerende driehoek zal het regelmatig voorkomen dat, direct operationele beleidskeuzes noodzakelijk zijn. Bij meer gemeentes in een teamgebied vraagt dit al überhaupt om nadrukkelijk overleg en afstemming tussen alle burgemeesters om, zorgvuldig en met respect voor ieders belangen, keuzes te kunnen maken. Uiteindelijk gaat het er om dat, iedere gemeente (burgemeester) zich moet kunnen herkennen in de genomen besluiten. Diezelfde burgemeester zal dit namelijk aan zijn eigen gemeenteraad moeten toelichten en verantwoorden. De mate waarin de geprioriteerde veiligheidsthema's herkenbaar in het uitvoerende werk van het team terugkomen is dus voor de lokale acceptatie belangrijk.

Tot de taak van het lokale gezag hoort het ook, de politie dekking te geven, zowel lokaal, richting politiek en burgers, alsook in de media, als het op de uitvoering van de door het gezag bepaalde lokale prioriteiten aankomt.

Daarnaast heeft het lokale gezag ook de toetsende en controlerende rol, door de politie nadrukkelijk vragen te stellen over de kwaliteit en resultaten van het uitgevoerde werk.

De politie heeft in dit verband de verplichting om zich hiervoor ook te verantwoorden.

Over de gezagsbemoeyenis van de centrale overheid, (Minister / landelijke politiek) met lokale veiligheidsthema's wordt door verschillende referenten opgemerkt, dat dit niet hun zaak en taak is.

“Zij moeten zich, zaken met nationale implicaties uitgezonderd, niet bemoeien met kwesties waar het lokale gezag over gaat” (citaat wetenschapper). Dit wordt als ondermijning van de juist niet voor niets, zo nadrukkelijk in de nieuwe Politiewet bij de burgemeester en officier van justitie verankerde, lokale gezagsverantwoordelijkheid beschouwd.

Sturingsinstrumenten

Als basis voor de sturing van de politie wordt de aanwezigheid, op lokaal niveau, van gemeentelijk veiligheidsbeleid en een, jaarlijks uit te voeren, integraal veiligheidsplan genoemd. Regie en verantwoordelijkheid liggen hiervoor bij de burgemeester en eventueel portefeuillegebonden een of meer wethouders.

De gemeente definieert samen met partners, welke de plaatselijke veiligheidsthema's zijn, die met prioriteit aangepakt gaan worden. Dit vraagt om urgentiebesef bij alle betrokken partijen.

De aanpak van veiligheidsproblemen moet nadrukkelijk een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid zijn. Dit betekent, participatie en deelname van alle betrokken partners.

Het gaat niet dus alleen om vaststellen van plannen. De gemeentelijke organisatie moet feitelijk door de inzet van eigen mensen en eventueel (financiële) middelen, naast het als regisseur, ook feitelijk bijdragen aan de uitvoering van deze integrale aanpak. De wijze waarop het college van burgemeester en wethouders hier hun rol bij spelen, wordt essentieel genoemd.

Een 'bottom - up' – proces waarbij op basis van prioritering wordt bepaald wat moet gebeuren. Dit alles is vastgelegd in het integrale gemeentelijk veiligheidsplan. Dit plan wordt door de gemeenteraad vastgesteld. *“Deze wettelijk vastgelegde taak voor de raad en daarmee hun betrokkenheid bij de politie is voor mij, een van de belangrijkste voorwaarden om uiteindelijk tot een passende lokale verankering te komen”* (citaat Kamerlid).

Een jaarlijks lokaal veiligheidsplan is, volgens enkele referenten, niet altijd zinvol.

“Elke politie(team)chef krijgt deze, voor zover het de uit te voeren lokale prioriteiten betreft, al vanuit de dagelijkse feitelijke context of aangereikte veiligheidsbeelden vanzelf opgedrongen” (citaat politiechef) De nadruk ligt op het structureel oplossen van veiligheidsproblemen.

Deze moeten zijn vastgelegd in de vierjarige cyclus van het gemeentelijk veiligheidsbeleid. De in dat document genoemde onderwerpen moeten op de aanpak en structurele oplossing van veiligheidsproblemen gericht zijn. In dit plan hoort ook aandacht te worden besteed aan de wijze waarop er door veiligheidspartners wordt samengewerkt, geïnvesteerd in opleidingen en de noodzakelijke materialen worden aangeschaft.

“Het gaat er om, ons samen voor te bereiden op het antwoord op de vraag, wat voor veilige lokale woon- en leefomgeving we in de toekomst belangrijk vinden? Dat noem ik beleid” (citaat politiechef).

Een aantal referenten plaatst kanttekeningen bij de veronderstelde structurele aanwezigheid en kwaliteit van een actueel integraal lokaal veiligheidsbeleid en een jaarlijks integraal uitvoeringsplan.¹⁸⁶ Weliswaar beschikken veel gemeentes over een vierjarig veiligheidsbeleid, in een aantal gemeenten blijkt dit gedateerd te zijn, zonder dat nieuw beleid is vastgesteld. Lang niet alle gemeenten beschikken over een jaarlijks door de raad vastgesteld integraal veiligheidsplan.

“Wat ik daarvan in het land heb gezien, laat te wensen over. Zo ligt de focus in de gemeenten waar deze plannen er wel zijn, erg op de politie, als belangrijkste partij om een en ander uit te voeren. De politie is één partij. Anderen, zoals de gemeente zelf of de overige lokale veiligheidspartners, horen in dit beleid uitvoerende verantwoordelijkheid of initiatieven te nemen.

“Dat zie ik in de plannen beperkt of soms helemaal niet terug, waardoor de druk weer bij de politie komt te liggen” (citaat wetenschapper). Als alle partners hun taken invullen en capaciteit inzetten kan pas beoordeeld worden of de politie met haar basisteam zal waarmaken, wat van haar wordt verlangd, verwacht en gevraagd.

De rol en invloed die de burgemeester wettelijk heeft, vanwege de van hem vereiste instemming met de benoeming en aanstelling van de teamchef, vinden referenten belangrijk.

“Het is goed om invloed te hebben op de benoeming van je lokale politiechef, maar een ‘klik’ hoort daar ook bij. Dit is belangrijk aangezien de teamchef je belangrijkste informant en adviseur namens de politie in veiligheidskwesties is” (citaat burgemeester).

Verantwoording

De burgemeester is verplicht verantwoording af te leggen voor het uitgevoerde lokale veiligheidsbeleid aan de gemeenteraad. Het gaat er dan onder andere om, te verantwoorden wat de politie hieraan heeft bijgedragen. Ondersteuning van de gebiedsofficier van justitie en de teamchef zijn bij dergelijke verantwoordingsmomenten voor de burgemeester belangrijk. Dit positioneert ook nog eens nadrukkelijk de rol en verantwoordelijkheid van het gezag en de burgemeester.

Deze verantwoording kan ook als een passende vorm van rechtstreekse democratische controle van de gemeenteraad op de politie worden beschouwd. Doel van dit overleg met de raad is verder, dat duidelijk wordt welke zaken het bestuur en de politiek op het gebied van lokale veiligheid belangrijk vinden. Daarnaast kan dit richtinggevend zijn operationele beleidsmatige keuzes die er vervolgens in de lokale driehoek gemaakt worden. Een enkele referent noemt de verantwoording aan de raad, *“een ritueel met een inhoudelijk kwaliteitsniveau, waar ik weinig van onder de indruk ben geraakt”* (citaat politiechef).

Taak en verantwoordelijkheden van het bevoegde gezag over de politie worden niet bestreden.

Vanwege haar taak en opdracht in de samenleving zal de politie daarop aangesproken moeten kunnen worden. Het zou zelfs, omgekeerd, een slechte zaak zijn en getuigen van, *“weinig besef van de noodzaak tot borging van democratische controle, juist op de ‘zwaarmacht van de overheid’”* (citaat wetenschapper) als dit niet zou gebeuren. Waar het op aankomt is, hoe dit gebeurt? Hoe gaat het gezag, ook onderling met elkaar om en hoe zijn de verhoudingen?

¹⁸⁶ Brief Minister van Veiligheid en Justitie van 4 juni 2013 aan voorzitter 2^{de} Kamer, Kamerstuk 32 459, betreffende wijziging Gemeentewet in verband met de versteviging regierol gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid, in het bijzonder het intrekken van dit wetsvoorstel. Het in augustus 2010 ingediende wetsvoorstel met als kern de verplichting voor gemeenteraden minstens eenmaal in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vast te stellen, wordt ingetrokken. Nut en noodzaak voor een wettelijke verplichting zouden aan dit wetsvoorstel zijn ontvallen omdat circa 90% van de gemeenten over een integraal veiligheidsplan beschikt.

Hier lijkt in veel driehoeken nog een weg te gaan, wordt door meerdere referenten opgemerkt. Als eerste zal er aandacht moeten zijn voor de vorm en inhoud en daarmee ook voor de kwaliteit van de verantwoording. Daarnaast zal het moeten gaan om, het creëren van primair een zakelijk constructieve onderlinge relatie tussen burgemeester(s), OvJ en politie(team)chef. Als daarbij de persoonlijke verhoudingen ook goed zijn, bevordert dit slechts de samenwerking

Vaak wordt door de politie gezegd, dat *“veel van hun capaciteit door allerlei vaste verplichtingen al is voorbestemd. De vraag is dan of er überhaupt nog capaciteit beschikbaar is om, vanuit het lokale bestuur, te kunnen prioriteren?”* (citaat burgemeester) [...] *Als ik onvoldoende politiecapaciteit beschikbaar krijg om de lokale veiligheidsproblemen aan te pakken, vraagt dit om een ‘rechte rug’. Op de eerste plaats in mijn verantwoording aan de raad en vervolgens aan de burgers in mijn gemeente. Ik zal bij het departement, de Minister en de politieleiding mijn grieven dan nadrukkelijk kenbaar maken”* (citaat burgemeester). *“Een bepaalde hoeveelheid geormerkte politiecapaciteit zou wellicht hier uitkomst kunnen bieden, voor de aanpak van lokale veiligheidsproblemen.[...] Alleen dan, kan een burgemeester er zeker van zijn, dat serieus werk wordt gemaakt van de lokale veiligheidsproblemen”* (citaat Kamerlid).

Anderen nuanceren juist de noodzaak om in het kader van lokale verankering burgemeesters te laten bepalen op welke wijze zij politiecapaciteit beschikbaar krijgen en wellicht ook over een eigen politiebureau moeten kunnen beschikken. Anderen noemen het niet realistisch en niet strokend met het nieuwe (politie) dienstverleningsconcept.¹⁸⁷ Enkele referenten noemen het een utopie te veronderstellen, dat in elk van de ruim 400 Nederlandse gemeenten een eigen politiebureau kan komen. Lokale verankering zal anders georganiseerd gaan worden. Rekening moet worden gehouden met verdeling van beschikbare capaciteit vanuit het bredere perspectief van meerdere gemeenten met één basisteam, waarbij van relatieve schaarste uitgegaan moet worden.

De bemoeienis met capaciteit, inzet en verantwoording door burgemeesters wordt door enkele politiechefs benoemd als onderdeel van het spanningsveld tussen, *“het antwoord op de ‘Wat’ en ‘Hoe – vraag’ van de inhoud van politiewerk”* (citaat politiechef). Met stelligheid wordt gezagsbemoeienis met de inhoudelijke professionaliteit van politiewerk van de hand gewezen. *“Ons vak is ons ding. Dat het gezag meedenkt over de vraag, waarop wij ons richten, dat is prima. De manier waarop we daar invulling aan geven, is onze professie, is ons vak en dat is van ons”* (citaat politiechef).

Door het stellen van prioriteren, haar beleidsmatige aansturing en politieke verantwoording, speelt het lokale gezag een belangrijke rol bij de uitvoering van het contextgedrevene werken door het basisteam. Het gezag is echter niet de totale context waar het team en de individuele politieprofessional in zijn wekuitvoering mee te maken heeft. Het gezag kan daarom ook niet ten volle ‘claimen’ over de politie te gaan. Als voorbeeld wordt de als *“volledig doorgeslagen politiek bestuurlijke obsessie om de politie alleen te willen afrekenen op cijfertjes”* (citaat politiechef) genoemd. *“Hadden we blind in ons doen of laten steeds die lijn gevolgd, was absoluut grote maatschappelijke onrust ontstaan. Dat is, als voorbeeld, gebeurd met de bonnenquota. [...] Onze taak en opdracht en hoe we daarin onze verantwoordelijkheid invullen, ligt gelukkig nadrukkelijk breder binnen de samenleving”* (citaat politiechef).

Praktijk is, dat de politie veelal achteraf, doorgaans aan de hand van juist cijfers en evaluatieverslagen voor haar optreden verantwoording aflegt. *“Het is op dat moment al allemaal gebeurd en voorbij. Wat wil je daar nog aan doen of veranderen? Laat staan, dat je erop kunt sturen. Verantwoorden is mooi, aan de voorkant met elkaar bespreken, prioriteren en besluiten nemen, dat is waar het over moet gaan”* (citaat burgemeester).

Een investering in de wijze waarop er door de politie verantwoording wordt afgelegd wordt als een belangrijk onderdeel van de relatie met de lokale politiek en de gemeenteraad beschouwd. De teamchef moet geen kans voorbij laten gaan om samen met de burgemeester, met de gemeenteraad over lokale veiligheidsthema's in gesprek te gaan.

¹⁸⁷ Het dienstverleningsconcept Nationale Politie werkt de wijze waarop processen, procedures, systemen, de organisatie en aansturing worden ingericht politiediensten te verlenen aan burgers, bedrijven en instanties uit. Bezien is waaraan de burger behoefte heeft en worden er concrete randvoorwaarden, uitgangspunten en kwaliteitsnormen geformuleerd, waar deze dienstverlening aan hoort te voldoen. Het concept is van toepassing op alle medewerkers die in contact staan met burgers. Zo worden een aantal (nieuwe) digitale diensten en producten ontwikkeld en aan burgers en bedrijven aangeboden, die een verandering van de huidige bedrijfsvoering en werkwijze van de organisatie en de individuele medewerkers vergen. Het gaat om een breed aanbod van deze diensten en wat er van de politie valt te verwachten. Gedacht kan onder andere worden aan; een breder aanbod van aangiftemogelijkheden, uitbreiding persoonlijk klantcontact in de eigen omgeving, nazorg bij allerlei incidenten en feiten, snellere terugkoppeling op politieactiviteit enzovoort: Verwijzing ontleend aan: ‘Dienstverlening Nationale politie 2012’ door Biemolt J., et al. Politieacademie Apeldoorn 2012.

De raad informeren en ook consulteren daar gaat het om. Het daarmee peilen wat onder burgers leeft en duidelijk maken, wat de politie kan bijdragen om aan eventuele problemen iets te doen, zal zowel de politiek als burgers het gevoel geven, dat ze serieus genomen worden. Uiteraard betekent dit, *“niet alleen zeggen wat je als politie gaat doen, maar doen wat je zegt”* (citaat wetenschapper). Dit laat het vertrouwen in de legitimiteit van het politietoetreden en het draagvlak en de acceptatie voor het team en de medewerkers in de lokale gemeenschap toenemen.

Het naar burgers, doorgaans via de media, bereid zijn zich ook steeds als lokaal politieteam te verantwoorden is een belangrijk aandachtspunt. Een maandelijks gesprek met de pers kan hierbij prima passen, wordt gezegd. *“Gewoon uitleggen wat we gedaan hebben, wat goed en minder goed is gegaan en waarom we bepaalde dingen wel of niet doen. Alleen dan weet je hoe je optreden valt en kun je daar lessen uit trekken voor de toekomst”* (citaat politiechef). Een dergelijk verhaal van de lokale politie wordt belangrijk genoemd, omdat het reacties uitlokt, waardoor er zicht ontstaat op wat er onder de bevolking leeft. Verantwoording afleggen aan de burger is, ook het terugbellen van aangevers, of het geven van een toelichting op het politietoetreden tijdens een schokkend incident.

Interne verantwoording

Het basisteam als contextgedreven dienstverlenende organisatie levert diensten en producten. Dit betekent dat het team prestaties levert om resultaten te behalen. Dit impliceert ook het afleggen van verantwoording. *“We zijn in onze politiecultuur er niet zo goed in om ons te verantwoorden. [...] vinden het vervelend, op ons doen of laten en de te leveren prestaties en resultaten aangesproken te worden. [...] We hebben dan zo iets van, vertrouw je me soms niet? Het is onze cultuur niet elkaar daar hard op aan te spreken. [...] we zitten daar [...] ver vandaan. [...] die beweging [...] elkaar hard op de inhoud en zacht op de relatie aanspreken, is in deze tijd ook binnen de politie hard nodig”* (citaat politiechef).

Door de systeemgedreven kant van de politieverantwoording gaat het nog steeds veelal over cijfers. *“De boekhouding [...] zal intern [...] job orde moeten te zijn. Datzelfde geldt voor de cijfers [...] richting Veiligheidscollege [...] burgemeester en gemeenteraad. Daar zou het echter, bij de uitvoering van basispolitiewerk [...] niet als eerste over te gaan”* (citaat wetenschapper).

7.5. Beelden & ervaringen ‘proeftuin’ basisteams

Dit *vierde en laatste thema* van dit empirisch hoofdstuk betreft de weergave van de resultaten van het bezoek, in het kader van een beperkt veldonderzoek aan twee ‘proeftuin’ basisteams.

Vanaf 2011-2012 functioneren er, verspreid over het land, een aantal van deze basisteams. In hun werkuitleg worden door deze teams de visie en organisatorische uitgangspunten zoals deze in de plannen voor de Nationale politie zijn vastgelegd, al zo veel mogelijk toegepast. De ervaringen in twee van deze teams zijn dit onderzoek betrokken. Het betreft de basisteams Roermond (eenheid Limburg) en Hoeksche Waard (eenheid Rotterdam).

Gedurende één dag is, in de vorm van een beperkt veldonderzoek, een werkbezoek gebracht aan elk team. In de Hoeksche Waard lukte ook een kort interview met de burgemeester van de gemeente Cromstrijen over zijn eerste ervaringen met functioneren van het basisteam te voeren.

In beide teams zijn briefings en werkoverlegsituaties bijgewoond. Naast enkele interviews met leidinggevend en medewerkers zijn korte informele gesprekken met aantal medewerkers gevoerd. Dit alles leverde het volgende beeld op van de ‘eerste ervaringen in deze ‘proeftuin basisteams’.

7.5.1. Organisatie, Inrichting & Werkwijze

Teams en hun werkgebied:

‘Wij zijn Roermond’. Het midden - Limburgse Roermond telt op 1 januari 2013: 56.695 inwoners. De stad kent vele bezienswaardigheden, winkels en een groot ‘outlet center’. Roermond is, op enkele kilometers van Duitsland, een drukbezochte grensgemeente. De stad vervult een regiofunctie en heeft grote aantrekkingskracht op toeristen en winkelend publiek. Deze belangstelling heeft een schaduwzijde. De publieke drukte vormt een aantrekkelijk doelwit voor criminelen. In 2007 stond Roermond op de derde plaats in de landelijke AD - misdadaadmeter. Onderzoek bevestigt dat de stad “een serieus criminaliteitsprobleem” heeft en dat door “de grensoverschrijdende centrumfunctie criminele gelegenheidsstructuren worden gecreëerd”.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Geraadpleegd werd: Samenvatting COT - onderzoek april 2008 door: Torre van der E. et al., 2008: “Veelvoorkomende criminaliteit in Roermond, van twistpunt naar speerpunt?” geraadpleegd via Raadsbrief college B&W Roermond aan gemeenteraad van 23 april 2008.

Straatcriminaliteit in de vorm van straatroven, zakkenrollerij, overvallen en winkeldiefstal kwamen en komen er regelmatig voor. De daders zijn overwegend afkomstig uit de stad zelf. Reden voor gemeente en politie de handen in elkaar te slaan en samenwerkend met partners te investeren in een integrale aanpak en verbetering van het gevoel van veiligheid voor de burgers. Veiligheid in de woon- en leefomgeving staat centraal. Voor het Roermondse politiebaseteam, deeluitmakend van het district Noord en Midden Limburg betekent dit een rigoureuze andere organisatorische werkaanpak.

Hoeksche Waard: ‘Werken aan Vertrouwen’ De Hoeksche Waard is een eiland, bereikbaar via twee tunnels, een pontverbinding en een brug en ligt tussen Rotterdam, Dordrecht en westelijk Noord Brabant. In het gebied wonen 85.000 mensen, in vijf gemeenten verdeeld over vijftien kernen, met Oud - Beijerland als grootste. Het is een woongebied met veel forensen. Gemiddeld worden 50 (misdrijf) aangiften per week opgenomen en zijn er twee prio-1 meldingen per dag. Kortom, het is (of lijkt) er relatief veilig. Met als motto ‘werken aan vertrouwen’ is in 2012, het ‘oude’ politiedistrict Hoeksche Waard, in opmaat naar Nationale politie, zich als robuust basisteam Hoeksche Waard gaan ontwikkelen. Dit basisteam vormt nu een van de teams van het district Zuid – Holland - Zuid van de politie-eenheid Rotterdam. Geografische grenzen, formatie, huisvesting en GGP -taakstelling van het team bleven en blijven nagenoeg hetzelfde. Teamdoelstelling is, het buiten voor de burger merkbaar veiliger te maken. Burgers moeten er op kunnen vertrouwen, dat er sprake is van snelle en goede hulp van de politie. Voor het team betekent dit, werken vanuit een brede taakstelling met slagkracht en aansprekende resultaten.

Verankering / aanspreekbaarheid

In het basisteam Hoeksche Waard is in iedere gemeente een (kleiner) politiebureau gevestigd. Dit vormt de uitvalsbasis voor de wijkagenten. Burgers kunnen twee keer per week op deze bureaus voor het spreekuur of een afspraak terecht. Verder kan er aangifte worden gedaan. Bestuur en burgers zijn hierover tevreden. Bezorgd toont het bestuur zich als gevolg van de reorganisatie over het feit, dat dit “*stenen stukje politie uit de kleinere gemeente zal gaan verdwijnen*” (citaat burgemeester). ‘Hij vindt dit vanuit het oogpunt van aanspreekbaarheid en aanwezigheid absoluut ongewenst. Het plaatst de politie in de contacten met de lokale bevolking op achterstand. Een wijkbureau of politiepost wordt door het lokale bestuur en de gemeenteraad als een ‘must’ voor een landelijke gemeente beschouwd, zo stelt diezelfde burgemeester. De burgers in de dorpen klagen er over dat de politie minder zichtbaar aanwezig is. Dit is met het nieuwe basisteam zeker niet verbeterd, geeft de burgemeester aan. De politie is te weinig aanwezig en op straat aanspreekbaar, ondanks het relatief veilige gebied van de Hoeksche Waard. Het is het gevoel van onveiligheid, dat bij heel veel burgers leeft zo stelt de burgemeester. Dan is een zichtbare politie erg belangrijk. In objectieve cijfers, zo geeft de burgemeester aan, valt het allemaal wel mee. Er blijven, de groepjes jongeren die overlast of (geluids-) hinder veroorzaken, het horeca – en uitgaanslawaai in de dorpskernen en het relatief grote aantal fietsendiefstallen. Dat zijn ook de belangrijkste structurele problemen. De politie moet sneller aanwezig zijn als burgers klagen. Dit gebeurt nu wel eens niet, of pas heel erg laat.

Interne organisatie

Het traditionele organisatiemodel van het team, verdeeld in processen of specifieke taken, is in het basisteam Roermond verlaten. De ‘schotten’ zijn verdwenen. Voor alle ‘verplichte’ dagdagelijkse werkzaamheden is een soort ‘Flex - poule’ gelabeld. Zij behandelen de prioriteitsmeldingen, nemen aangiften op en ondersteunen, door het uitvoeren van wijkgerichte opdrachten, het andere werk en daarmee ondersteunen ze het werk van de wijkagenten in hun wijk of buurt. De dagcoördinator, doorgaans een van operationeel leidinggevenden, verdeelt het werk bij de aanvang dienst. Capaciteitssturing vindt op hoofdlijnen plaats en als dit voor de bedrijfsvoering functioneel is. Voor medewerkers ontstaat hierdoor ruimte voor eigen initiatieven in de uitvoering. De wijkagenten zijn in Roermond gezamenlijk verantwoordelijk voor het wijkwerk. Zij stellen, samen met de teamleiding, de prioriteiten voor het operationele politiewerk in de wijk. In de organisatie van de bedrijfsvoering wordt zoveel mogelijk uitvoerende ruimte gecreëerd om, het werk probleemgerichte op te pakken. Wijkagenten werken in Roermond in koppels. Als zodanig pakken zij wijk- en buurtproblemen repressief aan, waar een bredere inzet vanuit het team niet direct nodig is, of door een andere prioritering langer op zich laat wachten.

Hoewel de doorloop snelheid in de afhandeling van zaken door de aangepaste werkwijze is verbeterd, wordt gezegd dat de organisatie en inrichting van de teamopsporing organisatorisch beslist beter kan. Het team beschikt in de breedte over onvoldoende opsporingskwaliteit en –ervaring. De slagkracht is op dit punt beperkt. Door capaciteitsverschuiving wordt in het team gewerkt aan verbetering.

Met de aan te stellen drie recherchecoördinatoren, die vanuit een coördinerende rol samen met de uitvoerende 'blauwe' medewerkers de opsporingstaak gaan uitvoeren, is de verwachting dat verbetering zal optreden. Bij een contextgedreven aanpak hoort een snelle reactie als het om opsporingzaken gaat. Deze benadering heeft prioriteit bij het inrichten van de integrale werkwijze in het basisteam Roermond.

Opvallend is de wijze waarop het team er naar streeft, de administratieve werkdruk terug te dringen. Om de werklast van uitvoerende politiemensen te beperken is hiervoor capaciteit binnen de ondersteunende back office van het team ingeruimd. Voluntairs en medewerkers van het teamsecretariaat pakken dit werk op. Zij verzorgen zoveel mogelijk het administratieve werk en verzamelen en bewerken de operationele informatie voor hun operationele collega's. In de uitvoering heeft dit vorm gekregen door, op een creatieve en innovatieve wijze te werken met iPads, met een digitale verbinding met het teambureau. Hierdoor kan vanaf de straat, of van bij burgers thuis, informatie direct met bureau worden uitgewisseld. Door dit soort aanpassingen in het administratieve proces geven medewerkers aan, dat er nauwelijks 'plankzaken' en minder overdrachtsmomenten nodig zijn. Operationele medewerkers geven aan, dat hun administratieve werk duidelijk minder is geworden. De toetsing en bewaking van de voortgang bij de afhandeling van zaken is afgenomen. De beschikbare tijd voor het 'straatwerk' is hierdoor toegenomen. Het algemene gevoel overheerst dat, sneller werk met betere resultaten geleverd kan worden. Voor het gevoel van leidinggevend en medewerkers versterkt dit de 'lokale missie' van het team, die gericht is op 'beter persoonlijk burgercontact en uitvoerende politiemensen op straat'.

Het team Hoeksche Waard is niet geografische opgedeeld. De formatie bedraagt in de nieuwe organisatie 106 Fte, waaronder 20 aspiranten (agenten in opleiding). Berekend is dat zij voor 4 Fte in de operatie inzetbaar zijn. De feitelijk operationele sterkte bedraagt hierdoor: $106 - 16 = 90$ Fte. De generale taakstelling van het oude team verandert nauwelijks. Noodhulp, opsporing van veelvoorkomende criminaliteit en gebiedsgebonden werken, waren al en worden meer, met elkaar vervlochten. Hierbij wordt samengewerkt met districtelijk georganiseerde afdelingen, zoals de informatie en het ZSM - loket. Alle uitvoerende medewerkers in het team verrichten het brede basispolitiewerk.

Door informatiesturing toe te passen en de handelingsnelheid te laten toenemen, denkt het team manieren gevonden te hebben om, burgers een merkbaar snellere reactie bij een aangifte, melding of ander politiecontact te geven. Het team verricht verder taken voor wat betreft, de executie van strafvonnissen, dierenpolitie en vreemdelingtoezicht.

De wekelijkse teambriefing en de dagelijkse ochtend - en middagbriefing zijn de centrale overleg- en sturingsmomenten. Deelname aan extern overleg vindt, agendagebonden plaats. Opleidingen worden uitsluitend gevolgd als ze functioneel noodzakelijk zijn. De medewerkers in de gebiedsgebonden politiezorg zijn ingedeeld in zes ploegen. Hun momenten van afstemming worden benut voor deskundigheidsbevordering en uitwisseling van informatie. Primaire taak van de gebiedsgebonden werkende uitvoerende medewerkers is, naast het zorgen voor capacitaire slagkracht en ondersteuning van de wijkagenten, de continuïteit (24/7) van de (spoedeisende) dienstverlening te garanderen.

In de rol van recherchecoördinator wordt door vier ervaren rechercheurs operationeel nauw samengewerkt met de 'blauwe' medewerkers in het team. De medewerkers Intake & Service verrichten allerlei operationeel en administratief ondersteunende taken. De wijkagenten zorgen voor informatie uit de wijk en een leidinggevende (chef Informatie Gestuurde Politie (IGP)) stuurt dagelijks op basis van al deze zaken de operationele inzet en uitvoering aan. Werken in teamverband is het uitgangspunt. De beschikbare operationele capaciteit voor het 'straatwerk' wil het team verhogen, door operationele ondersteuning efficiënter in te richten, de administratieve werklast waar dit in het team kan, terug te dringen en in de werkuitvoering gericht informatie gestuurd te werken. Fysiek is binnen het bureau geen sprake van scheiding tussen de functionaliteiten opsporing, noodhulp en wijkagenten. Werkruimten zijn gemeenschappelijke werkruimten voor alle uitvoerende medewerkers. Letterlijk en figuurlijk is het team 'ontschot'. Dit bevordert tijdens de werkuitvoering zichtbaar de afstemming, het overleg en de informatie-uitwisseling. Voor het informele overlegmoment is centraal in het werkgedeelte de grote keukentafel.

De recherchecoördinatoren hebben in het team Hoeksche Waard een aansturende, coördinerende rol op alle in het team voorkomende opsporingsgerelateerde zaken. Het gaat hierbij voornamelijk om zaken betreffende veelvoorkomende criminaliteit. Deze worden zoveel mogelijk direct opgepakt. Overwegend gebeurt dit, alle dagen van de week, gedurende dagdiensten.

Hierbij is sprake van een intensieve samenwerking tussen uitvoerende 'blauwe' medewerkers, wijkagenten en recherchecoördinatoren. Zij zijn verantwoordelijk voor de zaakscoördinatie, voortgangs- en kwaliteitsbewaking, de ondersteuning van 'blauw' in hun opsporingswerk en de dossiervorming. Zij stemmen zo nodig af met het district, de eenheid en of het OM. Er staan in het team geen opsporingszaken op naam van uitvoerende blauwe medewerkers. Wel verrichten de uitvoerende 'blauwe' collega's, aangestuurd door de chef IGP, allerlei opdrachten in de diverse opsporingsonderzoeken.

Uitgangspunt is, zoveel mogelijk opsporingszaken direct oppakken en binnen 30 dagen het dossier inzenden naar het OM. Het contextgedreven werken geldt hier als achterliggende doelstelling. Werk dat niet uitgesteld hoeft te worden, direct oppakken en daarmee het signaal afgeven, dat de belangen van de burger serieus worden genomen. Door deze aangepaste werkwijze, geen opsporingszaken verdeeld onder 'blauwe' medewerkers, is in de bedrijfsvoering van het team winst gemaakt. Enerzijds bestaat er nu écht zicht op zaken en zijn er nog slechts weinig 'plankzaken'. Anderzijds zijn de doorlooptijden van de opsporingsonderzoeken in het team flink verkort. *"Hoe eenvoudig kan het zijn, om als team resultaten te boeken? Het antwoord is heel eenvoudig, door als opsporing onze bureaus 15 meter te verplaatsen en tussen de blauwe collega's ons werk te gaan doen. En zie wat je dan door met zijn allen als team samen te werken voor leuke resultaten weet te boeken. Dit bevordert ook de onderlinge verbinding. Het werkt enorm aanstekelijk. Naar de blauwe collega's leer je met deze samenwerking allerlei facetten van het opsporingsvak ook veel makkelijker uit"* (citaat medewerker opsporing).

Intake en servicemedewerkers en vrijwilligers worden ingezet op operationeel ondersteunende taken. Zij nemen aangiften op, werken meldingen af, verzorgen de publieksofvang en verwerken administratief werk voor de 'blauwe' collega's. Zij ondersteunen de chef Informatie Gestuurde Politie (IGP) door de belangrijkste operationele zaken uit het dagelijkse operationele veiligheidsbeeld te filteren.

De werkhouding in het team Hoeksche Waard kan worden getypeerd als, doen waar de burger op mag rekenen en burgers bij het politiewerk betrekken. Voorbeelden zijn de participatieprojecten; 'Buurt bestuurt', buurtpreventieprojecten, de 'twitterende' wijkagenten en het stimuleren van 'meldgedrag' van burgers bij verdachte situaties.

Wijkagent

In de Hoeksche Waard is de wijkagent regisseur van het politiewerk in zijn eigen wijk. Zoveel mogelijk werkt hij dan ook in zijn wijk. Naast zijn bemiddelende, adviserende en preventieve rol wordt van de wijkagent een repressieve / bekeurende bijdrage geëist. Van hem wordt ook een bijdrage aan de andere operationele doelen van het team verwacht (en verlangd). Het gaat hier om, het doen van HALT verwijzingen, ondersteunen of deelnemen aan opsporingsonderzoeken of andere zaken, waarbij zijn inbreng en lokale kennis van belang is. Hij heeft in principe geen extra taakaccent waardoor hij langer uit de wijk en het team afwezig hoeft te zijn. Hij wordt niet ingezet voor teamoverstijgende taken. De aangetroffen werkelijkheid blijkt echter weerbarstiger. Een aantal wijkagenten heeft een taakaccent waardoor zij regelmatig niet voor het eigen wijkwerk beschikbaar zijn. Zo zijn wijkagenten onder andere lid van de ME. Ook weekend- en horecadiensten worden door wijkagenten verricht. Teamuitgangspunt is, 'prio 1 voor iedereen'. Dit betekent, dat ook de wijkagent tijdens zijn wijkwerk inzetbaar is voor 'prio 1 meldingen'. In zijn wijk werkt hij zoveel mogelijk met netwerkpartners en burgers samen. Wijkagenten hebben zogenoemde 'buddy's'. Dit zijn andere operationele medewerkers, die geregeld met hem in de wijk aan het werk zijn. Doel hiervan is, kennis van de wijk en de daar aanwezige specifieke orde en veiligheidsproblemen en de gewenste aanpak over te dragen en daarmee breder draagvlak voor het werk van de wijkagent, bij andere medewerkers te creëren. Opvallend is, dat er in de kleinere gemeenten direct operationeel contact tussen burgemeester en wijkagenten plaatsvindt. Dit wordt gewaardeerd en over en weer als efficiënt en functioneel ervaren. De wijkagent informeert en stuurt zijn uitvoerende collega's aan als het gaat om waar, wanneer en hoe politioptreden in zijn wijk bij bepaalde openbare orde of veiligheidsproblemen gewenst is. Hij heeft zowel in- als extern naar bestuur, partners en burgers een signalerende en preventief adviserende rol. In buurtpreventieprojecten als, de 'Buurt Bestuurt', bepalen burgers mee waar in de wijk door de politie aandacht aan wordt besteed. De wijkagent is verantwoordelijk voor het aanreiken van IGP – opdrachten uit zijn wijk, waar vanuit het team aandacht voor moet zijn. Van hem wordt verwacht, dat hij de andere medewerkers informeert. Hij zal nut en noodzaak van wat er in zijn wijk door de collega's moeten gebeuren, in hun richting moeten onderbouwen. Vervolgens wordt dit werk op basis van prioritering door de chef IGP uitgevoerd.

In de Hoeksche Waard toont het bestuur zich bezorgd over de inzet en beschikbaarheid van de wijkagenten in hun wijk. De opgedragen extra taakaccenten worden gezegd, maken dat het regelmatig voorkomt dat de continuïteit van hun aanspreekbaarheid en aanwezigheid niet is gewaarborgd. De bestuurlijke opvatting is duidelijk, wijkagenten moeten aanwezig zijn in en voor hun eigen wijk en geen andere taken opgedragen krijgen, die ten koste gaan van het wijkwerk. *"Een frequentere aanwezigheid van de eigen wijkagenten is wel een signaal, dat ik hier wil afgeven. Het imago van het, aanwezig zijn en naar buiten treden, als lokaal bekend politiegezicht, kan beter en dat is nu zeker nog niet zo"* (citaat burgemeester).

De door burgers veel geuite klacht dat de 14 Roermondse wijkagenten feitelijk in de wijk horen te zijn, wordt in het team onderkend. Ondanks de koppeling van twee wijkagenten per wijk (gebied) en de aanpassingen in de organisatie van het wijkwerk zijn er, gelet op de beschikbare teamcapaciteit, te veel andere taken waar aandacht voor moet zijn. Hierdoor zijn de wijkagenten slechts beperkt beschikbaar zijn voor hun wijk. In Roermond kunnen zij maximaal circa 50 tot 60 % van hun werktijd aan wijkwerk besteden.

Door vaste wijkdagen voor de wijkagenten en de hun ondersteunende medewerkers te plannen, wordt geprobeerd dit te verbeteren. Feit is, dat met de huidige teamcapaciteit, die als gevolg van de personele reorganisatie nauwelijks zal veranderen, wijkagenten uitsluitend (80% van hun werktijd) wijkwerk te laten doen, in de opzet van de Nationale politie geen haalbare kaart is. Zoeken naar andere, betere en creatieve oplossingen, is hier de uitdaging.

Professionele ruimte

De teamleiding in het team Roermond stuurt zoveel mogelijk op het 'wat' en niet op het 'hoe' van het uit te voeren politiewerk. Dit geeft medewerkers ruimte om initiatieven te nemen en te bepalen welke aanpak in bepaalde situaties het meest passend kan zijn. Het creatieve initiatief van collega's vanuit hun specifieke individuele kwaliteiten, kennis en ervaring wordt sterk gestimuleerd. De leiding probeert hier, door formele en informele contacten met medewerkers, goed zicht op te krijgen en te houden. De verdeling van het werk vindt hierdoor ook als het ware van zelf plaats. Affiniteit met een bepaald onderwerp betekent vaak, dat dit door een of enkele medewerker(s) haast als vanzelf wordt opgepakt. Leiding en medewerkers stellen zich bij de prioritering en -verdeling van het werk steeds de vraag, of de betreffende aanpak meerwaarde heeft voor de burger. Allerlei relevante en noodzakelijk activiteiten, projecten en ontwikkelingen levert dit op, die vervolgens ook concreet worden uitgevoerd. Hierdoor ontstaat er, voelbaar tijdens de gesprekken in het team, een sterke(re) band en grotere onderlinge verbondenheid en solidariteit om, samen tot de beoogde uitvoering en resultaten te komen. Medewerkers geven aan elkaar nodig te hebben en zeggen zich daar bewust van te zijn. Merkbaar laag is de drempel om elkaar dan ook aan te spreken. Het *"geeft een positieve wederzijdse afhankelijkheid. Dit hoeft je niet te borgen of te sturen. Dat gebeurt als vanzelf, omdat ze elkaar op basis van de diversiteit aan deskundigheden en kwaliteiten nodig hebben"* (citaat teamchef).

Door de inzet van personele capaciteit en / of aanpassing van de operationele werkwijze, probeert de teamleiding initiatieven van medewerkers te stimuleren en faciliteren. Medewerkers vertellen dat het merkbaar energie en een gevoel van betrokkenheid tijdens de uitvoering van hun werk geeft. Enthousiast wordt verteld over het door medewerkers ontwikkelde sms – netwerk met een lokaal beveiligingsbedrijf en de ideeën om een 'buurt – app', ontwikkeld in Twente voor specifieke buurt en wijkproblemen, aan de burgers van Roermond beschikbaar te stellen.

Niet ontkent wordt het spanningsveld tussen de behoefte aan ruimte en vrijheid om professioneel eigen prioriteiten te stellen. Dit in tegenstelling tot wat vanuit de politieorganisatie van het team wordt verlangd. In Roermond worden de aard en wijze waarop, in de ogen van de districts- en eenheidsleiding of andere afdelingen (vaak direct) op meldingen gereageerd zou moeten worden, genoemd. In het team wordt ook de 'traditionele' permanente capaciteitsclaim en druk van het Regionaal Operationeel Centrum (voorheen GMK) op beschikbaarheid 'noodhulp' – capaciteit, aangevoerd. Duidelijk meer regie op dit soort zaken vanuit het team, gelet op juist daar aanwezige informatie en behoefte om ook lager geprioriteerde meldingen waarop direct gereageerd kan worden, op te pakken, stuiten nog wel eens op weerstand binnen de organisatie. Dit wordt binnen het team voor de dienstverlening aan burgers als frustrerend ervaren. Als oorzaak voor dit soort fricties wordt de afstand tot en de onmogelijkheid om alle detailinformatie over de specifieke lokale problematiek, actueel bij alle centralisten van het ROC, die op afstand werken, bekend te laten zijn.

Medewerkers worden naast op hun individuele verantwoordelijkheid aangesproken op hun professionaliteit. In Roermond geven medewerkers en leiding aan dat dit de onderlinge transparantie sterk bevordert. Een voelbare sfeer van dat, *"medewerkers en leiding samen voor een klus staan, samen met de poten in de modder willen staan en dat samen ook doen"* (citaat operationeel chef).

"We zoeken de ruimte en niet wat ons beperkt. Medewerkers geven zelf wel aan waar het niet meer kan" (citaat teamchef). De chef IGP in team Hoeksche Waard maakt uit het werkaanbod keuzes betreffende de resultaten (*Wat*) als eerste aan werk opgepakt moet worden. Hoe het resultaat wordt bereikt, is primair de 'professionele ruimte' die medewerkers hebben. Beschikt een medewerker over meer kennis en vaardigheden, krijgt hij meer verantwoordelijkheden en ruimte om zijn werk in te vullen. Leidinggevendenden moedigen medewerkers aan initiatieven te nemen, overlast en veiligheidsthema's op te pakken en zelf acties en controles te organiseren. Medewerkers bekwamen zich op basis van hun affiniteit in taakaccent(en) waarvan vastgesteld wordt, dat deze als deskundigheid ook binnen het team van belang zijn.

Zij leveren vervolgens met hun kennis en informatie, een bijdrage om het meest actuele beeld betreffende dit taakaccent in het teamgebied met het team te delen. Bij voorkeur worden medewerkers op hun persoonlijke kwaliteiten en passie ingezet. Genoemd wordt, dat kennis over het thema huiselijk geweld door twee medewerkers teambreed naar de overige teamleden is uitgedragen. Ruimte pakken en zich op zijn kwaliteiten profileren, wordt door de leidinggevendenden in het team gestimuleerd.

Producten en diensten

De teamleiding Roermond streeft binnen de werkfilosofie van het probleemgerichte, contextgedreven werken naar het zoveel mogelijk invullen van faciliteiten en randvoorwaarden om de initiatieven van politiemedewerkers bij hun werkaanpak te ondersteunen. Faciliteren betekent niet dat alle initiatieven van (financiële) randvoorwaarden worden voorzien. Daarover wordt in het team gezegd dat, door de bezuinigingen binnen de Nationale politie, voor de aanschaf van voor het operationele werk relevante, relatief kleine zaken, geen ruimte is. Dit wordt gevoeld als, dat op de operatie wordt bezuinigd. "*Politie Nederland zou zich diep moeten schamen dat basisteams, die in hun werkaanpak op de landkaart van de burger willen lopen, de 'hark voorbij moeten gaan' of andere wegen moeten bewandelen, om de randvoorwaarden gerealiseerd te krijgen, om er voor de burger te kunnen zijn*" (citaat teamchef). Facilitaire (budgettaire) ruimte wordt daarom door het team zelf gecreëerd door creatief externe partners bij veiligheidsprojecten te betrekken.

Relatie Omgeving

De invulling van de '*politiële couleur locale*' wordt in de Hoeksche Waard 'opgehangen' aan de lokale activiteiten van de wijkagenten. Inhoudelijk verschillen de behoeften, wensen en problemen in de vijf gemeenten in het teamgebied, volgens een leidinggevende, nauwelijks. De aanwezigheid van gemeentelijke Boa's werkt ondersteunend aan de lokale inspanningen van de politie. Over het algemeen wordt lokaal tussen gemeente, politie en partners goed samengewerkt.

Het politieteam investeert in het contact met de burger door op opvallende plekken, zoals bij grotere evenementen, tijdens horecanachten, markten en toezicht en controles bij de snelwegtunnels, frequent aanwezig te zijn. Dat geldt voor de wijkagenten ook op de social media ('twitteren') en het lokale mediacontact van het team / de teamchef. Aandacht wordt besteed aan wat de politie lokaal belangrijk vindt en wat daaraan met welke resultaten is of wordt gedaan. De burgemeester van Cromstrijen (Hoeksche Waard) verwoordt het, als het om de lokale beeldvorming over de politie gaat, als volgt, "*de communicatie van de politie met de burger in de lokale omgeving, is nog wel een thema. Dat gebeurt voor mijn gevoel te weinig aansprekend of in ieder geval zo, dat de burger er te weinig positief over spreekt. De politie zal dit veel beter moeten doen. Beter en slimmer is het, om gewoon vaker fysiek aanwezig te zijn. Als door de politie wordt opgetreden, hoor je burgers daarover praten. Dat maakt indruk. Dat is wel eens wat vaker nodig, vind ik*" (citaat burgemeester).

Taak- werkuitvoering

Het operationeel politiewerk in team Roermond kenmerkt zich, volgens enkele medewerkers, meer en meer door gedetailleerde protocollen en procedures. Vanuit de eigen organisatie en het OM bestaat grote druk om, in het belang van de kwaliteit en nauwkeurigheid, zich hieraan te houden. Deze min of meer opgelegde wijze van werken maakt het operationele werkproces, voor een directe en oplossingsgerichte aanpak 'stroperig', zo is de klacht van de medewerkers. Het kost (meer) tijd om alle administratieve handelingen af te handelen. Dit werkt inflexibiliteit en risicomijdend gedrag in de hand. In Roermond wordt (desondanks) gestuurd op het, met 'de korte klap' direct afhandelen en oplossen van zaken. "*Het georganiseerd uitstellen van werk, waar we als politie ongelofelijk goed in zijn, wordt hier in principe niet meer gedaan. Waar het gevoel of de behoefte bij ons ontstaat, dat de burger alleen geholpen is met een snelle en directe aanpak van zijn probleem, pakken we dit direct of zo snel mogelijk op*" (citaat leidinggevende). "*Waar het volgen van protocollen niet nodig is, zijn we ambtelijk ongehoorzaam en passen we die ook niet toe. Medewerkers zeggen daarover, dat dit ruimte biedt voor andere taken en daarmee het werkplezier en de sfeer ten goede komt. Opvallend is in dit verband misschien wel, dat we zelden klachten krijgen, eerder complimenten over de wijze waarop we het werk hebben afgehandeld*" (citaat leidinggevende).

Het operationeel werk en daarmee de aanwezigheid van medewerkers in het team Roermond is gericht op het 'buiten zijn'. Keuzes ten aanzien van welk werk wordt opgepakt worden verschillend gemaakt. Een standaard werkmethode hanteert het team niet.

In de aansturing en uitvoering zoeken medewerkers en leiding naar de bij het probleem best passende werkwijze. Doelstelling hiervan is om zoveel mogelijk werk snel en van de gevraagde kwaliteit af te leveren. Het werk slimmer verdelen, inrichten en uitvoeren, waarbij dit door de directe betrokkenheid van medewerkers extra energie vrijmaakt, zorgt voor een hogere productiviteit. Het team Roermond werkt niet met een eigen operationeel werkplan of aan de hand van de gebiedsscan overlast en criminaliteit. De teamchef, *“dat soort plannen geven geen goed beeld van de actuele realiteit. De in dergelijke plannen opgenomen informatie is vaak alweer achterhaald of al bij iedereen bekend. Je dient snel op de problemen te reageren. Een plan alleen werkt vertragend”*.

Uitgangspunt in Roermond en de Hoeksche Waard is, dat iedere opsporingsambtenaar aangiften als het kan, direct opneemt en in staat is een eerste beoordeling te maken of er sprake is van een feit dat wel of niet door het team opgepakt kan of moet worden.

Van een doorsnee aangifte VVC wordt verwacht dat iedere medewerker kan aangeven of deze opsporingsindicaties bevat. Hiervan wordt verwacht dat dit direct bij de aansturend leidinggevende onder de aandacht wordt gebracht.

In beide teams worden in principe de noodzakelijke politieke vervolgacties, zoals een buurtonderzoek instellen, beelden veiligstellen, getuigenverhoor afnemen of de aanhouding van een verdachte, zo snel mogelijk opgepakt. Sneller en met slagkracht reageren op aangiften met meer kans op opheldering is het beoogde doel. Hiermee worden snellere doorlooptijden, meer OM verdachten, minder septs, meer kwalitatieve processen-verbaal en grotere medewerkers- en burgertevredenheid, nagestreefd.

Taakaccenten

In beide basisteamen worden taakaccenten op basis van passie / betrokkenheid, affiniteit en vrijwilligheid toebedeeld. Voorbeelden zijn, jeugd, verkeer, horeca, huiselijk geweld, dierenwelzijn en hennepaanpak. Medewerkers kunnen zelfstandig initiatieven nemen een taakaccent op te pakken, zoals in Roermond bij het project aanpak zakkenrollers. De voorwaarde die in beide teams geldt is, dat een taakaccent past in de operationele prioriteiten en activiteiten van het team. Het hoort bij te dragen aan het basisprincipe, dat het er voor de burger in het teamgebied, veiliger mee wordt. Taakaccenthouders zijn zelf verantwoordelijk voor het verwerven en onderhouden van hun kennis en het volgen van de ontwikkelingen betreffende de specifieke taak. In het team organiseren en coördineren zij de uitvoering van hun taakaccent. Ze betrekken, als uitgangspunt, steeds alle andere operationele medewerkers binnen het team bij de uitvoering. Zo zorgen ze ook voor kennisoverdracht aan de andere medewerkers. Leidinggevend ondersteunen deze initiatieven. Hun bijdrage is, dat zij zoveel mogelijk de noodzakelijke randvoorwaarden faciliteren.

Randvoorwaarden

De verwachting van de samenleving is een effectievere aanwezigheid en invloed van de politie in de lokale omgeving. De politie dient bij te dragen aan structurele oplossingen voor overlast en veiligheidsproblemen en maatschappelijke stabiliteit. Als een gemis wordt in het team Roermond genoemd dat, het ontbreekt aan een passend sturingsinstrument dat het contextgedreven werken kan monitoren en de effecten daarvan in de samenleving kan meten. Een dergelijk instrument is ook gewenst omdat het bevoegd gezag dan beter kan prioriteren en sturen. Intern is een dergelijk instrument van belang, om de gehanteerde werkwijze te verbeteren.

Vertragend en soms belemmerend voor de uitbouw van het contextgedreven werken wordt de nauwelijks beschikbare (financiële) ruimte genoemd. De doorontwikkeling staat dus onder druk. In de huidige situatie worden faciliteiten verstrekt voor het werk dat wordt verricht op het gebied van de bestaande landelijke en regionale beleidsprioriteiten. Voor iets dat lokaal speelt of iets 'nieuws', is geen of nauwelijks financiële ruimte, zo wordt het ervaren. Samenwerkend met de gemeente, past het team in Roermond daar, regelmatig een 'gemeentelijke mouw' aan.

Leidinggevend geven aan, daar last van te hebben. *“Je hebt tot op het bot gemotiveerde medewerkers, die klaar staan om aan de slag te gaan. Het is hun niet uit te leggen, dat een uitgave van 1000 euro voor noodzakelijke aanpassingen aan de portofoons voor een belangrijk project niet gedaan kunnen worden”* (citaat leidinggevende).

Omdat deze zaken nu juist nodig zijn om lokaal contextgedreven te kunnen werken, wordt het niet faciliteren van randvoorwaarden als een strategisch verkeerde bezuinigingskeuze genoemd. Vanuit het eigen 'ondernemerschap' gaan leiding en medewerkers vervolgens, buiten de eigen organisatie, op zoek naar alternatieve oplossingen. Het doel is immers ook, om de binnen het team aanwezige motivatie en drive bij medewerkers te behouden en deze beslist niet, door dit soort zaken, te laten wegvloeien.

Over de werkwijze van de politie in de Hoeksche Waard kan als meest treffend een uitspraak van de geïnterviewde burgemeester worden geciteerd. Hij geeft aan het gevoel te hebben dat de politie vanuit haar kennis en informatiepositie veel weet van wat er op het gebied van openbare orde en veiligheid in het teamgebied speelt. Het team zet dit om in concrete acties door te handhaven, controles uit te voeren of snel onderzoek te doen. Het noemt het een *“als positief uit te leggen eigengereidheid van de politie, die goed past bij wat wij als burgemeesters in het teamgebied van de politie verlangen”* (citaat burgemeester). Bij een openbare orde of veiligheidsprobleem wordt er operationeel door de politieleiding op gestuurd om, passend en snel waar dit kan, pro actief of repressief op te treden.

Contextgedreven werken

Het team Roermond werkt sinds 2011 volgens de principes van het contextgedreven werken.

Dit straalt een interne sfeer van enthousiasme, betrokkenheid en daadkracht uit. Voor de organisatie en uitvoering van het werk zijn een aantal principes leidend.

Het gaat primair om de externe vraag van de burger. Daarna gaat het om ondersteuning van de politiemensen in wijken en buurten om, waar mogelijk, tot een snelle en effectieve aanpak en oplossing van zaken te komen. Er moet ruimte zijn voor professionele, creatieve initiatieven en ideeën van medewerkers, gericht op het resultaat van politiewerk voor de burger.

De context die de burgers in Roermond bezighoudt, bepaalt het werk van haar politie.

Betrokkenheid bij de veiligheid in de eigen buurt van burgers en daarmee actieve wederkerigheid vanuit de politie, wordt in de contacten met burgers nagestreefd. Hierbij wordt intensief samengewerkt met partners, in het bijzonder de gemeente. Dit heeft geleid tot een aantal bijzondere vormen van samenwerking. Enkele voorbeelden zijn, camera's op surveillanceauto's voor aanpak jeugdgroepen, of een andere werkaanpak betreffende zakkenrollerij en drugsoverlast.

Het contact van de wijkagent met de burger vindt in Roermond zo snel mogelijk, als uitgangspunt, persoonlijk plaats.

Met projecten als 'wijkagent voor een dag', 'effe buurten' of de 'oog en oor – functie van hondenbezitters', probeert het team / de wijkagent in Roermond zaken probleemgericht aan te pakken. Daarbij is het doel ook om burgerbetrokkenheid te stimuleren en op deze wijze gezamenlijk lokale overlast en veiligheidskwesties op te lossen.

Als gevolg van de 'directe' contextgedreven werkwijze zijn aangevers, verdachten en slachtoffers vaak sneller bekend. Dit betekent ook, dat waar dit nodig en in het belang van het onderzoek is, belanghebbenden beter en sneller over de voortgang kunnen worden geïnformeerd.

In Roermond werkt het contextgedreven denken en werken aanstekelijk. De gemeente organiseert met managers van belangrijke bedrijven en partners, zoals de politie, bijeenkomsten waarin contextgedreven beelden en gedachten rondom 'Roermondse' (samenlevings-)problemen worden uitgewisseld. Bij deze gelegenheden wordt ook gezocht naar verbinding en samenwerking om veiligheidsvraagstukken gezamenlijk aan te pakken en op te lossen.

Cultuur

Om lokale veiligheidsthema's voldoende aandacht te geven, heerst er in Roermond een sfeer en cultuur van ondernemen en ondernemerschap.

De teamchef: *“Het is, hoe je kijkt? Zoek je de krapte of zoek je de ruimte voor de zaken die de burger lokaal van je verwacht? Vaak kun je meer deuren open krijgen om uiteindelijk iets voor elkaar te krijgen. Als je het wilt, vindt je altijd een creatieve manier om met lokale problemen, waarvan je aanvankelijk dacht dat het nooit zou lukken, aan de slag te gaan. Eigenwijsheid, lef en power hebben om voor de oplossing te gaan, dat is wat je nodig hebt.”*

Medewerkers krijgen ruimte om met oplossingen te komen. Leidinggevend en dagen medewerkers uit en stimuleren hen vasthoudend te zijn en te gaan voor oplossingen. Lukt medewerkers dat niet op eigen kracht, wordt ondersteunend een leidinggevende ingezet. *“Vaak gaat dat goed, soms krijg je een tik op je neus. Het is aan de leiding, in het bijzonder aan mij als teamchef, om dit dan vanuit mijn verantwoordelijkheid op te vangen”* (citaat teamchef).

Het overwegende gevoel in het team is dat, ondanks de regionale en landelijke prioriteiten, gebrekkige randvoorwaarden en beperkte facilitering, in de huidige situatie er ruimte blijft voor het oppakken van lokale veiligheidsthema's.

Werkoverleg gaat over 'het operationele politiewerk'. Overleg vindt in team Roermond plaats, wanneer dit van belang is voor het operationele teamresultaat. Gaat het om zaken die met de interne bedrijfsvoering te maken hebben, wordt door de leiding vooraf getoetst of burgers en het uitvoerende politiewerk buiten er uiteindelijk mee gediend zijn. Medewerkers worden met zaken betreffende de bedrijfsvoering uitsluitend 'belast', als het hun directe belangen raakt of helpt hun werk buiten beter te doen. Alle andere zaken die aan deze criteria niet voldoen worden door de teamleiding afgehandeld. Een dergelijke benadering bevordert volgens medewerkers de werksfeer en het werkplezier.

Daarnaast wordt aangegeven dat er in het team sprake is van laagdrempelige onderlinge contacten, met leidinggevend. *“Met mijn boerenverstand zeg ik dan, door het op deze manier in te richten en aan te pakken, bevordert dit een stukje onderling vertrouwen, verbinding, vrijheid en ruimte, waar mensen zich bij ontwikkelen en in kunnen herkennen. De resultaten komen vervolgens vanzelf”* (citaat leidinggevende).

Deze benadering wordt in het team, ook door medewerkers, als een belangrijke verklaring genoemd, voor het structureel lage ziekteverzuimpercentage. Medewerkers zeggen het gevoel te hebben, dat de ervaren druk afneemt en dat zij in staat zijn duidelijk meer werk als voorheen, te verzetten.

Vertrouwen en waardering zijn de ambities die het team Hoeksche Waard wil uitstralen. Om dit in het team voor elkaar te krijgen, zo is te horen, zal dit de nodige tijd en van iedere medewerker, extra inzet vragen. Dit vraagt om een andere houding en anders denken en doen bij een groot aantal collega's. Het gaat om cultuurverandering. *Wat ik nu al te vaak hoor is, is dit nu wel nodig? Terwijl, hoe we nu juist met zaken van plan zijn om te gaan, energie dient uit te stralen. Dit werk is ons vak en daar moeten we trots op zijn. Wat we doen, willen we doen in het belang van de burger. Dit is nog niet zo vanzelfsprekend in ons team. Sommige collega's blijven hangen in oud denken en doen. Wil je dit veranderen, zul je daar iedere dag als leiding in je sturing energie in moeten steken. Dat vraagt om consequent zijn. Uiteindelijk gaat het er om, dat we het in het team met zijn allen moeten doen”* (citaat leidinggevende)

In team Hoeksche Waard is de afspraak gemaakt, dat problemen tussen medewerkers onderling, zo nodig in aanwezigheid van een leidinggevende, direct worden besproken. Dat geldt ook voor situaties dat er een gesprek tussen een medewerker en een leidinggevende nodig is. Maar steeds, hard op de inhoud, zacht op de persoon, zo wordt het genoemd. Daar hoort echter ook in positieve zin bij, dat een goed verlopen politieactie wordt gedeeld en de betrokken medewerkers worden gecompliceerd. Voor de bijzondere en memorabele momenten is een 'maandelijks kantine moment' ingesteld.

Medewerkers geven aan de sfeer in het team als prettig te ervaren. Het overheersende gevoel is, dat medewerkers iets voor elkaar, maar vooral ook voor de burger, willen betekenen.

Het enthousiasme en de betrokkenheid zijn toegenomen waarbij het opvallend is dat, jonge collega's 'gangmakers' zijn en door hun aanstekelijkheid en enthousiasme, de ouderen meetrokken.

Onderling wordt gewaardeerd, dat werkzaamheden worden overgenomen of afgemaakt.

Er is in het team sprake van merkbare betrokkenheid en belangstelling voor elkaars werk.

Dat blijkt bijvoorbeeld tijdens de briefing waarbij over en weer het aanbod wordt gedaan iets voor elkaar te kunnen en willen betekenen. Voelbaar is iets van, we staan er samen voor en lossen zaken ook samen op. De teambrede invulling van de opsporingstaak, levert een positieve bijdrage aan de teamontwikkeling.

Door leidinggevend en medewerkers in het team Hoeksche Waard wordt het essentiële belang benadrukt, dat bij alle teamleden een principiële bereidheid bestaat, om er als team voor te willen gaan. Is dit niet het geval, zo wordt het gezegd, zal het team de noodzakelijke ook culturele veranderingen niet, of slechts zeer moeizaam kunnen maken.

Samenwerking

De samenwerking met het bevoegde gezag in het bijzonder het gemeenbestuur, in Roermond wordt door het team als constructief en betrokken benoemd. Gesproken wordt van gedeelde verantwoordelijkheid en gezamenlijk geleverde inspanningen om overlast en veiligheidsproblemen in wijken en buurten aan te pakken. De ene keer neemt de gemeente, dan weer de politie het initiatief. Gezamenlijk wordt geprobeerd in beeld te brengen, welke veiligheidsproblemen er in de gemeente zijn, zodat daar meer structureel aandacht voor kan zijn. Hiermee proberen gemeente en politie te voorkomen, dat incidenten en 'de waan van de dag' de structurele probleemoplossende aanpak verstoren. Dit betekent dat naast inhoudelijke ook cijfermatige informatie wordt uitgewisseld. Daarbij blijven uiteraard, de (repressieve) resultaten niet onvermeld.

Door deze actuele operationele resultaten en criminaliteitscijfers (aangiften), waarschijnlijk mede het effect van de wijze waarop de politie optreedt, wordt in het team geen sturende aanwezigheid en druk vanuit het OM ervaren. De politie gaat daar samen met het bestuur van Roermond, zelf over.

Intern ligt voor het basisteam Roermond en het team Hoeksche Waard de focus op het als team effectieve slagkracht ontwikkelen. Om dit te bereiken wordt in beide teams, samen met de politieke informatieafdelingen, geïnvesteerd in het genereren van 'real time' informatie. Hierdoor worden actuele trends (veiligheidsbeelden) en modus operandi duidelijker zichtbaar en kan dit operationeel binnen de contextgedreven werkaanpak, met informatiegestuurde opdrachten, tot snellere actie leiden.

Operationele resultaten

Na twee jaar 'proeftuin' basisteam Hoeksche Waard, presteert het team beduidend beter als in 2012. Enkele van de resultaten; Het ziektepercentage in het team is structureel lager. Het aantal uitgeschreven mini processen-verbaal is verdubbeld. De meldingen van burgers en hun betrokkenheid bij het politiewerk, is onder andere door het project 'Buurt bestuurt' gestegen. Vrijwel alle aangiften worden binnen 24-uur, grotendeels bij de aangevers thuis, opgenomen. De doorlooptijden in de behandeling van jeugdzaken is voor de meeste zaken met 2/3 bekort en ruim binnen de door het OM gestelde normtijd.

7.5.2. Sturing & Controle

Operationele sturing

Wekelijks houdt het district Zuid – Holland - Zuid een operationele districtsbriefing. Daarin worden de operationele kaders voor de volgende week bepaald. Het basisteam Hoeksche Waard sluit hierbij aan en voert de gemaakte afspraken loyaal uit. De prioriteiten die gesteld worden gaan over woning- of auto-inbraken of de afwerking van achterstallige geweldzaken. Het team houdt wekelijks zijn eigen operationele briefing. De chef basisteam bespreekt en bepaalt dan, samen met de andere operationeel leidinggevenden, de operationele accenten voor de komende periode.

De chef IGP stuurt planmatig en oplossingsgericht de dagelijkse operatie en de inzet van medewerkers op basis van de bepaalde operationele prioriteiten aan. Hij is op deze wijze directer aanwezig, aanspreekbaar en sturend betrokken bij het operationele werk. Dit wordt in het team door medewerkers als functioneel en ondersteunend ervaren.

De wijze van aansturing van het dagelijkse operationele werk door de operationeel leidinggevenden is weerbarstiger. Medewerkers zeggen daarover dat ze vaker verschillende, soms met elkaar botsende, stijlen en –opvattingen betreffende de werkuitvoering bij leidinggevenden ervaren.

Hierdoor is het voor medewerkers lang niet altijd duidelijk, wat er in het werk moet gebeuren.

Door dit bespreekbaar te maken tijdens themadagen voor leidinggevenden wordt hieraan aandacht besteed. De chef basisteam neemt in de Hoeksche Waard voor de algemene aansturing van het team en voor zijn informatiepositie richting bestuur, deel aan het wijkagentenoverleg.

Deze afstemming gaat over, de actuele veiligheidsproblemen in de gemeenten en dorpen binnen het teamgebied alsmede, de prioritering van het operationele werk in de wijk, de evenementen, afspraken met partners en hoe dit alles wordt uitgevoerd.

Het basisteam Roermond wil in haar werkaanpak maximaal effectief zijn voor burgers.

Hierbij past niet alleen het geven van vertrouwen aan medewerkers. Als een bepaalde klus bijzonder goed is gegaan of een aansprekend resultaat heeft opgeleverd, hoort hier waardering bij.

"In ieder geval is het belangrijk dat we, kleine successen, vieren. Soms is het al genoeg dat medewerkers weten, dat je als leiding weet dat ze een mooie prestatie hebben geleverd.

Als je daar iets over zegt, wordt dat om zo meer gewaardeerd. Datzelfde geldt voor, als je naast je medewerkers staat, als het er buiten op straat er toe doet" (citaat leidinggevende).

De teamleiding stuurt op aanwezigheid van medewerkers op straat. Dit betekent meer zien en gezien worden, aanwezigheid, zicht op wat er speelt, bereikbaarheid, kortom meer 'heterdaad - kracht'.

Gestuurd wordt op passend actiegericht handelen waar dit nodig is. Aanwezigheid en actiegericht werken worden in het team primair belangrijker gevonden als de aantallen aangehouden verdachten. De feitelijke aanwezigheid levert uiteindelijk meer repressieve, resultaten op.

Dalende aantallen incidenten en misdrijven is het resultaat. Het 'buiten in wijken en buurten aanwezig zijn' met zoveel mogelijk medewerkers levert ook een betere informatiepositie op. Door de aandacht van de politie voor de woon en leefomgeving van de burger, neemt de bereidheid van burgers toe om zelf een bijdrage te leveren. In allerlei door de medewerkers van het team georganiseerde projectvormen wordt deze externe oriëntatie en burgerbetrokkenheid geïnitieerd en gestimuleerd.

Leidinggeven

De werkrelatie met de operationeel leidinggevenden wordt door de medewerkers in het team Hoeksche Waard als samenwerkingsgericht omschreven.

In het team Roermond is gekozen voor frequente gezamenlijke afstemming binnen de teamleiding. Leidinggevenden vinden het erg belangrijk, dat ze weten wat in het team speelt.

"We zijn binnen de teamleiding naar elkaar en in de contacten naar onze medewerkers vrij direct.

[...] Medewerkers waarderen dit, krijgen we vaak terug. We gaan, als dat nodig is, naast medewerkers met 'beide benen in de modder staan'. We willen in gedrag, enthousiasme en onze aansturing, een voorbeeld zijn. Wat je ziet is, dat mensen in beweging komen, enthousiast worden[...]"(citaat leidinggevende).

Medewerkers in het team Roermond geven aan, dat haar leiding zich kwetsbaar durft op te stellen en dat dit ook de stijl is waarin leiding wordt gegeven.

Volgens de leidinggevenden gaat het voortdurend om het *“bewust aandacht besteden aan medewerkers, hun werk en wat hun daarbuiten, bezig houdt. Niet de formele functioneringsmomenten, maar het informele contact en de belangstelling en relatie, is waar het om gaat”* (citaat teamchef).

Daarmee ontstaat makkelijker zicht op (extra) kwaliteiten en interesses van medewerkers.

Hiermee wordt het mogelijk een beroep te doen, juist als specifieke deskundigheid of kwaliteit wordt gevraagd.

Leidinggevenden in team Roermond vinden dat ze in hun gedrag en de wijze waarop zij binnen het team functioneren het goede voorbeeld moeten geven. Zo zijn zij steeds net als de medewerkers operationeel uitgerust en bewapend. Waar dit werken zij regelmatig ook ondersteunend mee in door medewerkers gecoördineerde operationele acties.

Veranderen & ontwikkelen

De snelheid waarmee veranderingen in het Roermondse team plaatsvinden wordt, als een aandachtspunt genoemd. Een leidinggevende formuleert het als volgt: *“Soms gaan de ontwikkelingen in het team te snel. Je merkt dat aan hoe medewerkers reageren. Ik en andere leidinggevenden gelukkig, gaan dan wel eens aan de jas van de teamchef hangen en roepen, rustig aan vriend, je gaat veel te snel, we houden het niet bij.”* Dit signaal wordt in de teamleiding breed onderkend. Leidinggevenden spiegelen en coachen elkaar daar op. Het tempo wordt dan aangepast.

Binnen de teamleiding is duidelijk merkbaar dat veranderen en daarmee ontwikkelen op zich goed is. Het tempo moet door medewerkers gevolgd kunnen worden. Dat betekent ook, dat vooraf nagedacht moet worden over de snelheid. Voor sommige veranderingen is gewoon tijd nodig.

“Wat te snel of een te hoog tempo is, voel, proef en merk je wel aan het gedrag en de uitlatingen van de collega's in het team. Kunst is te zorgen voor een balans tussen het werk, dat al gedaan wordt en wat het personeel er aan nieuwe ontwikkelingen bij kan hebben” (citaat leidinggevende).

In dergelijke situaties luistert het erg nauw, welke beslissingen er worden genomen. Binnen de teamleiding en samen met het medewerkers is het noodzakelijk, dergelijke zaken goed door te spreken. Eenduidigheid in de communicatie en het als leiding met één mond uitdragen en toepassen van wat is afgesproken, is van groot belang.

De ervaringen in het team Hoeksche Waard leren, dat het werken als basisteam / 'proeftuin' naast een veranderde werkwijze, betekenis heeft voor de teamcultuur en werksfeer. Over dit laatste zijn de medewerkers in het team enthousiast. Met betrekking tot de cultuur wordt gezegd, dat hiervoor een proces van tijd en lange adem nodig is. In dit verband worden een aantal zaken genoemd die zeker nog in het team zullen moeten veranderen. Zo zal de teamleiding om de gewenste cultuurveranderingen te bevorderen, een passende houding en voorbeeldgedrag moeten tonen.

Feed back geven en daarvoor openstaan en hierbij onderling aanspreekgedrag laten zien, wat voor alle medewerkers moet gelden, horen hier volgens de gesproken medewerkers eveneens bij. Van belang is ook dat veranderingen stapsgewijs en met een passend tempo plaatsvinden, zodat medewerkers dit bij kunnen houden. Van belang voor de verbinding en als voorbeeldfunctie, is het verder belangrijk, dat de operationele aansturing door operationeel leidinggevenden plaatsvindt. Om contextgedreven te werken is het verder nodig dat randvoorwaarden als, een vaste beschikbare teambezetting, lokale aanwezigheid / beschikbaarheid, investering in kennis en kwaliteit van medewerkers, worden ingevuld.

Leidinggevenden zullen moeten investeren in de relatie met medewerkers, als het gaat om het goed zicht krijgen en houden op hun 'extra' kwaliteiten. Medewerkers moeten ruimte krijgen om met initiatieven, nieuwe ideeën en voorstellen te komen ter verbetering van de bestaande werkwijze of aanpak van operationele activiteiten.

Het invullen van de randvoorwaarden dient door de leiding, mits het initiatief gericht is op 'beter politiewerk buiten', steeds als uitgangspunt positief te worden benaderd.

Het team Hoeksche Waard schenkt intern aandacht aan het verandertraject waarin het team zich bevindt. Kantinebijeenkomsten waarbij den laatste ontwikkelingen worden toegelicht en goed politiewerk wordt beloond, zijn hiervan een voorbeeld. Minder goed verlopen zaken worden als leervoorbeelden besproken. In het kader van het veranderproces genomen besluiten, worden beredeneerd en vanuit zingeving beargumenteerd. Werkprocessen worden zo nodig verbeterd / veranderd vanuit de redenering, 'wat wordt het hier nu buiten beter van'.

Met veelvuldige herhaling en het frequent met behulp van een informatiebulletin, onder de aandacht brengen van de medewerkers, wordt de actualiteit van het veranderproces in het team onderhouden.

Gezagssturing

Over het als gezag sturend regie voeren, zoals dit in het teamgebied Hoeksche Waard plaatsvindt, geeft de burgemeester van de gemeente Cromstrijen aan, daar een dubbel beeld bij te hebben. Formeel zegt hij de sturende gezagsbevoegdheid te hebben. Hij hecht echter veel waarde aan directe en snelle communicatie als daar aanleiding voor is. Het in gezamenlijkheid met de politie en het OM bepalen wat in dergelijke gevallen moet gebeuren, is wat zijn voorkeur heeft. De vijf burgemeesters van het team Hoeksche Waard ontvangen periodiek de 'burgemeestersrapportage' van door de politie in hun gemeente geregistreerde incidenten op het gebied van openbare orde en veiligheid. Een van de operationeel leidinggevenden is het vaste aanspreekpunt voor iedere burgemeester. Maandelijks vindt met iedere burgemeester een afstemmingsoverleg plaats. Besproken worden allerlei veiligheids- en politiegerelateerde onderwerpen. Hierbij wordt aandacht besteed aan wat lokaal speelt en wat voor de komende periode aandacht dient te krijgen. De politie geeft dan ook een terugkoppeling van de uitgevoerde activiteiten en de resultaten.

De burgemeester van Cromstrijen noemt zijn periodieke overleg met de politie open en constructief. Het geeft hem vertrouwen als het gaat om hoe er wordt samengewerkt. Hij geeft aan, hetzelfde geluid te horen van zijn vier collega's, burgemeester in de vier andere gemeenten in het teamgebied. De vijf burgemeesters werken nauw samen in een zogenaamde 'burgemeesterskring'. Dit overleg vormt het afstemmingsoverleg voor hun bespreking van gemeenschappelijke politie- en veiligheidsthema's. Gedeeltelijk is dit burgemeestersoverleg ingeruimd voor de teamdriehoek Hoeksche Waard. Hierbij zijn de teamchef en de gebiedsofficier van justitie aanwezig.

De teamchef neemt voor de bespreking van openbare orde en veiligheidsonderwerpen deel aan de besprekingen met de raadscommissies Bestuurlijke Zaken van alle vijf de gemeenten. In dat overleg wordt het algemene beeld van de veiligheidssituatie in het teamgebied en de specifieke situatie voor de betreffende gemeente besproken. Uitgedrukt in cijfers en voor zover mogelijk, met vermelding van resultaten, wordt inzichtelijk gemaakt wat in die gemeente de politie-inspanningen hebben opgeleverd. Het algemene beeld is, dat het bestuur tevreden is over de wijze waarop het politieteam haar taken en verantwoordelijkheden oppakt en haar werkzaamheden uitvoert. De transparantie tijdens terugkoppeling van hoe zaken zijn aangepakt en de bereidheid om met partners samen te werken, dragen hier zeker aan bij.

De 'Taskforce jeugd', het buurtpreventieproject Numansdorp en 'De Buurt bestuurt' in Oud – Beijerland, zijn voorbeelden van projecten en initiatieven waarbij burgers worden betrokken bij het werken aan veiligheid in hun eigen gemeente, dorp of buurt.

Over de verbinding en samenwerking met en sturing door het OM overheerst in het team Hoeksche Waard een gevoel van afstandelijkheid en meer zaaks- als beleidsgerichtheid van het OM. Medewerkers zeggen hierover dat, in de contacten met het OM vaak weinig blijkt wordt gegeven van inlevend en inschattend vermogen voor wat betreft de lokale veiligheidssituatie van het eiland Hoeksche Waard en de daar spelende lokale veiligheidsthema's. De indruk bestaat dat zaken als, 'één van de velen' worden afgedaan, terwijl ze juist lokaal van een totaal andere orde kunnen zijn. Criminaliteitszaken hebben in een kleinere gemeenschap vaak een grotere maatschappelijke impact als in de stad. Bij het basisteam bestaat niet het gevoel dat een dergelijke differentiatie bij het OM doorklinkt.

Het gevoel in het team over de samenwerking met het OM is, dat de politie, in het bijzonder de coördinatoren opsporing, veelvuldig zelf actief het contact moet zoeken. Dit wordt bevestigd door de geïnterviewde burgemeester. Het OM is benaderbaar, maar wordt als overwegend sterk zaakgericht en reactief beschikbaar ervaren. Het gevoel in het team is dat, de afstand tussen de gebiedsofficier en het politieteam de afgelopen jaren groter is geworden. Bestuur en politie hebben nauwelijks het gevoel dat het OM stuurt op specifieke opsporingsprioriteiten in de Hoeksche Waard.

"Een lijn, een visie en een bepaalde sturing met betrekking tot welke zaken wel direct en welke met minder prioriteit volgens het OM opgepakt moeten worden, daar merk ik niet zo veel van.

Als we een zaak voorleggen, komt het er altijd op neer, dat die in een kwalitatief proces-verbaal moet worden voorgelegd, is het antwoord dat je dan krijgt" (citaat coördinator opsporing).

Desgevraagd zegt de geïnterviewde burgemeester over de relatie met het OM;

"Ze zijn meestal bij de teamdriehoeken, maar ook wel eens niet. Van een visie of van uitvoeringsbeleid over wat lokaal vanuit het OM opgepakt dient te worden, of welke sturing op basis van bewuste beleidskeuzes wordt gegeven, merk ik niet zo veel" (citaat burgemeester).

Sturingsinstrumenten

Het overleg met het bestuur om van gemeentelijke veiligheidsplannen tot operationele lokale beleidsprioriteiten te komen, vindt in de Hoeksche Waard aan de hand van de gebiedsscan criminaliteit en overlast plaats. De teamchef speelt hierbij namens het team een centrale rol. De wijkagenten leveren met hun praktische 'straatkennis' aanvullend op de veiligheidscijfers een bijdrage. Onder regie van de vijf gemeenten en in samenwerking met de politie en andere partners, wordt de uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid en – plan in gezamenlijkheid opgepakt. Het veiligheidsplan bestaat uit een voor alle gemeenten geldend algemeen deel, veelal ontleend aan de landelijke en regionale beleidsprioriteiten. Voor de afzonderlijke gemeenten is een beknopt addendum gemaakt, waarin de specifieke lokale, operationeel gerichte, accenten zijn vermeld. Feitelijk komt het erop neer, dat de vijf gemeenten met vrijwel dezelfde veiligheidsthema's, te maken hebben. Het gaat om; hennepeteelt, fietsendiefstallen, publieke strandjes, jeugdoverlast, en woninginbraken.

In Roermond vindt regelmatig, zowel in het district als met de gemeente, overleg plaats over de ontwikkelingen betreffende de lokale beleidsprioriteiten in het gemeentelijk integrale veiligheidsplan. De gestelde prioriteiten, voortgang en behaalde resultaten krijgen dan aandacht.

De teamchef is als het bij het bestuur of de raad over veiligheidsthema's of de politie gaat, steeds aanwezig. *"Ik laat op dit punt geen mogelijkheid voorbij gaan om, met het bestuur en de politiek in gesprek te gaan. Dit zijn de momenten dat je er als politie bij moet zijn.*

Deze overlegsituaties zijn voor de sturing en beïnvloeding erg belangrijk" (citaat teamchef).

Volgens de teamchef stellen dit soort gelegenheden hem in staat de, veelal door raadsleden ingebrachte, incidenten in de juiste context te plaatsen en van toelichting of beelden te voorzien. Het biedt hem gelijk de mogelijkheid te vertellen wat de politie daaraan gaat doen of al heeft gedaan.

Het bestuur en de gemeenteraad moeten absoluut serieus genomen te worden, zo is zijn stelling. Essentieel is dat door de politie duidelijk wordt gemaakt dat, wat wordt gedaan, in het belang van de lokale burger is. De samenwerking met de gemeente Roermond heeft zich, voor het gevoel van een aantal wijkagenten en leidinggevenden, door de gewijzigde werkwijze van de politie duidelijk ontwikkelt. *"Contextgedreven werken is voor het bestuur en de gemeenteraad een thema.*

Het staat ook in het integrale veiligheidsplan. Politiecapaciteit wordt nu niet meer volledig geclaimd en ingevuld. Het gezamenlijke besef is aanwezig dat, iets plotseling kan 'oppoppen' en dat je daar als bestuur en politie direct iets aan moet kunnen doen. Daar heb je capaciteit voor nodig" (citaat leidinggevende).

Deze veiligheidsproblemen in de gemeente worden nu integraal met de gemeente als regisseur opgepakt. Onderwerpafhankelijk sluiten andere partners aan. *"Het 'speelveldmodel' toepassen. Je partners en andere spelers rondom het probleem binnenhalen en meenemen. Kortom slim handelen, daar gaat het om"* (citaat teamchef).

Verantwoording

Namens het basisteam Roermond legt de teamchef extern aan het bevoegd gezag en intern naar districts- en eenheidsleiding verantwoording af voor het functioneren van het team.

Kern en intentie van zijn verantwoordingsverhaal zijn steeds, dat wat in het team gebeurt of door de medewerkers wordt gedaan, gericht is op het buiten, in het belang van de burger van Roermond, veiliger te maken. Het is het streven van de leiding en de medewerkers van het team om, op basis van hun doen en laten waar dit past, kan of noodzakelijk is, hun optreden toe te lichten of zo naar de betrokkene(n) dan wel de omgeving te verantwoorden.

Uitgangspunt is, dat burgers niet met een vals idee of onjuiste beeld over wat ze van de politie wel en niet hadden kunnen of mogen verwachten, naar huis worden gestuurd.

Eerlijkheid naar de externe omgeving is voor leiding en medewerkers het sleutelwoord.

Over de interne verantwoording van de behaalde resultaten wordt gezegd, dat de teamleiding goed in beeld heeft wat in de organisatie aan resultaatinspanningen wordt verwacht.

Blijft dat, in tegenstelling tot hoe daar vanuit de politie-eenheid naar wordt gekeken, binnen het team niet primair de focus gericht is op cijfers. Voor de teamleiding gaat het er om dat, wordt bijgedragen aan structurele oplossingen voor overlast- en veiligheidsproblemen van burgers in hun directe woon- en leefomgeving. Ondanks deze nadruk, zijn de cijfermatige resultaten in Roermond, vergeleken met de omliggende basisteams, de afgelopen jaren sterk verbeterd.

"Cijfers zijn belangrijk, vertrouwen en ruimte krijgen en aan medewerkers geven, zijn belangrijker.

Het gaat om het gevoel, dat we samen met de goede dingen bezig zijn. Die ruimte en dat vertrouwen moet je van je eigen leidinggevende krijgen. Is dit aanwezig, we hebben het de afgelopen twee jaar laten zien, komen die cijfers en resultaten voor een belangrijk deel haast vanzelf" (citaat teamchef).

8. Onderzoeksanalyse: 'Zoektocht' naar bouwstenen voor het 'Robuuste' politiebasiesteam

8.1. Inleiding

Doel van dit hoofdstuk is de voor het ontwerp van een 'lokaal verankerd' (robuust) basisteam meest relevante *bouwstenen* op te sporen. Input is de literatuur betreffende *organisaties & structuren en sturing & controle*, als uitgewerkt in het theoretisch kader. Hier wordt dit 'gekoppeld' aan de opbrengst van het empirisch onderzoek in het vorige hoofdstuk. Als ordeningsmethodiek zijn *ontwerpcondities* geformuleerd, die in abstracte en algemene zin de voor het organisatieontwerp van het basisteam relevante *bouwstenen* rubriceren. Van een aantal bouwstenen zijn de essenties in zogenoemde '*tekstboxen*' samengevat. Hieraan is steeds een analyserende beschrijving en zoveel mogelijk, een verklaring van de relatie(s) en / of verbinding van theorie met empirie, toegevoegd.

Voordat op ontwerpcondities en bouwstenen wordt ingegaan, aandacht voor het uiteindelijke doel dat de Nationale politie op lokaal niveau met haar 'robuuste' basisteams nastreeft, namelijk '*lokale verankering*'.

8.2. Lokale verankering

Het begrip '*verankering*' is, volgens van Dale ontleent aan het werkwoord '*verankeren*'. Verankeren wordt 'in de bouw' gebruikt om 'het met muurankers en dergelijke vastmaken'. In de scheepvaart wordt de term gebruikt als het gaat om, 'het met ankers vast leggen'. In de context van dit onderzoek is de betekenis van '*stevig bevestigen*' toepasselijker (van Dale, 1990:1081).

In de literatuur wordt geen vaste definitie van '(lokale) verankering' aangetroffen.

Vanuit meerdere wetenschapsrichtingen en in vele studies wordt over dit thema geschreven. Steeds gebeurt dit vanuit de eigen (wetenschappelijke) discipline, waardoor vergelijking of gemeenschappelijkheden vaststellen met wat er in de centrale vraagstelling van dit onderzoek wordt onderzocht, om een interpreterende benadering vraagt.

De literatuur over lokale verankering, kent vanuit bedrijfskundig / economisch, perspectief vele benaderingen. Zo wordt het begrip verankering veel gebruikt, als het gaat om de vestiging en verbinding van bedrijven met hun omgeving / markt. Er wordt dan de relatie gelegd met het begrip '*place attachment*', de lokale ruimtelijke geografische inbedding van een organisatie.

Dit heeft te maken met het samengaan van wat een organisatie investeert en hoe ze zich op verschillende manieren aanpast aan haar omgeving (Wintjens, 2001:34).

Verankering wordt dan in verband gebracht met het, gebonden zijn aan een locatie, een specifieke omgeving. Dit duidt op het belang van geografische nabijheid, dat actoren of belanghebbenden iets gemeenschappelijks hebben als ze dicht bij elkaar gevestigd zijn (Wintjens, 2001:34-35).

In het geval van het politiebasiesteam kan dat iets zeggen over het gemeenschappelijke belang van partijen om, in de lokale omgeving een nabije politie te hebben. Een politie die, samen met het bestuur, de politiek, partners en burgers in wijken en buurten zorgt voor rust, orde en veiligheid. Naast geografische nabijheid worden in de literatuur ook, cognitieve, organisatorische, sociale en institutionele componenten voor het aangaan van relaties in het kader van lokale verankering belangrijk gevonden (Boschma, 2005). Sociale nabijheid hangt samen met '*embeddedness*' ofwel 'inbedding' wat het onderling vertrouwen versterkt, informatieoverdracht bevordert en gedeelde (gezamenlijke) probleemoplossing mogelijk maakt (Boschma, 2005 en Hess, 2004).

Door de aanwezigheid van vertrouwen en de aanwezigheid van onderlinge loyaliteit verlopen informatieprocessen makkelijker en wordt '*tacit knowledge*', kennis die vrijwel alleen via 'face-to-face' contact wordt verspreid, eerder overgedragen (Hess, 2004).

Naast wat hier wordt genoemd, is opvallend dat in vrijwel alle bestudeerde literatuur over dit thema steeds twee invalshoeken terugkomen. Enerzijds gaat het om '*honkvastheid*' gerelateerd aan de geografische schaal waarin activiteiten worden ontplooid. Anderzijds betreft het de '*participatie in de (lokale) maatschappelijke omgeving en activiteiten*' door contacten met onder andere leveranciers en klanten, kenniscontacten en het onderhouden en in standhouden van lokale relaties (Wintjens, 2001:34-39).

Begrippen kortom, die als een *rode draad* ook voor de toepassing van het aspect lokale verankering van het robuuste politiebasiesteam, op dit afstudeeronderzoek van toepassing zijn.

In de samenleving is lokaal verankeren een normatief doel. In een democratische rechtsstaat bestaat geen behoefte aan een overheidsorgaan als de politie, die zelf uitmaakt wat ze doet. Sturing is noodzakelijk en politie hoort te doen wat de samenleving van haar wil. Het bevoegd gezag heeft hierbij de regierol. Dat wat de politie dient te doen, moet het gezag prioriteren en op beleidsmatige uitvoering aansturen en controleren. Dit werk van het lokale gezag wordt bij wijze van democratische controle door de gemeenteraad, als vertegenwoordigers van het volk, getoetst.

Kuijs (2010) vindt dat verankering van politiewerk, verwijzend naar Cachet (2009), *'iets is wat lokaal plaatsvindt'*^{189 190}. Hij benadert dit thema vanuit het perspectief van maatschappelijk - culturele veranderingen. Hierbij beschouwt hij de politiek - bestuurlijke inbedding van politiewerk als onderdeel van het meeromvattende proces van democratische of maatschappelijke inbedding. Aansturing van lokaal verankert operationeel politiewerk vindt daarmee, als 'kern van (politie) werk, in de wijk plaats' (Kuijs, 2010: 20). Lokale verankering betekent, dat het lokale gezag prioriteit kan geven aan politie - inzet, waaraan capaciteit gekoppeld wordt. Dit omdat de inbedding in het lokale integrale veiligheidsbeleid de effectiviteit versterkt (Kuijs, 2010: 20).

Dit onderzoek richt zich niet op de aard en mate van lokale verankering. Het betreft een 'ex - ante' onderzoek met de focus op de organisatie, inrichting en sturing van het (politie)basissteam. Als doel van wat de politie met deze teams uiteindelijk in de samenleving wil bereiken, komt lokale verankering als *'nagestreefd perspectief aan de horizon'* naar voren. Een aantal voorwaarden, mogelijke aandachtspunten of risico's, worden hier kort benoemd.

Voor lokale verankering is (sturende) participatie van het bevoegde gezag en samenwerking met partners en burgers noodzakelijk. Lokale verankering van een politiebasissteam kent staatsrechtelijke en feitelijke kenmerken. Het bevoegde gezag en (maatschappelijke) partners zijn belangrijk. Gezagsverantwoordelijkheid, (bestuurlijke) bevoegdheden, democratische controle en verantwoording afleggen, hangen met de staatsrechtelijke verankering samen. Feitelijke verankering gaat over het gevoel bij burgers, over de feitelijk ervaren aanwezigheid, lokale inzet en het structureel oplossen van overlast en veiligheidsproblemen door de politie in hun wijk of buurt. Zonder gezamenlijkheid met en (sturende) participatie door het bevoegde gezag kan er geen sprake zijn van lokale verankering.

Burgemeester en officier van justitie zijn lokaal, als bevoegd gezag, belangrijk om beleidsmatig operationeel politiewerk te prioriteren en sturen. Van het bevoegd gezag moet een actieve participerende houding uitgaan. Het stellen van beleidsprioriteiten, het geven van sturing en controle op de uitvoering, net als het laten verantwoorden door de politie, zijn van groot belang. De burgemeester legt voor zijn gevoerde (veiligheids-) beleid verantwoording af aan de gemeenteraad. Hiermee wordt de democratische controle geborgd. De gemeenteraad stelt voor de gemeente het meerjarig veiligheidsbeleid en jaarlijks, het integrale veiligheidsplan vast, waaraan de politie in de uitvoering wordt gecommitteerd.

Lokaal verankeren is ook het als politie op de juiste plek aan de orde stellen van openbare orde en veiligheidskwesties. Van de politie mag worden verwacht, dat ze bewust en actief signaleert, initieert en op basis van de gestelde prioriteiten en verwachtingen operationeel handelt.

De relatie met de burgemeester is belangrijk voor de lokale legitimiteit van de politie. De burgemeester is de belangrijkste lokale 'bondgenoot' van de politie. Positionering van de burgemeester(s) door het politieteam, creëert betere mogelijkheden om lokaal fijnmazig politiewerk uit te kunnen voeren.

Culturele en organisatorische veranderingen zijn voor het basisteam belangrijke voorwaarden om lokaal te verankeren. Het gaat om het vermogen van het team om, in te spelen op veranderingen in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving op lokaal niveau. Dat kan het doen door, creatieve en enthousiasmerende initiatieven te ontwikkelen, professionele ruimte voor uitvoerende medewerkers te realiseren en een contextgedreven ondernemersgeest op lokaal niveau vorm te geven.

Centrale sturing, centrale (financiële)beheersing en grip, landelijke harmonisatie en standaardisatie, kunnen risico's vormen voor lokale verankering van de basispolitie(zorg). De administratieve (verantwoordings-)bureaucratie neemt hierdoor toe. Voor lokale creatieve initiatieven en ideeën, als ook lokaal maatwerk, blijft er dan nauwelijks nog ruimte over.

¹⁸⁹ Lokale verankering van het politiewerk uitgesproken door L.TH.C.Kuijs, toen (december 2010) voorzitter Raad van Hoofddcommissarissen, momenteel (2013) voorzitter Raad van Bestuur Politieacademie, tijdens gezamenlijk congres van CCV en SMVP, Goed afwegen van Lokaal Veiligheidsbeleid, Utrecht, december 2010.

¹⁹⁰ Cachet A. et. al., *Het Betwiste politiebesteding*, 2009.

De politie kent in zijn huidige nationale vorm een sterke justitiële / strafrechtelijke oriëntatie, waarmee voor ander politiewerk minder tijd beschikbaar is en lokale verankering onder druk kan komen te staan.

Onbalans tussen de aandacht en inzet voor complexe en langdurige opsporingsonderzoeken en aandacht voor lokale overlast, openbare orde - veelvoorkomende criminaliteit en preventieve politietaken, moet worden voorkomen. Dit kan namelijk het aangaan van lokale verbinding en relaties en daarmee de nagestreefde verankering belemmeren.

Samenvattend kan over *'lokaal verankeren'* van basispolitiezorg gezegd worden dat, dit voor een belangrijk deel samenhangt met, *'de mate waarin het robuuste basisteam zich laat sturen door het lokale bevoegd gezag'*. De mate waarin het team in haar doen en laten *'(in redelijkheid) voldoet aan de wensen, behoeften en verwachtingen die er, ten aanzien van de uitvoering van het politiewerk in de lokale samenleving leven'*, hangt hier mee samen. Het gaat om, *'politiek - bestuurlijke sturing (representativiteit) en het maatschappelijk - cultureel perspectief (responsiviteit)'* (Cachet,2009: 41-42, 44 - 45).

8.3. Ontwerpcondities & Bouwstenen

Belangrijke *'bouwstenen'* voor het organisatieontwerp van het *'robuust'* (politie)basisteam hangen ook nauw samen met de *positie en rol van het lokale bevoegde gezag en de relatie van de politie met haar lokale omgeving*. De literatuur levert op, dat het gaat om op de organisatie, inrichting en sturing van het basisteam gerichte ontwerpcondities, waaraan een groot aantal bouwstenen kunnen worden ontleend.

Het betreft condities als, *de organisatie (vorm), autonomie, professionele ruimte capaciteit, kwaliteit, taak- en werkuitvoering, in- en externe (operationele en beleidsmatige) sturing, leidinggeven en verantwoording & controle*.

In het *empirische* deel van dit onderzoek is gebleken, dat als het gaat om de ontwerpconditie *'Taak – en werkuitvoering'*, daar de belangrijke bouwstenen *contextgedreven oriëntatie en werkwijze en organisatiecultuur* aan moeten worden toegevoegd.

De *'bouwstenen'* zijn de, min of meer concrete, uitwerkingen van deze ontwerpcondities. Van de meeste van deze condities kan gezegd worden, dat de uitkomsten van het empirisch onderzoek in hoge mate aansluiting vinden bij wat in de literatuur wordt gezegd. Waar dit in deze analyse niet het geval is, wordt daar nadrukkelijk op ingegaan.

Wat volgt is een analyse waarin de theoretische en empirische resultaten van dit onderzoek bij elkaar zijn gebracht. Als geheel vormen ze belangrijke (delen van) condities voor de fundamentele *'Organisatie & - Structuur en Sturing & Controle'* van het uiteindelijke ontwerp. Het *Conceptueel Onderzoeksmodel* fungeert voor een belangrijk deel als spreekwoordelijke *'kapstok'* waaraan de ontwerpcondities in deze analyse zijn *'opgehangen'*.¹⁹¹

Gelet op de hoeveelheid informatie zoals deze verder in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd, is ervoor gekozen op de volgende pagina een samenvattend overzicht van ontwerpcondities (per subparagraaf) en samenhangende bouwstenen(niet verder ingedeeld) op te nemen.

Analyse van het theoretisch kader en empirie geven echter een breder beeld. Hierdoor zijn in de tekst ook thema's als, de organisatie(-structuur) en de hybride configuratiesamenstelling belicht.

In het overzicht zijn slechts de voor het ontwerp relevante condities en bouwstenen opgenomen.

¹⁹¹ Zie Hoofdstuk 6 Theoretisch kader, paragraaf 6.8 pag. 82 Figuur 10 Onderzoeks- en ontwerpmodel Robuust basisteam.

Organisatie (structuur) & inrichting				
Ontwerp Robuust Basisteam	Ontwerperconditie	Bouwsteen	Lokale Verankerung politie(zorg)	
	8.3.1. Organisatie(structuur)	<ul style="list-style-type: none"> Arbeidsverdeling / Coördinatie Uitvoering gebiedgebonden taak Samenwerken 		
	8.3.2. Centraal & decentraal	<ul style="list-style-type: none"> Mandaat 		
	8.3.3. Autonomie	<ul style="list-style-type: none"> Zelfstandigheid 		
	8.3.4. Professionele ruimte	<ul style="list-style-type: none"> Professionaliteit Beroepshouding Vakmanschap Regels & handelingsruimte 		
	8.3.5. Capaciteit & Schaalgrootte	<ul style="list-style-type: none"> Operationele capaciteit Stabiele personele bezetting Teaming en -behoud Capaciteitsrendement 		
	8.3.6. Functionele kwaliteiten & Specialisatie	<ul style="list-style-type: none"> Formatie, functies, taakaccenten Operationele ondersteuning Wijkagent sleutelfunctionaris kwalitatieve deskundigheid /basale specialistisch kennis Continuïteit kwalitatieve bezetting 		
	8.3.7. Organisatieomgeving	<ul style="list-style-type: none"> Aanwezigheid en aanspreekbaarheid Netwerken en media Bestuurlijke sensitiviteit Effectief optreden Producten en diensten 		
	8.3.8 Taak- & Werkuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> Taken / bevoegdheden Administratieve werklast Samenwerken & overdracht Zelfstandige diensten en producten Probleemgericht & contextgedreven werken Omgang & communicatie (politie) cultuur Respect & waardering Burgerbetrokkenheid & wederkerigheid Monitoren en meten 		
	8.3.9. Sturing	<ul style="list-style-type: none"> In- en externe sturing Operationeel sturen Elementen operatiesturing Effecten sturing Zelfsturende ruimte 		
	8.3.10. Leiding geven	<ul style="list-style-type: none"> Leiderschapsstijl Leiderschapskwaliteiten Leiding geven aan veranderen en ontwikkelen Veranderen & ontwikkelen 		
	8.3.11. Gezag	<ul style="list-style-type: none"> Gezagssturing Strategisch sturen Relatie Sturingsinstrumenten 		
	8.3.12. Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> Verantwoording Informerende, consulteren en betrekken Kwaliteit 		
	Sturing & Controle			

Tabel 4: Overzicht ontwerpercondities met kenmerkende bouwstenen

8.3.1. Organisatie(structuur)

Het begrip *organisatie* vormt de basis voor het bestaan van organisaties. Deze variabele kan, op basis van de aard en omvang van een organisatie worden benaderd. Betreffende de organisatie van de Nationale politie als orgaan van de overheid, kunnen de met de vormgeving van die organisatie samenhangende organisatie - en sturingscondities op verschillende niveaus worden toegepast. Richt het onderzoek zich op de Nationale politieorganisatie als geheel of als onderdeel van de overheid, kan van een '*macro*' interpretatie worden gesproken. In dat geval gaat het bij bestudering van het '*meso - niveau*' om bijvoorbeeld een geografische politie-eenheid. Het '*micro - organisatieniveau*' is het niveau van de uitvoering, bijvoorbeeld het basisteam. Om te kunnen spreken van een organisatie, dient er "een samenwerkingsverband van (groepen) mensen te zijn, die gezamenlijk een bepaald doel en / of het realiseren van bepaalde diensten of producten, nastreven" (Bovens,2007:211).

De inrichting van een basisteam kenmerkt zich door, duidelijke arbeidsverdeling en coördinatie.

In een organisatie als een basisteam, is het werk van medewerkers op basis van de uit te voeren activiteiten georganiseerd.

Het *werk* is onder medewerkers *verdeeld* en uitgevoerd. De *coördinatie* van deze taken is, met de mogelijkheid sturende interventies te plegen, in de plannen bij de leidinggevenden in het basisteam belegt (Mintzberg,2008:2). Vanuit het aanbod wordt dit werk door een leidinggevende, na dagelijkse inventarisatie, prioritering en verdeling, uitvoerend aangestuurd en op resultaten verzameld. Het basisteam verricht, als onderdeel van de Nationale politie, binnen het grotere geheel van een district en regionale eenheid, de haar opgedragen voor wat betreft, de operationele gebiedsgebonden politietaken. Dit betekent, dat tussen het nationale niveau, de regionale eenheden en districten / robuuste basisteams een evenwicht aanwezig moet zijn. Tussen deze niveaus moet er een zodanige onderlinge coördinatie ontstaan, dat de organisatie als één Nationale politie naar buiten treedt. Verder blijft er beleidsvrije ruimte noodzakelijk, om op lokale verschillen in te kunnen spelen.

Het gaat hier om kenmerken van een, op basis van een divisiestructuur georganiseerde organisatie, waarbij sprake is van duidelijke *verticale en horizontale decentralisatie*(Mintzberg,2008:189). Het inrichtingsplan Nationale politie noemt een groot aantal door het basisteam uit te voeren taken. Door een koppeling aan een functie en / of toekenning van een taakaccent(en) worden deze taken onder medewerkers 'verdeeld'. Dit betekent, dat er door de veelheid aan opgedragen gebiedsgebonden politietaken voor het team, meer arbeidsverdeling noodzakelijk zal zijn. Dat stelt weer hogere kwaliteitseisen aan de interne coördinatie door leidinggevenden in het team. Hiermee wordt door dit basisteam aan een andere belangrijke ontwerpparameter, namelijk *horizontale taakspecialisatie* voldaan (Mintzberg,2008:26).

8.3.1.1. Structuur & Coördinatiemechanismen

De Nationale politie, haar geografische en functionele eenheden, districten en basisteams zijn als organisatievorm het beste te typeren aan de hand van de *Divisiestructuur* en *Professionele bureaucratie*. Deze twee basis (structuur)configuraties^{192 193} zijn voor deze organisatievorm in een bepaalde hybriditeit, het meest toepasselijk. Braun(1999) past de hybriditeitsbenadering van Mintzberg in de 90-er jaren toe om, de regionale bestelvorm van de Nederlandse politie te verklaren. Haar benadering kan voor wat betreft de complexiteit van de organisatiestructuur, zeker ook actueel en relevant voor de Nederlandse politie van dit moment worden genoemd.¹⁹⁴ Zij typeert de regionale politieorganisatie van toen als een, op basis van een hybride mengvorm, overwegend machinebureaucratisch / professioneel bureaucratisch georganiseerde organisatiestructuur. Deze combinatie lijkt als basis voor de organisatie Nationale politie, zoals deze in de inrichtingsplannen wordt beschreven en operationeel wordt beoogd, voor een deel minder aan te sluiten.

De nieuwe politieorganisatiestructuur kan eerder verklaard worden op basis van een hybride samenstel van coördinatiemechanismen afkomstig vanuit de professionele bureaucratie in combinatie met de divisiestructuur. In situaties van een crisis of grootschalig landelijk orde of veiligheidsprobleem kunnen hier zelfs zeker ook, kenmerken van *eenvoudige structuur* aan worden verbonden.

¹⁹² Mintzberg, Organisatiestructuren, 2008 Hoofdstuk 10 en 11.

¹⁹³ Braun, D. 'Sturingsperikelen in de Politieorganisatie' Proefschrift Een verkennende antropologische Studie, Amsterdam, Vrije Universiteit, 17 juni 1999 geraadpleegd <http://hdl.handle.net/1871/41487> en <http://www.narcis.nl/publication/RecordID/oi%3A1871%2F41487> op 2 november 2013.

¹⁹⁴ Onderzoek D. Braun binnen het regiopolitiekorps Kennemerland, Haarlem 1999.

Er blijft bij de nieuwe nationale organisatievorm van de politie, zoals Braun dat voor het regionale bestel schetste, sprake van een zeker spanningsveld.

Dit spitst zich toe op een spanning tussen kenmerken die gebaseerd zijn op een machinebureaucratie en die van een professionele bureaucratie (Braun, 1999:102). Verklaard kan dit worden door de externe (democratische) gezagssturing en controle, deze wijzigt binnen de Nationale politiestructuur tot op het niveau politiebaseteam namelijk. Het is juist nadrukkelijk de bedoeling van de overheid deze gezagspositie te versterken.

Feit is, dat ook in de op de Nationale politie toepasselijke hybriditeit aantal machinebureaucratische kenmerken herkenbaar zullen blijven.

De meest effectieve hybride organisatievorm vanuit het oogpunt van sturing wordt volgens de plannen voor de inrichting van de Nationale politie overwegend bepaald door een combinatie van structuurkenmerken vanuit de divisiestructuur en de professionele bureaucratie.

Ondanks de sturende externe controle over de politie door het gezag wordt aangegeven, dat tot op het niveau van de individuele uitvoerende politieprofessional, behoefte is aan bij de functie horende autonomie en professionele ruimte. In de literatuur wordt dit benoemd met autonomie voor de uitvoerende (professionele) kern van de organisatie (Braun, 1999:92). In dit verband geldt, dat in de plannen is voorzien dat, vanuit het uitvoerende niveau van het basisteam, primair door de teamchef, aan het bevoegd gezag verantwoording wordt afgelegd voor het functioneren van het team.

In de (inrichtings-)plannen en uit eerste ervaringen met de Nationale politie valt bij de Korpsleiding een 'hang' naar centralisatie en het in eigen hand houden van besluitvorming te bespeuren.

Dit zijn kenmerken van de basisconfiguraties *eenvoudige structuur en machinebureaucratie*.

Tijdens de interviews wordt door diverse referenten juist gezegd dat, de leiding van een basisteam over een behoorlijke portie autonomie hoort te beschikken om, lokaal in verbinding, te verankeren. Het beschikken over autonomie is een typerend kenmerk van een in *Divisies* georganiseerde organisatie. Deze behoefte, zelfs noodzaak, wordt tijdens de interviews in de 'proeftuin - basisteams' nadrukkelijk bevestigd. De teamleiding maakt onderdeel uit van het middenkader en heeft behoefte aan een zekere 'eigen macht', om haar taken en verantwoordelijkheden waar te maken en zeggenschap te hebben over beslissingen. Kenmerkend in deze zin is, dat de coördinatie van het werk zich toespitst op gestandaardiseerde output in de vorm van bijvoorbeeld tijdig afgehandelde (noodhulp-)meldingen, een volledig opgenomen aangiften of compleet dossier van een winkeldiefstal. De complexe niet stabiele maatschappelijke omgeving waarin de Nationale politie functioneert, bevestigt het beeld, van een organisatie die te typeren is aan de hand van een aantal configuratiekenmerken van een *professionele bureaucratie*.¹⁹⁵

Het streven van medewerkers naar professionele ruimte en de gekozen contextgedreven werkwijze in de basisteams, versterken dit beeld. Bij deze werkwijze past discretionaire bevoegdheid en ruimte om, op basis van eigen verantwoordelijkheid van individuele medewerkers het operationele politiewerk uit te voeren. Hierbij wordt de nadruk gelegd op de noodzaak om zowel horizontaal als vertikaal taken en bevoegdheden te decentraliseren. Voor de uitvoerende professional wordt het op deze wijze mogelijk in belangrijke mate autonoom te werken.

Vele specifiek met de uitvoering van het politievak samenhangende cursussen en trainingen worden gegeven, die in het kader van de beroepsprofessionalisering, soms collectief en dan weer individueel. Ook dit is een kenmerkend thema binnen een professionele bureaucratie.

Reden tijdens deze analyse voor de inrichting van een robuust basisteam, op basis van een samenstel van de basisconfiguraties *divisiestructuur en professionele bureaucratie* uit te gegaan.

8.3.2. Centraal & Decentraal

Gedecentraliseerde (beslissings-) bevoegdheid is noodzakelijk om een snelle reactie op lokale omstandigheden te kunnen geven.

Het directe operationele werk van de uitvoerende medewerker op straat, kenmerkt zich door een zekere mate van discretionaire bevoegdheid. Van horizontale en verticale decentralisatie vanuit

de Nationale organisatie gericht op net inrichten van zelfsturing en eigen beslissingsbevoegdheid binnen het basisteam, is tot dusver in de realisatiefase weinig merkbaar. In de inrichtingsplannen wordt hier, met de contextgedreven werkwijze nagestreefde lokale verankering, wel vanuit gegaan. In de plannen voor de Nationale politie is sprake van een zekere spanning tussen wat centraal, nationaal, in de eenheid, het district of lokaal in het basisteam aan beslissingsbevoegdheid georganiseerd moet worden.

¹⁹⁵ 'Er is sprake van een hybride organisatie wanneer er kenmerken van meerdere configuraties te herkennen zijn in de betreffende organisatie' (Mintzberg, 2008: 291-293) en Braun, D. Sturingsperikelen in de politieorganisatie: een verkennende antropologische studie(1999)

Een zoektocht dus naar balans tussen centralisatie en decentralisatie die zijn invloed heeft op het toe te passen sturingsniveau (Braun,1999).

In de literatuur wordt juist deze vorm van decentralisatie, waarbij arbeidsverdeling en directe aansturing van het operationele werk worden gecoördineerd, voor organisaties als de Nationale politie, benadrukt (Mintzberg,2008:97). Decentralisatie van beslissingsbevoegdheid maakt het mogelijk om, vanuit de lokale situatie, een snelle reactie te geven. Hier gaat tevens een motiverende invloed vanuit naar het middenkader(leiding team) en de medewerkers. Dat geldt ook omdat deze vorm van decentralisatie een bredere en gespreide 'span of control' mogelijk maakt. Het draagt tevens bij aan een 'bottom to top' stroom van besluitvorming en ideeën in het team (Mintzberg,2008:97-98). Tot nu toe lijkt de beslissingsbevoegdheid binnen de Nationale politie hiërarchisch op basis van de samenstelling van werkzaamheden en taken over een beperkt aantal niveaus en qua aard en omvang beperkt, te worden gedelegeerd. Gesproken kan worden van een zekere selectieve verticale decentralisatie van beslissingsbevoegdheden (Mintzberg,2008:116-117).

8.3.3. Autonomie

Autonomie is een voorwaarde voor lokaal politiewerk op maat.

Alleen dan is het voor het politiebasissteam mogelijk de nu opgedragen taken en verantwoordelijkheden, flexibel en contextgedreven, uit te voeren.

Zelfstandige ruimte voor team en medewerkers (zie professionele ruimte) om de operationele uitvoering van het werk naar eigen professionele inzichten uit te voeren, is onontbeerlijk. Ruimte om, in voorkomende gevallen, binnen de taakstelling maatwerk te leveren. Dit betekent dat beheersmatige ruimte en bijbehorende bevoegdheden op teamniveau belegd moeten zijn. Operationele uitvoering vraagt regelmatig om directe actie en noodzaak tot het nemen van (kleinere) beheersbeslissingen. Te grote afhankelijkheid van 'hogere' bevoegde beheersniveaus of functionele leidinggevendenden, werkt dan niet. Facilitering van deze autonomie en beleidsvrije ruimte voor het team is, om 'van buiten naar binnen te werken', noodzakelijk. Tijdens het empirisch onderzoek wordt dit beeld tijdens de interviews en het veldonderzoek bevestigd. Uit de plannen van de Nationale politie komt het beeld van vereiste autonomie minder duidelijk naar voren.

Wil de politie een professionele organisatie met zelfstandige en goed opgeleide specialistisch uitvoerende medewerkers zijn zal dit, om het lokale werk op maat uit te voeren, met een bepaalde autonomie gepaard moeten gaan. De zeggenschap over de feitelijke uitvoering van het eigen werk is betrekkelijk groot en de directe aansturing gering, waardoor een zekere onafhankelijkheid bestaat. Kenmerken van een professioneel georganiseerde bureaucratische organisatie waarbij, voor de individuele medewerker, de principes van de 'street level bureaucrat' van toepassing zijn (Mintzberg, 2008:189-214 en Lipsky,1980).

Deze behoefte aan autonomie en professionele 'zelfsturende' ruimte levert spanningen op met wat de organisatie - eenheid en / of district – aan procedurele eisen stelt en aan ruimte geeft. Desondanks zoeken en nemen teams op eigen initiatief en coöperatief samenwerkend met de ondersteuning, de naar hun opvatting voor het uitvoerende werk noodzakelijke autonome en professionele ruimte. De Nationale politie als geheel biedt deze ruimte nog nauwelijks. Volgens de ervaringen in de 'proeftuin' teams en uitspraken van een aantal referenten, spelen nu juist in dit proces van optimalisering van de samenwerking ook met de ondersteunde teams, autonomie en professionele ruimte een belangrijke rol.

8.3.4. Professionele ruimte

Professionele ruimte gaat over een vitale kern van het (politie) werk, het verbindt legitimiteit met de vakkundigheid en effectiviteit, binnen de organisatie, maar ook in de relatie tot de lokale samenleving. Aan het proces om, als professional te worden beschouwd en op basis daarvan professionele ruimte te krijgen, gaat het beschikken over professionaliteit vooraf. In de literatuur wordt onder professionaliteit, algemene vakbekwaamheid en deskundigheid verstaan (van der Vijver,2012). Uitvoerende politiemensen in een basisteam kunnen tot de categorie 'praktijkprofessionals' worden gerekend (Vlek,2010). Deze professionaliteit wordt bij deze politiemensen op basis van kennis, vaardigheden en ervaring in het vak verondersteld. Opleiden, begeleiden, coachen en intervisie zijn voorbeelden waarmee dit professionalisme kan worden verbeterd (van der Vijver,2012). In de werking moeten competenties als professionaliteit en een professionele beroepshouding harde selectiecriteria zijn voor, belangrijke (sleutel) functies of coördinerende taken. Bij de selectie van leidinggevendenden zal dit uitgangspunt moeten zijn. Verder hoort dit te gelden voor cruciale functies als wijkagent en recherchecoördinator of de coördinerende taak op belangrijke taakaccenten als jeugd en horeca.

Hier bestaat een duidelijke relatie met de organisatiestructuur van de professionele bureaucratie. De (praktijk)professional wordt beschouwd als uitvoerder van de werkzaamheden in deze basis configuratie (Mintzberg,2008:208-209).

Het basisteam kan als een professionele organisatie worden beschouwd, als er sprake is van een kwalitatief goed functionerend samenwerkingsverband van de teamleden. Het gaat dan om zowel leidinggevende, uitvoerende als ondersteunende medewerkers in het team. Van belang zijn de inrichting en kwaliteit van de organisatorische structuren, de processen en procedures en het besluitvormingsproces. De leden van het team moeten, samenwerkend, goed op elkaar zijn ingespeeld (van der Vijver,2012).

Over de professionele status van het basisteam kan in deze fase van de ontwikkeling nog weinig worden gezegd. De basisteams zijn nog in de fase van (personele) (re)organisatie en inrichting. Feitelijke ervaringen met het functioneren van het (nieuwe) basisteam, georganiseerd en ingericht naar het model van de Nationale politie zijn er nog nauwelijks.

Basisteammedewerkers moeten professionele ruimte hebben om hun werk met vakmanschap te kunnen uitvoeren.

Bij de operationele aansturing van medewerkers moet duidelijkheid zijn, welke prioriteiten en te behalen

resultaten voor het team belangrijk zijn. Voor medewerkers geldt, dat zij moeten weten wat van hen aan bijdrage / werkprestatie wordt verwacht. Uitgangspunt van deze sturing moet zijn, dat uitvoerende politiemensen als vakmensen worden beschouwd.

Het zijn volwassen vakprofessionals, die zelfstandig gaan over de uitvoering van hun eigen werk en daar ook op aangesproken kunnen en mogen worden (Vlek,2010). Overigens geldt voor medewerkers ook dat, hoe minder overzichtelijk en voorspelbaar de werkelijkheid, hoe meer behoefte aan vrijheid en ruimte om zelfstandig te handelen (o.a. Van der Torre, 1999 & 2007).

Medewerkers moeten in hun externe contacten en uitvoerend werk in staat zijn, flexibel en met maatwerk in te spelen op de wensen en verwachtingen vanuit de lokale omgeving.

Voor de basisteams geldt, dat aanzetten hiertoe in de 'proeftuin' - teams, door hun contextgedreven aanpak van het werk meer en meer zichtbaar worden. Teamleidingen sturen in die teams al enigszins op het 'wat' en niet op het 'hoe' van de werkuitvoering. De ruimte voor een individuele professionele invulling van het werk, wordt door de medewerkers als zeer prettig ervaren. In de literatuur wordt deze discretionaire bevoegdheid en feitelijke autonome beslisruimte, als een recht dat bij het politievak hoort, als onderdeel van de professionaliteit van uitvoerende medewerkers, beschouwd (o.a. Moors & Bervoets,2012).

Deze (subjectieve) professionele ruimte geeft bij de uitvoering van het werk, zo blijkt op basis van uitlatingen van medewerkers tijdens de bezoeken aan de 'proeftuinteams, energie. Dit laat medewerkers (individueel als gezamenlijk) eigen initiatieven ontwikkelen en verantwoordelijkheden nemen om specifieke taken en problemen aan te pakken.

8.3.4.1. Regels & handelingsruimte

Gedragformalisering speelt, als het om professionele ruimte gaat, een rol (Mintzberg,2008:34).

Bedoeld wordt, de wijze waarop en de mate waarin een organisatie het gedrag van medewerkers in hun functie, werk of met regels voorschrijft en daarmee hun vrijheid van handelen gedeeltelijk bepaald.¹⁹⁶

Voor de Nationale politie zijn de 'Ambtsinstructie' en 'Beroepscode politie' hiervan voorbeelden.^{197 198}

Gedrag gekoppeld aan de uitvoering van het werk, blijft hierdoor voor alle medewerkers voor een niet onbelangrijk deel voorgeschreven, vastgelegd en voorspelbaar.

In een professionele organisatie met vakprofessionals in de uitvoering, zoals bij de politie, is het noodzakelijk, het lokale politiewerk flexibel, snel, met creativiteit en aansluitend bij de situatie, uit te kunnen voeren. Hierbij moet er ruimte voor de individuele medewerker zijn, om dit deels ook vanuit eigen deskundigheid te kunnen aanpakken. De zeggenschap over 'het hoe' van de feitelijke uitvoering van het eigen werk hoort hier ruim te worden gedefinieerd. Hier is opnieuw een verwijzing naar 'street level bureaucracy' literatuur van Michael Lipsky(1980) van toepassing.

Er hoort een balans te zijn tussen de geformaliseerde kant van het gedrag in de regels en de beschreven vrije ruimte voor eigen invulling van het werk door de uitvoerende medewerker.

¹⁹⁶ Deze zijn niet zo specifiek dat ze op elke situatie van toepassing zijn. Er wordt van deze professionals verwacht, dat ze situationeel maatwerk leveren. Hoe minder overzichtelijk en voorspelbaar de werkelijkheid, hoe meer behoefte aan vrijheid en ruimte om te handelen (o.a. Van der Torre,1999 & 2007).

¹⁹⁷ 'Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, geldend op 13-07-2014, geraadpleegd via http://wetten.overheid.nl/BWBR0006589/geldigheidsdatum_13-07-2014.

¹⁹⁸ Beroepscode politie 'waakzaam en dienstbaar' beroepscode@knp.politie.nl Den Haag, december 2013, geraadpleegd via: http://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/documenten-algemeen/publicaties-archieef/beroepscode_politie.pdf op 13 juli 2014

Deze ruimte kan worden gevonden door er naar te kijken of er tijdens het optreden formele taken en bevoegdheden en of wettelijk beschreven dwangmiddelen in het geding zijn.

Aangezien rechtsgelijkheid voor alle burgers moet gelden, is geformaliseerd gedrag voor de handliggend. In situaties waarin dit niet speelt, kan vaker vanuit de individuele medewerker tot een maatwerkoplossing worden gekomen. De politie streeft hiermee naar gedragsregulatie met de nadruk op uniform en controleerbaar gedrag. Mintzberg noemt dit 'formalisering van gedrag' waarbij uitgangspunt is, 'burgers zoveel mogelijk een gelijke en gegarandeerd eerlijke behandeling te geven en met deze regels bescherming te bieden'(Mintzberg,2008:34).

8.3.5. Capaciteit & Schaalgrootte

Een basisteam kan 'robuust' genoemd worden, als permanent voldoende operationele capaciteit beschikbaar is.

Organisatorische centralisatie, inrichtingskenmerk van de Nationale politie, gaat onder andere gepaard

met schaalvergroting. Dat geldt ook voor het basisteam dat, in de inrichtingsplannen van de meeste geografische eenheden, in zijn formatie groter wordt.¹⁹⁹ Of de beschikbare personele capaciteit in het basisteam toereikend zal zijn, is sterk afhankelijk van *de variëteit aan producten en diensten* die het team hoort te leveren en de aard en veranderlijkheid van de omgeving, waarin wordt *gewerkt* (Keuning & Wolters, 2007 in Posseth & Vloet, 2011:15). Van veel operationeel politiewerk wordt door referenten gezegd, dat dit onder regelmatig veranderende omstandigheden in een zeker niet stabiele omgeving plaatsvindt. Om snel te kunnen reageren zullen meer bevoegdheden aan het decentrale (team)niveau moeten worden overgedragen (Posseth & Vloet, 2011:16).

In de plannen zijn 15 kerntaken en werkzaamheden aan het basisteam toebedeeld (IP,2012:142). Gelet op de relatief beperkte variatie in deze vrijwel allemaal op de basispolitiewerk gerichte producten en diensten, past nadrukkelijk een *decentrale functionele* indeling van deze taken en toedeling naar *taakaccenten*, zoals deze ook al in de plannen zijn voorzien.²⁰⁰

In de inrichtingsplannen zijn een aantal criteria genoemd om tot capaciteitstoedeling voor de basisteams te komen.²⁰¹ De hier vanuit de literatuur genoemde elementen komen daar niet in voor. Het in de plannen geschetste beeld van het 'robuuste' basisteam met 'forse' operationele slagkracht vraagt om nuancering. De formatie neemt weliswaar toe, verhoudingsgewijs wordt de omvang van het bewakingsgebied van de meeste basisteams ook (veel) groter. Daarnaast neemt ook het takenpakket voor het basisteam toe. Was er in een aantal regionale eenheden nog sprake van procesgestuurde politiezorg, met een afzonderlijke 'noodhulpeenheid', zullen nu '24/7' alle (prioriteits)meldingen door het basisteam zelf opgepakt en afgehandeld moeten te worden.

De kwantitatieve en kwalitatieve slagkracht van het team wordt daarnaast beperkt, door het relatief grote aantal volledige formatieplaatsen (tot wel 30% van de teamformatie) voor politiestudenten. Roosterdruk als gevolg van rechtspositionele regelgeving (ATW en modaliteiten) en personele leveringen, zoals 'proeftuin' basisteams, aan districtelijke en regionale projectteams, beperken de structureel beschikbare operationele politiecapaciteit van het basisteam.

Teambinding is belangrijk voor het behoud van de noodzakelijke expertise en waarborgt continuïteit en kwaliteit in de relatie tot de lokale omgeving.

(Te) snelle roulatie van medewerkers naar een andere functie in een andere werkomgeving of, frequente operationele inzet buiten het team, zijn niet bevorderlijk voor een

goede interne werkrelatie. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van de dienstverlening en relatie met burgers en partners. Gebiedsgebonden politiewerk impliceert verbinding maken en (langdurigere) relaties aangaan en dit voor een zekere periode te continueren. Het gaat om 'kennen en gekend te worden' en het opbouwen van een (vertrouwens-)relatie. De hiergenoemde aspecten zeggen iets over het op de omgeving afgestemde praktijkprofessionalisme van het basisteam en haar medewerkers(van der Vijver,2012). Een (te) snel of groot personeelsverloop en onbeschikbaarheid voor de lokale omgeving betekent dat het team, zowel capacitair als door een gebrek aan kwalitatieve deskundigheid en ervaring, al snel als een onbetrouwbare partner wordt beschouwd (van der Vijver,2012). Lokale verankering, die uitgaat van een bestendige en door continuïteit gedreven relatie tussen team, medewerkers en hun lokale omgeving, zal hierdoor nauwelijks realiseerbaar zijn.

¹⁹⁹ De tien geografische eenheden in de Nationale politie, gaan hier verschillend mee om. Binnen een bandbreedte van 60 tot 200 Fte's worden eigen keuzes voor grotere of kleinere basisteams gemaakt.

²⁰⁰ Zie figuur 6: Ordeningscondities organisatie-inrichting TPC-2011, nr. 4:16, Hoofdstuk 5 Theoretisch kader, paragraaf 5.2.6.

²⁰¹ Criteria die onder andere worden genoemd; minimaal gelijkblijvende sterkte; aansluiten bij oude teamgrenzen en formatie, uitgaand van bestaand (regionale) sterkte toerekeningsmodel, Inrichtingsplan politie ZWB, 2012 pag. 27.

Teambinding (-behoud) wordt versterkt door als organisatie (leiding) trots te zijn op het werk dat uitvoerende medewerkers in het basisteam verrichten en door dit te waarderen. Het basisteamwerk moet aantrekkelijk worden gemaakt, waardoor medewerkers voor een langere tijd in het team willen blijven werken. Daarvoor zijn uitdagende randvoorwaarden noodzakelijk. Het beloningsinstrument hoort zo te zijn ingericht en te worden toegepast dat, het teamleden blijft uitdagen prestaties te leveren (Van Amelsvoort en Scholtes, 2000). Gedacht kan worden aan (carrière-) of ontwikkelperspectieven in het basispolitiewerk of toedeling van taakaccenten of specifieke operationele projecten.

Deze kunnen bindend en belonend worden ingezet (Van Amelsvoort & Scholtes, 2000).

Juist voor jonge medewerkers hoort dit prioriteit te krijgen om, juist het behoud van hen voor het team te stimuleren. Het 'straatwerk lonend' maken is waar het om gaat. Ook door 'oudere', ervaren medewerkers moet het weer aantrekkelijk gevonden worden, het politiewerk in het basisteam (opnieuw) te gaan doen. De financiële prikkel is weliswaar belangrijk, maar kan en mag hier echter niet de enige drijfveer zijn. Er hoort absoluut steeds sprake te zijn van een dienstverlenende, contextgedreven arbeidshouding.

8.3.6. Functionele kwaliteiten & Specialisatie

8.3.6.1. Kwaliteiten

De lokale omgeving stelt eisen aan de functionele capaciteit en kwaliteit(en) van team en medewerkers.

Formatie, functies en specifieke toebedeelde deskundigheden (taakaccenten) horen toegesneden

te zijn, op de lokale behoefte. Om politiewerk vanuit een generale taakstelling in alle gemeenten binnen de regionale eenheid uit te voeren, is een geografische indeling en verdeling van medewerkers in teams noodzakelijk.²⁰² Deze indeling is van belang, 'om het werk te coördineren en te bepalen hoe posities(functies) gegroepeerd moeten worden. Zo kan de noodzakelijke vaststelling worden gedaan, hoe groot iedere team, als onderdeel van de (Nationale politie)superstructuur, moet worden' (Mintzberg,2008:45).

Uit de plannen voor de Nationale politie blijkt niet, dat er voor de toedeling van capaciteit en de functionele samenstelling van de teams, een koppeling is gemaakt tussen de opgedragen taken en de menskracht die daarvoor specifiek nodig is. Voor het basisteam wordt nu uitgegaan van, dat de gekozen minimale en maximale formatie, qua omvang en kwalitatieve samenstelling voldoende moet zijn om, toegerust en zelfstandig het brede opgedragen takenpakket, uit te voeren.

In de literatuur wordt juist aangegeven dat in dit verband, de toepassing van criteria als, 'indeling naar specialistische kennis en vaardigheden, werkproces, functie, tijd, klant en geografisch gebied,' van belang zijn (Mintzberg,2008:49-51). De toepassing van deze criteria draagt bij aan de bepaling van de aard en omvang van personele kwaliteiten die het team nodig heeft.

Als voorbeeld kan de aanwezigheid van bij het werkaanbod aansluitende, coördinerende rechnercapaciteit worden genoemd. De kritiek van een aantal referenten is dan ook, dat grote delen van de plannen voor het ontwerp- en inrichtingsproces Nationale politie, zeker als het om de capaciteitstoedeling gaat, op een vorm van toepassing van een beleidstheorie lijken.

Een duidelijk getoetste sociaal - wetenschappelijke theorie ligt hier niet als basis onder.

Dit sluit ook aan bij de uitspraak 'dat aan de ontwikkelingen op weg naar Nationale politie geen visie ten grondslag ligt, anders als dat het gaat om een rudimentaire structurele bezuiniging op het overheidsbudget betreffende veiligheid, in het bijzonder de politie' (Fijnaut, 2012).

Het werkaanbod moet bepalend zijn voor het aantal en de kwaliteiten van de operationeel ondersteunende medewerkers.

De organisatie van het basisteam hoort zo te zijn ingericht, dat het operationeel uitvoerende karakter van het politiewerk wordt gefaciliteerd.

De agent op straat en niet binnen achter een bureau.

De organisatie van het werk zal gericht moeten zijn op, het direct reageren op problemen, incidenten, vragen en meldingen en deze zo snel en kwalitatief correct mogelijk afhandelen.

De organisatie van de ondersteuning moet gericht zijn op, het faciliteren van het uitvoerende politiewerk, zodat op adequate en snelle wijze kan worden gereageerd op meldingen en vragen van burgers. Administratieve en andere afgeleide taken horen het werk van de uitvoerende medewerkers zo min mogelijk belemmeren. Onderzoek onder operationele medewerkers naar de door hen ervaren administratieve lastendruk, als gevolg van de vele procedureel administratieve registratie - en verantwoordingshandelingen, laat een beeld van als hoog ervaren administratieve werklast zien. Het doel van dit soort gegevensverwerkende handelingen blijft ook voor het gevoel van de uitvoerende medewerkers zelf, onduidelijk (Terpstra 2008, in Vlek & Van Reenen,2012:156).

²⁰² Bijvoorbeeld de geografische indeling van de drie 'robuuste' basisteams van het politiedistrict De Baronie, naar teamgebied van de teams Dongmond, Markdal en Weerijns in de regionale eenheid ZWB (Inrichtingplan en Deel - Realisatieplan Eenheid ZWB, 2012).

De ambitieuze ontwikkelingen op dit thema, zijn op een laag pitje komen te staan (IVP, juni 2014:14). Toetsing bij medewerkers in de 'proeftuin basisteams' bevestigen dit beeld.

In deze teams wordt aangegeven, dat de afstand tussen de als back - office georganiseerde ondersteuning en de feitelijke operationele uitvoering, zo klein mogelijk moet zijn, om goede onderlinge feeling en afstemming mogelijk te maken (o.a. Straver et al.,2011:156).

Om die reden zou een ondersteunde back – office, in tegenstelling tot de huidige ontwikkelingen, slechts zeer gedeeltelijk gecentraliseerd moeten te worden. De omgekeerde tendens, nauwelijks ondersteunend personeel in het basisteam, is echter bij de huidige inrichting het beeld. Uitgangspunt zou juist moeten zijn dat, de in de back office werkende ondersteunende medewerkers het werk van hun collega's op straat zo veel mogelijk ondersteunen. Zaken als, het aanleveren van extra informatie, overnemen en mogelijk afhandelen en vastleggen van alle mogelijk schriftelijk zaken, voor de operationele collega's in de politiestructuren, zouden tot hun ondersteunende taak moeten behoren. Op het bureau is het vervolgens aan de operationele medewerker zelf, dit al voor hem verrichte werk verder aan te vullen, te corrigeren en te autoriseren.

Hij blijft natuurlijk verantwoordelijk voor de inhoud en de kwaliteit.

Deze ondersteuning komt de beschikbare tijd voor 'straatwerk', de kwaliteit en betrouwbaarheid van het geleverde administratieve werk ten goede. Het draagt ook bij aan een 'rijkere' gegevensinvoer van informatie die anders niet wordt geregistreerd (Straver et al.,2011:159). Zoals de ondersteunende personele capaciteit nu aan de teams is toebedeeld, zal er voor dit werk te weinig capaciteit zijn.

De inhoudelijke taak- en werkverdeling van ondersteunende medewerkers van teamsecretariaat en / of Intake & Service (team) en vrijwilligers, moet dus aansluiten bij wat voor een doelmatige operationele ondersteuning noodzakelijk is. Dit stelt eisen aan de functionele kwaliteiten van deze medewerkers. Hun aantal hoort te zijn afgestemd op de aard en hoeveelheid operationeel ondersteunende taken en werkzaamheden. In de literatuur wordt voldoende inzetbaar ondersteunend personeel, dat het eenvoudige en routinematige operationeel administratief ondersteunend werk verricht, onder andere als een voorwaarde beschouwd voor het functioneren van een professioneel (bureaucratisch) georganiseerde organisatie (Mintzberg,2008:16-19).

Het bevordert de efficiency in het functioneren van het basisteam (Straver et al.,2011:139).

8.3.6.2. Functies & taakaccenten

De wijkagent is de voor het politiewerk in die wijk meest geschikte, professioneel toegeruste, optimaal beschikbare en inzetbare politieman /- vrouw.

De wijkagent als 'hoeksteen van de lokale verankering', vooruitgeschoven en cruciaal in de lokale (operationele)verbinding met het bestuur, burgers in de wijk en lokale

partners. De wijkagent is het alledaagse gezicht en aanspreekpunt van de politie, de 'ogen en oren' in de wijk. Hij is verantwoordelijk voor het operationele wijkgerichte politiewerk.

Dit stelt hoge eisen aan zijn(sociale) kwaliteiten en vaardigheden. De wijkagent draagt in zijn rol bij aan het creëren van sociale cohesie in de wijk. Hij is de 'thermometer' om te peilen wat er in de wijk op het gebied van veiligheid leeft. Hij heeft een goede informatiepositie om zelf, of ondersteund door het team en/of met partners, de juiste actie of interventie te plegen en escalaties te voorkomen. In de literatuur wordt deze sociale nabijheid uitgedrukt met het begrip 'inbedding', wat een versterking van het onderling vertrouwen kan opleveren. Dit maakt ook de samenwerking en onderlinge informatieoverdracht met de gemeente en andere partners makkelijker.

Dit bevordert ook dat kennis en ervaringen die eigenlijk alleen, omdat daar een vertrouwensbasis voor nodig is, op basis van persoonlijk contact wordt verspreid, eerder wordt overgedragen (Hess,2004). Hierdoor ontstaan er ook betere mogelijkheden voor een gezamenlijke aanpak en daarmee oplossing van veiligheidsproblemen(Boschma, 2005 & Hess, 2004).

Voor burgers is de wijkagent veelal het eerste en belangrijkste aanspreekpunt, als het gaat om overlast en veiligheidsproblemen in hun directe woon en leefomgeving.

Hij heeft naast zijn eigen operationele uitvoerende verantwoordelijkheid, ook een belangrijke sturende rol op de uitvoering van het politiewerk door de overige medewerkers van het team in zijn wijk.

In de literatuur wordt deze vooruitgeschoven rol en positie van de wijkagent gerelateerd aan de investering en aanpassing van de organisatie aan zijn omgeving, waarin deze actief is.

(Wintjens,2001:34). Met het werk van de wijkagent in zijn wijk of buurt, bevestigt de politie het belang dat ook zichzelf hecht aan geografische nabijheid. Het is dus nadrukkelijk ook in het belang van de politie om, samen met het bestuur, partners en burgers te werken aan orde, rust en veiligheid in de lokale omgeving (Wintjens,2001:34-35).

Naast deze geografische nabijheid is specifieke functionele en kwalitatieve deskundigheid, voor de veelheid aan lokale gebiedsgebonden taken en de aard van het lokale politiewerk, noodzakelijk.

In de literatuur worden cognitieve, organisatorische, sociale en institutionele componenten bedoeld die voor het aangaan van relaties in het kader van lokale verankering belangrijk zijn (Boschma,2005).

Met het onderbrengen van de functie van wijkagent in het basisteam, gaat de politie op lokaal niveau in op de 'kenmerken van haar eindmarkt' (Mintzberg, 2008:53-54). Met deze functionaris worden gevraagde 'producten en / of diensten aan de klant geleverd in een bepaald (geografisch) gebied' (Mintzberg, 2008:53-54). Hierbij kan gedacht worden aan zijn aanwezigheid, aanspreekbaarheid en beschikbaarheid voor het uitvoerende operationele politiewerk. Het werk van wijkagent zal er verder op gericht moeten zijn om, allerhande met de woon- en leefomgeving samenhangende veelvoorkomende overlast – en veiligheidsproblemen voor burgers op te lossen.

Toebedeling van taakaccenten vindt op basis van gebleken affiniteit met één of meer specifieke (team) taken of werkzaamheden plaats.

Door de brede taakstelling van het basisteam is sprake van een brede variatie in de te leveren producten en diensten. Deze worden veelal op basis van specificaties van werkoutput en

voorgescreven prestatie-indicatoren aangestuurd en / of gecoördineerd (Mintzberg:2008:219).

Feitelijk maakt dit specialisatie naar product of dienst, markt of geografisch gebied wenselijk.

Dit zijn kenmerken van een op basis van een divisiestructuur georganiseerde organisatie (Mintzberg,2008:225). Hierbij sluit een functionele inrichting van een basisteam, bijvoorbeeld met wijkagenten, aan. In de breedte van de basisteamtaken is een breder belegd niveau aan deskundigheden en basale specialistische kennis en vaardigheden noodzakelijk.

Het team moet hier zelfstandig over kunnen beslissen.

Om flexibiliteit in de werkkuitvoering te bevorderen en werkscheiding tegen te gaan is de aanwezigheid van taakaccenten noodzakelijk. Overigens is het thema taakaccenten niet nieuw. Ook in de wijkteams binnen de regionale politieorganisatie waren deze voor een aantal taken toebedeeld.

Alle operationele medewerkers, ook die met een taakaccent, zullen gewoon voor alle taken in het team inzetbaar moeten zijn. Alleen dat garandeert, dat het team vereiste slagkracht kan leveren.

De opbrengst van deze taalverdeling is volgens Mintzberg echter breder. Toedeling van taakaccenten betekent, dat de betrokken medewerker als vakprofessional zelfstandige ruimte krijgt.

Hij kan vervolgens met de specifiek op deze taak opgebouwde kennis, vaardigheden en ervaring, de noodzakelijke veranderingen of ontwikkelingen voor het hele team te initiëren. Het werken met taakaccenten biedt dus mogelijkheden deze taakvaardigheid te perfectioneren (Mintzberg,2008:206).

De toedeling van een taakaccent aan ieder willekeurig teamlid moet echter geen vanzelfsprekendheid zijn. In een professioneel werkend team past het niet, als de vakprofessional of onbekwaam of nalatig is (Mintzberg,2008:208). Medewerkers zullen primair in de brede basispolitiefunctie goed moeten functioneren. Zij zullen hun affiniteit, betrokkenheid en initiatieven op het gebied van het door hun geambieerde taakaccent duidelijk moeten laten zien. Daarna kan er, veelal nadat extra opleiding en of training is genoten, op het niveau van het team sprake zijn van een 'taakspecialist' of taakaccenthouder.

Deze indeling op basis van functies of taak zoals wijkagent, recherchecoördinator of taakaccenthouder, neigt naar standaardisatie van processen. Dit kan ten koste gaan van de samenhang in de uit te voeren teamwerkzaamheden. Deze functie - en taakgerichte indeling stimuleert specialisatie. Verder kent het als nadeel, dat het de aandacht kan afleiden van de doelstellingen van de organisatie. Medewerkers richten zich in dergelijke situaties soms eerder op persoonlijke taken en doelstellingen, die hun vanuit functie of taakaccent worden opgedragen. In dergelijke situaties bestaat de kans op een mindere focus op de doelstellingen van het team, terwijl nu juist ieders loyaliteit zou moeten bijdragen aan de kwaliteit en kracht van de prestaties van het hele team (Mintzberg,2008:209). Alertheid bij de leiding voor de aansturing van medewerkers met een specifieke functie of een taakaccent vormt een bijzonder aandachtspunt.

8.3.7. Organisatieomgeving

8.3.7.1. Producten en diensten

Het basisteam moet in staat zijn, op verschillende niveaus zelfstandig aan diverse 'markten' en partijen, producten en diensten te leveren.

De belangen en beleidsprioriteiten van een gemeente, eenheid of nationaal, die door het basisteam in de vorm van ('veiligheids'-) producten en diensten aan de diverse markten

moeten worden geleverd, zijn beschreven. Vastgelegd zijn deze speerpunten voor het operationele politiewerk, in de landelijke beleidsprioriteiten van de Minister, het regionale veiligheidsplan en het lokaal veiligheidsbeleid en –plan van de afzonderlijke gemeenten. In de alledaagse praktijk in het team blijkt, dat sprake is van 'drie soorten' marktdiversiteit, namelijk naar producten & diensten, klanten en geografisch gebied (Mintzberg,2008:226). Vanuit het grote geheel van een landelijk centraal georganiseerde organisatie, kan dit een belangrijke factor zijn om te 'divisionaliseren'.

Een organisatieomgeving vraagt om diversiteit en niet om alles vanuit een centraal punt te organiseren en aan te sturen. Marktdiversiteit vormt een bij de organisatiestructuur van een divisie aansluitend kenmerk (Mintzberg, 2008: 225).

Marktdiversiteit kan als typering worden beschouwd voor een vanuit 'gelaagde' onderdelen, zoals een divisiestructuur, georganiseerde organisatie. Dit is op basis van de indeling in eenheden, districten en basisteams en de werkwijze van de Nationale politie van toepassing.

Een groot aantal politieke openbare orde en veiligheidsdiensten en producten kan als gestandaardiseerde output worden beschouwd. Deze worden aan de eenheid, het district en het basisteam als prestatie-indicatoren opgelegd. Landelijk of vanuit de eenheid vindt op basis van geformuleerde prestatienormen met controlesystemen monitoring plaats.

Dit bevestigt, dat de Nationale politie een op basis van vele divisiestructuurkenmerken georganiseerde organisatie is (Mintzberg, 2008:219).

Een strakke, centraal gestuurde divisiestructuur, het beeld van de Nationale politie dat in deze fase van realisatie, door meerdere referenten wordt geschetst, past niet in zeer complexe en / of dynamische werkomgevingen. Reden hiervoor, de organisatie is simpelweg(te) omvangrijk.

Veel meer past een weliswaar professioneel georganiseerde divisiestructuur, waarbij een ruim mandaat en autonomie voor de onderdelen ook aan de basis is toebedeeld

Datzelfde geldt voor de professionele, beleidsvrije ruimte van medewerkers bij de uitvoering van hun werk. Aan de inhoud van het mandaat aan de teamchef wordt gewerkt.

Over het functioneren en de werking van de nieuwe politieorganisatie, in het bijzonder de basisteams, zijn feitelijk nog weinig ervaringen beschikbaar. Te vroeg dus om over deze zaken analytische uitspraken te doen.

Het risico, van (te)strakke centraliserende sturing en controle op de bedrijfsvoering en de operationele taakuitvoering van het basisteam, lijkt op basis van de empirische onderzoeksbevindingen aanwezig. Hierbij gaat het om de verdeling van macht, (-sverhoudingen) en autonomie tussen de centrale top, de Minister en korpsleiding enerzijds en de eenheid, het district en het basisteam anderzijds (Mintzberg, 2008: 221-225 en 231-232).

8.3.7.2. Omgevingsrelatie

- **Fysieke aanwezigheid / aanspreekbaarheid in dorpen, wijken en buurten van politiemedewerkers is voor de relatie met burgers en partners en hun veiligheidsgevoel van belang.**
- **Deelname aan (informele) externe netwerken en het onderhouden van mediacontacten door de teamchef en de wijkagenten is belangrijk voor de lokale verbinding.**
- **Bestuurlijke sensitiviteit van de teamchef, leidinggevend en wijkagenten is een vereiste om, met gevoel en respect voor bestuurlijk / politieke verhoudingen, te kunnen functioneren.**
- **Direct en effectief optreden wanneer dit noodzakelijk is, creëert rust, stabiliteit en draagt bij aan structurele oplossingen voor lokale (veiligheids-) problemen.**

In landelijke gemeenten en dorpen wordt de politie nu al op te grote afstand van de burger en zijn of haar woon- en leefomgeving ervaren. Illustratief zij ook de klachten van burgers over de beperkte zichtbare aanwezigheid, aanspreekbaarheid en soms (te) late reactie op (assistentie-) verzoeken door de politie. Het ongenoegen hierover wordt, vaak naar aanleiding van incidenten, zowel door burgers als

vooral bestuurders, in de media geuit.^{203 204} Dit beeld wordt ook door een aantal referenten tijdens de interviews bevestigd. Een organisatie die in een bepaalde geografische omgeving opereert, moet bij het ontwerpen en inrichten van zijn structuur met lokale omstandigheden of invloeden en signalen van burgers (klanten) rekening houden (Mintzberg, 2008:135).

In de literatuur worden om lokaal te verankeren twee belangrijke invalshoeken namelijk, 'honkvastheid' en 'participatie' genoemd (Wintjens, 2001:34-39). Van honkvastheid, ofwel het langdurig en actief aanwezig zijn wordt gezegd, dat dit moet aansluiten bij de schaal van geografische omgeving waarin de activiteiten worden ontplooid. Voor het basisteam gaat het hier om de lokale verbinding in en met het hele teamgebied. Bij participatie betreft het, het aangaan en onderhouden van contacten in de (lokale) maatschappelijke omgeving en de deelname aan activiteiten.

Relevante actoren, zoals 'leveranciers en klanten en de aard van het contact, de kennisvergaring en / of het onderhouden en in standhouden van lokale relaties, zijn hierbij voor de lokale verbinding belangrijk' (Wintjens, 2001:34-39).

²⁰³ o.a. burgemeesters van Gijzel (Eindhoven), Jorritsma (Almere en als voorzitter van de VNG) en Noordanus (Tilburg) in kranteninterviews, vakpublicaties of tijdens toespraken bij gelegenheid van diverse congressen.

²⁰⁴ o.a. tijdens de interviews voor dit onderzoek en tijdens de Informatiebijeenkomst met de leden van de 1^{ste} Kamer in Den Haag rondom hun beraadslagingen en besluitvorming betreffende de (latere) Politiewet 2012.

Voor deze verbinding van het basisteam met de lokale omgeving, partners en burgers is het noodzakelijk dat, primair de teamchef en voor zijn wijk, de wijkagent, zonder agenda in lokale netwerk(en) aanwezig zijn. Het gaat om die plekken waar partners elkaar informeel ontmoeten. Het bezig zijn met 'Public affaires' namens het team, is primair een taak van de teamchef. Voor zijn eigen wijk kan de wijkagent dat zijn. Uiteraard kunnen ook andere teamleden hier een taak en rol in hebben. Het gaat om het 'ontdekken', vaak levert dat namelijk de meeste informatie op, welk effect(en) de omgeving heeft op en voor het functioneren van het team (Mintzberg,2008:136). Belangrijk zijn ook de contacten met de media over wat er op het gebied van openbare orde en veiligheid lokaal speelt en wat de politie daaraan doet. Transparant zijn over het lokale politiewerk is, waar het om gaat. Uiteindelijk gaat het er ook om, of de politie(team) over het vermogen beschikt zicht te krijgen op wat er in de lokale omgeving leeft. 'Hierbij hoort, het kunnen voorspellen van wat er kan gebeuren en het doorgronden van wat oorzaken kunnen zijn. Ook gaat het om de verwerking van de diversiteit en complexiteit van een probleem helder te krijgen en als dat (nog) mogelijk is, alsnog een snelle reactie te geven of adequaat op te treden'(Mintzberg,2008:136).

In de relatie met de lokale omgeving is ook de aanwezigheid van *politiek - bestuurlijke sensitiviteit* in het team belangrijk²⁰⁵. Bedoeld wordt, dat er in het team over de 'juiste antennes' wordt beschikt om 'te weten wat er, in het lokale politiek-bestuurlijke klimaat waarin de organisatie (het basisteam) opereert, speelt. Zaak is het vervolgens om daar passend op in te spelen of op te reageren' (Mintzberg,2008: 135-136). Het gaat om een alerte houding om signalen te onderkennen en te beschikken over een inlevend en invoelend vermogen om, daar in de contacten vervolgens passend mee om te gaan. Dit geldt in het bijzonder voor de teamchef, de andere leidinggevenden en de wijkagenten. Hier hoort ook een krachtige eigen presentatie van de politie, het team bij. Maar het gaat ook om de acceptatie van de door het bestuur aangereikte zaken waarvan verwacht wordt dat de politie daar iets aan doet. Een begripvolle en open houding en werkwijze ten opzichte van het bestuur en de politiek is dus noodzakelijk. Dit is ook de uitvoering en acceptatie van het politiewerk en het krijgen van lokale verbinding en draagvlak, essentieel.

In de huidige plannen voor de politieorganisatie wordt deze informele externe oriëntatie niet duidelijk genoemd. De oriëntatie van deze lokale (politie) 'sleutel'-functionarissen is vooral intern en uitvoeringsgericht. Dit terwijl juist een aantal referenten aangeven dat de politie en in het bijzonder haar belangrijkste lokale functionarissen, de teamchef en de wijkagent zich nadrukkelijker op de externe omgeving zouden moeten richten. Het gaat niet alleen om de werkgerelateerde externe contacten. Het gaat om het netwerk van sleutelfiguren in de lokale omgeving. Het kennen en gekend worden door de belangrijk(st)e partners is voor een stevige verankering belangrijk. Specifieke kenmerken van de lokale omgeving als, politieke en sociale verhoudingen, de inrichting van de geografische omgeving en de aanwezige infrastructuur zijn voor het op maat en in verbondenheid functioneren van het team van belang (Mintzberg,2008:135). Uitsluitend op basis van deze aspecten lokaal verankeren, wordt tijdens interviews door een aantal referenten als te mager en te weinig realistisch genoemd. Voor een passende lokale verankering moet met meer zaken rekening worden gehouden.

Het gaat namelijk ook om, verbinding met mensen te maken door geloofwaardigheid en vertrouwen uit te stralen. Maar ook door direct en effectief op te treden. Dit alles met als doel tevredenheid te creëren. Uitsluitend dan, zo wordt het gezegd, is een effectieve relatie tussen het gezag, de lokale omgeving, partners, burgers en het lokale basispolitieteam mogelijk.²⁰⁶

Dit geloof en vertrouwen in de politie staat (al langer), onder druk. Zonder te dramatiseren, kan de relatie tussen het verwachtingsbeeld dat burgers in wijken en buurten van de politie hebben en wat deze daarvan met haar optreden waarmaakt, gespannen genoemd worden, zo laten meerdere referenten weten. Mintzberg drukt dit uit in '*gunstig versus vijandig gezind*' (Mintzberg,2008:136).

8.3.8. Taak- & werkuitvoering

Organiseren en inrichten van een 'robuust' basisteam, waarbij (beheersmatige) centraliserende tendensen en financiële bezuinigingen leidend zijn, sluit niet aan bij wat in onze samenleving op dit moment van de politie wordt verwacht. 'Dagelijks' basispolitiewerk dat bijdraagt aan een snelle, flexibele en op de, liefst structurele, oplossing van veiligheidsproblemen gerichte benadering, is waar het maatschappelijk om gaat.²⁰⁷ Van het team vraagt dit een collectieve inspanning.

²⁰⁵ Ontwikkelgids Competentietaal Politie Nederland 1^{ste} editie, pag. 74-75, competentieprofiel 28: 'Politiek-bestuurlijke sensitiviteit, Uitgave Nederlandse Politie, Werkgroep Competentietaal en POP Begeleiding landelijk programma HRM mei 2007, Nederlandse Politie, De Bilt geraadpleegd via <http://www.competentiemanagement.info/ontwikkelgids.pdf>, oktober 2014.

²⁰⁶ Veiligheidsmonitor 2012, uitgave Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag / Heerlen, 2013.

²⁰⁷ Zie noot 2006.

Centrale sturing en bezuinigingen vertragen en frustreren de (door-) ontwikkeling van de gebiedsgebonden politiezorg en het functioneren van het lokale politieteam in het zogenoemde 'contextgedreven werken'.²⁰⁸

Bij de beoordeling / facilitering van lokale initiatieven betreffende deze werkwijze, worden, op dit moment, de als maatstaf landelijk of regionaal vastgestelde (operationele) beleidsprioriteiten toegepast. Voor nieuwe initiatieven is er, zo blijkt in de 'proeftuinen', nauwelijks financiële ruimte.

Het basisteam gaat hierdoor buiten de eigen organisatie op zoek naar randvoorwaardelijke facilitering en ondersteuning. Vanuit de literatuur kan hier de relatie met het streven naar consistentie tussen onder andere de ontwerpvariabelen worden genoemd. Het geschetste spanningsveld, de organisatie, de randvoorwaardelijke inrichting en de wijze van taakuitvoering maken hier deel van uit (Mintzberg,2008: 25-32).

8.3.8.1. Administratieve werklast

Protocollering en administratieve procedures leveren te veel administratieve werklast op voor uitvoerende medewerkers.

Ondanks het landelijk actieprogramma 'Minder regels, meer op straat' waarmee het terugdringen van de administratieve werklast wordt nagestreefd, kenmerkt politiewerk zich door de vele

administratieve protocollen en procedures.²⁰⁹ Nadruk ligt onverminderd op het zich houden aan deze formele regels en arbeidsintensieve administratieve werkzaamheden. 'Administratieve werklast heeft betrekking op de arbeidstijd en verrichte bezigheden van uitvoerende medewerkers om te voldoen aan informatieverplichtingen van de eigen organisatie, overheden en burgers. Het gaat doorgaans om het verzamelen, bewerken, registreren en ter beschikking stellen van informatie (Franck et al., 2008:6). De discussie over het administratieve werk heeft vaak een kwantitatief karakter. Het gaat bijna altijd om, aantallen regels, formulieren en uren besteed aan administratie. Verondersteld wordt, dat politiemensen problemen hebben met hun administratief werk. Voorbijgegaan wordt aan de vraag *hoe*, ofwel de wijze waarop administratieve werkzaamheden worden uitgevoerd en ervaren. Dit beeld is divers. (Franck et al., 2008). Desondanks lijkt hier winst te behalen. Vanuit het OM ligt, zo blijkt tijdens de interviews, juist de hier genoemde druk op het naleven van regels en protocollen vanwege de kwaliteit en nauwkeurigheid van de ingeleverde dossiers en registraties. Deze kwaliteit laat ook, aldus een referent namens het Openbaar Minister, sterk te wensen over. Het komt voor, dat tot 30% van alle misdrijfdoelstellingen, soms ernstige, gebreken vertoont, dus te wensen over laat. Wat alleen maar extra vooral administratief werkt oplevert. Volgens referenten vanuit de politie en ook anderen, hangt het administratieve werk van politiemensen vooral samen met de kwantitatieve registratie, ten behoeve van control - en statistische doeleinden. De tijdrovendheid van al dit soort handelingen frustrereert onverminderd de operationele tijdsbesteding van uitvoerende medewerkers. Deze werkelijkheid werkt inflexibiliteit en risicomijdend gedrag in de hand. De focus van uitvoerende medewerkers ligt hierdoor duidelijk minder op 'buiten zijn,' terwijl dit in het contextgedreven werken nu juist wel zo is bedoeld. De vastlegging en registratie efficiënter en effectiever te maken en ook de werkprocessen in de teams op dit punt op hun doelmatigheid beoordelen en aanpassen kan hier wellicht verbetering opleveren. Vooral ook de ideeën en verbeteringsuggesties van medewerkers moeten hierbij worden betrokken.

8.3.8.2. Contextgedreven werken

Contextgedreven werken is noodzakelijk voor het vertrouwen in en tevredenheid over politiewerk en creëert verbondenheid met de lokale omgeving.

De oriëntatie van de politie op de uitvoering van haar taken op lokaal niveau, sluit lang niet altijd aan bij wat in de samenleving, in het belang van de burger, wordt verwacht.

Een veel gehoord punt van kritiek is, dat de politie met het doel van een 'focus op de context', duidelijk onvoldoende in de samenleving aanwezig is. De politie is te gericht op incidentbehandeling, 'het brandjes blussen' en te weinig bezig met het samen met partners en burgers structureel oplossen van overlast- en veiligheidsproblemen. Zowel vanuit de theorie als de empirie van dit onderzoek, wordt de *contextgedreven oriëntatie en werkwijze* cruciaal genoemd, voor de toekomst van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland²¹⁰ (o.a. van Duijneveldt et al., 2013:11 en van Os,2011).

²⁰⁸ Als een contextgedreven werkende lokale politieteam kan op basis empirie van dit onderzoek, de definitie worden ontleend van: Een organisatie die taken uitvoert, (producten of diensten levert) die klanten (Bestuur, partners of burgers) helpen. De gekozen werkvorm past bij de klant en diens situatie. De lokale omgeving en situatie zijn hierbij leidend. Deze organisatie stelt wel doelen. Deze komen voort en worden opgepakt, vanuit gedeelde verwachtingen en een gemeenschappelijk toekomstbeeld van en met die klant.

²⁰⁹ Ministerie van Veiligheid en Justitie, actieprogramma 'Minder regels, meer op straat' Aanval op de bureaucratie en versterking van vakmanschap in de basispolitiezorg en de recherche, Den Haag, maart 2011, Publicatie-nr. j-8097.

²¹⁰ Zie noot 177.

Het gaat namelijk bij het op deze wijze werken om de context van de omgeving en het opkomen voor de veiligheidsbelangen van de burger (o.a. Mintzberg, 2008:135-138). Van belang is het om, vertrouwen en tevredenheid bij burgers en het lokale gezag te realiseren, op basis van de geleverde politieprestaties. De wijze waarop het werk wordt gedaan en dit in de lokale omgeving merkbare resultaten oplevert, is hierbij van groot belang. Zonder verbondenheid in en met de lokale context, geen vertrouwen en geen lokale verankering.

De teamorganisatie hoort te zijn afgestemd op wat nodig is om dit vertrouwen te krijgen en niet op wat uitsluitend vanwege beheersmatige of financiële redenen nodig is. Het gaat om, voldoende en bij het werkaanbod aansluitende specialistische kennis en vaardigheden in het team aanwezig te hebben. Dit vraagt om een naar tijd en functie aansluitend werkproces, dat is ingericht op basis van wat buiten door de klanten en de omgeving wordt gevraagd (Mintzberg, 2008:49-51). Het gaat om, afspraken nakomen, gewekte verwachtingen waarmaken en daarmee tevredenheid van burgers en gezag behouden.

Binnen de al contextgedreven werkende basisteams, zo blijkt in de 'proeftuinen' is er behoefte aan een landelijk monitor- en / of meetinstrument om, de doeltreffendheid van de lokale inspanningen in beeld te brengen. Dit instrument ontbreekt tot dusver, terwijl er nu al de nadrukkelijke wens bestaat te willen leren en het werkproces in de teams te verbeteren. Het contextgedreven operationele werken wordt, bij de uitvoering van de gebiedsgebonden taken door het basisteam, in de inrichtingsplannen voor de Nationale politie onderschreven. Dit betekent dan vervolgens voor het team ook, dat er voldoende beheersmatige beleidsvrije ruimte moet zijn om, in het geval van operationele noodzaak, direct besluiten te kunnen nemen (Huberts in Fijnaut, 2007:144). In deze fase van de reorganisatie bestaat over de mate waarin deze ruimte er voor de teams gaat komen nog geen duidelijkheid.

Als essentiële voorwaarde om lokaal aangestuurd, contextgedreven te werken, wordt door meerdere referenten opgemerkt, dat de politiecultuur hiertoe nadrukkelijker extern georiënteerd, moet zijn. Tegelijkertijd wordt gezegd, dat het vanwege de interne gerichtheid van de huidige cultuur, het nog lang niet zover is. Dit betekent dat uit empirische bevindingen naar voren komt, dat de organisatiecultuur verbonden met de literatuur betreffende de taak- en werkuitvoering van het basisteam, een belangrijke bouwsteen is om als lokaal basisteam passend te kunnen verankeren. Reden het cultuuraspect aan dit onderzoek en deze analyse toe te voegen.

8.3.8.3. (Politie) Cultuur

De(interne) politiecultuur moet aansluiten bij wat er aan bijdrage in de samenleving van de politie wordt gevraagd.

Misschien de grootste uitdaging voor de Nationale politie en het robuuste basisteam is, aandacht voor,

in de empirie van dit onderzoek, noodzakelijk geachte veranderingen sterk interngerichte cultuur. Politiecultuur wordt in de literatuur opgevat als, een handelwijze, een manier van omgaan met datgene wat politiemensen in hun werk meemaken. Het gaat om, het hoofd bieden aan spanningen en problemen die het werk met zich meebrengt (Chan, 1997:45-47 in Terpstra et al., 2011: 185). 'Belangrijk kenmerk van juist de Nederlandse politiecultuur is een gevoel van, dat de politie staat voor een bijzondere missie. Specifiek gaat het om, de gehechtheid aan directe actie, het wantrouwen dat in de buitenwereld altijd gevaar of risico dreigt en de nadruk op de noodzaak van onderlinge solidariteit onder collega's' (Terpstra et al., 2011:188).

Een herkenbaar en door politiemensen ervaren beeld over hun beleving en gevoel. Tijdens vele tijdens dit onderzoek gevoerde, informele, gesprekken met politiemensen in de praktijk, komen regelmatig thema's als belang van onderlinge solidariteit, collegialiteit en hoe het gevaar en risico van 'straatwerk' wordt beleefd, naar voren. Het gaat vaak over, het ontbreken van respect en de moeite die het kost, het overheidsgezag te handhaven. Soms subtiel, soms uitgesproken, praten medewerkers over het, soms zeker niet positieve, gevoel dat zij hebben bij de rol van leidinggevendenden op hun werk.

Illustratief zijn de indrukken die bij het bezoek aan de 'proeftuin' basisteams werden opgedaan. Bijvoorbeeld over hoe vaak er nog van buiten de organisatie naar de politie als wondermiddel wordt gekeken om even een probleem op te lossen. Of de wijze waarop in het team onderling wordt gesproken over de afhandeling van een functioneringsincident met een collega of irritaties en ergernis die er ontstaat als, op basis verschillende zienswijzen, door leidinggevendenden wordt aangestuurd. Informeel wordt de ontevredenheid over het gemis aan steun en aandacht vanuit de leiding voor medewerkers met 'reorganisatie' problemen geuit.

Frustratie wordt geproefd, als de hogere politieleiding niet bereid is de randvoorwaarden te faciliteren om creatieve initiatieven van medewerkers bij het contextgedreven werken te faciliteren. Kortom vele facetten die te maken hebben met de interne politiecultuur die tijdens het empirisch deel van dit onderzoek naar voren kwamen.

De politiecultuur kenmerkt zich als een 'sterke, homogene en hechte familiecultuur, doortrokken van gemeenschappelijke waarden en doelstellingen' (Bijnsdorp & Neven, 2013). Een cultuur ook met sterke intern gerichte karaktertrekken, waarbij de tijd die iemand bij de politie werkt, of de functie die wordt vervuld van invloed kan zijn op de mate waarin betrokkene aan dit cultuurbeeld beantwoordt. Dit op zich heeft, zoals hiervoor wordt geïllustreerd, zowel invloed op de individuele als de collectieve werkstijl bij de uitvoering van het operationele politiewerk.

De cultuur van de Nederlandse politie is met drie werkstijlen te typeren (Terpstra et al., 2011:191). Als eerste de 'crime fighter', die in verband kan worden gebracht met het rechtshandhavende werk, dat bij de politie hoort. De tweede stijl is die van, de 'ordehandhaver en dienstverlener'. Deze stijl verdraagt zich moeilijk met kernonderdelen van de bestaande politiecultuur. Enkele decennia geleden was deze stijl in het lokale politiewerk nog heel gebruikelijk. In de huidige opvattingen over de operationele werkuitleiding lijkt deze stijl echter niet of nauwelijks meer te bestaan.²¹¹ Dit, terwijl nu juist deze werkstijl wel erg belangrijk is voor de vanuit de samenleving verlangde externe gebiedsgebonden oriëntatie van de politie. De derde werkstijl, de 'professional', waarin dienstverlening wordt gecombineerd met het toepassen van dwangmiddelen, lijkt niet direct samen te hangen met specifieke voor de Nederlandse politie geldende cultuurkenmerken (Terpstra et al., 2011:191).

Wil de gehanteerde werkwijze binnen de politie gericht worden gestuurd, bijvoorbeeld in de richting van een dienstverlenende opstelling, zoals met het contextgedreven werken in de plannen voor de basisteams wordt beoogd, is aandacht voor de culturele context essentieel. Dit is ook het beeld dat, van de gewenste politiecultuur ontstaat tijdens de bezoeken aan de 'proeftuin' basisteams. Daar blijken de externe oriëntatie, lokale verbinding met partners en burgers en de service en dienstverlening, belangrijke thema's te zijn. Deze namelijk in belangrijke mate op welke wijze er door deze teams wordt gewerkt. Aandacht voor de externe omgeving en wat daar in het belang van de veiligheid van burgers hoort te gebeuren, daar moet het om gaan, is het beeld vanuit deze teams.

Drie vormen van stress te weten, het ondervonden gevaar in het werk, het ervaren gebrek aan respect en gezag en het gevoel van medewerkers onvoldoende gesteund te worden door de leiding, dragen er aan bij in welke mate, de bestaande interngerichte cultuur binnen de politieorganisatie aanwezig is. In de literatuur wordt van deze stressoren gezegd dat, indien op informele wijze aangepakt, ze cultuurbeïnvloedend werken en betere mogelijkheden bieden, de stijl van de politiecultuur te veranderen (Terpstra et al., 2011:192). Een kritische succesfactor cultuurverandering te realiseren.

Veel woorden in de nationale politieplannen over noodzakelijke cultuurverandering in de organisatie echter, tot dusver ook vaagheid over, hoe deze concrete vorm moeten gaan krijgen. Zo zal de wijze waarop de nieuwe politieorganisatie lokaal wil verankeren, ondanks haar sterk centraliserende, schaalvergroterende en standaardiserende veranderbeweging, ook voor het aspect 'gewenste extern georiënteerde politiecultuur' duidelijker en concreter uitgewerkt moeten worden. Er is nieuw elan nodig. Ruimte voor cultuurveranderende thema's als professionele ruimte, georganiseerd vertrouwen en 'nieuw' operationeel leiderschap, zo wordt het door een aantal referenten genoemd.

8.3.8.4. Respect & waardering

Gebiedsgebonden / contextgedreven werken, fundament van het toekomstig basispolitiewerk, verdient respect en waardering; leidinggevenden spelen hierbij een belangrijke rol.

'Sponsoring en Trots' kunnen, als synoniemen voor respect, waardering als cultuurkenmerken voor de politie in de

basispolitiezorg worden beschouwd (Terpstra et al., 2011:192). Bij sponsoring gaat het om het eigenaarschap voor het gebiedsgebonden werken dat, binnen de politieorganisatie tot nu toe wordt gemist. Het gaat om het besef bij leidinggevenden, dat ze verantwoordelijkheid horen te nemen om de continuïteit van de beschikbare personele capaciteit en kwaliteit in en voor het team te behouden.

²¹¹ Een beeld dat in eerder onderzoek van Terpstra in 2008 over dit onderwerp, met vergelijkbare conclusies wordt bevestigd. Terpstra, J.B., *Wijkagenten en hun dagelijks werk*, in Reeks Politiewetenschap, nr. 46. Politie en Wetenschap, Apeldoorn, 2008. Terpstra, 2008: 225-235 en 323-335.

Het gaat er om, dat leidinggevendende medewerkers het gevoel geven dat zij worden gesteund en dat deze dit zo beleven (Terpstra, 2011:192). De basisteams worden, door een aantal referenten tijdens de interviews en tijdens gesprekken met medewerkers in de 'proeftuin'- basisteams, de 'capacitaire melkkoe' van de organisatie genoemd. Bij operationele capaciteitsproblemen is het tot dusver steeds de personele capaciteit in het basisteam, dat voor de oplossing moet zorgen. Het gebiedsgebonden werk van het team blijft dan maar 'even' liggen, omdat het kennelijk minder belangrijk is.

Het gevolg is, dat lokaal werk sterk wordt vertraagd of, op bepaalde taken daarna helemaal niet meer wordt gedaan, zo blijkt uit de verzamelde reacties in de teams. Dit soort, meestal vanuit het hogere management genomen, besluiten zorgen voor onrust en werken bij medewerkers een zekere onverschilligheid en desinteresse in de hand. Het geeft hun het gevoel, dat ze in hun werk niet serieus genomen worden, is wat daarover in de empirie wordt gezegd. Het ontbreekt aan een 'eigenaar' die het belang van een blijvend geborgde personele capaciteit voor het lokale gebiedsgebonden werk bewaakt. Deze eigenaar moet een harde grens kunnen en durven te trekken om, het lokaal afgesproken politiewerk te blijven uitvoeren, zo noemt een wetenschapper het.

8.3.8.5. Burgerbetrokkenheid & wederkerigheid

Burgerparticipatie creëert betrokkenheid bij de zorg om veiligheid in de eigen woon- en leefomgeving en stelt als eis wederkerigheid in deze relatie vanuit de politie.

Contextgedreven en gebiedsgebonden politiewerk hangt samen met het mobiliseren en betrokken maken voor de eigen woon – en leefomgeving van

burgers. Een integrale aanpak van veiligheid- en leefbaarheidsproblemen in wijken en buurten samen met burgers, werd al bepleit door de Commissie Roethof (1984). In de nota's Veiligheidsbeleid (1995) en de Integrale Veiligheidsrapportage (1999) wordt deze aanpak tot speerpunt van overheidsbeleid op het gebied van veiligheid gemaakt.

Denkers (1993) heeft, onder de noemer 'zelfredzaamheid', grote invloed gehad op de ideeën om burgers als partners in veiligheid te betrekken. Verantwoordelijkheid voor rust en veiligheid in de eigen buurt, waarbij zij onder andere meewerken en - denken over preventieve acties en maatregelen, zoals enkele referenten dit tijdens de interviews ook aangeven, is essentieel in relatie tot politiewerk. Burgerverantwoordelijkheid enthousiasmeren, hen actief betrekken en aan de eigen veilige woon of leefomgeving bij laten dragen, stimuleert hun betrokkenheid.

Omgekeerd betekent dit ook, dat een beroep van de burger op de politie, bij dergelijke samenwerkingsafspraken, een snelle en directe reactie van politiezijde een vereiste is.

Het gaat om wederkerigheid in de relatie burger - politie. Burgers moeten serieus genomen worden en niet het gevoel krijgen, dat de politie hun alleen nodig heeft wanneer het haar uitkomt, of dit alleen hun eigen politieke belangen dient.

Er bestaan verschillende vormen van burgerbetrokkenheid. 'Het onderscheid richt zich op, twee dimensies, '(mee)praten versus (mee)doen', en 'beperkt versus uitgebreid' (Terpstra & Kouwenhoven, 2004).

Hierdoor ontstaan er vier basistypen van samenwerking tussen burger en politie.

Het eerste type is het fungeren als informatiebron. De burger als de ogen en oren, voor andere instanties, zoals de politie en gemeente, in wijk of buurt. Burgernet kan als voorbeeld worden genoemd. Het tweede type betreft de betrokkenheid van burgers of ondernemers bij lokaal veiligheidsbeleid, als adviseur of deelnemer aan besluitvorming. Voorbeelden zijn 'de buurt bestuurt', en het organiseren van buurtbijeenkomsten.²¹² Bij het derde type van participatie, staat de zelfredzaamheid van burgers centraal. Sociale controle speelt hierbij een belangrijke rol.

Voorbeelden zijn buurtpreventieprojecten, projecten buurtvaders en het project 'waaks'.^{213 214}

Het laatste type van burgerbetrokkenheid heeft betrekking op activiteiten die door burgers en ondernemers in zelfbeheer worden uitgevoerd en of gefinancierd.

²¹² In o.a. de gemeente Oud Beijerland in het teamgebied van het 'proeftuin basisteam Hoeksche waard', vindt een dergelijke vorm van burgerparticipatie plaats.

²¹³ 'Buurtvaders' – projecten gericht op allochtone jongeren komen in vele steden (o.a. Lelystad, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Breda e.a.) in Nederland voor en richten zich o.a. op het komen tot sluitende aanpak op het gebied van jongeren in de leeftijd van 12 tot 23 jaar. Doelstellingen zijn o.a. het verbeteren van leefbaarheid en veiligheid in de buurt en bijdragen aan de communicatie met en tussen buurtbewoners; jongeren wegwijs maken in de sociale kaart van school en werk; hun ouders nauw betrekken en activeren om hen als ouder aan te reiken, wat te doen als je gedragsnormen en opvoedingsmethoden niet blijken te werken; veiligheid en voorkomen van misverstanden tussen de jongeren en de instanties (zoals, horeca, gemeente, politie etc...) en het bijdragen aan het bieden van arbeidsmarktperspectieven voor deze doelgroep

²¹⁴ 'Waaks' is een samenwerkingstraject tussen politie, gemeente en hondenbezitters de veiligheid in de wijk te verhogen en woninginbraak, auto-inbraak en andere vormen van criminaliteit tegengaan. Niemand kent zijn/haar buurt zo goed als de mensen die er wonen. Vreemde en verdachte situaties zien burgers snel. Eigenaren van een hond wordt gevraagd tijdens hun uitlaatronde extra opletten en bellen met de politie bij verdachte situaties. Hierdoor kan deze sneller handelen, wat de pakkans vergroot.

Hierbij gaat het om bijvoorbeeld het inhuren van een beveiligingsbedrijf, dat extra surveilleert in de woonwijk, of de aanschaf van fysieke beveiligingsapparatuur (Terpstra & Kouwenhoven, 2004).

Verder kunnen burgers in de uitvoering van de opsporingstaak door de politie een belangrijke rol vervullen (Cornelissen & Ferwerda, 2010). Denk aan de getuigenoproep bij misdrijven, waarbij burgers mogelijk iets hebben gezien of als extra ogen en oren worden ingezet. Voorbeelden zijn; 'sms – alert', 'twitter – berichten', het versturen van 'sms – bommen' of het online plaatsen van beelden van een misdrijf. Een andere vorm van betrokkenheid betreft de oproep aan burgers, foto's of filmpjes van incidenten of het plegen van strafbare feiten te maken en deze vervolgens bij de politie in te leveren. Tot slot is het, de meest vergaande vorm, mogelijk burgers in te zetten voor opsporingsactiviteiten van de politie. Voorbeelden hiervan zijn, meedenken in scenario's van onderzoeken of het als informant, burgerinfiltrant of bij pseudokoop optreden (Cornelissen & Ferwerda, 2010).

De uitdaging, aldus enkele referenten, voor bestuur, politie en burgers is, de ontwikkeling van een actieve en brede medeverantwoordelijkheid en nadrukkelijke feitelijke betrokkenheid, primair voor de eigen woon- en leefomgeving, onder burgers te organiseren. Sturing op eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en samenwerking is daarbij van essentieel belang. Ook hier lijkt een nadrukkelijke rol en bijdrage voor een in wijken en buurten aanwezige politie weggelegd.

8.3.8.6. Samenwerken & overdracht

Samenwerken met en overdragen aan in- en externe -specialisten is, voor de aanpak van (overstijgende) overlast en complexe criminaliteit een vanzelfsprekendheid, maar kan beter.

Naast werken als team aan de lokale context, zal teamoverstijgende samenwerking binnen het grotere geheel van de eenheid en de Nationale politie en met externe partijen voor ieder basisteam,

noodzakelijk zijn. Het gaat dan om de inzet en bijdrage met technisch / tactische 'know how' en de aanvullende personele capaciteit en middelen van de partner(s). Binnen de politieorganisatie zullen gemeenschappelijke middelen en specifieke deskundigheid zelfs tussen posities en eenheden moeten worden gedeeld (Mintzberg, 2008:46). Denk aan specialistische kennis, ervaring en technische apparatuur, die bijvoorbeeld alleen bij de landelijke eenheid aanwezig is.

Als het om extra operationele capaciteit gaat, kan het *districtelijke Flex - team*, hoewel daar geen 'haarlemmerolie' van mag worden verwacht, zo wordt het in de interviews genoemd, van ondersteunende betekenis zijn. Ook de opschaling en overdracht van ander, bijvoorbeeld zaaksgericht, opsporingswerk naar een districtelijk ZSM 'afhandelteam', het team districtelijke opsporing of andere specialisten op districts - of eenheidsniveau, moet soepel en snel verlopen.²¹⁵

Dat geldt ook voor de operationele afstemming en samenwerking extern.

Samenwerken en gezamenlijk met lokale partners inspanningen leveren, is niet vanzelfsprekend. De beleving van 'sense of urgency' en het elkaar bij veiligheidsproblemen vanuit ieders professionele bijdrage weten te vinden, is bij (lokale) partners, niet vanzelfsprekend.

De ambitie van het basisteam is, politiewerk probleemgericht te benaderen en uit te voeren.

Een aanpak vanaf het vroegste stadium samen met relevante partners om, een zo optimaal mogelijk contextgedreven en structureel oplossend resultaat te bereiken, is waar het om gaat.

Het gaat hierbij veelal om zaken die met opsporing te maken hebben en door hun aard, ernst of complexiteit, het vermogen van het basisteam overstijgen.

Hoewel op het gebied van samenwerken en samenwerking aangaan, zowel in als extern al de nodige initiatieven en activiteiten plaatsvinden, wordt vanuit de 'proeftuinteams' en door enkele referenten tijdens de interviews gezegd, dat de samenwerking met bestuur en veiligheidspartners, ook vanuit het basisteam nog veel meer en nadrukkelijker aandacht hoort te krijgen

Voor de interne werksituatie binnen de politie geldt, dat nagegaan moet worden of, op basis van de nieuwe toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan het basisteam en haar leiding, bestaande werkvormen en afspraken, ook extern, voldoende sluitend zijn of moeten worden aangepast.

²¹⁵ Het OM werkt aan een snelle zorgvuldige afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit. Dat is belangrijk als signaal aan daders, slachtoffers en samenleving. Het leidt bovendien tot hogere effectiviteit van de straf, lagere kosten en een groter gevoel van veiligheid bij burgers. Politie, OM, Reclasherijng, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming pakken met de ZSM - werkwijze veelvoorkomende criminaliteit *Samen op Snelle, Slimme, Selectieve, Simpele en Samenlevingsgerichte* wijze aan. ZSM is in 2012 de landelijke werkwijze geworden het proces van beoordelen, straffen en uitvoeren in elkaar te schuiven. In de ZSM - werkwijze wordt na aanhouding van de verdachte zo spoedig mogelijk een beslissing genomen over het afdoeningstraject. Het gaat om betekenisvolle interventies, waarbij verdachten een reactie op maat krijgen, recht wordt gedaan aan het slachtoffer, de buurt merkt hoe snel daders worden gecorrigeerd. Geraadpleegde bron: <http://www.om.nl/onderwerpen/zsm>, op 29 juni 2014

Het is in deze fase van de reorganisatie nog onduidelijk op welke wijze vorm wordt gegeven aan deze 'koppelvlakken' in relatie tot de taken en verantwoordelijkheden van andere organisatieonderdelen. Dit is van invloed op de onderlinge samenwerking. Voor de externe samenwerking geldt een identiek beeld. Hier zal vanuit een heroriëntatie gekeken moeten worden naar de wijze van samenwerken en of deze aanpassing noodzakelijk maakt.

Beelden vanuit het empirisch onderzoek zijn dat het regelmatig voorkomt dat, erg afstandelijk en formeel door partners wordt geopereerd, waar juist inleving en inhoudelijke verdieping en getoonde betrokkenheid gewenst is. Illustratief wordt de weinig inlevende houding en afstandelijke positie die het OM regelmatig inneemt op een aantal plaatsen in de praktijk van de basisteams ervaren. Het komt regelmatig nog voor dat, oneigenlijke verwachtingen en claims betreffend de verwachte taakuitvoering of verantwoordelijkheid van de politie, door anderen worden uitgesproken. Meermaals wordt tijdens de interviews, het voorbeeld van de sociaal maatschappelijke ketenpartners genoemd, die veelvuldig als gevolg van de eigen bezuinigingsopgave, een deel van hun operationele taak en verantwoordelijkheid, bij de politie, proberen neer te leggen. Heroriëntatie op de bestaande samenwerking en formulering en borging van nieuwe afspraken voor de lokale situatie, samen met het nieuwe basisteam, zijn hier dus een thema.

Omgekeerd wordt door een aantal referenten (in het bijzonder het OM) duidelijk gemaakt dat, de politie in het bijzonder ook de basisteams, nadrukkelijke aandacht horen te besteden aan de kwaliteit van de door haar geleverde processen-verbaal en dossiers. Met de huidige geleverde kwaliteit is de acceptatie nadrukkelijk in het geding en komt deze samenwerking nadrukkelijker onder druk.

8.3.9. Sturing

De organisatie en inrichting van de Nationale politie kenmerkt zich voor een belangrijk deel door een klassieke benadering van sturingscondities. Het gaat bij de politie om centraal, ordenend en gericht op (landelijke) beheersing. Een soort van 'centraal geleide beheersmatige machine', het idee, ontleend aan Hood(1976:6) van een 'perfect administration' (Bekkers,2007: 96 en van Sluis et al.,2006:31). Deze benadering betekent, dat uiteindelijk beperkte ruimte bestaat voor het zelfsturend vermogen van onderdelen, zoals een basisteam (Bekkers,2007:96). Aangrijpingspunt voor deze vorm van sturing blijkt de krachtige nadruk op het beheer van de interne (bedrijfs-)processen te zijn. Dat is herkenbaar in de plannen en eerste ervaringen met het functioneren van de Nationale politie in de praktijk. Zo verschijnen op vele gebieden nieuwe landelijke regels en procedures, vaak ook met een nadrukkelijk centraliserend karakter, die hiermee dit beeld versterken.

8.3.9.1. Sturen

Bij de sturing van het basisteam gaat het om, *sturing gericht op concrete operationele activiteiten en de sturing op de inrichting van de organisatie.*

- Bij de *sturing op concrete (operationele) activiteiten* betreft het de interne aansturing van het team en het beslissen over de feitelijke en daadwerkelijke operationele inzet.

Verder kan het ook gaan om de *externe operationele sturing* door het bevoegde gezag.

Hierbij is de operationele prioriteitstelling en aansturing op de '*wat -vraag*' van uit te voeren politiewerk, van belang (Fijnaut,2007:94 & Nota van Wijziging Politiewet, 2011: 35).

- Bij de *sturing op de inrichting van de organisatie* gaat het om de werkprocessen, personeelszorg, middelen en personele capaciteitsverdeling over de onderdelen van de organisatie.

Hierbij is het beheer of de bedrijfsvoering van een organisatie aan de orde (Nota van Wijziging Politiewet, 2011:45).

8.3.9.2. Operationele sturing

Operationele sturing betekent, basis (politie) werk duidelijk prioriteren en gedifferentieerd verdelen onder medewerkers, sturen op resultaten en evalueren van het optreden.

Bij sturing gaat het om beïnvloeden van de uitvoering, om bepaalde doelen te bereiken of te zorgen dat op een bepaalde (voorgeschreven) wijze wordt gewerkt. Het gaat om verbondenheid tussen herkenbare prioriteiten, de uitvoerende sturing en de

controle op het resultaat (Cachet et al.,2005:164). Een goed georganiseerde *operationele sturing* is cruciaal voor het functioneren van een basisteam. Concreet gaat het om, de feitelijke en daadwerkelijke beslissingen over de tijdsinzet en -besteding van medewerkers en de beschikbaarheid en inzet van financiële en materiële middelen voor concrete activiteiten.

Doel van het gebiedsgebonden politiewerk is om op basis van concrete resultaten bij te dragen aan de structurele oplossing van lokale veiligheidsproblemen. Iedereen in het basisteam is verantwoordelijk voor zijn of haar eigen bijdrage (Muller, 1994 in Cachet et al., 2005:164). De teamleiding draagt de eindverantwoordelijkheid.

Effect van operationele sturing moet zijn, dat het doel wordt bereikt of de invloed wordt verkregen; of het resultaat wordt behaald, staat niet vast.

Bij het effect of de gevolgen van toegepaste sturing gaat het om, of de opbrengst / het resultaat van de geleverde inspanningen in overeenstemming zijn met de

doelen en belangen van degene die de invloed uitoefent of tracht uit te oefenen (Huberts, et al., 2004:22-24). Operationele sturing heeft als doel om, op een bij het probleem aansluitende wijze, actiegericht te handelen. Kwantitatieve resultaten, zoals repressief bekeurend optreden, zijn dan geen primaire doelstelling. Het gaat om het effect dat met actie- of probleemgericht werken, wordt nagestreefd (Huberts et al., 2004:24). Ervaringen en resultaten in de 'proeftuin' – basisteams leren dat, door de individuele ruimte en zelfstandige verantwoordelijkheid die medewerkers hebben en krijgen, ook zonder directe sturende aandacht positieve (repressieve) resultaten worden behaald. De veronderstelling dat, operationele sturing en de wijze waarop dit in een basisteam door een aansturend leidinggevende of coördinator gebeurt, voldoende effect zal hebben op het beoogde (structurele) resultaat, is echter geen vanzelfsprekendheid. Daarvoor is echt meer nodig. Dit heeft onder andere te maken met doel of resultaatbereiking mede wordt bepaald, door de discretionaire bevoegdheid die iedere operationeel uitvoerende medewerker, de 'street level bureaucrat' heeft²¹⁶ (o.a. Lipsky, 1980). Andere invloedsmiddelen als bevoegdheden, deskundigheid en informatie, persoonlijkheid, persoonlijke vaardigheden, contacten en relaties kunnen een rol spelen (Huberts, 2004:23-24). Kan zijn dat hier ook de afhankelijkheidsrelatie in de sfeer van samenwerking of inzet van specifieke deskundigheid van partners een rol bij speelt.

8.3.10. Leidinggeven

8.3.10.1. Stijl & kwaliteit

Leiding geven is een vorm van sturing. In de uitwerking van het theoretisch kader is aan dit aspect van sturing bewust geen aandacht besteed. Dit zou immers een (veel) te brede benadering van de onderzoeksvraag betekenen. Het thema leidinggeven kwam tijdens het empirisch onderzoeksdeel, in gesprekken met referenten en het bezoek aan de 'proeftuinteams', vanwege de samenhang met het sturingsvraagstuk nadrukkelijk naar voren. Om deze reden wordt het thema leidinggeven hier beknopt bij dit onderzoek betrokken.

Leiding geven moet zijn gebaseerd op energiek, inspirerend, delegerend, aansprekend, ruimtegevend en faciliterend leiderschapsgedrag.

Leidinggevend in het basisteam horen in staat te zijn om, de 'cultuur(om)slag' die het implementeren en borgen van het 'contextgedreven werken' in en voor het team en

de medewerkers betekent, vorm en inhoud te geven. Leidinggeven is sturend de gewenste cultuuromslag beïnvloeden. Dit betekent dat leidinggevend zelf, in woord en daad, voorbeeldgedrag moeten tonen door dit in hun optreden uit te stralen. Verwacht wordt ook dat de leidinggevend in de teams, faciliteiten en randvoorwaarden voor de noodzakelijke veranderingen realiseren.

Hun operationeel aansturende stijl van leidinggeven moet gebaseerd zijn op, georganiseerd vertrouwen, in plaats van verantwoording (IP, 2012:33).

Voor de Nationale politie als geheel en haar fundament het basisteam in het bijzonder, wordt dit in de empirie als een kritische succesfactor voor 'lokale verankering' genoemd.

De focus bij de inrichting en organisatie van het basisteam ligt tot nu toe op, een stevige vooral centrale sturing op de feitelijke realisatie van vooral de landelijke en regionale operationele beleidsprioriteiten. Soms gebeurt dit zelfs ad hoc als de actualiteit daar aanleiding toe geeft. Voorbeelden zijn, WOS - en HIC – feiten, drugsoverlast en onder andere mensenhandel en contraterrore. Voor de vereiste leidinggevende sturing op cultuurverandering is (nog) nauwelijks aandacht.

²¹⁶ Definition: 'Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work, are called street-level bureaucrats, Michael Lipsky, Street-level-Bureaucracy Dilemmas of the individual in Public Services (1980:3), Russell Sage Foundation New York, 1980.

8.3.10.2. Veranderen & ontwikkelen

Leidinggevendenden moeten er op letten, dat veranderingen niet te snel gaan en er voor zorgen, dat medewerkers het tempo kunnen bijhouden.

Leidinggevendenden zullen aandacht moeten hebben voor de snelheid waarmee veranderingen in het team zoals, de nieuwe organisatie en inrichting of de inbedding van het

proces van contextgedreven werken zich in team ontwikkelt. Van belang is steeds alert te zijn op wat dit proces met (individuele) medewerkers doet en voor hen betekent. Hierover als leiding regelmatig met medewerkers in gesprek te zijn, is hierbij van belang. Regelmatig als leiding hier ook onderling op reflecteren is hierbij noodzakelijk. Veranderen en ontwikkelen is, om lokaal op maat politiewerk te leveren, functioneel. Het verandertempo en de aandacht voor medewerkers om hun mee te laten groeien en ontwikkelen zijn aspecten die in de gaten gehouden moeten worden.

8.3.11. Gezag

8.3.11.1. Gezagssturing

Concrete en directe sturing door het lokale bevoegde gezag is essentieel voor de operationele werkuvoering.

De taak, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het lokale gezag, de burgemeester en Officier van Justitie over de politie, zijn in de nieuwe Politiewet niet

verandert. Beiden actief in de politiek- bestuurlijke en de maatschappelijke omgeving van het team, kunnen naast als gezagsautoriteit over de politie ook als *extern hiërarchische 'stakeholders'* worden beschouwd (van Sluis et al., 2006: 23). Van dit gezag wordt vanuit hun bestuurlijke en gezagsverantwoordelijkheid aansturing verwacht, met het lokaal geformuleerde en door de gemeenteraad vastgestelde integrale veiligheidsbeleid als leidraad. Het bevoegde gezag vestigt hiermee, vanuit haar wettelijk vastgelegde taken en bevoegdheden, een legitieme claim op het uit te voeren politiewerk en lokale veiligheidsbeleid. Burgemeester en OvJ kunnen op deze wijze ook directe invloed uitoefenen op het lokale operationele politiewerk (van Sluis et al., 2006: 23). Hier hoort bij, dat het lokale gezag nadrukkelijk ook concreet en aansluitend bij de (lokale) veiligheidsproblematiek, de *'wat – moet door de politie worden opgepakt? - vraag'*, hoort te beantwoorden, om zo beleidsmatig het lokale operationele politiewerk aan te sturen.

8.3.11.2. Sturingsinstrumenten

Gemeentelijk veiligheidsbeleid en een concreet uitvoerbaar integraal veiligheidsplan zijn belangrijk voor de sturing van de lokale operationele politie-inzet.

Regie bij de gemeente. Samenwerkend met partners, zoals het politieteam, uitvoering geven aan het gemeentelijk veiligheidsbeleid en integrale

veiligheidsplan, dat is waar het in het belang van de burgers voor wat de inspanningen van het bestuur betreft, in de gemeente om moet gaan. Gemeentelijk veiligheidsbeleid en het jaarlijkse integrale gemeentelijke veiligheidsplan kunnen als formeel middel / instrument van het bevoegde gezag worden beschouwd om, sturend de lokale veiligheidsdoeleinden te bereiken (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007:2,4). Deze plannen geven, meer of minder concreet, aan met welke reden(en) en op welke wijze de sturende en regievoerende partij, doorgaans de gemeente, haar omgeving wil beïnvloeden. Het realiseren van dit beleid en plannen vergt, duidelijke doelstellingen, beschikbaarheid van voldoende middelen, personele capaciteit, concreet omschreven taken en duidelijke communicatie (Bekkers,2007:96). Alleen dan is, in een bepaald tijdsperspectief, de realisatie van de lokale veiligheidsdoelstellingen, op basis ook van een uitvoerende bijdrage van het politiebaseteam, mogelijk.

De nadruk bij de, parallel aan de inrichting en organisatie van het basisteam georganiseerde operationele gezagssturing ligt voor een belangrijk deel bij de feitelijke realisatie van de door Minister vastgestelde landelijke veiligheidsprioriteiten en - doelstellingen. Deze landelijke thema's vormen een belangrijk aandeel in het regionale veiligheidsplan.

Duidelijk gearticuleerde en beleidsmatig geprioriteerde specifieke lokale veiligheidsvraagstukken, komen daarin tot dusver slechts beperkt voor. Het sturingsconcept vanuit het gezag als de Nationale politie op de uitvoering in de politieoperatie kan als, 'top – down' en overwegend klassiek worden getypeerd.

Het 'command and control' – concept is toepasselijk (van Sluis et al., 2006:33). Dit concept is bij uitstek hiërarchisch van aard. Het bevoegde gezag bepaalt de aard en omvang van het probleem en of daar iets aan gaat gebeuren. Het is aan de uitvoeringsorganisatie, in lokale openbare orde en veiligheidskwesties veelal het politiebasissteam, om hier vervolgens uitvoering aan te geven. Wie in deze relatie de 'bestuurder' (het gezag) en de 'bestuurde' (de politie) zijn, is duidelijk (van Sluis et al., 2006:33).

8.3.11.3. Strategische sturing

Strategisch organisatorisch sturen op het lokale functioneren van het basisteam is functioneel, als dit op afstand gebeurt.

Het past in de huidige overheidsvisie om zoveel mogelijk taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden te decentraliseren.²¹⁷ Dit is volledig tegengesteld aan wat bij de

inrichtingspraktijk van de Nationale politie zichtbaar wordt. In plaats van zelfsturend en zelforganiserend vermogen voor onderdelen, zoals een basisteam, lijkt het er op dat minder eigen ruimte zal gaan ontstaan, of deze op zijn minst onderhevig is aan interne discussies (Bekkers, 2007:99 & Korsten, 2011). Gelet op de lokale maatschappelijke context waarin het basisteam moet werken en de nagestreefde lokale aansluiting en verankering, lijkt de omgekeerde beweging, met een ruim mandaat voor het team en haar leiding noodzakelijk. In dit verband hoort dit sturende mandaat voor het team (de teamchef) naast de eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van het lokale politiewerk ook nadrukkelijk betrekking te hebben op de beheersbevoegdheid.

8.3.12. Verantwoorden

Verantwoorden door het team aan het lokale bevoegde gezag en door dit gezag aan de gemeenteraad, is fundamenteel voor de democratische en publieke controle.

Verantwoording afleggen op basis van verantwoordelijkheden die de politie of het lokale bevoegde gezag hebben, zal op twee manieren moeten plaatsvinden. Enerzijds door het aanspreken en laten verantwoorden van het basisteam voor de

uitvoering van het politiek / bestuurlijk opgedragen lokaal verrichte werk (Hoogerwerf, 1992). Anderzijds door het bevoegde gezag, bestuurlijk de burgemeester, voor de uitvoering van het lokaal gevoerde veiligheidsbeleid. Hier gaat het om de politieke en democratische verantwoording aan de gemeenteraad (Van den Donk, 1997). De praktijk is echter complexer. De uitvoering van lokaal veiligheidsbeleid kan vaak slechts met wederzijdse inbreng en afhankelijk van elkaars expertise, samen met partners worden gerealiseerd (Van Duivenboden et al., 2010:2). Het gaat om, vanuit een gezamenlijk probleemeigenaarschap en medeverantwoordelijk, vaak samen ook met veel meer partners, bij te dragen de aanpak en het oplossen van lokale veiligheidsvraagstukken (o.a. Castells, 1996 en Frissen, 1996). De verplichting om zich als gezag en politie hiervoor formeel te (moeten) verantwoorden, ondanks de betrokkenheid, invloed en bijdragen van anderen, blijft ongewijzigd in stand.

In de empirie wordt vastgesteld, dat aan de informele publieke (openbare)verantwoording door het basisteam of de teamchef in de publieke opinie door de omgeving en door belanghebbenden, grote waarde wordt gehecht (Bogers, 2005:3). Het persgesprek, de briefing of publicaties op publieke websites over de uitvoering en resultaten van lokaal politiewerk, kunnen zeer deugdelijke verantwoordingsomgevingen opleveren (Bovens, 2004:4-5). Verantwoording afleggen draagt bij aan de transparantie van en het vertrouwen in de politie. Het is de basis voor de beoordeling van het politieoptreden door burgers (Bovens, 2004:5).

Publieke formele en informele verantwoording als hier beschreven, vindt primair plaats vanwege democratische *controle*, om *machtsconcentraties tegen te gaan* en om *het leervermogen en de effectiviteit* van het openbaar bestuur te vergroten (Mulgan, 2003 in Bogers, 2004:12).

²¹⁷ Onder andere beschreven in: "Ruimte, regie, rekenschap", rapport van de gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, 17 maart 2008 en "Vertrouwen en verantwoorden" van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 4 juni 2008.

9. Ontwerpschets Robuust Basisteam

9.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de ontwerpschets voor het ‘*robuuste*’ politiebaseteam uitgewerkt. In deze schets worden de voor de *organisatie(-structuur)*, *inrichting en sturing* van een basisteam fundamenteel geachte *ontwerpcondities en bouwstenen*, zoals deze uit dit onderzoek naar voren komen, beschreven.

Uitgangspunt is, dat het basisteam het ‘*robuuste fundament*’ van de Nationale politie (NP) zal moeten (gaan) vormen. Het team dat in staat is, te doen wat lokaal door het gezag (Bestuur en OM), partners en burgers, maar ook vanuit de organisatie zelf, wordt verwacht en verlangd, namelijk; ‘*lokaal te verankeren*’.

De ontwerpcondities worden benoemd en kort omschreven. Bij ieder ‘conditie’ geldt dit ook voor de toepasselijke en meest belangrijke bouwstenen.²¹⁸

In een bijlage zijn de in dit hoofdstuk genoemde bouwstenen aan de hand van de belangrijkste, typerende randvoorwaarden, bedreigingen en / of kansen als een aanvullende ‘checklist’ geconcretiseerd.

De variabelen uit het onderzoeksontwerp (opgenomen in het Theoretisch Kader) zijn voor een belangrijk deel voor de opbouw van dit hoofdstuk als ‘kapstok’ gebruikt.

Na het geschetste ontwerp, de aangereikte ontwerpcondities en bouwstenen, vindt als tweede onderdeel binnen dit hoofdstuk, een korte reflectie plaats op de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen.

9.2. Ontwerpcondities / Bouwstenen

Organisatie: Het basisteam is een fundamenteel en functioneel onderdeel van de NP en primair verantwoordelijk voor de uitvoering, op lokale schaal, van gebiedsgebonden basispolitietaken, waarbij intensief wordt samengewerkt met andere onderdelen.

- *Een team dat zich in zijn organisatie kenmerkt door, duidelijke arbeidsverdeling en coördinatie.*
- *Een team dat als onderdeel van de Nationale politie, binnen de eenheid en het district, de opgedragen operationele gebiedsgebonden basispolitietaken uitvoert.*
- *Een team dat, met andere ondersteunende en specialistische, afdelingen / teams in district en de eenheid intensief samengewerkt ten behoeve van de uitvoering van de lokale politiezorg*

Centraal & decentraal: Gedecentraliseerde (beslissings-) bevoegdheid voor de teamchef en het team zijn noodzakelijk om snel te reageren op lokale omstandigheden.

- *Horizontaal en verticale gedecentraliseerde beslissingsbevoegdheid motiveert en stimuleert het kwalitatieve functioneren van leiding en medewerkers en is aanwezig in de uitvoering aan de basis.*
- *De teamchef moet zowel operationeel als beheersmatig over een bij zijn taak (verantwoordelijkheid) en functie(bevoegdheid) aansluitend mandaat beschikken.*

²¹⁸ Bij de zoektocht naar ontwerpcondities of - condities en de inzichten op dat gebied voor de organisatie, inrichting en sturing van een team is aansluiting gezocht bij de literatuur over specificaties van teams (onder andere van Kuipers en Van Amelsvoort, 1990 en Van Amelsvoort, P. en G. Scholtes). In de lijn van die redelijke eensgezinde door vele onderzoekers als relevant beschouwde ontwerpcondities (9) voor het functioneren van een team, zijn deze vertaald naar de uitkomsten van dit onderzoek hier toegepast. Opgemerkt wordt, dat in deze ontwerpschets 12 condities worden benoemd. De reden is dat dit onderzoek zich breder op de thema’s sturing en gezag richtte.

Autonomie: (Team-)autonomie is een belangrijke voorwaarde om bij te dragen aan het lokaal te leveren politiewerk.

- *Binnen de taakstelling en verantwoordelijkheden van team en de medewerkers zal er autonome of beleidsvrije bevoegdheid / ruimte moeten zijn, om zelfstandig maatwerk te leveren.*

Professionele ruimte: Individuele professionele ruimte, op basis van professionaliteit en maatwerk, versterkt het rendement van medewerkers en bevordert het teamresultaat.

- *Zicht op en gebruik van individuele professionele en private kwaliteiten en creativiteit van medewerkers, bevordert het niveau van hun individuele functioneren en dat van het team.*
- *Professionele ruimte hebben of krijgen, stelt beroepsprofessionaliteit als eis.*
- *Professionaliteit en een professionele beroepshouding zijn, als competentie, selectiecriteria voor (sleutel-) functies en belangrijke taakaccenten.*
- *Gefaciliteerde professionele ruimte is voorwaardelijk om, vanuit vakmanschap en passend bij de situatie, medewerkers hun werk goed te laten uitvoeren.*
- *Bij de werkinvulling door medewerkers is er, rekeninghoudend met regels en beleidsvrije ruimte, balans nodig tussen het geformaliseerde en het hun feitelijk toegestane gedrag.*

Capaciteit & schaalgrootte: (personele) capaciteit is een sleutelgegeven voor een robuust basisteam

- *Het team beschikt permanent over op het werkaanbod afgestemde personele capaciteit*
- *De personele bezetting moet stabiel zijn, waarbij de vereiste aanwezige expertise en continuïteit, in relatie tot de externe lokale omgeving belangrijk zijn.*
- *Teambinding (- behoud) stimuleren, door trots te zijn op uitvoerend basispolitiewerk. Dit betekent operationeel werk waarderen en aantrekkelijk maken en daarvoor randvoorwaarden en condities creëren.*
- *Ontwikkelen van een inzetvisie en -strategie om het capaciteitsrendement, binnen de formatie en functionele inzetmogelijkheden van alle medewerkers, (onder andere van ondersteunend personeel en ((politie-) studenten) zo optimaal mogelijk te benutten.*

Functionele kwaliteiten & specialisatie: betreft op het werk en de lokale omgeving afgestemde functioneel en kwalitatief toegeruste uitvoerende deskundigheid.

- *Formatie, functies en specifiek uitvoerende en ondersteunende deskundigheden (taakaccenten), zijn toegesneden op het lokale werkaanbod.*
- *Het team beschikt over een bij het werkaanbod aansluitend aantal, kwalitatief toegeruste, operationeel ondersteunende medewerkers. Hun werkzaamheden zijn afgestemd op de directe ondersteuning van de operationeel uitvoerende teamleden.*
- *De wijkagent is in zijn totale functioneren dé sleutelfunctionaris voor het lokale gebiedsbonden politiewerk. Hij wordt als zodanig gepositioneerd en gefaciliteerd.*
- *De breedte van het takenpakket stelt eisen aan het intern breder beleggen van deskundigheden en de aanwezigheid van basale specialistische kennis en vaardigheden (taakaccenten).*
- *Aanwezigheid en continuïteit van voldoende (specifieke) kennis en vaardigheden op alle taken binnen het brede takenpakket, is een nadrukkelijke vereiste.*

Organisatieomgeving: Betekent, alerte opvolging van meldingen, lokale aanwezigheid, beschikbaarheid, aanspreekbaarheid en zoveel mogelijk samenwerking met het lokale gezag, partners en burgers.

- *Fysieke (politie-) aanwezigheid / aanspreekbaarheid (met een bureau of steunpunt) in dorpen, wijken en buurten is, voor de relatie met het bestuur, burgers en partners en hun veiligheidsgevoel van groot belang.*
- *Deelname aan (informele) externe netwerken en het onderhouden van, ook directe, mediacontacten door de teamchef en de wijkagenten, zijn belangrijk voor de lokale verbinding.*
- *Bestuurlijke sensitiviteit van teamchef, andere leidinggevend en wijkagenten is een essentiële functiecompetentie om, met gevoel en respect voor bestuurlijk / politieke verhoudingen, lokaal te kunnen functioneren.*
- *Medewerkers zijn tijdens de operationele werkkuitvoering steeds effectief aanwezig, oefenen invloed uit en dragen bij aan rust, stabiliteit en structurele oplossingen voor (veiligheids-) problemen in de lokale gemeenschap.*
- *Actieve communicatie richting burgers over, de wijze waarop diensten en producten worden uitgevoerd, de behaalde resultaten en hoe burgers daaraan een bijdrage kunnen leveren of hebben geleverd, draagt bij aan het creëren van vertrouwen.*

Taak - & werkkuitvoering: Gerichtheid op het teambreed, informatie - gestuurd en contextgedreven werken en effectief oplossen van veiligheidsproblemen. Dit versterkt het vertrouwen en de acceptatie van burgers, partners en het bevoegd gezag in de politie

- *Taken en bevoegdheden zijn in het team daar georganiseerd en belegd, waar dit vanuit de toedeling van verantwoordelijkheden, gelet ook op de taakstelling, het meest doelgericht is.*
- *Protocollering en administratieve procedures leveren administratieve werklust op voor de operationele beschikbaarheid en inzetbaarheid. Efficiënte inrichting en organisatie van de interne administratieve werkprocessen, in het bijzonder voor uitvoerende medewerkers, kan dit verbeteren.*
- *Doelmatige en doelgerichte samenwerking met, overdracht aan en ondersteuning van specialisten zal, voor de aanpak van overstijgende overlast en complexe criminaliteit, een vanzelfsprekendheid moeten zijn;*
- *Het basisteam moet in staat zijn, op verschillende niveaus, zelfstandig aan diverse 'markten' en partijen, producten en diensten te leveren.*
- *Probleemgericht - contextgedreven werken, is uitgangspunt voor de organisatie en inrichting van de bedrijfsvoering van het team en de basis voor de operationele uitvoering en sturing van het lokale politiewerk.*
- *Contextgedreven werken vraagt om, naar elkaar luisteren, coachen, elkaar completeren / aanvullen, waar nodig corrigeren maar ook complimenteren, als een mooi resultaat is behaald. Dagelijks met elkaar in gesprek over politiewerk, dat voor de burger in zijn wijk / buurt belangrijk is.*
- *De (interne) politiecultuur zal duidelijker moeten (gaan) aansluiten bij wat aan bijdrage in de samenleving van de politie wordt gevraagd en verwacht.*
- *Gebiedsgebonden / contextgedreven werken, fundament van het toekomstig basispolitiewerk, verdient respect en waardering; leidinggevend en horen hierbij een 'voorbeeldfunctie' te vervullen.*
- *Nadrukkelijker medeverantwoordelijk bij burgers organiseren en hen laten participeren in de zorg voor veiligheid in de eigen woon en leefomgeving; creëert betrokkenheid, maar stelt ook als eis, wederkerigheid in deze relatie vanuit de politie.*
- *Met en monitoren van de lokale effectiviteit van de contextgedreven inspanningen, op basis van een of meer geschikte instrumenten, is een voorwaarde om te leren en verbeteren.*

Sturing: Organiseren van de gerichtheid op en uitvoering van concrete (in- en externe) operationele activiteiten en de (beheersmatige) organisatie en inrichting van de organisatie.

- *De in- en externe operationele en beleidsmatige sturing van het team moeten helder georganiseerd zijn, met duidelijke toedeling van bij de betreffende functie horende bevoegdheden en verantwoordelijkheden.*
- *Operationele sturing moet gaan over, gerichtheid op de uitvoering van concrete operationele activiteiten en de randvoorwaardelijke organisatie en de inrichting van de bedrijfsvoering.*
- *Uitvoerend politiewerk moet met de nadruk op, duidelijk prioriteren, werk verdelen, benoemen van te behalen resultaten en evaluerende toetsing, door operationeel leidinggevenden worden aangestuurd.*
- *Het nagestreefde effect van operationele sturing moet steeds zijn, dat het doel wordt bereikt of de gewenste invloed wordt verkregen.*
- *Met zelfsturende ruimte voor team en medewerkers kan op een bij de lokale vraag en verwachting aansluitende wijze, invulling worden gegeven aan het geambieerde contextgedreven dienstverleningsconcept.*

Leiding geven: door operationele participatie van leidinggevende(n). In deze rol moeten zij medewerkers faciliteren, ruimte te geven, te motiveren, enthousiasmeren en hun betrokkenheid en kwaliteiten te benutten. Duidelijkheid over de kaders betreffende de te realiseren resultaten en het monitoren van output zijn noodzakelijk.

- *Leidinggeven betekent toepassen van een participatieve, operationeel georiënteerde leiderschapsstijl.*
- *Leidinggeven is gebaseerd op energiek, inspirerend, delegerend, aansprekend, ruimtegevend en faciliterend leiderschapsgedrag.*
- *De leidinggevende is toegerust om te sturen op veranderen & ontwikkelen.*
- *De leidinggevende heeft er aandacht voor dat, veranderingen niet te snel gaan; hij zorgt voor een tempo dat medewerkers kunnen (blijven) volgen.*

Gezag: Formeel door het (lokale) bevoegde gezag en de (politie)leiding.

- *Lokale beleidsmatige operationele sturing door het gezag, (concreet en direct) is essentieel voor de operationele werkuitvoering door het team; het team draagt er aan bij dit te bevorderen.*
- *Strategisch organisatorisch sturen (zowel intern als vanuit het externe gezag) op het lokale functioneren van het basisteam is functioneel, mits dit op gepaste afstand gebeurt.*
- *Een goede functionele relatie met de burgemeester en OvJ, om hun de juiste prioriteiten te laten stellen en te ondersteunen bij de beleidsmatige operationele aansturing van het lokale politiewerk, is essentieel.*
- *Rol en positie van het lokale gezag, gemeentelijk veiligheidsbeleid en integraal veiligheidsplan zijn voor de prioritering, sturing, operationele inzet en uitvoering van lokaal politiewerk belangrijk.*

Verantwoorden: Op basis van toegekende verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het lokale operationele werk. Primair aan het bevoegde gezag. Daarnaast intern voor de realisatie van zowel operationele - als bedrijfsvoeringsdoelstellingen.

- *Verantwoording door de politie (het basisteam) aan het lokale bevoegde gezag en door dit gezag aan de (gemeente)raad, is fundamenteel voor de democratische en publieke controle.*
- *Extern verantwoord door de politie (het basisteam) betekent ook transparant informeren, consulteren en betrekken van de lokale politiek en de gemeenschap.*
- *De kwaliteit van de door de politie afgelegde verantwoording zal aandacht moeten krijgen.*

9.3. Antwoorden Onderzoeksvragen

Hierna volgen de antwoorden op de voor dit onderzoek geformuleerde onderzoeksvragen. Achtereenvolgens komen de deelvragen en als laatste de centrale onderzoeksvraag aan de orde.

De deelvragen:

1. *Wat wordt verstaan onder 'robuuste' basisteams en hoe wordt binnen de Nationale politie daar vorm aan gegeven?*

Eenzijds wordt in dit afstudeeronderzoek uitvoerig beschreven, wat volgens de landelijke plannen voor de Nationale politie, met een doorvertaling naar de politie-eenheid ZWB, onder een robuust basisteam wordt verstaan. Het gaat hierbij om het ontwerp, de inrichting en de wijze waarop een basisteam gerealiseerd zou moeten worden. Dit is vastgelegd in hoofdstuk 6. Anderzijds, wordt er aandacht besteed aan de beelden, verwachtingen en wensen die er ten aanzien van de organisatie(structuur), inrichting en sturing van het robuuste basisteam bestaan. Dit is vastgelegd in het empirische deel (hoofdstuk 7) van dit onderzoek. Daar wordt als eerste stilgestaan bij de rol en verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag en hoe de lokale gezagssturing hoort plaats te vinden. Daarna is de wijze waarop het robuuste basisteam zoals dit in de eenheid ZWB vorm moet gaan krijgen concreter uitgewerkt. Dit hoofdstuk geeft vervolgens, vanuit het perspectief van een aantal geïnterviewde referenten, zicht op de organisatie, inrichting en (gezags)sturing van het basisteam. Met de resultaten van een (beperkt) gehouden veldonderzoek sluit dit hoofdstuk en de verkenning naar de vormgeving van het 'robuuste' basisteam af. Hierbij zijn de eerste ervaringen met de 'nieuwe' organisatie en werkwijze in twee 'proeftuin' - basisteams 'opgehaald'. Met al dit verricht onderzoek wordt zowel inhoud gegeven aan de duiding van het 'robuuste' basisteam, als aan de wijze waarop daar binnen de Nationale politie vorm aan wordt gegeven.

2. *Wat leert de bestuurskundige theorie over hoe een 'in de kern' gecentraliseerde organisatie, zo kan worden georganiseerd, ingericht en (aan)gestuurd dat deze, op termijn, lokaal kan 'verankeren'?*

Het theoretisch kader (hoofdstuk 5) geeft, vanuit de organisatietheorie, gebaseerd op Mintzberg,²¹⁹ inzicht in de organisatie(structuur) en inrichting van de onderzochte organisatie(vorm). De basisconfiguraties van een divisiestructuur en een professionele bureaucratie, in een hybride samenstelling, zijn hierbij in belangrijke mate richtinggevend. Als essentiële ontwerpvariabelen komen onder andere naar voren, *professionaliteit en professionele ruimte, autonomie, centralisatie / decentralisatie schaalgrootte van de teamorganisatie, indeling naar functies en / of specialisatie, de organisatieomgeving en ('machts -')verhoudingen*. Als onderdeel van het antwoord op de vraagstelling is vervolgens de wijze waarop een dergelijke teamorganisatie moet worden aangestuurd, uitgewerkt. Het gaat hierbij onder andere om, *vorm(en), fasen en kenmerken van sturing, de mogelijk toe te passen sturingsinstrumenten en welke zogenoemde 'stakeholders' een rol (kunnen) spelen*. Tot slot is stilgestaan bij de met sturing samenhangende *controle*. In het bijzonder zijn de thema's *verantwoordelijkheid* en *verantwoording* (afleggen) belicht. Doel hiervan was, zicht te krijgen op hoe een dergelijke organisatie(vorm) vanuit de theorie / literatuur in staat is, het meest effectief en passend in de lokale omgeving van een gemeente, dorp, wijk of buurt te verankeren.

3. *Wat betekent lokale verankering van de (Nationale) politie en welke consequenties heeft dit voor de organisatie, inrichting en (aan)sturing van het basispolitieteam in praktijk?*

In de economische / bedrijfskundige literatuur zijn antwoorden gevonden op de betekenis van en relevante variabelen voor lokale verankering van een organisatie. Cruciaal zijn de thema's, *lokale ruimtelijke geografische inbedding en nabijheid van klanten of afnemers*. Bij de organisatie (het politieteam) en haar taak / werk betrokken andere partijen moeten, door het leveren van een gezamenlijk bijdrage aan lokale veiligheid, een *gemeenschappelijk belang nastreven*. Cognitieve, organisatorische, sociale en institutionele componenten zijn andere voor het aangaan van relaties in het kader van lokale verankering belangrijke factoren. Opvallend is dat twee invalshoeken, te weten, *honkvastheid en participatie in de lokale maatschappelijke omgeving*, hierbij terugkomen.

²¹⁹ en zijn gezaghebbende theorieën in zijn boek 'Organisatiestructuren' 3^{de} druk van juni 2008, een vertaling van zijn wereldwijde bestseller 'Structures in fives, designing effective organizations' uit 1992.

Bij honkvastheid gaat het om, de relatie met de geografische schaal waarop activiteiten worden ontplooid. Bij participatie in de lokale omgeving gaat het om, contacten met onder andere leveranciers en klanten, kenniscontacten en het onderhouden en in standhouden van lokale relaties. Met betrekking tot de lokale verankering van het robuuste politiebasteam en de relatie met de verantwoordelijkheden van het lokale bevoegde gezag, is een aantal beelden, ideeën en verwachtingen aan de hand van empirisch onderzoek verzameld. Met een aantal representatieve vertegenwoordigers uit de politiek, het lokale bestuur (burgemeesters), het Openbaar Ministerie, de wetenschap en met politiechefs zijn semigestructureerde interviews gehouden. Hun opvattingen over kansen, voorwaarden, mogelijkheden en bedreigingen betreffende lokale verankering van de (Nationale) politie in relatie tot de organisatie, inrichting en sturing van een basisteam, zijn tijdens deze gesprekken verzameld. De referenten gaven, ieder vanuit hun persoonlijke kennis van, ervaringen en verwachtingen hun mening en visie. Eerste ervaringen zijn ook verzameld bij een burgemeester en leidinggevenden en medewerkers in een tweetal 'proeftuin' basisteams. Dit laatste vond plaats, tijdens twee als veldonderzoek uitgevoerde werkbezoeken aan de basisteams Roermond en Hoeksche Waard in de regionale politie-eenheden Limburg en Rotterdam. Al deze beelden, verwachtingen en opvatting, zijn grotendeels 'ex ante' verzameld, omdat voor een belangrijk deel de feitelijke organisatorische vormgeving van het 'robuuste basisteam' binnen de Nederlandse politie nog nadrukkelijk gaande is. Mogelijk te verwachten consequenties voor de organisatie, inrichting en (aan)sturing voor het basisteam team in de praktijk zijn, op basis van het vorenstaande empirische onderzoek verzameld. Aan de betekenis hiervan voor de geambieerde lokale verankering van de politie is aan het begin van hoofdstuk 8 in de onderzoeksanalyse aandacht besteed

4. *Welk oordeel valt te geven bij een confrontatie van de bestuurskundige theorie met de plannen en feitelijke ontwikkelingen in de praktijk van de Nationale politie over, de realisatie van het 'robuuste' basisteam op lokaal niveau?*

Hier en nu een oordeel geven over de realisatie van het 'robuuste' basisteam zou op basis van dit 'ex ante' onderzoek, te voorbarig zijn. Druk wordt gewerkt aan de inrichting en vormgeving van de teams. Wat gezegd kan worden is, dat vanuit de plannen voor deze teams, tijdens de uitwerking in de huidige realisatiefase, veel initiatieven worden genomen, die aansluiten bij een aantal ontwerpcondities en bouwstenen, zoals deze uit dit onderzoek naar voren komen. Dit geldt voor zowel condities op het gebied van de organisatie (structuur), de inrichting als de wijze waarop deze teams (aan) gestuurd moeten gaan worden. Tot nu toe wordt, veelal op een pragmatische wijze, aan deze uitwerking gewerkt waarbij, wetenschappelijke / bestuurskundige theorieën, in ieder geval voor het oog minder zichtbaar zijn. Afgewacht moeten worden, hoe de feitelijke werking van al deze zaken de komende jaren tijdens het functioneren van het basisteam in de praktijk zijn uitwerking zal krijgen.

Vele organisatie en inrichtingsthema's in het basisteam moeten inhoudelijk nog vorm krijgen. Hierdoor blijft het vooreerst onduidelijk of, nu bij de uitwerking en straks bij de feitelijke praktische toepassing, aan de in dit onderzoek benoemde ontwerpcondities en bouwstenen, het prioritaire belang wordt toegekend, zoals dit wordt aanbevolen?

Hierbij kan onder andere worden gedacht aan; *de autonomie van het team en het mandaat van de teamchef, de vereiste houding en professionaliteit als selectiecriteria bij het bekleden van functies en taakaccenten, de individuele professionele ruimte voor medewerkers.*

Verder zijn er ook ontwerpcondities en bouwstenen die om een 'lange adem' vragen.

Bedoeld wordt het fundament voor de werkwijze van het basisteam, het *probleemgerichte – contextgedreven werken.*

Het gaat om deze werkwijze in houding en uitvoerend gedrag in het team laten beklijven. Dit geldt voor de noodzakelijke veranderingen in de tot dusver sterk *intern gerichte (politie)organisatiecultuur.* Het investeren in het creëren van vertrouwen en bouwen aan relaties met het bestuur, de lokale politiek, partners en bij burgers in hun dorp, wijk of buurt, zal om inspanningen van alle teamleden vragen.

Over het resultaat en de kwaliteit van al deze inspanningen en of dit leidt tot verbinding en lokale verankering, zal eerst op termijn iets gezegd kunnen worden.

5. *Met welk thema's, ingegeven vanuit de wetenschappelijke theorie en de opbrengst vanuit de empirie van dit onderzoek zal, gelet op de centrale onderzoeksvraag, bij de organisatie, inrichting en sturing van het 'robuuste' basisteam in ieder geval rekening gehouden moeten worden?*

De eerder in dit hoofdstuk beschreven ontwerpcondities en bouwstenen vormen samen het organisatieontwerp voor het robuust basisteam. Met alle in het organisatieontwerp (hoofdstuk 9.2) genoemde condities en bouwstenen zal, bij de realisatie van het robuuste basisteam, rekening gehouden moeten worden.

Accenten liggen in ieder geval bij, het zorgen voor continuïteit aan feitelijke beschikbare personele capaciteit en functionele en specialistische kwaliteiten van medewerkers. Deze moeten zijn afgestemd op en ingericht zijn om, het lokaal basispolitiewerk uit te voeren. Dit kan ook gezegd worden van de aanwezigheid en het passende aantal operationeel ondersteunende medewerkers.

Het investeren in kwaliteiten en deskundigheden die aansluiten bij het werkaanbod en daarmee het behoud van kennis en ervaring is eveneens van belang. In de verbinding met de lokale situatie, zullen voor het team ook een aantal essentiële randvoorwaarden gerealiseerd moeten zijn.

Zaken als autonomie, mandaat en beslissingsbevoegdheid van de teamchef en professionele ruimte voor individuele medewerkers, moeten concreet georganiseerd zijn.

Voor het functioneren van het team zal het ook essentieel zijn dat, het probleemgericht contextgedreven operationele werk, als werkmethode, mogelijk als werkcultuur, wordt ingebed en geborgd. De focus op het operationeel politiewerk moet, vanuit deze werkwijze, steeds gericht zijn op het belang van de burger in zijn lokale woon- en leefomgeving. Thema's hierbij zijn, fysieke nabijheid, snelle reactiesnelheid en aanwezigheid, aanspreekbaarheid en directe oplossingsgerichte werkaanpak. Het gaat ook om de intensieve samenwerking met bestuur / politiek, partners en burgers. Dit geldt verder voor een meer open (politie)cultuur die, focust op transparantie en het gevraagd en ongevraagd formeel en informeel bereid zijn zich publiek te verantwoorden.

Optimalisering en aandacht voor samenwerking ook binnen de organisatie door duidelijke afspraken en overdracht van teamoverstijgende zaken, is een ander aspect waarvoor aandacht zal moeten zijn. Operationele aansturing door leidinggevenden op basis participatie, met de nadruk op prioriteiten stellen, werk verdelen, resultaten benoemen en evaluerende resultaten toetsen is een ander thema. Dat kan ook gezegd worden van het door de teamchef, overige leidinggevenden en wijkagenten, ondersteunen van het (lokale) bevoegde gezag om duidelijke keuzes te maken en prioriteiten te stellen ten aanzien van het uit te voeren werk. Tot slot zal zeker ook, zowel de interne als externe en formele en informele, verantwoordingsverplichting aandacht moeten krijgen.

Kortom het gaat om een breed scala van thema's, mede ook vanwege hun vaak onderlinge samenhang, waarmee bij de verdere organisatie, inrichting een aansturing van het basisteam rekening gehouden zal moeten worden.

De Centrale Onderzoeksvraag:

“Hoe kan een ‘robuust’ politiebasissteam zo worden georganiseerd, ingericht en (aan)gestuurd, dat recht wordt gedaan aan de, bij de ontwikkeling van Nationale politie nagestreefde lokale verankering?”

De teksten betreffende de ontwerpcondities en bouwstenen en de antwoorden op de deelvragen, zoals deze hiervoor in dit hoofdstuk zijn beschreven, geven een uitgebreid antwoord op deze centrale onderzoeksvraagstelling. Uiteindelijk gaat het om, het als team en individuele medewerker, *creëren en bouwen aan de relatie en het vertrouwen dat het bestuur, de (lokale) politiek, burgers, partners en de (hogere) politieleiding in hen stellen. Waar deze band al goed is, moet deze worden bestendig.*

Hier hoort in alles wat het team en iedere individuele medewerker doet of laat nadrukkelijk bij, *“het besef, dat het belang van orde, rust en veiligheid voor de burger in zijn woon en leefomgeving steeds centraal moet staan. Alleen dan zal de politie er uiteindelijk in kunnen slagen lokaal te verankeren.”*

Succes en vertrouwen zijn geen bestendig en / of duurzaam bezit.

Daarvoor zullen team en individuele medewerker steeds hun uiterste best moeten blijven doen. Dan alleen zal voor het 'robuuste' basisteam sprake kunnen zijn van verbinden en verankeren in de lokale omgeving.

Succes en vertrouwen komen te voet, maar gaan te paard!

10. Onderzoeksreflectie

Gebruikelijk aan het eind van een wetenschappelijk onderzoek is, dat de onderzoeker terugkijkt naar wat het onderzoek hem heeft opgeleverd, hoe het proces gelopen is en wat hij hiervan heeft geleerd. Hij kan zich de vraag stellen, waar het wellicht beter had gekund, of waar misschien toch ook nog onvolkomenheden voorkomen. Hij geeft daarmee aan zich bewust te zijn van het feit, dat ieder onderzoek zijn beperkingen kent. Hij kan immers als geen ander de wetenschap een dienst bewijzen door, gerelateerd aan zijn onderzoeksgebied, thema's aan te reiken die de moeite waard zijn om in toekomstig onderzoek op te focussen!

Met het aangereikte organisatieontwerp uitgewerkt in ontwerpcondities en bouwstenen is een antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Daarmee zijn voor de organisatie, inrichting en sturing van het robuuste politiebisteam, tegelijkertijd een aantal aanbevelingen gedaan.

Op deze onderzoeksresultaten volgt hierna een korte reflectie. Tot slot wordt er aandacht besteed aan andere onderzoeksrichtingen die, bij mogelijk toekomstig onderzoek, nog andere inzichten kunnen opleveren over lokale verankering van een 'robuust' politiebisteam.

Onderzoeksresultaten

Dit onderzoek is in de inrichtings- / realisatie - ofwel 'ex-ante' - fase van de vorming van de Nationale politie verricht. Dit heeft, zoals in de onderzoeksbenadering is aangegeven, een aantal consequenties. Allereerst moet in dit tijdsgewricht nog de verdere vertaalslag van 'theoretische tekentafel' naar concrete inrichting en realisatie van deze nieuwe organisatie worden gemaakt. Een lopend proces, dat nog geruime tijd zal duren. Van ervaringen met de werking van het 'nieuwe' basisteamconcept in de praktijk is, buiten eerst ervaringen in de zogenoemde 'proeftuinen,' dan ook nog geen sprake. Daarnaast is er de invloed, onrust en onzekerheid van het LFNP- traject en de traag verlopende personele reorganisatie.²²⁰ Ontwikkelingen die vooral het ondersteund personeel en leidinggevenden binnen de politieorganisatie raken.

Extern geldt deze onrust ook voor het lokale bevoegde gezag. Dit moet zich heroriënteren op de feitelijke invulling aan haar gezagsverantwoordelijkheid. Zij zullen, werkende weg, vorm en inhoud moeten gaan geven aan hun nieuwe rol en verantwoordelijkheid over die politie.

Kortom een (politie) organisatie die landelijk in een reorganisatietraject verkeert, die zijn gelijke niet kent. Dit alles zal zeker invloed hebben gehad op de reflecties van (een aantal) uit diverse disciplines afkomstige referenten tijdens de interviews. Deze gesprekken zijn in een tijdsbestek van circa vier maanden gehouden. Dit levert als beperking op, dat er eigenlijk een foto, een momentopname, van de situatie op dat moment, in het proces is gemaakt. Hierdoor is het voorstelbaar dat door referenten, soms aannames, verwachtingen en mogelijk persoonlijk gewenste ontwikkelingen zijn uitgesproken. Een rechtvaardiging alleen al, dit onderzoek op enig moment te herhalen.

Van invloed op de onderzoeksresultaten is zeker ook geweest, de inperking van de geraadpleegde referentengroepen. Vanwege deze afbakening zijn andere, representatieve groepen, als burgers, partners en andere sleutelfiguren, in het bijzonder vanuit de lokale omgeving, niet betrokken geweest.

Hoewel geprobeerd is, onderzoeker werkt bij de Nationale politie, om zo zuiver mogelijk en op wetenschappelijke afstand te opereren, is het onvermijdelijk dat intensieve persoonlijke betrokkenheid ontstaat. Onderzoeker heeft zijn werk alleen uitgevoerd, waardoor de kans op te grote verwevenheid met het onderzoeksgebied, door een mogelijke interpretatieve benadering, kan zijn ontstaan. Hij is immers instrument in zijn eigen onderzoeksproces. Het risico op (enige) vertroebeling of (te) eenzijdige, wellicht verkokerende, interpretaties van de gepresenteerde onderzoeksbevindingen kunnen dus niet volledig worden uitgesloten.

Hoewel er vanuit deze alertheid en bewustheid is gewerkt, kan dit worden voorkomen door, dit of aanvullend onderzoek in de toekomst door meerdere onderzoekers, ook afkomstig van buiten de politieorganisatie te laten verrichten. Dit biedt wellicht ook betere mogelijkheden om, vanuit meerdere invalshoeken en achtergronden naar de verschillen en discussiepunten bij de beantwoording van de onderzoeksvraag te kijken. Er lijkt voor dergelijk (extern) wetenschappelijk onderzoek als gevolg van onder andere, interne culturele aspecten, procesgerelateerde redenen en de aanwezige wetenschappelijke distantie, binnen de huidige politieorganisatie echter weinig ruimte.²²¹

²²⁰ LFNP = Landelijke Functiegebouw Nationale politie, november 2011, (overeenkomst werkgever met werknemers) Argumenten voor een dergelijk model zijn: 1. hetzelfde werk op dezelfde wijze te beschrijven; 2. hetzelfde werk op dezelfde wijze waarderen; 3. wens te komen tot één politie en politiewerk te beschrijven in LFNP - functiebeschrijvingen. Bron: <http://www.acp.nl/lfnp>, geraadpleegd 16 augustus 2014.

²²¹ 'De staat van de politiewetenschap', Cachet, A. & Hogendoorn, M. Rondetafel gesprek met Cees Sprenger, Jan Terpstra en Pieter Tops met schriftelijke bijdrage van Sofie de Kimpe en Bob Hoogenboom, het Tijdschrift voor de Politie, jaargang 76 nr. 10 / 2014, pag. 6 – 12. Reed Business Media, Amsterdam.

Aanvullend onderzoek

In ieder geval lijkt het interessant, gezien het 'ex ante - karakter' van dit onderzoek, over bijvoorbeeld drie tot vijf jaar dit te herhalen. Het is zeker de moeite waard om, zowel vanuit de (inrichtings- en realisatie) plannen als vanuit dit ontwerp, de ontwikkelingen rondom de organisatie, inrichting en sturing van het basisteam, in relatie tot haar lokale verankering, te monitoren.

Hiermee kan dan goed in beeld worden gebracht, wat er de inrichtings – en realisatieplannen voor het 'robuuste' basisteam en van de hier genoemde ontwerpcondities en bouwstenen in de praktijk terecht is gekomen. Interessant is het zeker ook te onderzoeken, of de 'rode draad' van de onderzoeksbevindingen, het paradoxale spanningsveld 'centraal' versus 'lokaal' dan een doelmatige en doeltreffende balans voor de alledaagse werkkuitvoering van het basisteam heeft opgeleverd?

De opbrengst van dit onderzoek is in ieder geval, voor zover dat al niet was vastgesteld, dat zeker ook de interne organisatiecultuur binnen de politie nadrukkelijk zal moeten veranderen.

Een noodzakelijke ontwikkeling zoals hier blijkt, wil er in het 'nieuwe' basisteam succesvol probleemoplossend en contextgedreven gewerkt kunnen gaan worden. In dit onderzoek kon dit thema helaas slechts relatief kort worden aangetipt. Alleen al vanwege de relevantie voor de ontwikkelingen rondom de basispolitiezorg van de toekomst, is het 'politiecultuur- thema' een onderwerp dat zich leent voor verder onderzoek. Denkbaar is dat het uiteindelijk zelfs als kritische succesfactor voor het slagen van de lokale verankering van de Nationale politie als geheel en de basisteams in het bijzonder, moet worden beschouwd. De karaktertrekken van de dan heersende cultuur, zullen immers zeker ook van invloed zijn op de positie, rol en verbondenheid met de burger op het lokale niveau van dorpen, wijken en buurten.

Een zeker zo interessant onderzoeksthema is de feitelijke rol en inbreng van het lokale bevoegde gezag en de gemeenteraad. De taak en rol van het gezag worden in dit onderzoek enkele keren genoemd, maar inhoudelijke uitdieping, het hoort hier niet tot de kern van de onderzoeksvraag, vindt niet plaats. Het lokale gezag speelt echter wel, een centrale rol bij de uiteindelijke aard en mate van lokale verankering, van de politie. Daarnaast belicht dit onderzoek bijvoorbeeld ook niet, de reden(en) waarom gemeenteraden, in algemene zin en tot dusver eigenlijk slechts beperkt, op de beleidsmatige uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid sturen. Van een stevige inhoudelijke verantwoording door de burgemeester aan diezelfde raad voor het uitgevoerde veiligheidsbeleid, specifiek voor wat betreft de geleverde bijdrage van de politie, is eigenlijk ook nog nauwelijks sprake.

Een ander met de gezagsbevoegdheid en – verantwoordelijkheid samenhangend onderwerp dat hier niet kon worden uitgediept is, het mechanisme dat het, al dan niet feitelijk operationeel beleidsmatig sturen van de politie door de burgemeester / OvJ beïnvloedt. Ook het gedrag of de achterliggende beweegredenen zijn hier zeker onderzoekswaardig. Regelmatig blijkt, dat nauwelijks sprake is van onafhankelijke gezagssturing. De sturende inbreng van de politie bepaalt nog regelmatig de 'marsroute'.

Zeker interessant is het ook, de 'actieradius' van dit onderzoek uit te breiden en de ontwikkelingen omtrent de organisatie, inrichting en sturing van het basisteam gespreid over het hele land te bestuderen. Deze kunnen er namelijk toe bijdragen dat het organisatieontwerp zoals het in dit onderzoek is gepresenteerd, wordt bevestigd dan wel gefalsificeerd. Alleszins de moeite waard lijkt het ook, het functioneren van basisteams van allerlei 'soorten en maten' en opererend in diverse geografische omgevingen over het hele land, in vergelijkende zin te bestuderen. Dit alles kan waardevolle aanvullende (nieuwe) inzichten opleveren die, bij de realisatie van het zich de komende jaren ontwikkelende basisteam, een voordelige uitwerking kunnen hebben. Een dergelijke benadering maakt het op dat moment ook beter mogelijk, meer algemeen geldende conclusies te trekken en passende(re) verbetervoorstellen te doen.

Hoewel er beslist meer interessante onderzoeksinvallshoeken genoemd kunnen worden, wordt deze reflectie afgesloten, met het benoemen van een binnen het publieke domein zeer actueel onderzoeksthema. In deze tijd van grote, economische en financiële (her)overwegingen in het publieke domein, is een tendens zichtbaar waarbij, de landelijke overheid sterk inzet op decentralisatie naar, met name gemeentelijke overheden. Denk aan sociale voorzieningen, zorg en jeugd. Voor de politie is juist, met de ontwikkeling naar Nationale politie de omgekeerde beweging, naar centralisatie gemaakt. Boeiend is het zeker ook te onderzoeken, welke beweging het meest succesvol zal blijken te zijn. Hiervan kan zo wordt ingeschat, zowel voor toekomstig overheidsbeleid als de Nationale politie, veel van worden geleerd.

Dank

Op de eerste plaats wil ik iedereen die tijdens deze periode van mijn afstudeeronderzoek op enigerlei wijze zijn of haar belangstelling heeft getoond hartelijk bedanken. Dit was voor mij op vele momenten een extra stimulerend steuntje in de rug op weg naar dit eindresultaat.

Ik wil hier nadrukkelijk alle referenten noemen, waarvan ik een interview mocht afnemen. Dat zij, in hun volle agenda's, tijd voor me hebben willen vrijmaken, om hun kennis, inzichten en soms ook emoties over dit onderwerp met mij te delen, waardeer ik zeer. Datzelfde geldt voor de teamleidingen en medewerkers van de politiebasteams Hoeksche Waard en Roermond, die spontaan hun medewerking verleenden, door me een 'kijkje in hun keuken' te gunnen. Gastvrij ontvangen, kreeg ik volledige medewerking om de (eerste) ervaringen met het werken in de nieuwe opzet van hun nieuwe 'robuuste' basisteam te inventariseren.

Dit onderzoek was zeker niet tot stand kunnen komen zonder de medewerking en faciliteiten van mijn werkgever en opdrachtgever de politie Midden en West Brabant, tegenwoordig Eenheid Zeeland – West - Brabant en haar politiechef Hans Vissers. In dit verband ben ik bijzondere dank verschuldigd aan Paul Martens, tot voor kort mijn districtschef in het politiedistrict de Baronie. Zonder zijn ruimhartige medewerking en het in mij gestelde vertrouwen, zou het volgen van deze studie niet mogelijk zijn geweest.

Dit eindproduct had er niet gelegen zonder de begeleiding van Dr. Lex. Cachet. De manier waarop hij mij coachte, prikkelde, tegensprak, stimuleerde, inspireerde, uitdaagde en op menig moeilijk moment, door rust en vertrouwen uit te spreken steunde, waren van onschatbare waarde. Verder wil ik Mr. Dr. Jacko van Ast, 2^{de} lezer in dit onderzoek, bedanken. Hij zette mij door zijn positief kritische commentaar aan, dit onderzoeksverslag naar een hoger kwaliteitsniveau te brengen.

Wie hier zeker niet onvermeld mag blijven, is mijn dochter Veerle. Zij heeft, vanuit haar wetenschappelijke achtergrond, dit onderzoeksrapport van kritische taalkundige noten voorzien, waardoor het, in de 'finale' compositiefase, op vele plaatsen niet bleef steken in politie vakjargon. Gelet op de omvang van deze klus, geen sinecure, daarom lieve meid, heel veel dank.

De afgelopen drie en een half jaar hebben veel van mijn gezin en mezelf gevraagd. Ik beseft, dat ik het hun lang niet altijd eenvoudig maakte, door regelmatig mijn voorkeur aan de studieboeken te geven. Colleges, toetsen of het schrijven aan een werkstuk, gingen vaak voor. Hoewel ik die ruimte kreeg merkte ik, dat jullie dat lang niet altijd fijn vonden. Plezieriger en gezelliger is het toch immers, om iets als gezin te ondernemen. Deze momenten waren er wel, maar schaars. Hierdoor ontstond er, meer dan eens, bij mij een ongemakkelijk en dubbel gevoel. Ik beloof vanaf nu beterschap.

Mijn echtgenote, Jolanda, wil ik hier in het bijzonder noemen. Jij moet het meest de (sociale) beperkingen, misschien wel ontberingen, van mijn studie hebben ervaren. Jouw begrip, gegeven ruimte, inlevingsvermogen en motiverende steun, al had je meer dan eens zoiets van, 'alweer die studie', waren voor mijn van onschatbare waarde. Zonder jou zou, wat nu is bereikt, beslist niet mogelijk zijn geweest.

U allen geldt mijn oprechte dank!

Wil

Bijlagen

Behorend bij:

Afstudeeronderzoek

'Centraal georganiseerd - Lokaal verankerd'

over de organisatie, inrichting en sturing van het robuuste politiebasissteam

Door

- Wil Nuij -

Erasmus universiteit Rotterdam
studentnummer 363557

Etten – Leur, maart 2015

Overzicht Bijlagen

	Blz.
1. Afkortingen	154.
2. Begrippen	156.
3. Historische Context	162.
4. Referenten	169.
5. Interviews	171.
6. 'Proeftuinen'	173.
7. Checklist Ontwerpcondities & Bouwstenen	175.
8. Literatuuroverzicht	189.
Achtergrond onderzoeker	203.

Bijlage 1.

Afkortingen

1% MC	=	nu: OMG = Outlaw Motor Gangs
24/7	=	24 uur per dag, zeven dagen per week
3D/2D	=	Driedimensionaal/Tweedimensionaal
AD	=	Algemeen Dagblad (landelijk dagblad)
AMvB	=	Algemene Maatregel van Bestuur
ATW	=	Arbeidstijdenwet
BOA	=	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BOSZ	=	Betere Opsporing door Sturing op Zaken
BVCM	=	Basis Voorziening Capaciteit Management
BVH	=	Basis Voorziening Handhaving
BZK	=	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
C2000	=	Verbindingssysteem Nederlandse nood en hulpdiensten
CAO	=	Collectieve arbeidsovereenkomst
DIK	=	Districtelijk Informatie Knooppunt
DRIO	=	Districtelijke Informatieorganisatie
DROC	=	Dienst regionaal operationeel centrum (voorheen GMK)
DSC	=	Districtelijk service centrum
FLEX – team	=	Flexibel inzetbare groep politiemensen
Fte	=	Fulltime equivalenten (hier: volledige formatiefunctie)
Gebieds –OvJ	=	Officier van Justitie, primair OM contact voor district / team
GGP	=	Gebiedsgebonden politie(zorg)
GGZ	=	Geestelijke Gezondheidszorg
GMK	=	Gemeenschappelijke Meldkamer
HALT	=	Het Alternatief: (straf) afdoening in jeugdzaken
HIC	=	High Impact Crime
Hoofd OVJ	=	Hoofdofficier van Justitie
IBT	=	Integrale Beroepsvaardigheid Training
ICT	=	Informatie Communicatie Technologie
IGP	=	Informatie Gestuurde Politie
IP	=	Inrichtingsplan Nationale politie
IPZWB	=	Inrichtingsplan Politie Zeeland – West Brabant
IV	=	Informatievoorziening
KMAR	=	Koninklijke Marechaussee
KNP	=	Kwartiermaker(s) Nationale Politie
KLPD	=	Korps Landelijke Politiediensten
KNP	=	Kwartiermaker Nationale Politie
LFNP	=	Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie
LSS	=	Landelijk Sociaal Statuut
ME	=	Mobiele Eenheid
Minister	=	Minister van Veiligheid en Justitie
MT	=	Management Team
MWB	=	Midden en West Brabant (politieregio)
NP	=	Nationale politie
OM	=	Openbaar Ministerie
ONP	=	Ontwerpplan Nationale politie
OvJ	=	Officier van Justitie
OvD - P	=	Officier van Dienst - politie

Vervolg: Afkortingen

PA	=	Politieacademie
PAC	=	Plaatsingsadviescommissie
PDC	=	Politie Diensten Centrum
PG	=	Procureur Generaal
PIV	=	Politie in Verandering
POS	=	Projectgroep Organisatiestructuren
PSC	=	Politie Service Centrum
PIOFAH – taken	=	Personele, Informatie, Organisatie Financiële, Automatisering en taken op het gebied van Huisvesting
RBT	=	Robuust basisteam
RIO	=	Regionale informatie afdeling
RSC	=	Regionaal Service Centrum
ROC	=	Regionaal Operationeel Centrum
RTGP	=	Regeling Toetsing Geweldbeheersing Politie
RTIC	=	Real Time Intelligence Center
SCC	=	Selectie en Coördinatiecentrum
SEP	=	Stuurgroep evaluatie politieorganisatie
SGBO	=	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
TGO	=	Team Grootschalig Optreden
TC	=	Teamchef
VtsPN	=	Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland
V & J	=	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VVC	=	Veelvoorkomende criminaliteit
WOS	=	woninginbraken, overvallen, straatroof
ZSM	=	Zo Snel, Slim Samenlevingsgericht, Selectief Simpel Mogelijk
ZWB	=	(politie - eenheid) Zeeland – West Brabant

Bijlage 2.

Begrippen

In deze paragraaf worden een aantal relevante begrippen gedefinieerd of kort beschreven.

Politie: De politie is te definiëren als ‘een dienst van de overheid die verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid, het opsporen en onderzoeken van strafbare feiten en het verlenen van hulp’ (www.encie.nl). Huberts zegt over de politieorganisatie dat, ‘deze individuen en organisaties omvat die in een systeem zijn belast met het handhaven van de gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid, zo nodig door dwang’ (Huberts,2004).

Daar waar politie staat voor de organisatie en de mensen die deze functie uitoefenen, is politie ook een begrip dat activiteiten suggereert. Bedoeld wordt, de politiefunctie of taak uitvoeren binnen gemeenschappen.

Politiefunctie: Staat voor een ‘pluraliteit aan sociale controle mechanismen, georganiseerde vormen van toezicht op en handhaving van geïnstitutionaliseerde normen en waarden, in een specifieke sociale omgeving’ (van Steden, 2007). Huberts definieert de politiefunctie specifieker met, ‘het in een maatschappelijk systeem handhaven van de gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid, zo nodig door dwang’ (Huberts,2004). Juridisch is de politietaak of functie beschreven in artikel 3 van de Politiewet 2012.

De tekst van dit artikel luidt:

*‘De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven’ (Politiewet 2012, artikel 3).*²²²

Politiebestel:²²³ Staat voor, ‘de politieorganisatie en de politiek – bestuurlijke aansturing en controle op het reguliere politieapparaat’ (Cachet, et al., 1994). Later verfijnd tot: ‘civiele politieapparaat en de politiek-bestuurlijke aansturing en controle hiervan’ (Cachet, et al., 2009)²²⁴. ‘De relaties tussen bestuur, politie en politiek vinden hun basis in wettelijke arrangementen die ten grondslag liggen aan het politiebestel. Dit bestel staat aan de basis van het gezag over en de legitimiteit van de politie. Het politiebestel is meer dan alleen de politie als organisatie. Tot het Nederlandse politiebestel behoort haar politiek-bestuurlijke inbedding: de wijze waarop de politie gestuurd en gecontroleerd wordt’ (Cachet, et al., 1994 & Cachet, et al., 2009:21-22).

Functioneel gaat het om de verantwoordelijke Minister(Veiligheid en Justitie), het Openbaar Ministerie en de burgemeester(s). ‘Zij allen hebben iets te zeggen over wat de politie doet en laat én over hoe de politie optreedt’ (Cachet,2013). In Nederland worden zij in de context van de Politiewet 2012, op landelijk en lokaal niveau, aangeduid als, het *bevoegde gezag*²²⁵ (zie gezag).

Het politiebestel is dus niet één duidelijk af te bakenen organisatie, maar een complex geheel waarbij meerdere politiek - bestuurlijke niveaus en actoren zijn betrokken, een ‘multilevel organisatie’ (Ringeling & van Sluis, 2011). ‘Meer een arrangement, waarvan de politie als organisatie deel uitmaakt’(Cachet,2012). ‘Het politiebestel bepaalt vaak hoe de politie haar werk feitelijk uitvoert, hoe adequaat de politie haar werk kan doen en hoe adequaat zij kan inspelen op veranderende maatschappelijke uitdagingen’(Cachet,2009:499). Om van een (politie-)bestel te kunnen spreken, dient dit aan een aantal eisen voldoen. De belangrijkste besteisen zijn, ‘*resultaatgerichtheid, politiek-bestuurlijke verantwoording, maatschappelijke responsiviteit, professionele ruimte om beleidsvorming te beïnvloeden en professionalisering van het politievak*’(Cachet,2013).

Robuustheid: Staat voor als iets dat zo is samengesteld dat het, ‘*de tand des tijds*’ kan doorstaan en niet telkens wordt of moet worden aangepast. Vanuit een ‘zekere vastheid of bepaalde rust, stabiliteit en flexibiliteit, op bijvoorbeeld het uit te voeren werk is gericht’ (Cachet, etal.2009:46).

²²² Politiewet 2012, artikel 3, geraadpleegd op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/>, geraadpleegd 20-08-2013.

²²³ Grotendeels Ontleend aan tekstbijdrage Dr. Lex Cachet, Erasmus universiteit Rotterdam, met de titel ‘Op zoek naar een optimale schaal’, voor een 16 april 2013, te Den Haag te houden seminar.

²²⁴ Voor zover de Koninklijke Marechaussee op basis van de Politiewet, civiele politietaken verricht, (bijvoorbeeld in geval van bijstand), wordt deze tot de civiele politie gerekend.

²²⁵ Politiewet 2012, paragraaf 2.3, de artikelen 11-17 en Hoofdstuk 3, afdeling 3.1. Beleids- en beheersbevoegdheden en kwaliteitszorg op rijksniveau, op de site: wetten.overheid.nl/BWBR0031788/geldigheidsdatum_27-01-2013.

In de plannen voor de Nationale politie wordt met 'robuustheid' van het basisteam verwezen naar de formatiesterkte, variërend van 60 tot 200 medewerkers, van deze teams. 'Plannenmakers gaan er vanuit, dat het basisteam hiermee over voldoende operationele slagkracht beschikt en in staat is alle kerntaken van het gebiedsgebonden basispolitiewerk, grotendeels zelfstandig, uit te voeren' (Muijen, 2013:153). 'Ook moet dit (impliciet) de basisbeschikbaarheid en aanspreekbaarheid van de politie op lokaal niveau voor de burger en het gezag waarborgen' (Muijen, 2013:153).

Robuustheid politiebaseteam^{226 227} is te omschrijven als, dat een dergelijk team in staat moet zijn, zo veel mogelijk zelfstandig, de toebedeelde taken in het teamgebied uit te voeren. De omvang van de personele formatie en bezetting worden bijvoorbeeld gebruikt om, die robuustheid uit te drukken. Dat geldt ook voor de in de inrichtingsplannen Nationale politie gedefinieerde grote hoeveelheid taken die, als behorend tot het gebiedsgebonden werken, door het basisteam moeten worden uitgevoerd.

In de literatuur rondom de politie en het politiebestedel, worden aanhoudend een aantal relevante (be-)sturingsbegrippen genoemd. Het betreft: *Gezag, Beheer en Beleid*²²⁸ (o.a. Huberts, 2004:35 en 2005 & Cachet et al., 2009:52-54). Omdat deze allen in zeker zin aan de orde zijn in dit onderzoek, worden ze hier beknopt uitgewerkt.

Gezag:²²⁹ 'Een strak omschreven definitie van het kernbegrip gezag [.....] lijkt er in de literatuur niet te zijn. Wetenschappers houden er zo hun eigen omschrijvingen op na. Vaak wordt onderzoek gedaan naar wat burgers van de politie vinden. Dergelijk onderzoek gaat over 'het vertrouwen in en de tevredenheid over het functioneren van de politie' (Ringeling & Van Sluis, 2011:69).

Gezag wordt in de literatuur vaker omschreven als 'aanvaarde of legitieme macht, gebaseerd op iemands positie of kwaliteiten' (Zijderveld, 2000 in Huberts, 2004:36). Gezag gerelateerd aan de politie is 'de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van die politie' (Beheer beheerst, 2005:16). Een veel aangehaalde definitie van gezag over de politie is die van Suyver. Deze beschrijft het begrip als, 'de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie en wat en hoe zij dit wel en niet moet doen' (Suyver, 1994:4 in Huberts, 2004:36).

Onder gezag over de politie wordt ook 'de beslisbevoegdheid over de *daadwerkelijke* inzet van de politie' verstaan (Fijnaut, et al., 2007:94). Deze definitie wordt toegepast in de wettelijke bepalingen van de Politiewet 2012 (Nota van wijziging, 2011:35).

De politie verricht haar 'taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels' (artikel 3 Politiewet 2012).

Het bevoegde gezag kan bevelen en aanwijzingen geven die het nodig acht^{230 231}. In de artikelen 11, 12 en 13 van de Politiewet 2012 is het lokale gezag over de politie formeel vastgelegd.

Hieruit blijkt dat de politie in een basisteam '*twee heren bedient*', namelijk de burgemeester en de officier van justitie, het '*gezagsdualisme*' (Huberts, 2004:36). Dit betekent dat, voor zover de politie optreedt om de openbare orde te handhaven of hulp te verlenen, het gezag bij de burgemeester berust (artikel 11 Politiewet 2012). Treedt zij op in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, berust dit gezag bij de officier van justitie (artikel 12 Politiewet 2012)²³².

Burgemeester en officier van justitie vormen samen op lokaal, gemeentelijk, niveau het *lokale bevoegde gezag*. In artikel 13 van deze wet, krijgt 'de lokale gezagsdriehoek een expliciete plek'.

'De wetgever ziet dit als een van de waarborgen voor de lokale verankering van de nieuwe politieorganisatie' (Noordanus, 2013)²³³.

²²⁶ Ontleend aan: Ontwerpplan Nationale politie, januari 2012 & Inrichtingsplan Nationale politie, Dn Haag, december 2012.

²²⁷ Ontleend aan: P.J.D.J. Muijen, Politiewet 2012, hoofdstuk 11.5 de inrichting van de Nationale politie, pagina's 152-154, Zutphen 2013.

²²⁸ Bestuur is de 4^{de} in de literatuur genoemde (be)sturingcomponent die gelet op de beperkte relevantie hier buiten beschouwing blijft.

²²⁹ Ontleend aan '*Verkenning naar het thema 'gezag' Een verkennende studie voor de strategische onderzoeksagenda politie*, Arthur Ringeling, Arie van Sluis, Den Haag – Rotterdam, 18 mei 2011 Uitgave Politieacademie Apeldoorn, november 2011

²³⁰ Naast de lokale gezagsbevoegdheid van de burgemeester en de officier van justitie, is er sprake van een Nationale gezagsverantwoordelijkheid van de Minister van V & J., als gevolg van zijn beleids- en beheersmatige verantwoordelijkheid voor het Nationale politiekorps (Fijnaut, 2012:381).

²³¹ De bevoegdheid bedoelde bevelen en aanwijzingen te geven is voor de lokale situatie verwoord in artikel 11, lid 2 en 12, lid 2 Politiewet 2012. Bevoegdheid kan voor de lokale situatie o.a. worden ontleend aan andere wetgeving zoals, diverse bepalingen in de Gemeentewet.

²³² Geraadpleegd op: wetten.overheid.nl/BWBR0031788/geldigheidsdatum_22-08-2013.

²³³ '*Gezagsverhoudingen in de nieuwe Politiewet 2012: verdere reparatie geboden*', door Peter Noordanus, burgemeester van de gemeente Tilburg, tijdens videopresentatie *congres Nationale Politie, Amersfoort, 18 juni 2013*.

Formeel luidt de wetstekst in zake het (lokale) gezag over de politie, in de Politiewet 2012:²³⁴

**Wet van 12 juli 2012 tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 2012)
Inwerking getreden per -01-01-2013 § 2.3. Het gezag**

• **Artikel 11**

1. Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester.
2. De burgemeester kan de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.

• **Artikel 12**

1. Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie, staat zij, tenzij in enige wet anders is bepaald, onder gezag van de officier van justitie.
2. De officier van justitie kan de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.

• **Artikel 13**

1. De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig samen met het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid binnen welker grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en zo nodig met de politiechef van een regionale eenheid, over de taakuitvoering van de politie en over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering (driehoeksoverleg).
2. In het driehoeksoverleg worden door de burgemeester en de officier van justitie afspraken gemaakt over de inzet van de politie ten behoeve van de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, onderscheidenlijk ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van de justitie.
3. Op verzoek van de burgemeester vindt het driehoeksoverleg plaats op gemeentelijk niveau.
4. In het driehoeksoverleg worden door de burgemeester en de officier van justitie afspraken gemaakt over lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding.

Naast de gezagsuitoefening over de politie, kent onze democratische rechtsstaat de, op basis van het formele recht verankerde, gezagsuitoefening door de politie (Ringeling & van Sluis, 2011). Deze vorm van gezagsuitoefening, valt buiten de strekking van onderzoeksvraag en blijft buiten beschouwing.

Lokaal: Hier wordt de omgeving van de individuele geografisch / staatsrechtelijk ingedeelde Nederlandse gemeente, of deel daarvan, afhankelijk van de indeling van het werkgebied van het betreffende politiebasiesteam bedoeld.

‘Checks and Balances’²³⁵. Beslissingen in organisaties vergen besluitvormingsprocedures. Besluiten moeten, zo nodig met dwang of toepassing van dwangmiddelen, kunnen worden doorgezet. Door het hebben van beslissingsbevoegdheid en dus macht bij één persoon of orgaan, bestaat het gevaar dat gezagsdragers deze niet willen loslaten en eenzijdig blijven toepassen. Het gezag in een democratie is verdeeld over meerdere verschillende organen van de staat. In het Nederlandse staats- en rechtsbestel is de volledige machtenscheiding zoals die door Montesquieu in zijn *‘Trias politica’* is uitgewerkt, (slechts) gedeeltelijk doorgevoerd. Door machtenscheiding ontstaat stabiliteit en *‘Checks and Balances’*. Gezag kan op verschillende niveaus in bestuurslagen worden belegd.

Gezag en macht worden soms als elkaars synoniemen gebruikt. In de basis lijken ze op elkaar. Het uiteindelijk bevoegde gezag is het bestuurorgaan, dat besluiten kan en mag nemen (Beheer, beheerst 2005). Ook hier kan onderscheid worden gemaakt tussen een decentraal en centraal gezagsmodel. Ten aanzien van de beslissingsbevoegdheid en verantwoordingsverplichting in zake het gezag is dit voor het decentrale als het centrale model identiek geregeld als bij het beheer. Dit geldt ook voor de mogelijkheden om bij centraal gezag de centrale sturing te versterken (Beheer, beheerst 2005).

Beheer, ‘omvat alle beslissingen en daaruit voortvloeiende handelingen die zorgen voor een goed functioneren van het politiekorps. Het gaat om, de inrichting van de politieorganisatie (structuur, territoriale en functionele geleiding) en de processen (zoals primaire proces en planning & control). Het gaat ook om de zorg voor het personeel en de (financiële) middelen (apparaatzorg)’ (Beheer beheerst, 2005:16).

²³⁴ geraadpleegd op: wetten.overheid.nl/BWBR0031788/geldigheidsdatum_22-08-2013.

²³⁵ Ontleend aan Victor Bekkers, 2007 ‘Beleid in Beweging’ en Interdepartementaal beleidsonderzoek Beheer beheerst 2005.

Het gaat om 'de inzet en verdeling van mensen en middelen, territoriale en functionele eenheden, (sterkteverdeling) en werkprocessen' (Cachet, et al., 2009:52). Het gaat om de inrichting van de organisatie en de continuïteit daarvan.

De 'nota van wijziging op de Politiewet 200.' verwoordt dat, onder het beheer over de politie wordt verstaan 'De zorg voor de organisatie en instandhouding van de politieorganisatie'²³⁶. Daar hoort, 'het treffen van maatregelen opdat de politie zo doeltreffend mogelijk functioneert' bij (Nota van wijziging, 2011:45).

Vanaf 1 januari 2013 is de Minister van Veiligheid en Justitie voor het beheer van de gehele Nederlandse politie verantwoordelijk. Hij bepaalt en verdeelt nationaal onder andere het politiebudget en politiesterkte over de gehele organisatie. De korpschef Nationale politie is uitvoerend verantwoordelijk. In 'aanwezigheid van de korpschef voert de Minister, minstens viermaal per jaar, overleg met de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van Procureurs-generaal over de taakuitvoering door en het beheer ten aanzien van de politie'(artikel 19 lid 1 Politiewet 2012).

Naast het feit dat het informatieplicht van de Minister en korpschef aan de in artikel 19 Politiewet 2012 genoemde partijen ontbreekt, wordt de literatuur geconstateerd dat, betreffende het beheer, nog nauwelijks zeggenschap bij anderen als de Minister en onder diens verantwoordelijkheid de korpschef is belegd(Fijnaut,2012:391). Juist die informatieplicht benoemt Fijnaut als belangrijk. Dat zou, aldus Fijnaut, 'wel eens belangrijk kunnen zijn, voor het in zijn ogen noodzakelijke effectieve 'tegenspel' aan Minister en korpschef door de lagere niveaus als de lokale burgemeesters en officieren van justitie, bij de algemene en operationele organisatie en de toedeling van middelen' (Fijnaut,2012:391).

Hiermee heeft de Politiewet 2012 voor zeer ingrijpende wijzigingen in het beheer over de politie gezorgd. 'Het beheer zou echter in dienst moeten staan van het gezag met andere woorden, de voorwaarden moeten opleveren, die nodig zijn voor de uitvoering van het door het bevoegd gezag uitgestippelde beleid' (Huberts,2004:37).

Tijdens de Informatiebijeenkomst met de Eerste Kamer wordt door dr. H. Hennekens over de relatie tussen gezag en beheer opgemerkt. 'Het punt is dat beheer en gezag communicerende vaten zijn. Naarmate het beheer meer wordt, wordt het gezag minder en omgekeerd. In beide gevallen gaat het om zeggenschap over de politie. Hij noemt het voorbeeld dat de vaststelling van een dienstrooster een beheersaangelegenheid is. Het gezag heeft daar niets meer over te zeggen, waardoor het beheer (de politie zelf dus) bepaalt hoe politiediensten in een gemeente worden verricht'.²³⁷

Beleid: (Overheids-) beleid is, 'het geheel aan opvattingen over te realiseren doelstellingen, samen met de in de tijd uitgezette acties en de daarvoor benodigde middelen om deze doelstellingen te bereiken' (www.encyclo.nl, 2013)²³⁸. Politiebeleid wordt omschreven als 'de keuze welke politietaken prioritair zijn en het vaststellen van doelstellingen voor die taken. Het tempo waarin, de wijze waarop en de middelen waarmee, de doelstellingen dienen te worden gerealiseerd kunnen deel uitmaken van het beleid' (Nota van wijziging, 2011:41). Het beleid kenmerkt zich door elementen van gezag en van beheer (Beheer beheerst, 2005:16 in Cachet et al., 2009:53). 'Zowel gezag als beheer impliceert het voeren van beleid, Afdeling 3.1 Politiewet 2012 met als titel *Beleids- en beheersbevoegdheden* [...], zou anders kunnen doen vermoeden' (Fijnaut,2012:390).

De Politiewet 2012 kent in afdeling 3.3 de nodige bepalingen over de beleidsformulering²³⁹. Dat geldt ook voor het formuleren van politiebeleid op het gebied van openbare orde en hulpverlening. Iedere gemeenteraad stelt, in ieder geval, eenmaal in de vier jaar, de beleidsdoelen op het gebied van veiligheid vast. Deze streeft de gemeente na en de politie is daarbij gehouden, hieraan een bijdrage te leveren (artikel 38b lid 1 Politiewet 2012). De burgemeester moet zijn gemeenteraad voorafgaand aan het vierjaarlijks vast te stellen regionale beleidsplan (politie-eenheid), horen over het ontwerp (artikel 38b lid 2 Politiewet 2012). Het regionale beleidsplan blijft hier buiten beschouwing.

²³⁶ Rijksoverheid, 'Nota van wijziging', Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) 30 880, Den Haag 2011.

²³⁷ Statement Dr. H.P.H.J.A.M.Hennekes voormalig lid van de Raad van State, in het verslag van de informatiebijeenkomst over de Nationale politie van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer op 15 mei 2012(EK 30.880 / 32.822, F)

²³⁸ <http://www.encyclo.nl/lokaal/10273>, geraadpleegd op 24 augustus 2013.

²³⁹ Artikelen 38b, 39, 40 en 41a Politiewet 2012.

In enkele van de in deze afdeling van de Politiewet beschreven artikelen,²⁴⁰ waarbij het gaat over 'de vaststelling – eenmaal in de vier jaar – van ook de landelijke beleidsdoelstellingen betreffende de taakuitvoering en het zogenaamde 'artikel 19 overleg',²⁴¹ wordt 'gewoon' beleidmatig gezag over de politie uitgeoefend' (Fijnaut,2012:390-391).

Fijnaut heeft het in dit verband over 'begripsverwarring' rondom wat al of niet onder uitgeoefend gezag moet worden begrepen(Fijnaut,2012:391). Volgens hem zou de wetgever zich hiermee 'bewust zijn van en beducht zijn op het feit, dat met de vorming van Nationale politie inbreuk wordt gemaakt op het formele lokale (ook operationele) gezag over de politie van de burgemeester en de officier van justitie' (Fijnaut,2012:391). Hij stelt dat het hier niet om beleid gaat maar om gezag over de politie op twee niveaus. In deze opinie van Fijnaut is ten aanzien van de Nationale politie sprake van 'twee soorten van gezag, het *beleidsmatige gezag en het operationeel gezag*' (Fijnaut,2012:391).

Verantwoordelijkheden: Onder 'verantwoordelijk zijn voor' wordt verstaan, het 'zich moeten verantwoorden, aansprakelijk zijn, of verplicht zijn te zorgen voor[.....]' (van Dale,1990:1081). Onder 'verantwoordelijkheid hebben' wordt verstaan, 'de plicht rekenschap te geven, aansprakelijkheid' en 'de taak, de plicht om voor iets of iemand te zorgen'[.....](van Dale,1990:1081).

Verantwoordelijkheden over de politie van het (lokale) bevoegde gezag, de burgemeester van de betreffende gemeente en de (gebieds-)officier van justitie gaan over zowel het gezag als het beheer over deze publieke organisatie. Deze verantwoordelijkheden van het bevoegde gezag zijn van elkaar te onderscheiden, niet van elkaar te scheiden. Het bevoegde gezag bepaalt vanuit haar gezagsverantwoordelijkheid wát de politie moet doen (Politiewet 2012, artikelen 11-15).

De beheersverantwoordelijke, in de Politiewet 2012 beled bij, de Minister van Veiligheid en Justitie, ziet erop toe hoe dit met de beschikbare mensen en middelen te realiseren²⁴².

Het is zijn taak passende organisatorische maatregelen te treffen, zodat gezagsdragers optimaal inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheden.

Voor de feitelijke uitvoering van deze beheersverantwoordelijkheid is namens de Minister, het hoofd van de Nationale politie, de korpschef, verantwoordelijk.

Voor een effectieve uitoefening van het gezag is de beschikbaarheid van (voldoende) personele en materiële capaciteit en financiële middelen essentieel. Is dit niet of onvoldoende het geval, is de (lokale) gezagsdrager ook niet of slechts gedeeltelijk in staat te sturen op politie – inzet op het lokaal geprioriteerde orde of veiligheidsprobleem. Het gezag zal niet in staat zijn, zijn verantwoordelijkheid waar te maken. In dit verband kan worden gesproken van een '*ijzeren wet*': '*wie het beheer heeft, die heeft ook, ipso facto, het gezag*' (Duk, 1973:759). En andersom '*gezag zonder directe invloed op beheer, stelt weinig voor*' (Fasseur,1998:604). Ten principale geldt echter, dat beheer volgend is op gezag. Indien blijkt, dat de vraag (gezag) het aanbod (beheer) overtreft, is het aan gezagsdragers om keuzes te maken en prioriteiten te stellen' (*Kamerstukken II* 2010/11, 30880, nr. 11:36).

'Verankerd': Dit begrip is, volgens van Dale ontleent aan het werkwoord 'verankeren'. Verankeren wordt 'in de bouw' gebruikt om 'het met muurankers en dergelijke vastmaken'. In de scheepvaart wordt de term gebruikt als het gaat om, 'het met ankers vast leggen'. In de context van dit onderzoek is de betekenis van '*stevig bevestigen*' toepasselijker (van Dale,1990:1081). Kuijs vindt verankering van politiewerk, verwijzend naar Cachet (2009), '*iets wat lokaal plaatsvindt*'^{243 244}. Hij benadert dit thema vanuit het perspectief van maatschappelijk - culturele veranderingen. Hierbij beschouwt hij de politiek - bestuurlijke inbedding van politiewerk als onderdeel van het meeromvattende proces van democratische of maatschappelijke inbedding (Kuijs,2010:20). Aansturing van lokaal verankert operationeel politiewerk vindt daarmee als 'kern van (politie) werk, in de wijk plaats' (Kuijs, 2010: 20). Lokale verankering betekent, dat het lokaal gezag prioriteit kan geven aan politie - inzet, waaraan capaciteit gekoppeld wordt. Dit omdat de inbedding in het lokale integrale veiligheidsbeleid de effectiviteit versterkt.

²⁴⁰ De artikelen 18,19 en 20 van de Politiewet 2012.

²⁴¹ Overleg Minister met (een afvaardiging van) de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van Procureurs-generaal over de taakuitvoering van de politie

²⁴² Politiewet 2012, Hoofdstuk 3: '*Het beleid ten aanzien van de politie en de organisatie van de politie*' De artikelen 18 – 48. op: wetten.overheid.nl/BWBR0031788/geldigheidsdatum_30-08-2013.

²⁴³ Lokale verankering van het politiewerk uitgesproken door L.TH.C.Kuijs, toen (december 2010) voorzitter Raad van Hoofdcommissarissen, momenteel (2013) voorzitter Raad van Bestuur Politieacademie, tijdens gezamenlijk congres van CCV en SMVP, Goed afwegen van Lokaal Veiligheidsbeleid, Utrecht, december 2010.

²⁴⁴ Cachet et al., *Het Betwiste politiebestedel*, 2009.

Het 'lokaal verankeren' van basispolitiezorg, hangt voor een belangrijk deel samen met, 'de mate waarin het robuuste basisteam zich laat sturen door het lokale bevoegd gezag'. Daarnaast hangt de mate waarin het team in haar doen en laten '(in redelijkheid) voldoet aan de wensen, behoeften en verwachtingen die, ten aanzien van de uitvoering van het politiewerk in de lokale samenleving leven', samen met hoe succesvol van de lokale verbinding zal zijn. Het gaat dus om 'politiek-bestuurlijke sturing (representativiteit) en het maatschappelijk - cultureel perspectief (responsiviteit)' (Cachet,2009: 41-42, 44 - 45).

Bijlage 3.**Historische context²⁴⁵**

In hoofdstuk 3 van de hoofdtekst van dit afstudeeronderzoek wordt de **Onderzoekscontext** beschreven. Startpunt is de 2^{de} helft 70 er jaren, waarin de *Projectgroep Organisatie Structuren(POS)* voor die tijd intellectueel en baanbrekend werk leverde, voor een brede herbezinning op de politie en haar positie, functie en organisatie in de samenleving²⁴⁶. Tijdens het literatuuronderzoek naar de achterliggende context van de onderzoeksvraag is in de tijd (veel) verder teruggekeken. Het voert te ver om, ook de schets vanuit de 'oudste geschiedenis' tot aan de 70 er jaren in die hoofdtekst op te nemen. Onderzoeker wil echter de 'opbrengst' van dat deel van zijn onderzoek aan de geïnteresseerde lezer niet onthouden.

Oudste geschiedenis tot 1810

In de Romeinse tijd en de Middeleeuwen werden veel zaken rond orde en veiligheid zonder voorafgaand politieoptreden afgehandeld door rechtspraak. 'Zelfhulp' waarin familie en 'patronage'- netwerken met slaven, lijfeigenen, horigen en 'liberti' centraal staan, was een veel voorkomend maatschappelijk verschijnsel. Bij ordeverstoringen, inbraken of overvallen werd deze 'aanhang' gemobiliseerd en ingezet om 'recht gedaan te krijgen', door middel van aanklachten tegen de daders voor een rechtbank. Doorgaans resulterend in vonnissen als, 'bloedwraak' of een geldelijke schadeloosstelling ('zoengeld').

Vanaf de Middeleeuwen tot aan de Napoleontische tijd is in het gebied van het huidige Nederland sprake van een rudimentaire politieorganisatie. Deze bestond uit civiele en militaire componenten, echter met duidelijke taken en bevoegdheden. In die tijd is geen sprake van scheiding tussen bestuur (uitvoerende macht) en rechtspraak (rechterlijke macht). Politie zoals wij die kennen, bestond niet. De politiezorg wordt, van de late middeleeuwen tot aan de Franse tijd in 1795, uitgevoerd door de baljuw, schout en schoutsdienaren of rakkers. De schout was een 'hoger geplaatste dienaar van politie' en de 'rakkers' waren zijn helpers. De rakkers zijn dus te vergelijken met de huidige uitvoerende agenten op straat. De schout werkte voor het gemeentebestuur en hield zich vooral bezig met opsporing van strafbare feiten. Toezicht op en handhaving van de openbare orde, werden door schutterijen en de nachtwacht uitgevoerd. Schutterijen bestonden uit gewapende burgers, die bij oproer konden worden opgeroepen en als het nodig was, met geweld de orde herstelden. Rembrandt schilderde, dit tafereel illustrerend, in zijn meesterwerk '*de Nachtwacht*'²⁴⁷.

De 'Hollandsche' gewesten zijn in die tijd verdeeld in districten of baljuwschappen en onderdistricten of ambachten. Baljuw en schout zijn vertegenwoordigers van de heer, de landeigenaar, op het gebied van bestuur en rechtspraak. De landsheer gaf opdracht aan de baljuws en schouten de orde te handhaven en wetsovertreders op te sporen en te vervolgen.

Al met al een tijd waarin slechts zeer beperkt financiële middelen beschikbaar werden gesteld voor dat, wat met politietoezicht te maken had. Kennelijk werd de noodzaak tot het instellen van op zich staande (speciale) politiekorpsen nog niet belangrijk gevonden. Waren er echte problemen, kon namelijk altijd nog beroep op het leger worden gedaan.

Pas na de Franse revolutie in 1789, in de Napoleontische periode, tekende zich, ook voor Nederland, op politiegebied iets nieuws af. De instelling van de 'gendarmerie'. Dit waren soldaten speciaal bedoeld voor de 'politiedienst' en in het hele land belast met orde- en gezagshandhaving.

In steden met stadsrechten (betekent: zelfbestuur), wordt het bestuur en het gezag op de politietaak in die tijd uitgeoefend door de vroedschap (burgemeester en schepenen). Een schepenbank (vierschaar) is verantwoordelijk voor de rechtspraak. Oorspronkelijk was de schout, als vertegenwoordiger van de heer, gezaghebbender dan de burgemeester en schepenen in de steden.

Geleidelijk aan 'vervreemde' de schout tot een stedelijk ambtenaar.

Hiermee werd de voor die tijd kenmerkende zwakte van het centrale gezag ook voor wat betreft het toezicht op de politie(-taak), aangetoond. Taak van de schout was het, de orde te handhaven en te zorgen voor veiligheid. Ook trad hij op als voorzitter van de schepenbank.

²⁴⁵ Deze paragraaf is ontleend aan: '*de politiegiedenis op hoofdlijnen*', Een beknopt historisch overzicht van de politie in Nederland door Jos Breukers, conservator Nederlands Politiemuseum, 1999 en '*De geschiedenis van de Nederlandse politie*', een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis', door Cyrille Fijnaut, 2007.

²⁴⁶ Projectgroep Organisatiestructuren bestond uit: projectleider K.(Karel) Heijink (korpschef gemeentepolitie Groningen, H. (Hans) Andersson, Nederlandse Organisatie Kring, J. Th.A.M. Berkhout Ministerie van Binnenlandse Zaken, E.(Eric) E. Nordholt, gemeentepolitie Groningen, P.C. Peters Ministerie van Binnenlandse Zaken, M.(Ries)A. Straver, gemeentepolitie Haarlem en J.(Jan) Wiarda gemeentepolitie Utrecht.

²⁴⁷ Het schilderij '*De Nachtwacht*' van Rembrandt Harmensz. van Rijn uit 1642, in Rijksmuseum Amsterdam, portretterend in een tafereel de 'Schutters van wijk II van de stad Amsterdam in 1642, onder leiding van kapitein Frans Banninck Cocq'.

Eveneens fungeerde hij als aanklager betrokken bij het rechtsproces en belast met de uitvoering van het door de rechter uitgesproken vonnis. De schout verenigde de functies van politiechef en officier van justitie, zagezegd, in één persoon.

Duidelijk dat voor deze periode van onze vaderlandse geschiedenis geldt, dat nog geen sprake is van scheiding van rechterlijke en uitvoerende macht. Ook op het platteland vervulde de schout de 'politietoek'.

Tijdens de Bataafse republiek (1795-1806) ontstaan de Ministeries voor inwendige politie, later Binnenlandse zaken en Justitie. Het bestuur blijft gedecentraliseerd en de politiezorg plaatselijk georganiseerd. De eeuwenoude bestuurlijke organisatie van de steden, baljuwschappen en ambachten blijft grotendeels overeind, waarmee voor die tijd duidelijk is hoe de politiezorg (lokaal) is georganiseerd en verankerd. Dat geldt ook voor de organisatie van het gezag. In 1805 wordt een klein 'Corps Gens d'armes' opgericht. Deze gewapende lieden zien, als een soort douane, toe op de betaling van in- en uitvoerrechten.

Lodewijk Napoleon staat als Koning van Holland (in de periode 1806-1810) aan het hoofd van een centraal gezag, waarbij departementale en stedelijke bestuurlijke vrijheden door de Franse overheerser worden beperkt. Het aantal ministers en hun macht stelt niet veel voor.

Voor de inwendige politie en justitie is één minister verantwoordelijk.

Op het terrein van de hoofdofficier / hoofdschout doet zich in 1808 een belangrijke verandering voor. De handhaving van de openbare orde wordt de verantwoordelijkheid van de Hoofdofficier, waardoor de bestuurlijke macht van de burgemeester wordt beperkt.

In de Franse tijd (1810-1813) wordt op 'Hollandsch' grondgebied een politieorganisatie naar Frans 'model' gevormd. Kenmerkend hieraan zijn:

- In steden gaan schouten en 'schoutsdienaren' op in gemeentepolitie (police municipale).
- In gemeenten met minder als 5000 inwoners is de burgemeester het hoofd van de politie.
- Op het platteland vormen 'forestiers' en 'gardes-champetres' de veldwacht (police rurale),
- Voor het hele grondgebied komt er een algemene politie (police generale) in de vorm van de Franse Gendarmerie, van herkomst een militair politiekorps.

In dit politiebestedel ligt de nadruk op de algemene politie op nationaal niveau en de politieke staatsveiligheid ('Haute Police'). De schutterijen worden omgevormd tot een Garde Nationale; de nachtwacht in de steden wordt afgeschaft.

Periode 1813 – 1850

Na het vertrek van de Franse bezetter in 1813, wordt Nederland een soeverein koninkrijk. Vanaf 1813 is het aan Koning Willem I te zorgen voor orde en veiligheid.

Het eerdere gendarmeriesysteem is ook in het 'nieuwe' Holland een succesvolle moderne vorm van 'politie'. Dit in vergelijking met het nagenoeg ontbreken van politie in 'de Lage Landen' vóór de Franse bezetting. Voorlopig alleen in het zuiden van het land, het huidige België en de drie zuidelijke Nederlandse provincies, wordt de nieuw ingestelde Koninklijke Marechaussee, onder gezag van de Koning, met civiele politiezorg belast. Dit gebeurt niet in het hele land vanwege gebrek aan geld en om de 'Noorderlingen' meer vrijheid te gunnen na de Franse periode. Dit betekent voor de Marechaussees onder andere in hun brigadegebied surveilleren, opsporen, bij dorpelingen informatie inwinnen enzovoort. Het wijkteam en de wijkagenten 'avant la lettre'. 'Boven de rivieren' (bij de Noorderlingen) moeten vanaf die tijd gerechtsdienaren, naast het vervoer van gevangenen en werk voor de gerechtshoven, de politietoek verrichten.

Dit wordt gedaan samen met de, in de Franse tijd, in het noorden ontstane politieorganisatie, 'veldwacht' genoemd. Veldwachters zijn politiemensen die dienst doen in de kleinere gemeenten. Ze worden aangesteld en betaald door de gemeenteraad. Omdat de burgemeester de baas is van de veldwachters, verrichten zij ook ambtelijke taken voor het bestuur en de gemeente.

Zo rond 1840 kan de Nederlandse politie nog als tamelijk 'primitief' georganiseerd worden getypeerd. Eerste aanwijzingen van modernisering zijn er wel. Als beeld van de toekomst voor de politieorganisatie voor gemeentebesturen in de grotere Nederlandse steden, fungeert de wijze waarop de politie in het liberale Groot-Brittannië, is georganiseerd. Voor steden als Amsterdam en Rotterdam is de Londense politie 'The Metropolitan Police', het 'geesteskind' onder bewind van Sir Robert Peel, het voorbeeld. Peel vindt dat de politie een burgerlijke en geen militaire instelling moet zijn en dat de politie verantwoording moet afleggen voor haar daden.

Typisch, of misschien juist niet, dat ook in onze dagen ontwikkelingen en innovaties in het Britse politiestelsel nog steeds als inspiratiebron gelden voor de uitvoering van politiewerk, ook in

Nederland. Ontwikkelingen als, 'community-policing', 're-assuring police' en in de plannen van de Nationale politie, de contextgedreven politiezorg, zijn hiervan aansprekende voorbeelden.

Het verschil tussen de politiekorpsen op het platteland had dus in de eerste helft van de negentiende eeuw niet groter kunnen zijn.

De militaire Koninklijke Marechaussee in het zuiden en de gerechtsdienaren en veldwachters in het noorden. Langzaam, zo rond 1850, treedt in deze situatie enige verandering en ook verbetering op. De organisatie van de politie blijft op het platteland achter bij de snelle ontwikkelingen die in de grote steden plaatsvinden. Daar wordt een nadrukkelijke noodzaak van een professionele politie gevoeld.

Het 'permanente debat' over het Nederlandse politiebesteding en de pogingen om dit en daarmee de lokale verankering van de politieorganisatie, –functie en gezagssturing te veranderen, duurt in feite al anderhalve eeuw. Dit 'debat' blijkt tot dusver herhaaldelijk, bij gebrek aan een passend en geschikt 'policy window', (Bekkers,2007:148) of 'package deal' (Parsons,1995:194 in Bekkers,2007:148) onvoldoende voorwaarde voor feitelijke verandering(Cachet, Van Sluis et al.,2009:13).

De discussie over de ideale politieorganisatie en daarmee de verankering van de lokale politiefunctie en de positie van het bevoegde gezag, lijkt zo halverwege de 19de eeuw (1851) te zijn gestart. Thorbecke, Minister van Binnenlandse zaken, grondlegger van de Grondwet 1848 en Gemeentewet 1851, is met Provó Kluit, directeur van politie Amsterdam, betrokken bij het eerste zogenaamde Rijkspolitiebepaling 1851 (Fijnaut,2007:22).

Toen al was sprake van fundamentele meningsverschillen over de macht, gezag en beheer en daarmee het functioneren van de politie. Ook Thorbecke en Kluit verschillen van inzicht. Kluit staat voor centralisatie van de politie in Den Haag. Volgens Kluit kan *'het politievraagstuk van ondoelmatigheid, gebrek aan politie op het platteland en samenwerking en tegenstrijdige belangen(behartiging), slechts worden opgelost, met eenheid, zelfstandigheid en centralisatie der politie'* (Fijnaut,2007:23). Thorbecke vindt, dat de lijn van de organisatie van de gemeenten, zoals deze in de nieuwe Gemeentewet is beschreven, gevolgd dient te worden.

De 'macht' over de politie moet decentraal in gemeenten worden belegd (Fijnaut,2007:17-22). Uiteindelijk resulteert deze politieke strijd over de politie in 1853, in het compromis om het 'beheer van de algemene (Rijks-)politie bij de procureurs generaal van de vijf gerechtshoven onder te brengen. De zorg voor de gemeentepolitie wordt een taak en verantwoordelijkheid van de burgemeesters(Fijnaut,2007:25).

1848 Thorbeckes Grondwet

1848 is een belangrijk jaar voor Nederland én zijn politie. Burgers willen vrijheid en democratie. Om zijn koningschap te redden besluit koning Willem II, geheel tegen zijn zin en onder zware politieke druk, een nieuwe Grondwet in te voeren. Deze wet, geschreven door Johan Rudolf Thorbecke, introduceert de parlementaire democratie en beperkt de absolute macht van de koning. Ook moeten er een aantal andere nieuwe wetten komen. De Gemeentewet van 1851 is er daar een van. Deze wet is, tot de dag van vandaag, belangrijk voor de politie omdat daarin bepaald wordt, dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het handhaven van de openbare orde in zijn gemeente. De burgemeester wordt bij de wet aangewezen als de baas van de politie. De politie moet de bevelen van de burgemeester opvolgen. Vanwege de verschillende interpretaties van deze bevoegdheden over de politie, worden in de Tweede Kamer al spoedig vragen over het functioneren van de politie gesteld. De meest fundamentele is die van, of er naast de Gemeentewet niet ook een Politiewet moest komen?

Een heikel punt. Thorbecke wil geen Politiewet, die op nationaal niveau alles rondom orde en veiligheid regelt. De politie is, in zijn opvatting, puur een zaak van de gemeente en de burgemeester. De rijksoverheid moet zich daar niet mee bemoeien. Thorbecke is dus principieel ook tegen een 'Rijkspolitiekorps' De politietaken in de visie van Thorbecke moet vooral gericht zijn op toezicht en handhaving van algemene administratieve gemeentelijke verordeningen.

Geen politiemacht die fatsoenlijke burgers lastig valt. De burgemeester kan de 'lagere' bevolkingsklassen bij onlusten en ordeverstoringen altijd nog met het leger aanpakken.

Veel Kamerleden vinden een dergelijke politieorganisatie veel te mager.

De rijksoverheid heeft volgens hen een grotere verantwoordelijkheid.

Deze politieke onenigheid vormt de aanleiding voor een 'strijd' over de positie en rol van de politie in de samenleving die nog heel lang zal gaan duren.

De Minister van Justitie wil al langer zijn eigen (Rijks-)politiekorps instellen.

Door van de 'gerechtsdienaren' politiemensen te maken en deze groep aan te vullen met onbezoldigde boswachters, ontstaat in 1856, onder de verantwoordelijkheid van deze minister,

onder de naam Rijksveldwacht zijn politiemacht.

Het doel van deze organisatie is, een regulier politiekorps van te maken.

Al snel wordt duidelijk, dat dit korps een niet te missen aanvulling is op, de op dat moment, bestaande Nederlandse politieorganisatie.

Thorbecke en zijn aanhangers zijn en blijven tegen dit rijkspolitieapparaat.

De principiële discussie spitst zich toe op twee belangrijke thema's, te weten;

of dit korps nu een burgerlijke of militaire politie moet worden onder gezag van de Minister van Justitie en het nog steeds ontbreken van een Politiewet.

Daarmee blijft, dat er geen duidelijke keuze tussen burgerlijke politie en gendarmerie wordt gemaakt.

Rond 1860 zijn in Nederland dus twee rijkspolitiekorpsen, te weten: de Koninklijke Marechaussee en de Rijksveldwacht. Daarnaast zijn er de gemeentepolitie en de gemeente - veldwacht.

De Koninklijke Marechaussee bevindt zich vooral in het zuiden van Nederland en de Rijksveldwacht in het noorden.

Gezag en politie in de 19^{de} eeuw

De politie voert ook 150 jaar geleden haar taak uit in ondergeschiktheid aan het wettig gezag.

Burgemeesters hebben te maken met toezicht en de verantwoordingsverplichting aan het hogere gezag van de Commissarissen des Konings in de provincies. De Minister van Binnenlandse Zaken oefent het landelijke gezag uit over provincies en gemeenten, als het gaat om de openbare orde.

In het Rijkspolitiebesluit 1851 wordt het Openbaar Ministerie belast met het toezicht op de politie.

Aanleiding is de verbrokkeling van politiediensten en de zeer matige kwaliteit van vooral de gemeentepolitie. Dit toezicht wordt uitgeoefend door vijf directeurs van politie, later de procureurs generaal bij de gerechtshoven, onder eindverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie.

Ondanks alle politieke commotie en kritiek, wil de 2^{de} Kamer een Nederlands politieapparaat van eenheid, zelfstandigheid en centralisatie. Kortom een burgerlijk nationaal korps en niet een justitieel korps onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Door de politieke tegenstellingen verandert er in die tijd weinig. De procureurs generaal / fungerend directeur van politie blijven, waarmee wordt bevestigd dat de politie voor wat de opsporing betreft, ondergeschikt is aan Justitie. De door de Kamer gevraagde Politiewet zal nog meer als 100 jaar op zich laten wachten.

In 1860 is dus een Nederlandse politie ontstaan, die zonder al te grote veranderingen tot 1940, zal blijven bestaan. In dat jaar komt Nederland, door de bezetting, onder Duits bewind.

Dit heeft ook gevolgen voor de organisatie van de politie. Vanaf dat moment wordt voor het nationaal niveau de Marechaussee en de Rijksveldwacht ingesteld. Marechaussees zijn militairen en rijksveldwachters burgers. Beide korpsen hebben als taak de 'Algemene of (Rijks-) politie' taak uit te oefenen.

Een bestel dat grotendeels gehandhaafd blijft, maar zowel intern als vanuit de politiek steeds meer kritiek krijgt. Dit vanwege de verdeeldheid van twee naast elkaar functionerende landelijke organisaties. Daarnaast zijn beiden niet in staat de snel veranderende sociaal maatschappelijke verhoudingen en onrust in het land te bestrijden. Een Bestel kortom dat 'geen rustig bezit' (Cachet et al., 2009) kent.

Vanaf 1880 verandert als gevolg van de industrialisering Nederland snel. Ook groeien de steden sterk. Ook de gemeentepolitie in de grote steden verandert hierdoor snel. Hiërarchische politieorganisaties met centrale afdelingen en specialismen ontstaan. Ook komen de politieposten in buurten en wijken waar agenten, na hun dienst op straat, bureauwerk kunnen doen.

Gezag en politie in de 20^{ste} eeuw

Rond 1900 bestaat in Nederland een gecompliceerde politieorganisatie uit, Rijksveldwacht, Koninklijke Marechaussee, Gemeentepolitie en Gemeenteveldwacht.

Daarnaast zijn er handjevol Rijksveldwachters - rechercheurs. Een Politiewet is er niet en in de politiek bestaat nog steeds grote onenigheid over de vraag, of de Nederlandse politie, militair of burgerlijk moet worden georganiseerd. Ondanks verdeeldheid en regelmatige onduidelijkheid over wie nu verantwoordelijk is, komt er geen wet- en regelgeving voor de politie. De Eerste Wereldoorlog gaat aan Nederland voorbij.

In 1919 wordt zelfs een vijfde 'politieorganisatie' het militaire korps Politietroepen opgericht. Primaire doel van deze organisatie is, het vormen van een "tijdelijke" militaire politie voor ordehandhaving binnen het leger.

Daarnaast heeft dit korps als taak om in geval van (burgerlijke) onlusten de 'reguliere' politie te steunen. Uiteindelijk gaat dit korps ook de grensbewaking uitvoeren en wordt het voor reguliere politietaken ingezet.

Rijkspolitiebesluit 1935

Met het 'Jordaanoproer' als aanleiding, de burgemeester van Amsterdam heeft deze ernstige openbare ordeverstoring via de bestuurlijk gezagskanalen afgehandeld, wil Justitie haar invloed op de ordehandhaving uitbreiden. In 1935 leidt tot het zogenaamde Politiebesluit 1935.

De Nederlandse politie in WOII

De Duitse bezetter heeft de Nederlandse politie(mensen) hard nodig om de orde in het land te handhaven. Voor hen reden, in 1940, de politie te reorganiseren.

Het korps Politietroepen wordt opgeheven. De Marechaussee verliest haar militaire status en wordt ondergebracht bij het Ministerie van Justitie. De Duitsers willen de Nederlandse politie eenvormiger maken. Dit betekent feitelijk het einde van de Rijksveldwacht. Deze wordt in maart 1941 bij de Marechaussee gevoegd.

In maart 1943 wordt in zeven grote steden de staatspolitie en op het platteland de Gendarmerie ingesteld. Deze laatste wordt gevormd, door samenvoeging van Gemeenteveldwacht en Marechaussee. In de middelgrote gemeenten blijft de Gemeentepolitie bestaan.

Nadat de bezetter in 1945 uit Nederland is verdreven blijkt, wrang en navrant, dat in deze Duitse bezettingsperiode, de tot dan toe meest ingrijpende hervormingen in het Nederlandse politiebestedel heeft opgeleverd. (Fijnaut, 2007:181). De eerste fundamentele echte wijziging van de organisatie van de Nederlandse politie zal, tot de regiovorming in het begin van de 90-er jaren, nog 45 jaar op zich laten wachten.

Het Politiebesluit 1945

Door de Nederlandse regering in ballingschap in Engeland wordt besloten dat het gezag tot de eerste na - oorlogse verkiezingen zal worden waargenomen door het Militair Gezag.

Van groot belang is ook een van collaborateurs gezuiverde op een 'nieuwe leest geschoeide' en efficiënt werkende politie. In het Politiebesluit 1945 wordt geregeld, dat de Nederlandse politie weer een duaal karakter zal krijgen. Gemeentepolitie en rijkspolitie zijn een feit.

De rijkspolitiedienst wordt niet door de Rijksveldwacht of de Koninklijke Marechaussee verricht, maar door een nieuw korps Rijkspolitie.

Het beheer en het gezag van dit korps komen bij het Ministerie van Justitie te liggen.

De taken van de Koninklijke Marechaussee worden beperkt tot vrijwel uitsluitend militaire politietaken.

Er heerst ontevredenheid bij de politie en het bestuur over dit teruggekeerd duale bestel.

Zij het, dat er nu gemeentepolitie en Rijkspolitie is. Al vóór de oorlog is deze bestelvorm als inefficiënt en onwenselijk gekwalificeerd. Ook enkele honderden burgemeesters kwalificeren het korps Rijkspolitie als ondeugdelijk vanwege haar eigengereide optreden, in het bijzonder dat van hun bazen. Begin 50-er jaren wordt opnieuw getracht een Politiewet tot stand te brengen.

Opnieuw faalt deze poging door de tegengestelde belangen van de direct betrokken Ministeries van Binnenlandse zaken en Justitie. Geconcludeerd wordt dat: 'Het heeft wel eens de schijn alsof het politieapparaat wordt doodgedrukt in een strijd om de macht over de politie'²⁴⁸.

Dat er een Politiewet moet komen staat vast, echter over de inhoud en gevolgen voor het politiebestedel is men het nog steeds niet eens. Gelet op de geschiedenis ligt een compromis en dus een voortbestaan van het duale bestel voor de hand.

Politiewet 1957

Zeven jaar later is de eerste Nederlandse Politiewet, voortbordurend op het Politiebesluit van 1945 een feit. Het bestaansrecht van de gemeentepolitie in de grote(re) steden en gemeenten en het Korps Rijkspolitie in de rest van het land wordt erkend. Inwonersaantallen van gemeenten zijn bepalend voor het feit of er gemeente- of Rijkspolitie in een gemeente komt. Burgemeesters krijgen de verantwoordelijkheid voor de organisatie en het beheer van de gemeentelijke politiekorpsen. Een overkoepelende rol is weggelegd voor het Ministerie van Binnenlandse zaken.

De Minister van Justitie vervult deze rol ten aanzien van het korps Rijkspolitie.

De 'burgervaders' blijven in alle gemeenten, ook waar het Korps Rijkspolitie werkzaam is, de baas over openbare orde en veiligheid.

²⁴⁸ Commissievoorzitter prof. mr. G. Langemeijer, oktober 1949, naar aanleiding van het opnieuw mislukken om, op basis van een zeer uitvoerig rapport en voorstel van zijn commissie, een (eerste) Politiewet voor Nederland tot stand te brengen.

Voor wat betreft het gezag betreffende de handhaving van de rechtsorde, functioneert de politie in het hele land onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie, specifiek de Officier van Justitie. Het OM is een onderdeel van het Ministerie van Justitie.

Hoewel de Politiewet wordt aangenomen, lost deze, het is immers in de ogen van velen meer van hetzelfde en géén oplossing voor het Nederlandse politievraagstuk, weinig op. De eerste Nederlandse Politiewet treedt op 1 januari 1958 in werking.

De jaren zestig en de nieuwe gezagscrisis

Het protest van provo's en boeren is begin 60er jaren voor de overheid wel ergerlijk geweest maar, van echte gewelddadigheden kan nauwelijks worden gesproken. Vanaf midden jaren zestig lijkt dit veranderen. De rookbom tijdens het huwelijk van Beatrix en Claus in maart 1966 en later het bouwvakoproer, geven de tendens in die tijd van anti (autoritaire) gezagsverhoudingen in de samenleving aan. Naar de handelwijze van verantwoordelijke Amsterdamse bestuurders en de politie naar aanleiding van het toegepaste geweld bij deze gewelddadigheden, wordt een uitgebreid onderzoek ingesteld. Het oordeel in het hierover uitgebrachte rapport, is voor het bestuur en de politie dramatisch. Nadrukkelijke kanttekeningen worden er geplaatst bij de professionaliteit en het invoelende vermogen van de verantwoordelijke autoriteiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen van die tijd. Ook de gebrekkige samenwerking op het gebied van handhaving van orde en veiligheid door de verantwoordelijke bestuurlijke autoriteiten en de politie, krijgen zware kritiek²⁴⁹ (Fijnaut,2012:81). Het gevolg is, dat grote veranderingen binnen de politie in gang worden gezet.

Terugblik en toekomst

De geschiedenis van de laatste anderhalve eeuw van de Nederlandse politie levert een beeld op van, een aanhoudende strijd over wie nu eigenlijk de baas over de politie is. De constatering van de Commissie Langemeijer: *'Dat het er wel eens de schijn van heeft, alsof het politieapparaat wordt doodgedrukt in een strijd om de macht'*, lijkt ook vandaag de dag, zie ook op andere plaatsen in dit onderzoek, zeer actueel en relevant. Het duurde, als gevolg van de steeds weer oploeiende politiek / bestuurlijke machtsdiscussies, vanaf de oprichting van de Rijksveldwacht in 1856, honderd jaar, voordat Nederland in 1957 pas zijn eerste Politiewet krijgt.

De met het voorgaande samenhangende discussies over de keuze voor een burgerlijke of militaire politie (rijkspolitie), het zogenaamde 'Rijkspolitievraagstuk', wordt in de Tweede Wereldoorlog, met enkele reorganisaties door de Duitse bezetter van tafel geveegd.

De alom als ongewenst benoemde dualiteit in het Nederlandse politiebestedel, met Rijks- en gemeentepolitie wordt na de oorlog in ere hersteld. De drieledige taakstelling, handhaving openbare orde, opsporing van strafbare feiten en hulpverlening, is de aanleiding. Zeggenschap over de politie moet namelijk tussen de Ministers van Binnenlandse Zaken (handhaving openbare orde en hulpverlening) en Justitie (opsporen van strafbare feiten) worden 'verdeeld'. Dit voorkomt namelijk een teveel aan macht bij een partij, met een mogelijke politiestaat als gevolg, kan ontstaan. Rechten en vrijheden van burgers, evenals het voortbestaan van de democratische rechtsstaat, worden op deze wijze immers het beste gewaarborgd. Nadelen van deze dualiteit blijven bestaan, ook tot in het latere regionale politiebestedel. Het politiebestedel is dus 'geen rustig en bestendig bezit'(Cachet et al., 2009).

Neem daarnaast de aanhoudende en steeds snellere ontwikkelingen in een sterk globaliserende samenleving en duidelijk mag zijn, voor welke uitdagingen en problemen de overheid zich op het gebied van openbare orde en veiligheid ook voor haar politieorganisatie ziet geplaatst.

Al met al nieuwe en complexe uitdagingen die, in de geschiedenis van de Nederlandse politie, zijn weerga niet kennen. Uiteraard wordt vanuit de overheid / het gezag en de politie zelf, met prioritering van taken en werkzaamheden geprobeerd hierop in te spelen. Afdoende en houdbaar blijkt dit met het regionale bestel uiteindelijk echter niet te zijn. Gevolg en uiteindelijke resultaat hiervan zijn, de samenvoeging van alle regionale korpsen en het KLPD tot een Nationaal politie.

Het hier beschreven historisch overzicht vormt het deel van de beschrijving van wat in hoofdstuk 3 *aan de Onderzoekscontext* van de hoofdstuk vooraf ging. Al startpunt is daar genomen, het verschijnen van de POS – rapporten aan het einde van de 70.

²⁴⁹ N.a.v. vooral het Bouwvakoproer op 13 en 14 juni 1966 met de gewelddadige bestorming van hoofdkantoor van de courant De Telegraaf in Amsterdam, leidde tot instellen Onderzoekscommissie onder voorzitter Prof. mr. Ch. Enschedé die, het gevoerde bestuurlijke beleid sinds 1960 in Amsterdam, in zake de handhaving van de openbare orde en ten aanzien van het Amsterdamse korps, onderzocht.

Daarin wordt door een aantal politiemensen uit 'het veld' een voor die tijd totaal ander en nieuw geluid over de positie, functie en organisatie van de politie in de samenleving geformuleerd. Maatschappelijke oriëntatie en lokale verankering staan hierbij centraal. Kenmerken elementen zijn decentralisatie, wijkteams, generale taakstelling voor dienders in de basispolitiezorg en, in huidige termen, met getoond operationeel leiderschap. Zeer herkenbaar voor de ontwikkelingen waar ook de Nationale politie op dit moment voor staat. Het is ook het moment om op een andere wijze invulling te gaan geven aan het operationeel basispolitiewerk. In de tijd is dit een mooi startpunt voor een schets van de ontwikkelingen rondom de organisatie, inrichting en sturing van de gebiedsgebonden en lokaal verankerde politiezorg in relatie tot de positie van het gezag in de reorganisatieontwikkelingen die regionaal en uiteindelijk nationaal gaan volgen.

Bijlage 4. Referenten

Referenten en de door hun beklede functies ten tijde van de met hun gehouden interviews in het kader van het afstudeeronderzoek 'Centraal georganiseerd - lokaal verankerd'

Politiek

Mevrouw	Magda Berndsen	lid 2 ^{de} Kamer Staten Generaal	D'66 fractie D'66
De heer	Prof. Dr. Ruud Koole	lid 1 ^{ste} Kamer Staten Generaal	Senator voor de PVDA Hoogleraar Politicologie Universiteit Leiden
Mevrouw	Drs. Attje Kuiken	Lid 2 ^{de} Kamer Staten Generaal	PVDA fractie

Bestuur

De heer	Mr. Drs. Stefan Huisman	Burgemeester	gemeente Oosterhout (NB)
De heer	Mr. Peter Noordanus	Burgemeester	gemeente Tilburg
Mevrouw	Hélène van Rijnbach - de Groot	Burgemeester	gemeente Etten - Leur

Wetenschap & deskundigen

De heer	Prof. Dr. Cyrille Fijnaut	Emeritus Hoogleraar Rechtsvergelijking	Universiteit van Tilburg en Katholieke Universiteit Leuven (België)
De heer	Gerrit van de Kamp	Landelijk voorzitter	Algemene Christelijke Politievakbond
De heer	Mr. Dr. Jaap Koopman	Directeur	Directie Bestuursondersteuning (DBO) Dienst Justitiële Inrichtingen Ministerie van Veiligheid en Justitie
De heer	Drs. Frank Rozenberg	Directeur organisatieadvies OBMC	raadslid en Voorzitter landelijke verenig voor (gemeente)raadsleden
De heer	Prof. Dr. Ir. Jan Terpstra	Hoogleraar Criminologie	Radboud universiteit Nijmegen

Openbaar Ministerie:

De heer	Mr. Herman Bolhaar	Voorzitter college Procureurs Generaal	Openbaar Ministerie Parket Generaal Den Haag
Mevrouw	Mr. Marieke Fimerius	Gebiedsofficier v Justitie	Arrondissementsparket Zeeland – West - Brabant te Breda
De heer	Mr. Hugo Hillenaar	Hoofdofficier	Arrondissementsparket Zeeland – West - Brabant te Breda
Mevrouw	Mr. Yolanda van Zetten	Officier van Justitie	(voormalig gebiedsofficier van justitie) Arrondissementsparket Zeeland - West - Brabant te Breda

Politie:

De heer	Frans Heeres MPSM	Politiechef Nationale politie	Eenheid Brabant - Oost
De heer	Drs. Jaco van Hoorn MPA	Hoofd Operatiën & plaatsvervangend politiechef	Eenheid Zeeland – West - Brabant
De heer	Paul Martens MPA*	Districtschef Nationale politie	district de Baronie Eenheid Zeeland - West - Brabant
De heer	Peter van Os	Programmadirecteur	Politieacademie Apeldoorn
De heer	Dr. Frank Pauw	Politiechef Nationale politie	Eenheid Rotterdam tevens landelijk portefeuillehouder GGP – districten - basisteams
De heer	Marten Siderius *	Commissaris van politie	kwartiermaker GGP, districten / basisteams Eenheid Zeeland – West - Brabant
De heer	Hans Vissers EMPM	Politiechef Nationale Politie	Eenheid Zeeland – West - Brabant (opdrachtgever afstudeeronderzoek)

*Deze personen waren, naast met een interview, tevens betrokken bij een inhoudelijke toets van de semi - gestructureerde vragenlijst.

Vervolg: Referenten en de door hun beklede functies ten tijde van de met hun gehouden interviews het kader van het afstudeeronderzoek 'Centraal georganiseerd - lokaal verankerd'

Basisteam Roermond:

De heer	John Stultiens EMTP	Teamchef basisteam Roermond	Eenheid Limburg
De heer	Jan Mussers	Operationeel chef basisteam Roermond	Eenheid Limburg

Basisteam Hoeksche Waard:

De heer	Jan Luteijn	Burgemeester	Gemeente Cromstrijen
De heer	Bas Boer	Chef IGP basisteam Hoeksche Waard	Eenheid Rotterdam
De heer Mevrouw	Cas Brand Sylvia Bonnet	Coördinator Opsporing samen met medewerkster Opsporing	basisteam Hoeksche Waard Eenheid Rotterdam
Mevrouw	Monique Lorie	medewerkster I & S team Hoeksche Waard	Eenheid Rotterdam

Bezoek congressen:

Er is in het kader van dit onderzoek een tweetal nationale (politie)congressen bezocht:

- *het 2^{de} Nationale congres met betrekking tot de reorganisatie van de Nationale politie, op 18 juni 2013 te Amersfoort*
- *het jubileumcongres in verband met het 75-jarig bestaan van het Tijdschrift voor de politie, op 11 november 2013 te Apeldoorn.*

Bijlage 5.

Interviews

- 5a. Introductie en toelichting op het interviewgesprek t.b.v. referenten
- 5b. Vragenlijst referenten interviews

- 5a. Introductie en toelichting op interviewgesprek t.b.v. referenten
(Representatief voorbeeld, de memo aan Mr. H. Bolhaar)

Afstudeeronderzoek

'Centraal georganiseerd - lokaal verankerd'

over de lokale organisatorische verankering van de robuuste basispolitieteams

Geachte heer Bolhaar,

Hierbij doe ik u enige aanvullende informatie toekomen betreffende het (scriptie) onderzoek in het kader van mijn afstuderen in de Bestuurskunde aan de Erasmus - universiteit te Rotterdam, waarover we donderdag a.s. een afspraak hebben.

Ik ga ervan uit, dat ik in mijn eerdere mail voldoende informatie over mezelf heb verschaft.

Mocht u nog vragen hebben, kan ik daar op dat moment nog wel een en ander over vertellen.

In algemene zin, ben ik tijdens ons interview geïnteresseerd en op zoek naar uw visie, beeld(en) en mening als voorzitter van het college van Procureurs Generaal over de wijze waarop de nationale politie georganiseerd in (robuuste) basisteam haar dienstverlening op lokaal niveau organisatorisch zou moeten verankeren. Daarbij nadrukkelijk in ogenschouw nemend, het adequaat kunnen en laten waarmaken van de (gezags-) verantwoordelijkheden door het lokale bevoegde gezag.

Over de wat concretere inhoud van het interview kan ik u het volgende aanreiken.

Het gaat zoals ik dat al heb laten weten, om een semi - gestructureerd interview dat circa 1 uur zal duren. Het is opgebouwd uit een inleidende algemene vraag die gaat over uw huidige betrokkenheid bij thema's zoals in de onderzoeksvraag zijn genoemd.

Voor de goede orde nog de centrale onderzoeksvraag van mijn onderzoek:

“Hoe kan de Nationale politie, in robuuste basisteam worden georganiseerd, ingericht en aangestuurd, dat adequaat recht wordt gedaan aan de verantwoordelijkheden van het bevoegde gezag en daarmee lokaal worden verankerd?”²⁵⁰

Aan de hand van een aantal met de vraagstelling samenhangende thema's, zal ik enkele verdiepende vragen voorleggen. Deze thema's zijn: *lokale verankering, Nationale politie en (politie) bestel, gezag en de robuuste basisteam*.

Met enkele specifieke vragen over zaken als; Welke betekenis dit volgens u heeft? Welke belang(en) u er aan toekent? Welke verantwoordelijkheden u daarbij ziet? Welke eisen dit stelt aan de organisatorische vormgeving van de basisteam stelt? én Welke rol in het kader van lokale verankering voor deze teams is weggelegd? Wil ik daar nader bij u op in gaan.

Overigens leren de gehouden interviews me tot dusver, dat door de referenten vrijwel steeds nog specifieke zaken worden benoemd of accenten worden gelegd. Omdat ik juist ook daar zeer geïnteresseerd in ben, wordt daar tijdens het gesprek veelal ook (kort) over door gepraat.

Tot slot zal ik u nog een algemene vraag voorleggen, betreffende mogelijk door u in het kader van de gestelde vragen, wellicht nog gemiste aspecten of andere nuttige tips.

Ik vertrouw erop u hiermee aanvullend duidelijkheid te hebben verschaft, ten aanzien van de bedoeling van ons gesprek.

Ik zie uit naar onze afspraak van donderdag 21 januari a.s. om 10.00 uur bij u op kantoor in Den Haag.

Alvast vriendelijke dank voor uw medewerking en tot donderdag.

Wil Nuij

²⁵⁰ Het betreft hier de formulering van aanvankelijke centrale onderzoeksvraag, later bijgesteld.

Bijlage 5b.

Vragenlijst interviews referenten

Algemeen

Welke betrokkenheid heeft u bij een of meer aspecten van de onderzoeksvraag?
(bestel, nationale politie, robuuste basisteams en lokale verankering)

Thema: Belang van lokale verankering

1. Wat betekent voor u lokale verankering?
2. Waarom is lokale verankering voor de politie belangrijk?

Thema: Nationale (politie)bestel

3. Biedt de Politiewet voldoende perspectief voor de organisatorische vormgeving van lokale verankering in de praktijk? Waarom vindt u dat?
4. Zou het wellicht anders moeten en hoe dan wel?

Thema: Gezag

5. Welke zijn de (belangrijkste) verantwoordelijkheden van het lokale bevoegde gezag?
6. Wat zijn essentiële (rand-)voorwaarden om lokale gezagsverantwoordelijkheden waar te kunnen maken?
7. Welke eisen stelt het uitoefenen van deze gezagsverantwoordelijkheid aan een robuust (politie) basisteam?
8. Zijn er dilemma's, hiaten of andere (externe) invloeden of beperkingen, die het waarmaken van de gezagsverantwoordelijkheid belemmeren? Welke? Hoe zijn deze op te lossen?
9. Wanneer wordt, bij de vormgeving van de (robuuste) basisteams, adequaat recht gedaan aan de verantwoordelijkheden van het gezag?

Thema: Robuuste basisteams

10. Welke inhoudelijke rol speelt het robuuste basisteam bij het streven naar lokale verankering?
11. Aan welke organisatorische (rand) voorwaarden moet, in dat geval, door een basisteam worden voldaan?
12. Wanneer zijn de (robuuste) basisteams geslaagd?

Slotvraag:

13. Zijn er aspecten van het onderwerp lokale (organisatorische) verankering van de basis politiefunctie / -team in dit gesprek niet aan de orde geweest, waarvan u zegt, dit had ik wel verwacht dat je zou vragen, dan wel, daar wil ik je voor je onderzoek zeker nog attent op maken of iets ter overweging over meegeven?

Opgemerkt wordt dat de oorspronkelijke vragenlijst tijdens de interviews, na enkele gesprekken, enigszins is bijgesteld. Na analyse en beluistering van de gemaakte digitale opnamen van de tot dan toe gevoerde gesprekken, vormt de hier weergegeven vragenlijst een exacte weergave van de met de referenten besproken thema's en de hen voorgelegde vragen.

Bijlage 6.

‘Proeftuinen’

In februari 2014 zijn twee als ‘landelijke proeftuin’ voor de organisatie en inrichting van de Nationale politie aangewezen ‘robuuste’ basisteams bezocht. Het gaat hierbij om het voormalige district, nu basisteam, *Hoeksche Waard* van de politie-eenheid Rotterdam en het basisteam *Roermond* van de politie-eenheid Limburg.

Door het bijwonen van de dagelijkse teambriefing en het, gedurende een dag volgen van het interne werkproces, was het mogelijk een (zeer) beperkte observatie van de dagelijkse opstart, aansturing / werkverdeling en debriefing van het operationeel werkproces te doen. Deze teambezoeken zijn voorbereid, door de publicaties van beide teams over de toegepaste werkwijzen te bestuderen. Tevens zijn een aantal interviews afgenomen. Nadruk in de gesprekken en observaties is gelegd op de organisatorische inrichting, werkwijze en mate van de al gerealiseerde lokale verankering. Vragen zijn gesteld over de werkbeleving, arbeidstevredenheid en de aard en wijze waarop lokaal met burgers, partners en het gezag wordt samengewerkt en contacten worden onderhouden.

Vragenlijsten en onderzoeksthema’s gebruikt tijdens veldonderzoeken basisteams

- 6a. Werkbezoeken aan de basisteams Roermond op 13 februari 2014 en Hoeksche Waard op 25 februari 2014
- 6b. Interview Burgemeester Luteijn gemeente Cromstrijen tijdens werkbezoek basisteam Hoeksche Waard op 25 februari 2014

- 6a. Werkbezoeken aan de basisteams Roermond op 13 februari 2014 en Hoeksche Waard op 25 februari 2014

Toelichtend:

Ik ben geïnteresseerd in hoe het team is georganiseerd. Hoe het team wordt (aan)gestuurd en waarom dit zo gebeurt?

- welke keuzen hebben ze gemaakt en met het oog waarop.?

Daarbij in het bijzonder kijken / vragen naar:

- (a) de mate van autonomie / ruimte die het basisteam (en de individuele medewerkers heeft / hebben)?
- (b) de verhouding tussen basisteam enerzijds en district / eenheid / nationaal anderzijds?
- (c) de garanties die er al dan niet zijn dat het basisteam zich vooral met het lokale politiewerk bezig zal kunnen houden en dat ook in de toekomst zal kunnen blijven doen?
- (d) In hoeverre wordt men ook ingezet voor regionale, districtelijke en nationale prioriteiten?
- (e) Lopen die parallel met lokale prio’s, of fungeren die nationale prioriteiten als stoorzender voor het lokale werk?
- (f) Vraag ook eens hoe hogere leiding in de organisatie naar de teams kijken: positief of als een noodzakelijk kwaad?

Daarnaast ‘open mind’ voor: Open blik kijken / zoeken naar zaken waar je nog niet aan had gedacht bij robuuste basisteams.

Aspecten uit de interviews:

- hoe denkt het bevoegd gezag over jullie aanpak / verankering?
- hoe weten jullie wat buiten nodig is?
- hoe verantwoord je jezelf intern / extern?
- hoe zorg je voor de lokale (plaatselijke) coleur locale in de verschillende gemeenten?
(*lokale verbinding, zichtbaarheid, aanwezigheid etc.*)
- wat wordt het hier veiliger van in Roermond / Hoeksche Waard e.o. (feitelijke resultaten)?
- vertrouwen en waardering vanuit je omgeving hoe werkt dat (wat krijg je terug?)
- wat gebeurt er in de samenwerking met en bij die partners, als jullie werkt zoals- jullie werken?
- hoe zit het met prioriteitstelling en nakomen van nationale en lokale prioriteiten?
- hoe zit het met resultaten en resultaatverantwoordelijkheid i.r.t. Veiligheidsplan- (eenheid)

6 b. Vragenlijst Interview Burgemeester Luteijn gemeente Cromstrijen tijdens werkbezoek basisteam Hoeksche Waard 25 februari 2014

Vragen:

1. Wat betekent voor u en wat vindt u van de aanpak en het werken aan lokale verankering (van de politie) in uw gemeente?
2. Kunt u iets zeggen over hoe dit in de gemeenschap (in uw gemeente) en door de politiek en de overige partners wordt ervaren?
3. Hoe zorgt het politieteam voor de lokale (plaatselijke) coleur locale in uw gemeente?
(*lokale verbinding, zichtbaarheid, aanwezigheid etc.*)
4. Welke zijn voor u de (belangrijkste) gezagsverantwoordelijkheden betreffende de politie?
5. Welke eisen stelt het kunnen uitoefenen van uw gezagsverantwoordelijkheid aan uw robuust (politie) basisteam?
6. Ziet u daarbij dilemma's, hiaten of andere (externe) invloeden of beperkingen?
7. Wanneer wordt, bij de vormgeving van de (robuuste) basisteams, adequaat recht gedaan aan de verantwoordelijkheden van het gezag?
8. Welke inhoudelijke rol vervult het robuuste basisteam bij het als overheid streven naar lokale verankering?
9. Kunt u organisatorische (rand) voorwaarden benoemen waaraan dit basisteam zal moeten voldoen om voldoende draagvlak in de lokale gemeenschap te krijgen?
10. Wanneer vindt u dat het (robuuste) basisteam Hoeksche Waard is geslaagd in haar streven naar lokale verankering?
11. Kunt u iets zeggen over de tot dusver behaalde resultaten i.r.t. lokale veiligheidsplan en de lokale en landelijk gestelde prioriteiten
12. Wat kan nog beter?

Bijlage 7.

Checklist Ontwerpcondities & bouwstenen

Inleiding

In deze bijlage wordt het *Organisatieontwerp* voor het 'robuuste basisteam', zoals dit met *Ontwerpcondities en Bouwstenen* in Hoofdstuk 8 is beschreven, geconcretiseerd. De gekozen vorm is die van een 'checklist'. Het gaat hierbij om, soms de uitwerking van een concreet aandachtspunt, soms een korte omschrijving, waarin wordt aangegeven welke aandacht c.q. relevantie, het betreffende onderwerp voor het team heeft of kan hebben. Niet alle bouwstenen worden hier uitgewerkt. Dit geldt slechts voor de voor het team relevante en beïnvloedbare bouwstenen. Inhoudelijk gaat het om een schets van mogelijk (vereiste) randvoorwaarden, kansen ('winstpakkers'), bedreigingen en of risico's. Het gaat om beelden, verwachtingen, ideeën, 'best practices', kansen, bedreigingen en ervaringen zoals deze tijdens het empirisch onderzoek zijn verzameld.

Organisatie:

Een organisatorisch passend ingericht basisteam kenmerkt zich door, duidelijke arbeidsverdeling en coördinatie.

- *Structurering van onder medewerkers verdeeld werk is met de coördinatie en mogelijkheden tot interventie binnen de (operationele) leiding in het team structureel georganiseerd;*
- *De interne coördinatie sluit aan bij de verdeling van de hoeveelheid werk;*
- *Het inventariseren van het werkaanbod, de prioritering, (werk)verdeling, uitvoerende sturing en het verzamelen van de resultaten is een verantwoordelijkheid van operationeel leidinggevenden*

Een team dat, met andere ondersteunende en specialistische, afdelingen / teams in district en de eenheid intensief samengewerkt ten behoeve van de uitvoering van de lokale politiezorg

- *Het team heeft de regie in door anderen ondersteund basispolitiewerk en de door deze te leveren faciliteiten en randvoorwaarden;*
 - *Waar het de kennis en specifieke deskundigheid van het basisteam (leiding/medewerkers) overstijgt, wordt vanuit het team steeds en consequent de expertise van specialisten ingeroepen.*
- In het kader van het leveren van een operationeel kwaliteitsproduct wordt ook steeds met andere teams en / of specialisten samengewerkt.

Centraal / Decentraal:

Horizontale en verticale gedecentraliseerde (beslissings-)bevoegdheid motiveert en stimuleert, het kwalitatieve functioneren van leiding en medewerkers in de uitvoering aan de basis.

- *Decentralisatie biedt mogelijkheden voor een, bredere en gespreide organisatie 'span of control', 'bottom tot top' besluitvorming en vergroot betrokkenheid en creatieve uitvoerende ideeën;*
- *Besef en feitelijk handelen hogere lijnmanagement (district/eenheid) dient gericht zijn op ondersteunen en faciliteren.* Specifieke lokale thema's die een directe operationele beslissing en aanpak vragen, dienen onder lokale verantwoordelijkheid worden genomen en opgepakt. De teamleiding dient deze bevoegdheid ook claimen;
- *Effecten zijn, het voorkomt gevoelens van demotivatie en gebrek aan vertrouwen in de professionaliteit van de 'werkvloer'. Van belang dat medewerkers in het team begrijpen, dat de hogere leiding beseft welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden het team heeft. Hierover is ook steeds het gesprek in de lijn essentieel.*

De teamchef dient zowel operationeel als beheersmatig over een bij zijn taak (verantwoordelijkheid) en functie(bevoegdheid) aansluitend mandaat te beschikken.

- *Om de basisteamtaken en bijbehorende verantwoordelijkheden en de (beleidsmatige) afspraken met partners effectief waar te (laten) maken, is een passend mandaat voor de teamchef belangrijk. Hij dient deze passendheid leidend te laten zijn, voor de afstemming in de lijn.*

Autonomie:

Binnen de taakstelling en verantwoordelijkheden van team en medewerkers, dient er autonome of beleidsvrije bevoegdheid / ruimte te zijn, om zelfstandig maatwerk te leveren.

- *Operationele als beheersmatige handlingsruimte en bevoegdheden voor team en medewerkers dienen te zijn belegd;*

- Goed opgeleide en deskundige medewerkers zijn noodzakelijk om, primair zelfstandig / autonoom, lokaal (politie) uitvoerend maatwerk te leveren.
- Zeggenschap en eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van werk bij medewerkers is noodzakelijk;
- Dit stelt als eis dat, *minder direct, op de werkvloer wordt gestuurd* Verantwoord door medewerkers voor de al dan niet geleverde arbeidsprestatie en aanspreken hierop door de leiding blijven onverminderd belangrijk.

Professionele ruimte:

Zicht op en gebruik van individuele professionele en private kwaliteiten en creativiteit van medewerkers, bevordert het niveau van hun individuele functioneren en dat van het team.

- Voor leidinggevenden zaak deze kwaliteiten in beeld te krijgen en te houden, het gebruik te faciliteren en ruimte te creëren medewerkers zich te laten ontwikkelen;
- Eigen initiatief vanuit professionaliteit en verantwoordelijkheidsbesef door medewerkers bij de invulling van het werk, wordt geënthousiasmeerd en ondersteund;
- De toegestane ruimte per medewerker kan verschillen. Als criteria kunnen, aanwezige kennis, ervaring, senioriteit, aard en specificiteit van de functie of taak worden toegepast.

Professionele ruimte hebben of krijgen stelt beroepsprofessionaliteit als eis

- Het bewaken van integer en weerbaar handelen door alle teamleden is belangrijk voor de uitstraling en het effect op de ook extern ervaren individuele als collectieve beroepsprofessionaliteit;
- Bewaking op basis van een duidelijke en transparante verantwoordingsplicht, waarmee risico's als, misbruik of onjuist / niet adequaat toepassen van regels of afspraken wordt tegengegaan;
- Beroepsprofessionaliteit is ook, in gelijksoortige situaties, burgers op een gelijke wijze behandelen;
- 'Permanente educatie' in de volle breedte van de politiefunctie of - taak, is voor de vakbekwaamheid van alle teammedewerkers als 'praktijkprofessional' noodzakelijk.

Professionaliteit en een professionele beroepshouding zijn, als competentie, selectiecriteria voor (sleutel-) functies en belangrijke taakaccenten

- voor het behoud van vakprofessionaliteit en een passende beroepshouding is *aanhoudend extra toerusting in allerlei vormen, zoals opleiden, trainen, begeleiden, coachen en intervisie noodzakelijk*;
- Professionaliteit en professionele beroepshouding dienen als competenties harde selectiecriteria zijn voor belangrijke (sleutel) functies of coördinerende taken in het team. (Alle leidinggevende functies en cruciale functies als, wijkagent, recherchecoördinator en coördinatie belangrijke taakaccenten.

Gefaciliteerde professionele ruimte is voordelig om, vanuit vakmanschap en passend bij de situatie, medewerkers hun werk goed te laten uitvoeren.

- Professionele ruimte bij medewerkers genereert betrokkenheid en energie en doet hen nadrukkelijk verantwoordelijkheid nemen om specifieke taken en problemen aan te pakken;
- voordelig bij de interpretatie van deze beleidsvrije ruimte en in hun gedrag bij de uitvoering van hun werk is, dat deze praktijkprofessionals houden aan de voorgeschreven organisatieregels;
- De (lokale) operationele teamprioriteiten, te behalen resultaten en de verwachte bijdrage van de individuele medewerker zullen voor alle teamleden duidelijk dienen te zijn;
- Het team is in staat steeds flexibel en met maatwerk tijdens haar externe contacten en uitvoerend optreden in te spelen op veranderende wensen en verwachtingen vanuit de lokale omgeving;
- De teamleiding zal dienen sturen op het 'wat' en niet op het 'hoe' van het operationele politiewerk;
- Het verantwoord voor de geleverde bijdrage aan de te behalen (team)resultaten is onderdeel van het functioneren van iedere (operationele) politieprofessional.

Bij de werkvulling door medewerkers is er, rekeninghoudend met regels en beleidsvrije ruimte, balans nodig tussen het geformaliseerde en het hun feitelijk toegestane gedrag.

- In een professionele politieorganisatie met vakprofessionals zal om het lokale werk flexibel, snel en met creativiteit passend uit te voeren, ruimte voor individuele zelfstandige invulling;
- Balans tussen geformaliseerd gedrag in regels en beleidsvrije ruimte voor invulling door individuele medewerker. Onderscheid tussen formele taken, bevoegdheden en wettelijke dwangmiddelen (regels) en waar dit niet zo is. Daar dient ruimte te zijn voor beleidsvrij maatwerk door individuele medewerker.
- Gedragsregulatie (uniform en controlebaar gedrag) dienen uit te gaan van, dat burgers een gelijke en gegarandeerd eerlijke behandeling krijgen, die hen op basis van regels bescherming biedt.

Capaciteit:

Het team beschikt permanent over op het werkaanbod afgestemde personele capaciteit.

- De *teamcapaciteit* is *afgestemd op de (volledige) uitvoering van het opgedragen takenpakket* (passende slagkracht). De teambezetting dient zowel operationeel uitvoerend als ondersteunend op 'maat' van het lokale werkaanbod te worden gebracht;
- Dit *geldt ook voor de aanwezige functionele kwaliteiten* gelet op de specificiteit van het werkaanbod;
- *Managen (vanuit team) van klantverwachtingen is noodzakelijk*. Immers, verwachtingen en ambities gezag, partners en burgers betreffende een realiseerbare dienstverlening, feitelijk en in de (beleids-) plannen realistisch en aansluitend bij wat door het team geleverd kan worden;
- De *wettelijke 'wijkagenten – norm' op zich, biedt onvoldoende garantie voor een passende feitelijke invulling van deze functie in wijken en buurten*. Gelet op de aard en omvang van lokale veiligheidsproblemen, eventueel de aanwezige bevolkingspopulatie dient, vanuit functionele en kwalitatieve efficiencyoverwegingen, in overleg met het gezag differentiatie mogelijk zijn;
- *Eisen en verwachtingen van het gezag, signalen van partners en het werkaanbod in wijk en buurt zijn in belangrijke mate bepalend voor de functionele en geografische verdeling en indeling van het aantal wijkagenten over het teamgebied.*

De personele bezetting moet stabiel zijn, waarbij teambinding en –behoud van de noodzakelijke expertise en continuïteit in relatie met de externe omgeving, belangrijk zijn.

- *Continuïteit in kwalitatieve uitvoerende expertise vereist stabiliteit voor de lange termijn* en zo min mogelijk (ad hoc) besluiten, betreffende inzet voor andere politietaken of projecten buiten het team;
- *Inzet van passende personeelsinstrumenten is vereist*, om deskundigheid en ervaring voor de uitvoering van het basispolitiewerk (leiding en medewerkers) voor langere tijd te behouden;
- *Continuïteit in teambezetting bevordert de interne werkrelatie*, het individuele functioneren van teamleden, verhoogt kwaliteit dienstverlening en bevordert de (werk- en vertrouwens-) relatie met het gezag, burgers en partners;
- *Dit (re-) organisatie en inrichtingsmoment biedt*, binnen kaders personele reorganisatie, mogelijkheden (geen primaire doelstelling, maar....) de personele 'bezetting op taken en functies te verversen'. Oprispen bevordert betrokkenheid en genereert nieuwe creativiteit;
- *Teambezetting is ook teambinding (-behoud)*. Deze wordt versterkt door als organisatie (leiding) trots te zijn over de geleverde prestaties, deze te waarderen en dit nadrukkelijk en publiekelijk te uiten;
- *Teambinding wordt aantrekkelijk door toepassing beloningsinstrument*. Dit geldt ook voor in het vooruitzicht gestelde (carrière-) of ontwikkelperspectieven, echter wel binnen het basispolitiewerk, de toedeling van taakaccenten of specifieke operationele projecten. Een instrument om juist het behoud van jonge medewerkers voor het basispolitiewerk mee te stimuleren.
- *'Straatwerk lonend' maken* door, juist dit voor ervaren politiemedewerkers (opnieuw) aantrekkelijk te laten zijn. De financiële prikkel is belangrijk, kan en mag echter niet de enige drijfveer zijn. Basis is steeds, een passende dienstverlenende, contextgedreven arbeidshouding.

Functionele kwaliteiten & specialisatie:

Formatie, functies en specifieke uitvoerende en ondersteunende deskundigheden (taakaccenten), zijn toegesneden op het lokale werkaanbod.

- *Toedeling van formatie dient met als uitgangspunt het (lokale) werkaanbod* op basis van passende criteria als, vereiste kennis en vaardigheden, werkprocessen, functie, tijd, klant(en) en geografisch gebied, plaats te vinden. Belangrijk voor bepaling aard en mate noodzakelijke deskundigheden. Bijvoorbeeld, bij het werkaanbod passende (coördinerende) researchcapaciteit.

Het team beschikt over een bij het werkaanbod aansluitend aantal, kwalitatief toegeruste, operationeel ondersteunende medewerkers. Hun werkzaamheden zijn afgestemd op de directe ondersteuning van de operationeel uitvoerende teamleden.

- *Organisatie en inrichting van het team dient het operationeel uitvoerende politiewerk op straat bevorderen en faciliteren*. Uitgangspunt zijn; 'geen agenten bureaus maar op straat'.
- *Administratief werk door ondersteunend personeel en efficiënt georganiseerd*; Administratieve werk operationele medewerkers zoveel mogelijk beperken tot aanvullen, corrigeren, autoriseren en vastleggen van ambtshandelingen; Hij blijft gewoon verantwoordelijk voor inhoud en kwaliteit.
- *Werkzaamheden ondersteunende back - office en uitvoerders 'front line' dienen gelet op noodzakelijke onderlinge feeling en gezamenlijke 'taakidentificatie' organisatorisch dicht bij elkaar worden georganiseerd*;
- *In tegenstelling tot huidige centralisatie van ondersteunend back - office werk(o.a. DSC) zal dit, gelet op aard en omvang ondersteunend werk, meer naar de teams gebracht moeten worden*;

- *Taak- en werkverdeling* teamsecretariaat, Intake & Service (team), vrijwilligers en specialisten als recherchecoördinatoren, *sluit aan bij wat aan efficiënte operationele ondersteuning en coördinatie noodzakelijk is*. Dit stelt eisen aan functionele kwaliteiten en vaardigheden;
- *Formatie / feitelijke* aantal ondersteunende medewerkers dienen aan te sluiten bij aard en hoeveelheid operationeel ondersteunende werk. Heroverweging omwille efficiency en uitvoerende slagkracht lijkt noodzakelijk;
- *Ondersteuning direct ondersteunend achter en ten behoeve van de operatie georganiseerd*, komt de beschikbare tijd voor 'straatwerk', de kwaliteit en betrouwbaarheid van het geleverde administratieve werk en een 'rijkere' gegevensinvoer (invoer van anders niet geregistreerde zaken) ten goede.
- *Inzetbaarheid ondersteunend personeel zoveel mogelijk aansluitend bij de '24/7' werkzaamheden*

De wijkagent is in zijn totale functioneren dé sleutelfunctionaris voor het lokale gebiedsbonden politiewerk. Hij wordt als zodanig gepositioneerd en gefaciliteerd.

- *Dient als persoon met zijn functionele kwaliteiten passen bij zijn wijk.*
- *Dient qua kennis en vaardigheden zijn toegerust voor het wijkwerk en de wijkagententaak*
- *Dient optimaal beschikbaar, aanspreekbaar en inzetbaar zijn voor het dagelijkse feitelijke wijkwerk*
- *Vormt namens het team in wijk / buurt het operationele aanspreekpunt voor het bestuur, burgers en partners.*
- *Is in zijn wijk de verantwoordelijke politiemans -/vrouw voor het operationele wijkgerichte werk.*
- *Beschikt over voor zijn/haar werk / werkgebied passende (sociale) kwaliteiten en vaardigheden.*
- *Levert een bijdrage aan het creëren van sociale cohesie*, weet wat speelt en heeft een goede informatiepositie in de wijk.
- *Naast zijn eigen operationeel uitvoerende taken, heeft hij / zij een belangrijke sturende rol op de uitvoering van politiewerk in zijn wijk door de andere teamleden.*
- *In de teambedrijfsvoering wordt prioriteit gegeven aan feitelijke beschikbaarheid en aanwezigheid van de wijkagent in en voor zijn wijk.* Andere taken / werk ook buiten het team, dient te worden voorkomen. Belang hiervan lijkt te worden onderschat, waardoor vertrouwen, geloofwaardigheid en transparantie in de relatie met de burger, het lokaal bestuur en de informatiepositie in de wijk, onder druk blijven staan.

De breedte van het takenpakket stelt eisen aan het intern breder beleggen van deskundigheden en de aanwezigheid van basale specialistische kennis en vaardigheden (taakaccenten).

- *Uitsluitend medewerkers die in uitvoerend basis politiewerk goed functioneren en nadrukkelijke affiniteit, betrokkenheid en initiatief ten aanzien van specifieke taken laten zien, dienen in aanmerking te komen voor een taakaccent.* Het aanbod tot *deskundigheidsverdieping hoort hier bij.*
- *Alle uitvoerende medewerkers, ook die met een taakaccent, zijn en blijven inzetbaar op alle basisteamtaken en daarmee betrokken bij het behalen van alle teamdoelstellingen.*
- *De teamleiding moet zelf kunnen beslissen over de aard, hoeveelheid en bezetting van de taakaccenten.* Aard en omstandigheden van het lokale werkaanbod zijn leidend.

Aanwezigheid en continuïteit van voldoende (specifieke) kennis en vaardigheden op alle taken binnen het brede takenpakket, is een nadrukkelijke vereiste.

- *Vereiste kennis, vaardigheden en ervaring voor de uitvoering van alle basisteamtaken bij de teammedewerkers lijken, hoewel wel wordt verondersteld, te beperkt aanwezig.* Risico's van 'overvragen' zijn aanwezig. Constante investering in de toerusting van medewerkers is aan de orde
- *steeds monitoren van, eventueel bijsturen op, uit te voeren taken* door gezag / politiek kan (op termijn) eventueel zelfs noodzakelijk blijken te zijn.
- *Breng politiemensen in een basisteam samen op basis van (lokale) affiniteit, expertise en sociale cohesie, specifiek op om als team taken en veiligheidsproblemen op te pakken.* Dit versterkt de band, het leren en het functioneren als individu en als team.

Organisatieomgeving

Het basisteam is in staat, op verschillende niveaus, zelfstandig aan diverse 'markten' en partijen, producten en diensten te leveren.

- Voor een optimaal aansluitende uitvoering van lokaal operationeel politiewerk is de toepassing van de werkmethode van *het 'contextgedreven werken'* cruciaal.

Fysieke (politie-) aanwezigheid / aanspreekbaarheid (met een bureau of steunpunt) in dorpen, wijken en buurten is, voor de relatie met het bestuur, burgers en partners en hun veiligheidsgevoel van groot belang.

- *Fysieke nabijheid met lokaal een 'wijkbureau, politiepost of steunpunt' in de gemeente en / of (grotere) dorpen, in het bijzonder in landelijk gebied, is bestuurlijke en in de publieke opinie 'must'.*
 - *Fysieke en effectieve aanwezigheid is vereist om als betrouwbare partner te worden gezien.*
 - *In relatie tot fysieke aanwezigheid en aanspreekbaarheid, vraagt voor ieder teamgebied om gedifferentieerd maatwerk.*
- Digitale media kunnen (visuele) hulpmiddelen zijn, maar het persoonlijke contact niet vervangen.

Deelname aan (informele) externe netwerken en het onderhouden van, ook directe, mediacontacten door de teamchef en de wijkagenten, zijn belangrijk voor de lokale verbinding.

- *De focus zal op het (informele) externe lokale netwerk van sleutelfiguren zijn gericht.*
 - *De huidige oriëntatie is te veel intern en op de operationele uitvoering gericht.*
- Van belang is de informele ontmoeting met partners, bestuur, politiek of groepen burgers.
- *Dergelijke netwerkcontacten bieden kansen te 'ontdekken' wat de lokale verwachtingen zijn en wat de specifieke omstandigheden betekenen voor het uitvoerend operationele politiewerk, en /of omgekeerd wat dit optreden voor effecten heeft op die omgeving.*
 - *Het onderhouden van eigen (TC) en directe mediacontacten is van belang.* Nu afstandelijker en door communicatiefunctionarissen. Een vast periodiek lokaal persgesprek, van een teamchef of wijkagent in de wijk of buurt, geeft een extra impuls aan het lokale contactaspect
 - *Transparantie betrachten over wat operationeel goed en minder goed ging, over de resultaten, welke specifieke activiteiten worden opgepakt en de plannen voor de komende tijd, zijn belangrijk.*
 - *Bereid zijn, zich voor 'doen en laten' als team duidelijk en rechtstreeks naar burgers te verantwoorden.* Dit levert zeker waardevolle reacties uit die omgeving op om het werk te verbeteren.
 - *Gebruik reacties (lokale) samenleving om te peilen wat onder burgers leeft en speel daar effectief operationeel op in.* Uiteindelijk doel is, het als politie(team) zicht krijgen op wat in die lokale omgeving gebeurt. Daarnaast gaat het om voorspellen wat zal gebeuren, te doorgronden wat oorzaken zijn, diversiteit en complexiteit van het probleem te verwerken en snel te reageren.

Bestuurlijke sensitiviteit van teamchef, andere leidinggevenden en wijkagenten is een essentiële functiecompetentie om, met gevoel en respect voor bestuurlijk / politieke verhoudingen, lokaal te kunnen functioneren.

- *Beschikken over de 'juiste antennes' om steeds te weten wat lokaal in het politiek-bestuurlijke klimaat 'speelt', inlevingsvermogen te tonen en een krachtige eigen presentatie en acceptatie richting door het bestuur aangereikte zaken, te laten zien, is waar het om gaat.*
- *Begrip voor en openheid naar bestuur en politiek, belangrijk voor uitvoering eigen politiewerk.*
- *Hiermee vooral steun aan de burgemeester uitstralen is, van groot belang.*
- *Het creëert tevredenheid en het zijn sleutelthema's voor de effectieve relatie tussen gezag, partners, burgers en het lokale politieteam.*

Medewerkers zijn tijdens de operationele werkvloer steeds effectief aanwezig, oefenen invloed uit en dragen bij aan rust, stabiliteit en structurele oplossingen voor (veiligheids-) problemen in de lokale gemeenschap.

- *Een teamcultuur waarbij externe oriëntatie op wat burgers lokaal als onveilig en overlastgevend ervaren, is noodzakelijk.*
 - *In conditie zal steeds direct (politie) optreden het antwoord moeten zijn.* Dit creëert rust, stabiliteit en duidelijkheid over het optreden en draagt bij aan structurele lokale probleemoplossingen.
 - *Assertieve kwaliteiten bij leidinggevenden en medewerkers zijn essentieel.*
 - *Besteding van personele capaciteit voor inzet buiten het team dient in conditie worden voorkomen.*
 - *Tegenwicht moet worden geboden aan impulsief en weinig onderbouwde (politiek/bestuurlijk) geclaimde capaciteit, waarmee duidelijk minder zorgvuldig en op de korte termijn gericht doelen worden nagestreefd.* Heeft invloed op capaciteit bestemd voor structurele aanpak lokale prioriteiten.
 - *De politie (team) onderschat haar belangrijke (lokale) symboolfunctie richting bestuur, politiek en samenleving.* De politie is een symbool van de overheid, herkenbaar en aanwezig in de samenleving, dat toeziet op orde, rust en veiligheid. Ze moet dit ook nadrukkelijk vormgeven.
- In zijn uitstraling, effect en presentatie dient dit, in de operationele uitvoering een functionelere werking krijgen.

Nabijheid en integratie in de lokale samenleving is belangrijk

Een kleinschalig georganiseerde inrichting van het primair proces met passende decentrale beleidsvrijheid voor team en medewerkers en lokaal structurele relaties worden aangegaan voor de lange(re) termijn is een voorwaarde.

Actieve communicatie richting burgers over, de wijze waarop diensten en producten worden uitgevoerd, de behaalde resultaten en hoe burgers daaraan een bijdrage kunnen leveren of hebben geleverd, draagt bij aan het creëren van vertrouwen.

Deze bouwsteen kan als een 'rode draad' voor het functioneren van het team in de lokale omgeving worden beschouwd. Deze komt in een groot aantal andere thema's terug.

Verwezen wordt hier naar de bouwstenen die gaan over, burgerbetrokkenheid, de preventieve taak, (publieke) verantwoording, media(contact) enzovoort.

Taak- / werkuitvoering

Taken en bevoegdheden zijn binnen het team daar georganiseerd en belegd, waar dit vanuit de toedeling van verantwoordelijkheden en gelet op de taakstelling het meest doelgericht is.

- De operationele uitvoering van alle aan het team opgedragen taken vindt in conditie vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid door alle teamleden plaats. Dit geldt in het bijzonder ook voor hun inzet op het gebied van opsporing van veelvoorkomende criminaliteit.

Protocollering en administratieve procedures leveren administratieve werklast op voor de operationele beschikbaarheid en inzetbaarheid. Efficiënte inrichting en organisatie van de interne administratieve werkprocessen, in het bijzonder voor uitvoerende medewerkers kan dit verbeteren.

- Verbetervoorstellen aandragen kan als een signalerende rol van alle teammedewerkers uitgaan.

- Bij uitwerking nieuwe werkwijzen en procedures voor het uitvoerende basispolitiewerk, moet het beperken van administratief werk voor uitvoerende medewerkers een kritische kwaliteitsfactor zijn.

- Betrek het tactische en operationeel leidinggevenden, alsook uitvoerende politieprofessionals nadrukkelijker bij de formulering van beleid om administratieve werklast terug te dringen, om zo noodzakelijk draagvlak te creëren en beleidsvervreemding tegen te gaan.

- Heb vanwege het belang van arbeidssatisfactie aandacht voor de oorzaken van individuele subjectieve beleving van de administratieve werklast (-druk). Wat de één als 'last' ervaart hoeft dit voor de ander niet te zijn. Tref analyse maatregelen ten aanzien van de onderliggende oorzaken.

- Maak steeds, gelet op de centralisatie en standaardisatie van vele processen en procedures in het kader van de nieuwe organisatie, bij de beleidsbepaling van elke op de uitvoering van het operationele politiewerk toepasselijke nieuwe beleidsmaatregel de nadrukkelijke afweging betreffende de consequenties en effecten voor de operationele administratieve werkbelasting.

- stimuleer bewuster en slimmer organiseren van administratief werk. Dit, door een communicatieve, stimulerende en ondersteunende en coördinerende rol te vervullen en gebruik te maken van 'best practices' uit allerlei sectoren of op basis van 'benchmarken'.

Doelmatige en doelgerichte samenwerking met, overdracht aan en ondersteuning van specialisten dient, voor de aanpak van overstijgende overlast en complexe criminaliteit, een vanzelfsprekendheid te zijn;

- Naast zelfstandig werken als team aan de lokale context, zal de reële bewust- en bereidheid en inzet op teamoverstijgende samenwerking zowel vanuit (technisch / tactische) 'know how' en beschikbare capaciteit en middelen onderdeel van de operationele werkuitvoering moeten zijn.

- Zoek steeds operationele afstemming en samenwerking met het OM, zodat wordt voorkomen dat veelvoorkomende criminaliteit overstijgende opsporingszaken te snel een 'teamtaak' worden.

- Complexe, voor het team te omvangrijke (opsporings-) onderzoeken en de afhandeling van 'heterdaad' zaken, dienen vanwege het capaciteitsbeslag, de vaak vereiste specifieke deskundigheid en ad hoc inbreuken op het (team) werkproces, buiten het team worden belegd.

Het team levert hieraan zijn bijdragen. Opschaling en overdracht van zaken aan een districtelijk ZSM 'afhandelteam', het team districtsrecherche of andere specialisten op districts - of eenheidsniveau efficiënt en effectief worden georganiseerd.

- Als het om inzet van extra capaciteit gaat bij de uitvoering van specifieke accenten of probleemthema's, die niet of onvoldoende zelfstandig worden opgepakt, kan de inzet van het districtelijk flex – team uitkomst bieden. Zorg wel steeds voor onderbouwde capaciteitsverzoeken.

- als de (oude) bestaande interne werkvormen en afspraken niet meer voldoende aansluiten bij de nieuwe verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de teams of functies, ontwikkel nieuwe.

- Zorg voor duidelijkheid betreffende de wijze waarop aan 'koppelvlakken' in relatie tot de taken en verantwoordelijkheden van andere onderdelen, vanuit het team vorm en inhoud wordt gegeven.

- Om informatie - gestuurd en contextgedreven te werken *is samenwerking met andere ondersteunende afdelingen, zoals de regionale informatieafdeling (RIC) en het regionaal operationeel centrum (ROC) belangrijk.* Voor zowel de directe operationele sturing als het uitvoerend 'straatwerk' betekenen deze afdelingen, dat ze essentiële informatie en coördinerende ondersteuning leveren. De *leiding van het basisteam* dient te zorgen voor *krachtige support* en verbinding van de belangrijkste, aansluitend en passend bij de uitvoering van het operationele werk, *ondersteunende afdelingen.* (ROC, RIO en specialisten). Centraal uitgangspunt dient te zijn, de veiligheid en ondersteuning van de 'diender op straat', met de lokale context en het belang van de burger als basis.
- *Van belang is ook operationele afstemming en samenwerking extern.* Dit betreft de gemeente, het OM en andere ketenpartners. Ook hier zal vanuit een heroriëntatie gekeken worden naar de aard en wijze van samenwerking en hoe deze zich ontwikkeld.
- Nadrukkelijk aandacht dient te worden besteed aan de *kwaliteit van de door het team en de individuele medewerker kwaliteit van het (schriftelijke) werk in het algemeen en de geleverde processen-verbaal en dossiers specifiek.* Met de huidige geleverde kwaliteit komt deze samenwerking (in ieder geval met het OM) onder druk.

Probleemgericht - contextgedreven werken, is het uitgangspunt voor de organisatie en inrichting van de bedrijfsvoering van het team en de operationele sturing van het lokale politiewerk.

- *Lokale fysieke nabijheid is bij een dergelijke werkaanpak essentieel.*
- Een *contextgedreven oriëntatie en werkwijze zijn cruciaal voor het vertrouwen in en tevredenheid over politiewerk,* de verbondenheid met de lokale omgeving en de toekomst van het gebiedsgebonden politiewerk.
- Het *hele team (alle teamleden)* moeten, met als doel de nadrukkelijke '*focus op de context*', hun *bijdrage leveren aan de door het team te verrichten taken.*
- Dat de *lokale omgeving en het opkomen voor de veiligheidsbelangen van de burger,* voor de uitvoerende medewerkers door zijn fysieke aanwezigheid *steeds centraal staat.*
- De *focus van de operationele werkuitlevering zal minder gericht dienen te zijn op incidentbestrijding,* maar duidelijk en bewust op het meer *investeren in het samen met partners structureel oplossen van overlast- en veiligheidsproblemen.*
- Het (ver)krijgen van *vertrouwen en tevredenheid van burgers en het lokale gezag over geleverde prestaties is van groot belang.* Dit stelt als *eis (volledige) verbondenheid in en met de lokale context.* Dit vergt een afgestemde organisatorische teaminrichting op wat nodig is om dit vertrouwen te krijgen. De operatie frustrerende interne beheersmatige of financiële redenen mogen hierin niet leidend zijn.
- Het *operationeel werkproces dient in tijd en functie, zijn afgestemd op de vraag van de klanten* en de omgeving en daarop zijn ingericht.
- Tevens gelden als kritische succesfactoren *afspraken nakomen, gewekte verwachtingen waarmaken*

Contextgedreven werken vraagt om, naar elkaar luisteren, coachen, elkaar completeren / aanvullen, waar nodig corrigeren, maar ook complimenteren, als een mooi resultaat is behaald. Dagelijks met elkaar in gesprek over politiewerk, dat voor de burger in zijn wijk / buurt belangrijk is.

- De *context van de burger* in zijn woon- en leefomgeving, bepaalt de inhoud van het werk.
- *Betrokkenheid bij veiligheid in de eigen buurt* van burgers bevorderen, door het onderhouden van persoonlijke contacten.
- *Geen indeling en uitvoering van medewerkers en operationeel werk op basis van processen,* maar integraal en vanuit een brede taakstelling als team het werkaanbod oppakken.
- *De uitvoering van politiewerk en de aanwezigheid van medewerkers is gericht op 'buiten' zijn.* Werk minder standaardiseren, maar veel nadrukkelijker aansturen en uitvoeren op basis van een bij die situatie passende werkwijze, waardoor taken snel(ler) en kwalitatief beter worden afgewerkt.
- De *focus richten op slimmer verdelen, inrichten en uitvoeren van het werk,* waarbij dit door de directe betrokkenheid van medewerkers extra energie vrijmaakt. Dit verhoogt de arbeidsproductiviteit.
- *Contextgedreven werken zal volledig en in één keer moeten worden ingevoerd om een goede dienstverlening aan burgers mogelijk te maken.* Een gefragmenteerde of gedeeltelijke toepassing zal, de uitvoering frustreren. Wil overigens niet zeggen dat deze werkwijze direct volledig rimpelloos gaat verlopen. De noodzakelijke veranderingen in houding en gedrag en beschikbaarheid en invulling van randvoorwaarden spelen een belangrijke rol.
- *Permanente scherpte van leidinggevenden en aandacht voor bijzondere gebeurtenissen betreffende medewerkers of hun werk, is voor de beleving van betrokkenheid belangrijk.* Als iets gebeurt, krijgt dit aandacht van de leiding. Geen aandacht betekent, niet leren en dus ook geen kans om de dienstverlening te verbeteren.
- *Contextgedreven werken* zal vanuit de vraag van het lokale gezag, partners en burgers,

in eerste aanleg, door het team *overdreven vorm dienen te krijgen*. Dit is belangrijk om een soort 'tegenkrachteffect' te laten ontstaan, om 'terug te veren' in de voor de lokale context juiste positie ten opzichte van burgers, gezag en veiligheidspartners. Door de huidige interne gerichtheid op de realisatie van de reorganisatie is de politie nog te weinig contextgedreven, om lokaal te werken aan verbinding en verankeren.

- *Passende dienstverlening, essentieel bij contextgedreven optreden, 'zit de politie nog niet in het bloed'*. De politie is wel in staat hulp te verlenen, echter tot meer nog niet.

Bij de lokale vraag aansluitende dienstverlening is een voorwaarde om lokaal te verankeren. Voortdurend denken vanuit dienstverlening en de perceptie van de burger, om zo de uitvoering van het werk in te vullen, is waar het om dient gaan.

- *Contextgedreven denken en werken kan in de lokale situatie naar de gemeente en private partners aanstekelijk werken*, als beelden, ervaringen, successen en knelpunten met elkaar worden gedeeld. Dit soort (informele) ontmoetingen bieden ideale mogelijkheden om naar verbinding en samenwerkingsmogelijkheden te zoeken en samen veiligheidsvraagstukken proberen op te lossen.

De (interne) politiecultuur zal duidelijker moeten (gaan) aansluiten bij wat aan bijdrage in de samenleving van de politie wordt gevraagd en verwacht. Essentieel om contextgedreven te werken is een extern georiënteerde cultuur.

- *Besteed ruim aandacht aan kenmerken van de (oude) cultuur en benoem waar (noodzakelijke) veranderingen nodig zijn*. De aanpak dient te zijn gericht op de externe oriëntatie van het team op het bieden van passende dienstverlening vanuit een contextgedreven probleemoplossende werkwijze.

- *Interne sturing dient medewerkers het gevoel te geven dat ze zich gesteund weten door hun leidinggevenden*. Benoem wat moet veranderen, transparant en eerlijk en duid aan, wat niet goed verloopt in de werking, het effect en de uitstraling voor individu en team. De 'doel - middel relatie' dient congruent te zijn. Geef jonge, (cultureel) onbevungen, medewerkers het podium, wellicht zelfs het initiatief.

- *Organiseer tegenspraak*, passend bij een professionele organisatie. Investeer in het versterken van onafhankelijk denken en de moed dit te brengen en creëer een veilige situatie / randvoorwaarden.

- Zijn de huidige *leidinggevenden* in het team, gezien hun verleden in de 'oude' politiecultuur, *voldoende bekwaam, toegerust en in staat zullen zijn*, juist dit soort veranderingen te realiseren? Extra toerusting, juist op dit vlak, lijkt zeker belangrijk.

- *Geef de 'klaagzang'* over rechtspositionele en randvoorwaardelijke aspecten van de reorganisatie aandacht. Toon begrip, bagatelliseer niet, maar focus ook nadrukkelijk op de taken waar het team voor staat en de realisatie van noodzakelijke randvoorwaarden, zet medewerkers hierbij in.

- De *erg lange onzekerheid en onrust over de personele reorganisatie* is een sterke (interne) cultuur bepaler. Kunst is, in deze gegevenheid, medewerkers te sturen en te laten focussen op hun werk en prestaties door juist dat in hun werk te benadrukken dat hun uitdagingen biedt.

Gebiedsgebonden / contextgedreven werken, fundament van het toekomstig basispolitiewerk, verdient respect en waardering; leidinggevenden horen hierbij een 'voorbeeldfunctie' te vervullen.

- *Leidinggevenden dienen verantwoordelijkheid te nemen* om te zorgen voor personele *capaciteit en kwaliteit* en daarmee voor in de omgeving passende continuïteit.

- *Operationele capaciteitsproblemen worden organisatiebreed opgelost* en niet alleen vanuit de basisteams. Er zal continuïteit in het gebiedsgebonden werk naar de lokale omgeving geboden worden. De oplossing door capaciteitsproblemen uitsluitend vanuit basisteams organiseren, zorgt voor onrust ook bij het gezag, partners en burgers. Bij medewerkers werkt dit onverschilligheid, desinteresse en een gevoel van, dat hun werk niet serieus wordt genomen, in de hand.

- *Eigenaarschap, ofwel 'een sterke sponsor'* dat het belang van blijvende geborgde personele capaciteit voor het lokale gebiedsgebonden werk bewaakt en een harde grens trekt, om wat lokaal is afgesproken te blijven uitvoeren, is ook organisatorisch (strategisch) belegd.

Nadrukkelijker medeverantwoordelijk bij burgers organiseren en hen laten participeren in de zorg voor veiligheid in de eigen woon- en leefomgeving; creëert betrokkenheid, maar stelt ook als eis, wederkerigheid in deze relatie vanuit de politie.

- Een '*sence of urgency*' dient bij burgers te weeg te worden gebracht, over hun verantwoordelijkheid voor en bijdrage aan veiligheid in eigen woon- en leefomgeving. Het team door investering op de preventietaak en het initiëren van projectmatige uitvoerende initiatieven kan het basisteam een enthousiasmerende en ondersteunende rol vervullen.

- *Burgerverantwoordelijkheid enthousiasmeren of burgers actief betrekken* en aan een eigen veilige woon- of leefomgeving bij laten dragen, stimuleert burgerbetrokkenheid.

- *Omgekeerd, beroep van de burger op de politie, vereist wederkerigheid door een snelle en directe reactie*. Burgers dienen dus steeds serieus genomen worden en niet het gevoel krijgen, dat de politie

hen alleen nodig heeft, wanneer het haar uitkomt, of als het alleen maar om politieke belangen gaat.

Sturing:

De in- en externe operationele en beleidsmatige sturing van het team moeten helder georganiseerd zijn, met duidelijke toedeling van bij de betreffende functie horende bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

- *Interne sturing door teamleiding is gebaseerd op ondersteuning en facilitering en slechts beperkt op hiërarchie.* Ruimte, voor eigen initiatief, flexibel vanuit verantwoordelijkheden, functies en taken in te vullen.
- *Sturing is gericht op bevordering en facilitering van het individuele vakmanschap.*

Operationele sturing moet gaan over, gerichtheid op de uitvoering van concrete operationele activiteiten en de randvoorwaardelijke organisatie en de inrichting van de bedrijfsvoering.

- *Bij interne operationele sturing gaat het om, aansturen van en beslissen over de feitelijke en daadwerkelijke operationele inzet.*
- *Bij externe operationele sturing, gaat het om de concrete operationele prioriteitstelling en aansturing op de 'wat -vraag' van het uit te voeren politiewerk door het bevoegde gezag.*
- *Bij sturing op de inrichting van de organisatie gaat het om, werkprocessen, personeelszorg, middelen en personele capaciteitsverdeling*
- *Binnen het themachef mandaat zal het thema 'beheersverantwoordelijkheid', een ruime en nadrukkelijke op zijn taak en functie toegeschreven en passende inhoud krijgen.*

Uitvoerend politiewerk moet met de nadruk op, duidelijk prioriteren, werk verdelen, benoemen van te behalen resultaten en evaluerende toetsing, door operationeel leidinggevenden worden aangestuurd.

De organisatie van de operationele sturing is cruciaal voor het functioneren van het team.

- *Operationele (team) doelen worden duidelijk bepaald en in het team gecommuniceerd om de uitvoering van het werk gericht te beïnvloeden.*
 - *Voor die uitvoering is gerichte informatieverzameling en controle op de te behalen en behaalde resultaten (monitoren) en het afleggen van verantwoording noodzakelijk.*
 - *Bij operationele sturing gaat het ook over het, zo nodig, bijstellen en verankeren van de te realiseren doelen en / of verrichtte activiteiten.*
 - *Het team dient in haar werkaanpak, te werken aan optimale effectiviteit voor lokale 'klanten', (burgers, partners en het bestuur / politiek).*
 - *Van leidinggevenden wordt naar medewerkers een toetsende, aanvullende en randvoorwaarden creërende, invulling verwacht, om het beoogde effect of resultaat te bereiken.*
- Inzet van bevoegdheden (positie), deskundigheid, informatie, persoonlijkheid, persoonlijke vaardigheden en contacten / relatie als beïnvloedingsmiddel zijn van belang.
- *De focus is gericht op het vasthouden van energie bij medewerkers.* Dit betekent medewerkers in het werk erbij betrekken, ruimte geven, initiatieven laten nemen, randvoorwaarden creëren enzovoort. Zo blijft de leiding enerzijds op de hoogte van wat 'buiten' gebeurt en kan zij anderzijds haar verantwoordelijkheid namens het team blijven waarmaken.
 - *Vertrouwen in de professionele kwaliteiten van medewerkers en hen ruimte geven dit waar te maken.* Dat geldt ook voor het op juiste momenten belonen en vieren van successen voor bijzondere prestaties. Maar tevens aanspreken en laten verantwoorden, voor wat wel en niet is gepresteerd.
 - *Adequate operationele sturing impliceert kwalitatieve op de operatie afgestemde (de)briefing van medewerkers.* Een systematisch ingerichte dagelijkse teambriefing met actuele en lokaal passende informatie, is het belangrijkste operationele sturingsinstrument voor uitvoerende medewerkers. Het lijkt 'bindend' om, vanuit de gedachte 'wij zijn één team', alle medewerkers steeds voor iedere (de)briefing in verband met onder andere het operationeel sturend effect, op één plek bij elkaar te halen. *In een basisteam met een uitgestrekt bewakingsgebied is een eigen werkplek in de lokale omgeving belangrijk.* Het deelnemen aan een dergelijk sturend afstemmingsmoment, ondersteund door technische hulpmiddelen, past hier duidelijk beter. Het voorkomt vele uren reistijd, beperkt de inzet van materiaal en vergroot de snelheid en slagkracht, als zich op dat moment incidenten voordoen.

Het nagestreefde effect van de operationele sturing moet steeds zijn, dat het doel wordt bereikt of, de gewenste invloed wordt verkregen.

- *Operationele sturing is gericht op nadrukkelijke aanwezigheid van medewerkers op straat.* Het gaat namelijk om 'zien en gezien worden', aanwezigheid, zicht op wat speelt en daarmee een betere informatiepositie en bereikbaarheid, ofwel meer 'heterdaad kracht'.
- Voor de uitvoerende operationele sturing is duidelijkheid en eenduidigheid van groot belang. *Verschillende stijlen en opvattingen over aansturing van de werkvloer tussen (operationeel) leidinggevend onderling, mogen niet worden gekenmerkt door grote verschillen.*
- *Operationele aansturing door (operationeel) leidinggevende, vindt afhankelijk van het probleem en de beschikbare competenties, flexibel en contextgedreven plaats.* Winstpunt is, dat zij steeds direct aanspreekbaar en betrokken zijn bij het operationele werk en weten wat speelt.
- Sturing raakt de *ruimte voor ondernemen en ondernemend leiderschap* van de teamchef, teamleiding en medewerkers. Voor de noodzakelijke aansluiting bij lokale verwachtingen, wordt dit in de aansturing met een zoektocht naar de meest passende probleemoplossing duidelijk.
 - *Een zekere mate van eigenwijsheid, durf en doorzettingskracht ontwikkelen om wezenlijk bij te dragen aan de effectieve oplossing van lokale veiligheidsproblemen, is waar leiding en medewerkers voor (durft te) gaan.* Medewerkers voelen en krijgen ruimte om met creatieve oplossingen te komen. Leidinggevend dagen hen daartoe zelfs uit en stimuleren hen daarin vasthoudend te zijn en te gaan voor oplossende resultaten. Lukt het medewerkers niet dit op eigen kracht te bereiken, zal de teamleiding ondersteunend en voorwaardenscheppend zijn.
 - *Naast formele sturings(-instrumenten) speelt 'het praatje pot' een belangrijke rol.* Het gaat om medewerkers bewegen het nagestreefde (team)doel met hun inzet te bereiken. Een gesprek 'in de wandelgang' of 'terloopse ontmoeting' kan zeer functioneel zijn.

Met zelfsturende ruimte voor team en medewerkers kan op een bij de lokale vraag en verwachting aansluitende wijze, invulling worden gegeven aan het geambieerde contextgedreven dienstverleningsconcept.

- *Hogere leidinggevende echelons* dienen binnen de organisatie als het gaat om *hun sturing op de taakuitvoering door het basisteam, duidelijk (meer) afstand te nemen.*
- Het *basisteam zal deels formeel (mandatering), deels informeel (achterwege blijven van dagdagelijkse vooral mondelinge interventies door hogere leiding), zelfsturende ruimte dienen te krijgen* om haar taken uit te voeren. Deze ruimte zal gerespecteerd dienen te worden.
- De *(externe) verwachting van het team* is, dat op maat van de lokale situatie wordt *bijgedragen aan de integrale aanpak en structurele oplossingen voor veiligheidsproblemen.* Daarin passen geen (aanhoudende) teamoverstijgende organisatie-interventies. Dit is belangrijk vanwege de wederzijdse afhankelijkheidsrelaties met het gezag, andere overheidsinstanties, maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers.

Leiding geven & Sturen

Leidinggeven betekent toepassen van een participatieve, operationeel georiënteerde, leiderschapsstijl.

- *Motiveren, enthousiasmeren en benutten van de betrokkenheid* van medewerkers staat centraal. Kunst is medewerkers in te zetten op hun kwaliteiten qua taak, functie én zo dit kan in de, bij hen meest, passende (werk)omgeving
- *Leidinggevend zijn en geven het (goede) voorbeeld.* Dit betekent voorbeeldgedrag tonen, als het gaat om de wijze waarop in gezamenlijkheid operationeel contextgedreven wordt gewerkt.
- Hierbij hoort een *operationeel ingestelde werkhouding*, zoals het dragen van wapenarij en het regelmatig meewerken en ondersteunen van medewerkers in operationele acties. Dit bevordert het gevoel van betrokkenheid en interesse voor en zicht op het operationele werk. Het biedt mogelijkheden, een actueel beeld te houden bij wat in wijken en buurten leeft en gebeurt. Daarnaast biedt het kansen het feitelijke functioneren van medewerkers te observeren.
- Vanwege het draagvlak bij medewerkers is belangrijk, dat *leidinggevend professioneel en deskundig op de inhoud van het uitvoerende werk* zijn, slechts dan krijgen ze steun en acceptatie.
- *Samenwerking tussen de leidinggevende en medewerkers en medewerkers onderling*, kenmerkt zich door, respect, geven en nemen, collegialiteit en ruimte voor eigen verantwoordelijkheid.
- *Frequente gezamenlijke onderlinge afstemming als leidinggevend* ook over details, levert op dat bekend is wat in het team leeft en rondom individuele medewerkers speelt.
- Een *directe omgangsstijl van onderling aanspreken, bevordert duidelijkheid en transparantie* en wordt door medewerkers gewaardeerd. Daar hoort bij transparant en duidelijk zijn, als iets minder goed gaat. Zich zelf ook kwetsbaar durven opstellen, zegt iets over leiderschap en levert respect op.

- Een kwaliteit is, dat een leidinggevende over voldoende abstraherend vermogen beschikt om, *afstand te nemen van 'de waan van de dag' betreffende lokale veiligheidsproblemen* en zoekt naar diepere oorzaken, om daar (ook met partners) probleemoplossend mee aan de slag te gaan.

Leidinggeven is gebaseerd op energiek, inspirerend, delegerend, ruimte gevend, aansprekend en faciliterend leiderschapsgedrag.

- Leidinggevend zijn in staat de *'cultuur(om)slag'* die het implementeren en borgen van *'contextgedreven werken'* in en voor het team en de medewerkers betekent, vorm en inhoud te geven. Dit betekent dat zij dit zelf in woord en daad (voorbeeldgedrag) uitstralen en in staat zijn, aan de inhoud van deze veranderingen faciliterend leiding te geven.
- Hiervoor beschikt de leidinggevende over een *energieke, actieve leer- en ontwikkelhouding*. Inspirerend, overdragend en ruimte gevend, betreft hij medewerkers. Dit betekent dagelijks met medewerkers in gesprek over het werk dat gedaan dient te worden. Dit geldt ook voor wat een werkdag als resultaat heeft opgeleverd en de betekenis hiervan voor de teamprestatie.
- Deze *aanspreekcultuur*, die ook voor medewerkers onderling geldt, *zal door het hele team als vanzelfsprekend moeten worden ervaren*. Er zal ruimte dienen te zijn, voor de inbreng van de eigen mening en standpunten van medewerkers, zonder dat bij hen het gevoel ontstaat hierop te worden afgerekend. Dit betekent, dat medewerkers ruimte krijgen en voelen om, vanuit kennis, deskundigheid, professioneel en creatief taken uit te voeren en daarmee ook vrij in hun verantwoording.
- *Operationeel leiderschap* betekent, dat de *leidinggevende iedere dag opnieuw vanuit zijn positie, zo kort mogelijk op of achter de operatie* opereert en bijdraagt aan, dat medewerkers hun werk enthousiast, betrokken en professioneel uitvoeren. Leidinggevend nemen werk niet over of doen dit niet voor, maar stimuleren, ondersteunen en geven medewerkers ruimte. Het gaat om randvoorwaarden creëren om met medewerkers met vakbekwaamheid hun werk te laten doen.
- Voor de Nationale politie, het basisteam in het bijzonder, is *de verandering in de werkcultuur /-houding een belangrijke kritische succesfactor*. De focus bij de inrichting en organisatie ligt tot dusver nog vooral op, een stevige vanuit interne bedrijfsvoeringsargumenten ingegeven organisatiesturing. Aandacht voor een noodzakelijke cultuurverandering is nog nauwelijks zichtbaar.
- *Voor een contextgedreven werkend basisteam is een facilitaire leiderschapsstijl een vereiste*.

De leidinggevende is toegerust om te sturen op veranderen & ontwikkelen.

- *Leidinggevend op alle niveaus in het team spelen in het veranderproces een cruciale rol*. Hun toerusting om alert te blijven op de context, hun eigen rol, positie en bijdrage is van belang.
- Daarnaast zal *het (verander)proces in een passend tempo* en met de nadruk op onderlinge reflectie en aandacht voor medewerkers, dienen plaats te vinden.
- *Het gaat om het scheppen van een goed werk en leer(ontwikkel)klimaat*. Training van leidinggevend in groepsdynamische processen, vooral in het herkennen van gedrag en het ontwikkelen van de juiste interventies, is hierbij van belang.

De leidinggevende heeft er aandacht voor dat, veranderingen niet te snel gaan; hij zorgt voor een tempo dat medewerkers kunnen (blijven) volgen.

- *Frequente onderlinge reflectie (leiding) is noodzakelijk*.
- *Veranderen en ontwikkelen is*, vanwege de aanhoudend veranderende omstandigheden in de samenleving, om blijvend passend lokaal politiewerk te leveren, *functioneel*.
- Het tempo waarmee wordt veranderd en wat dit voor medewerkers betekent, zal om hen mee te laten ontwikkelen, aanhoudend *scherp gemonitord dienen te worden*.
- *Signaleren, spiegelen en als leidinggevend elkaar onderling coachen is belangrijk*. Referentiepunt kan de wijze waarop medewerkers in houding en gedrag op de veranderingen reageren zijn. Balans dient te ontstaan, tussen wat dagelijks in het werk moet gebeuren en de ruimte die in het team bij medewerkers is, om nieuwe ontwikkelingen te initiëren. Dit luistert nauw. Teamleiding en medewerkers zullen hierover steeds met elkaar in gesprek moeten zijn.
- *Eenduidigheid in communicatie* en het, als leiding, met één mond uitdragen en toepassen van wat is afgesproken, is hierbij van groot belang.
- Bij leidinggeven gaat het om *bewust aandacht besteden aan de medewerker, zijn werk en wat hem bezig houdt*. Het formele functioneren is belangrijk, maar *het informele contact* en de belangstelling voor de medewerker zijn *'nog belangrijker'*.
- *Laagdrempelige onderlinge contacten* tussen leidinggevend en medewerkers bevorderen een sfeer van onderling vertrouwen, verbinding, vrijheid en ruimte in het functioneren, waarbij medewerkers zich ontwikkelen en goed voelen.

Gezagssturing (Relevant voor het verwachtingenmanagement richting lokaal gezag)

Lokale beleidsmatige operationele sturing door het gezag, (concreet en direct) is essentieel voor de operationele werkuivoering door het team; het team draagt er aan bij dit te bevorderen.

- De vele taken van het basisteam en de structureel *schaarse politiecapaciteit*, *vragen van het gezag en de politiek om, realisme en tempering*, van hun gekoesterde verwachtingen en wensen ten aanzien van het lokale politietoetreden.

- *Het bevoegde (lokale) gezag zal duidelijke keuzes dienen te maken over wat er, wel, later en misschien wel niet, zal worden opgepakt.* Regelmatig is in de huidige situatie nog sprake van onduidelijke en / of te weinig doortastende beleidskeuzes over de sturing en prioritering van het uit te voeren politiewerk.

'Nieuw werk' komt er voor de politie, vanuit de politiek of bestuur aangereikt, regelmatig, zonder te vragen of dit wel kan, als 'gewoon maar te doen', bij.

De politie laat nog wel eens na om dit 'keuzevraagstuk' duidelijk bij het gezag op tafel te leggen en bespreekbaar te maken (gebeurt slechts beperkt).

Dit haast vanzelfsprekende externe verwachtingspatroon betreffende nieuwe taken of activiteiten, kan een basisteam, naar de toekomst, in de huidige organisatievorm zeker niet blijven waarmaken. Gevolg, (andere) taken worden vooruitgeschoven, of niet (meer) gedaan.

- De *wettelijke rol en invloed van de burgemeester op de aanstelling van zijn teamchef*, samenhangend met zijn lokale gezagsrol, *is belangrijk.* De teamchef dient voor de burgemeester een betrouwbare partner zijn, die in staat is, lokaal zaken te bewerkstelligen. Daarnaast is het zijn eerste en directe aanspreekpunt binnen de politie. Het *mandaat en de professionele ruimte van de teamchef* zijn hierbij belangrijk. Dit is essentieel voor de *vertrouwensrelatie politie - lokale bestuur.*

- De *(krachtige) burgemeester* die zich binnen zijn bestuurlijke bevoegdheden, met de opsporing bemoeit, eerder de exclusieve taak en rol van de OvJ, wordt *in de gezagsrelatie ervaren als een versterking van de positie van het lokale bestuur, ook in de richting van het basisteam.*

Het OM lijkt zich te richten op haar oorspronkelijke 'core business', sturing van de politie op zaaks en (opsporingsproces-) niveau en minder op integrale beleidsmatige keuzes en - sturing.

Strategisch organisatorisch sturen (zowel intern als vanuit het externe gezag) op het lokale functioneren van het basisteam is functioneel, mits dit op gepaste afstand gebeurt.

- *Bemoeienis met lokale veiligheidsthema's of -problemen* door de centrale overheid vanuit een soort van 'quasi' (gezags-)verantwoordelijkheid, is iets waar noch de Minister, noch de landelijke politiek zich mee bezig zouden moeten houden. Dit *behoort tot de competentie van het lokale gezag*, primair de burgemeester. Dit moet, vanwege de lokale integrale benadering en zijn gezagsverantwoordelijkheid ook zo blijven.

- *Door het landelijke of regionale (minister / (korps-) leiding) beheer*, onderdeel van de gezagsrelatie, met *een bij de lokale situatie passend mandaat van de teamchef in te vullen, kan dit een paraat, beschikbaar, toegerust en deskundig lokale politieteam bevorderen.* Overigens dient er landelijke regie te blijven op beheersthema's die een landelijke geldingskracht hebben of krijgen.

Rol en positie van het lokale gezag, gemeentelijk veiligheidsbeleid en integraal veiligheidsplan zijn voor de prioritering, sturing, operationele inzet en uitvoering van lokaal politiewerk belangrijk.

- *Regie voor lokale veiligheid ligt bij de gemeente.* Samenwerking met partners, als de politie, bij de uitvoering van het gemeentelijk veiligheidsbeleid is, waar het in het belang van de burger om gaat. Het *meerjarig gemeentelijk veiligheidsbeleid en het jaarlijks lokale veiligheidsplan* zijn voor het bestuur hierbij formele instrumenten. Basis voor sturing op de structurele oplossing van lokale problemen.

- *Een gemeente heeft een politieteam veelal niet voor zich alleen.* Ze zal rekening dienen te houden met ook de (beleids-) belangen en keuzes van de andere gemeenten in het teamgebied.

Dit maakt onderlinge afstemming (vooraf) noodzakelijk. Hiermee kan over en weer tussen gemeenten (in-)zicht en transparantie ontstaan, over wat de lokale openbare orde en veiligheidsproblemen zijn en de wijze waarop de betreffende gemeente deze wil aanpakken. Dit maakt het stellen van prioriteiten, gelet op de beperkt beschikbare capaciteit, alleen maar belangrijker.

- *Slim de door verschillende gemeenten benoemde identieke veiligheidsthema's op dezelfde wijze en in één aanpak, in de uitvoering van het basispolitiewerk organiseren* levert, efficiencywinst op.

- Een gemeente moet rekening houden met het feit dat, het team *regionale en landelijke prioriteiten uitvoert.* Belangrijke lokale thema's zijn daarin vaak al herkenbaar en krijgen zo aandacht.

- Rekening dient te worden gehouden met de *(terechte) 'gezagsclaim' van het OM* om, personele capaciteit beschikbaar te stellen voor de uit te voeren opsporingsonderzoeken.

- *Lokaal veiligheidsbeleid lijkt nog te veel korte termijn gericht en door incidenten bepaald.* De context van het lokale politiewerk en gerichtheid op structurele integrale oplossing van veiligheidsproblemen, staan nog te weinig centraal.
- *Bestuurlijk wordt veel nadruk gelegd op (slechts alleen) politie-inzet als ware het een 'wondermiddel'.* Echte oplossingen dienen ook te worden gezocht in bijdragen / inzet van ook andere relevante en deskundige partijen (integraal).
- *Het leveren van een inhoudelijke en capacitaire bijdrage vanuit gemeenten en partners is, in algemene zin, nog wel een thema.*
- *'Mede eigenaarschap' ofwel het door de politie aanspreken van het gezag op hun bijdrage, gebeurt slechts beperkt.* Gevolg, veel zaken worden, als wel haast vanzelfsprekend, een politieprobleem en blijven dat ook, terwijl ze het vaak niet zijn.

Verantwoording & Controle:

Verantwoording door de politie (het basisteam) aan het lokale bevoegde gezag en door dit gezag aan de (gemeente)raad, is fundamenteel voor de democratische en publieke controle.

- *Bestuur en politiek hebben vanuit hun wettelijk vastgelegde taken en bevoegdheden een legitieme claim op het uit te voeren politiewerk en -beleid en zo directe invloed uitoefenen op wat lokaal moet gebeuren.*
- *Verantwoorden of verantwoording afleggen, hangt nauw samen met het krijgen of hebben van verantwoordelijkheid.* Voor het basisteam gaat het om, balans vinden tussen het complexe krachtenveld van bestuurlijk, politieke aansturing en verantwoordelijkheid bij het gezag en de eigen politieke maatschappelijke verantwoordelijkheid, naar de lokale omgeving.
- *Publieke verantwoording heeft als doel transparant te zijn en daarmee te voorkomen dat bij een specifiek overheidsorgaan sprake zou kunnen zijn van een concentratie van macht.*
- *Verantwoording afleggen vergoot kansen om, als overheid of overheidsdienst, te leren en zo de effectiviteit van het optreden te verbeteren.*
- *Verantwoording afleggen als democratische controle aan de gemeenteraad, waarvoor de burgemeester verantwoordelijk is, kan bij wijze van 'co - productie' door burgemeester samen met (veelal) de teamchef worden ingevuld.* Dit versterkt en steunt de positie van de burgemeester en draagt bij aan de lokale legitimiteit van de politie.
- *Vele bureaucratische soms tegenstrijdige regels en procedures of 'bestuurlijke drukte', hinderen de adequate uitvoering van de politieke dienstverlenende, toezichhoudende en handhavende taken.* Uiteindelijk beïnvloedt dit de resultaten en verantwoording voor de geleverde prestaties.
- *Bij een basisteam met een aantal gemeenten is een kritische elkaar aansprekende houding van burgemeesters, ook onderling, van belang.* Dit geldt nadrukkelijk ook voor het onderling bestuurlijk verantwoorden voor, wat met de beschikbare politiecapaciteit in de eigen gemeente is gebeurd.
- *Tevens is de gezagssamenwerking met het OM essentieel.* Het gaat om creëren van balans bij de capaciteitsverdeling tussen opsporing en openbare orde en overige lokale veiligheidstaken over het hele geografisch teamgebied.

Extern verantwoord door de politie (het basisteam) betekent ook transparant informeren, consulteren en betrekken van de lokale politiek en de gemeenschap.

- *Het politieteam dient, als overheidsorgaan, (eigenlijk permanent) publieke verantwoording af te leggen aan het bevoegd gezag en de politiek.* Het bevoegde gezag is uiteindelijk eindverantwoordelijk voor alles wat de politie lokaal wel of niet doet. De politie legt echter tot dusver vrijwel steeds formeel en achteraf in het driehoeksoverleg, verantwoording af aan het bevoegde gezag. Waar juist gezagsinvloed eerder en vroeger gewenst is, is dat achteraf en op basis van de resultaten van het politiewerk, eigenlijk nauwelijks nog mogelijk. *Duidelijkere prioritering en inhoudelijke sturing en tussentijdse verantwoordings- en beïnvloedingsmogelijkheden kunnen dit verbeteren.*
- *Lokaal verantwoording afleggen is investeren in de relatie met de lokale politiek, de gemeenteraad in het bijzonder.* Peilen via de raad wat onder burgers leeft en aangeven wat de politie kan doen, draagt bij aan het raadsleden en burgers het gevoel te geven serieus genomen te worden. *'Zeggen wat je doet en doen wat je zegt', is cruciaal voor het vertrouwen, de legitimiteit, het draagvlak en de acceptatie van de politie in de lokale gemeenschap.*
- *De zelfstandige verantwoordelijkheid van de politie om zich direct tot de lokale gemeenschap te wenden* door hen te informeren, consulteren en betrekken is voor de relatie politie – burger belangrijk.

De kwaliteit van de door de politie afgelegde verantwoording verdient aandacht.

- De politieorganisatie kent geen strakke verantwoordingscultuur. Het afleggen van verantwoording wordt (vaak) als ongemakkelijk gezien. Er heerst, tussen gezag, publieke opinie / media, burgers enerzijds en de politie anderzijds een soort 'zweem' van, dat het verantwoording afleggen iets is, van elkaar niet vertrouwen.

Binnen de politieorganisatie heerst geen harde 'bedrijfscultuur' van elkaar op de inhoud van geleverde resultaten aanspreken.

- Bij *contextgedreven werken* hoort het *in- en extern, afleggen van verantwoording*.

Het is essentieel dat in het basisteam en bij individuele medewerkers steeds de bereidheid aanwezig is zich te verantwoorden voor het uitgevoerde werk. Dit is tevens van belang om het vertrouwen van het bestuur, de politiek, burgers en de eigen (hogere) leiding te krijgen en behouden.

- *Er wordt het basisteam veel om cijfermatige en feitelijke verantwoording gevraagd.*

Een duidelijk bredere en krachtigere *focus op de verantwoording van structurele probleemoplossende resultaten dient er te komen.*

- De *teamchef is verantwoordelijk* voor het namens het team *extern verantwoorden van de geleverde prestaties richting het bevoegd gezag. Intern heeft hij die verplichting richting districts- en eenheidsleiding.*

Essentieel is dat hierbij steeds de contextgedreven intentie van het uitgevoerde werk en nagestreefde doel worden benoemd. Wat door het team of de individuele medewerker wordt ondernomen, dient steeds van een duidelijke naar 'buiten' gerichte argumentatie te worden voorzien, waarmee als uitgangspunt, het 'belang van de burger' wordt gediend.

- Het *basisteam zal zich via de wijkagent in de wijk of buurt dienen te verantwoorden.*

Burgers mogen niet met een vals idee of onjuist verwachtingsbeeld naar huis worden gestuurd.

Transparantie en eerlijkheid zijn voor alle teammedewerkers sleutelwoorden.

- Ook de *systeemgedreven kant van de organisatie, de (cijfermatige) interne verantwoording voor de verrichte werkzaamheden, is van belang.* Vanuit het gebruikte BVH en de gerelateerde managementsystemen, ligt hier nog een nadrukkelijke opdracht om (ook systeemtechnisch) te verbeteren. Extern zijn politiecijfers en informatie voor de verantwoording op lokaal niveau naar de burgemeester en gemeenteraad ook belangrijk. Kwalitatieve verbetering lijkt hier zeker nog mogelijk.

- Datzelfde geldt voor *de interne verantwoording richting eenheidsleiding en over landelijke prioriteiten en beheersmatige zaken* naar het Ministerie van V & J en de Kamer.

- Voor het afleggen van verantwoording voor de geleverde resultaten dient de *teamleiding goed in beeld te hebben, welke inspanningen er precies van het team worden verwacht.* Hoewel de huidige focus sterk cijfermatig en incident- en korte termijn is gericht, dient ook het verantwoorden zich, veel nadrukkelijker op de effectieve en structurele oplossing van overlast en veiligheidsproblemen te richten.

- Verantwoording afleggen door de teamchef en voor wijkgerelateerde zaken door de wijkagent dient, *via diverse media, deels ook informeel en door hen persoonlijk,* mogelijk zijn.

Dit draagt bij aan een transparantie en soms ook noodzakelijkerwijs kwetsbare houding richting partners en burgers.

Bijlage 8. Literatuuroverzicht

Geraadpleegde boeken / rapporten:

- Bekkers, V., *Beleid in Beweging achtergronden, benaderingen fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Uitgeverij Lemma, Tilburg – Rotterdam, 2007.
- Bekkers, V., van Sluis, A., Siep, A., *De Nodale Oriëntatie van de Nederlandse politie: Over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving, bouwstenen voor een beleidstheorie*, Erasmus Universiteit, Center for Public Innovation Rotterdam, december 2006.
- Boin, R.A., Torre van der E.J. & 't Hart, P., (*Blauwe bazen. Het leiderschap van de korpschefs*). Uitgave Kerckebosch, Zeist, 2003.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Van Twist, M.J.W., *Openbaar bestuur, Beleid, Organisatie en politiek*, Alphen aan de Rijn: Kluwer, 2007.
- Braun, D., *Sturingsperikelen in de politieorganisatie: een verkennende antropologische studie*, Ernst & Young Consulting, Amsterdam, 1999.
- Braam van A., *Gezag en bureaucratie*, Nederlandse redactie en vertaling van Max Weber's '*Wirtschaft und Gesellschaft*', Antwerpen/Rotterdam: Universitaire Pers/SWU, Rotterdam, 1972.
- Brink van den, G., *Empathie & handhaving*, Politieacademie Apeldoorn, 2010.
- Cachet, A. et al., *Politiebestel in verandering*, Gouda Quint: Arnhem, 1994.
- Cachet, A. & Van Sluis, A., Jochoms, T., Sey, A. & Ringeling, A. *Het betwiste politiebestel, Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales*. Reed - Elsevier, Amsterdam / Apeldoorn, 2009.
- Cachet, A., Derickx, C.L., & de Vos, A., *Sturing van Veiligheid? Sturingsmogelijkheden van de overheid verkend*, Uitgave BMC, Leusden, 2005.
- Fijnaut, C.J.C.F., Muller, E.R., Rosenthal, U. & Torre van der, E.J., *Politie, Studies over haar werking en organisatie*, Uitgeverij Samson, Alphen aan den Rijn, 2007.
- Fijnaut, C.J.C.F., *De geschiedenis van de Nederlandse politie*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, 2007.
- Fijnaut, C.J.C.F., *Het Nationale Politiekorps, Achtergronden, Controverses en Toekomstplannen*. Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2012.
- Frissen, P., *De virtuele staat*, Uitgave Academic Service, Schoonhoven, 1996
- Gunther Moor, L.G.H., Bakker, I. & Brummelkamp, G., *Evaluatie Politiewet 1993, Breedteonderzoek*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V., 1998.
- Held, D., *Models of democracy*, third edition polity press Cambridge UK, 2006
- Hoogerwerf, A., (red.), *Overheidsbeleid*, Uitgeverij Samson, Alphen aan den Rijn, 1989 (vierde druk).
- Hoogerwerf, A., *Het ontwerpen van beleid, Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, Uitgeverij Samson, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Hoorn van, J., *Sturen op vertrouwen. Goed leidinggeven aan goed politiewerk*, uitgave Boom, Amsterdam, 2010.
- Huberts, L.W.J.C., Verberk, S., Lasthuizen, K. & Heuvel van den, J., *Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie*, Politie en Wetenschap, Apeldoorn, 2004.
- Keuning, D., & Eppink D.J., *Management en organisatie, Uitgave Stenfert Kroese, Houten, 1996*.
- Landman, W., *Sturing van blauw, een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg*. In opdracht van Politie & Wetenschap, Reed business, Apeldoorn/Den Haag, 2011
- Lipsky, M., *Street Level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage Foundation, New York, 2010.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beheer beheerst. werkgroep modellen voor beheer van de politie*, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2004-2005, nr.5. Den Haag, 2005
- Mintzberg, H., *Structure in fives: Designing effectieve organisaties*, Englewood Cliffs, NJ, VS: Prentice-Hall, Inc. 1993.
- Mintzberg, H., *Organisatiestructuren*, Uitgeverij Academic Service Economie en Bedrijfskunde Schoonhoven, 2008.

- Muijen, P.J.D. J., *Politiewet 2012, Nader beschouwd aan de hand van parlementaire behandeling en uitgebrachte adviezen*. Zutphen: Uitgeverij Paris, 2013.
- Osborne, D. & Gabler, E., *Reinventing government*. New York: Addison Wesley, 1993.
- Projectgroep Organisatie Structuren(POS), *Politie in Verandering*, Staatsuitgeverij Den Haag, 1977
- Pollitt, C., & Bouckaert, G., *Public Management reform, 3th edition, a comparative analysis: New public management, governance, and the new-webrian state*, Oxford university press, New York, 2011.
- Rosenthal, U., Bruinsma, G.J.N., Muller, E.R., Torre van der, E.J. & Vries de, A.W., *Evaluatie Politiewet 1993; een diepteonderzoek*, Uitgave VUGA, Den Haag, 1998.
- Ringeling, A. en Van Sluis, A., *Gezag, state of the art studie, Verkenning naar het thema 'gezag' Een verkennende studie voor de strategische onderzoeksagenda politie Verkenning naar het thema 'gezag'* Politieacademie, Apeldoorn, Den Haag – Rotterdam, 2011.
- Sluis van, A., Siep, P. & Bekkers, V., *Informatiegestuurde dienders, informatiesturing tussen theorie en praktijk*, Center for Public Innovation, in opdracht van Politie en Wetenschap, politiekunde, nr. 64 Erasmus universiteit Rotterdam / Apeldoorn, (uit te geven in 2014)
- Sluis van, A. & Cachet, A. et al., *Cijfers en stakeholders, Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek bestuurlijke relaties van de politie*, Centre for Local Democracy Faculteit Sociale Wetenschappen - Erasmus Universiteit Rotterdam, in opdracht van: Programma Politie en Wetenschap, Elsevier Overheid, Den Haag, 2006.
- Sociaal en Cultureel planbureau, *De sociale staat van Nederland*, Den Haag, 2011.
- Stuurgroep evaluatie politiereorganisatie (Commissie Leemhuis - Stout) *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Utrecht, juni 2005.
- Terpstra, J.B. *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*, IPIT / Politie en Wetenschap, Enschede / Apeldoorn, 2002.
- Thiel van, S., *Bestuurskundig onderzoek. een methodologische inleiding*, Bussum: Uitgeverij Coutinho, 2010.
- Tompkins, Jonathan, R., *Organization Theory and Public Management*, Wadsworth, Boston USA, Cengage Learning, 2005.
- Torre van der, E.J., *Lokale politiechefs, Het middenkader van de basispolitiezorg*, Uitgave Elsevier, Den Haag, 2007.
- Torre van der, E.J., & Torre van der – Eilert, T.B.W.M., et al., *Driehoeken: overleg en verhoudingen, van lokaal tot nationaal*, uitgave in reeks Politiewetenschap nr. 68, Politie en Wetenschap en Lokale Zaken, Apeldoorn / Rotterdam, 2013.
- *Lokale politiechefs, Het middenkader van de basispolitiezorg*, Uitgave Elsevier, Den Haag, 2007
- Pollitt, C. & Bouckaert, G., *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA, 2009.
- Rosenthal, U., et al., *Evaluatie Politiewet 1993: een diepteonderzoek*. VUGA: Den Haag, 1997.
- Suyver, J.J.H., *Politie in de rechtsorde*, Uitgave: Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.
- Tops, P.W., et al., *Sleuren of Sturen, Gemeenten en sturing van veiligheid en politie*, Tilburg, 2010.
- Veer van der L., Sluis van, A., van de Walle, S., & Ringeling, A., *Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen*, uitgave in de reeks Politiewetenschap nr. 71, Politie en Wetenschap / Erasmus universiteit, Apeldoorn / Rotterdam, 2013
- Vlek, F. & Reenen van, P., (red.), *Voer voor kwartiermakers, wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale politie*, opdracht / uitgave Politie en Wetenschap, Apeldoorn 2012.
- Vlek, F., Bangma, K., Loef, K., & Muller, E. (red.) et al., *Uit balans: politie en bestel in de knel, State of the art van kennis en inzichten*, in opdracht en uitgave van Politie en Wetenschap nr. 20, Uitgeverij Kerckebosch Zeist / Apeldoorn, 2004.

Wetenschappelijke artikelen / documenten:

- Boschma, R. A. *Proximity and innovation: a critical assessment*. Regional Studies, 39(1), 61–74. (2005).
- Bovens, M. & P. 't Hart, *Publieke verantwoording. Zegen en vloek*, in: Bakker, W. & K. Yesilkagit (Eds.), *Publieke verantwoording*, Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2005
- Bovens, M.A.P. , 't Hart, P. en van Twist M.J.W. 'Openbaar Bestuur', beleid, organisatie en politiek, hoofdstuk 2 pagina's 53-78 7^{de} herziene druk, Kluwer 2007.
- Brink van den, G., *Politie en gezag, Historisch pleidooi voor een moderne benadering* (2006), in: Vijver, van der C. D. & Vlek, F., (red.) *Legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*, IPIT, Universiteit Twente en Politie en Wetenschap. Politiewetenschap nr. 34, pag. 227-246, Enschede - Apeldoorn, 2012.
- Cachet, A., Muller, E.R., van der Torre, E.J., Verberk, M.P., van Sluis, A., en Wolberink, M.M.E. *Politiebestel in verandering*, Arnhem, 1994.
- Cachet, A. & Sluis van, A., *Perspectieven op veiligheid*, in: Bekkers, V. & Ringeling, A. (red.), *Vragen over beleid; perspectieven op waardering*, Uitgave Lemma bv.: Utrecht, 2003.
- Cachet A., *Een nieuwe reorganisatie van de politie?* Tijdschrift voor de Politie, jaargang 66 (nr.6), pag.4-9, Reed Business bv., Amsterdam, 2004
- Cachet, A., *Bestel in beweging, beweging in bestel*, Tijdschrift voor de Politie, jaargang 67 (nr.3), pag. 25-29. Reed Business bv., Amsterdam, 2005.
- Cachet, A. & Prins, R.S., *Ontwikkeling van het lokaal veiligheidsbeleid*, in E. Muller (Ed.), *Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland* (pag. 477-495). Uitgave Kluwer, Deventer, 2012.
- Cachet, A., *Nederland – België. Over nationale politie en andere bestelveranderingen*, Inleiding op een studiedag van de Oost-Vlaamse Politie Academie, 28 februari 2013.
- Cachet, A., *Is nationale politie inmiddels een feit?* Erasmus Universiteit, Bestuurskunde, Rotterdam, april 2013.
- Cachet, A. (niet gepubliceerd) *Op zoek naar een optimale schaal*, tekst ter voorbereiding op een wetenschappelijk seminar in Den Haag, Bestuurskunde Erasmus Universiteit, Rotterdam, 16 april 2013.
- Cachet A., van der Torre E.J., & van Natijne W., (red.) *De blijvende betekenis van Politie in Verandering* hieruit: Straver M.A., *Politie in Verandering: een actuele boodschap.*, pag. 20-42 en van der Torre E.J., *Politie in Verandering: een kind van zijn tijd*, pag. 56-75 Elsevier, Den Haag, 1998.
- Cachet, A. & Hogendoorn, M. Rondetafel gesprek met Cees Sprenger, Jan Terpstra en Pieter Tops met schriftelijke bijdrage van Sofie de Kimpe en Bob Hoogenboom, *De staat van de politiewetenschap*, in Tijdschrift voor de Politie, jaargang 76 nr. 10 / 2014, pag. 6 – 12. Reed Business Media, Amsterdam.
- Denkers, F.A.C.M. , *Op eigen kracht onveiligheid de baas. De politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner*. Vermande, Lelystad, 1993.
- Dozy, M.C. & Tops, P.E.W.M., *Leren van experimenten. Een overzicht en analyse van 55 experimenten in politie-innovatie*. Apeldoorn, Politieacademie, 2009.
- Duijneveldt van, I., Arkel van D., Holvast, R. & Wijga, P., *Heterdaadkracht organiseren* eindrapport Politieacademie | Andersson Elffers Felix Utrecht/ Apeldoorn, augustus 2013
- Dijk van, A. & Welten, B., *Een wetenschapper als brug tussen veiligheid, burgers en politie*, in: Meershoek G. (red.), *Politiestudies: terugblik en vooruitblik. Een bundel essays voor Kees van der Vijver*, pag. 165-180, SMVP: Dordrecht, 2009
- Dijk van, A. et al., *De kogel moet door de kerk, Pamflet over de toekomst van de politie*. SMVP, Dordrecht, 2010
- Dijk van, T. et al., *100%. Een onderzoek naar het vertrouwen van burgers in de politie*, Intomart: Amsterdam, 2007.
- Fijnaut, C.J.C.F., *de Commissie-Leemhuis is niet ver genoeg gegaan*, Nederlands Juristenblad, jaargang 80, nr.29 pag.1506-1509, 2005
- Fijnaut, C.J.C.F. *Zwaartepunten in de geschiedenis van de Nederlandse politie*, in Fijnaut, C.J.C.F., *200 jaar politiegiedenis: Toespraken bij de presentatie van – De geschiedenis van de Nederlandse politie* (pag.13-34) Uitgave Boom, Amsterdam, 2007.

- Fijnaut, C.J.C.F. , *De bestuurlijke en operationele ontworteling van de politieorganisatie op gemeentelijk niveau*, pag.153-166 in Hilarides, D., & Tops, P. (red.), *Passie voor politie: In het hart van het vak*, Politieacademie, Apeldoorn, 2007.
- Fijnaut, C.J.C.F., *De Vorming van een Nationaal Politiekorps. Notitie ten bate van interventie op de hoorzitting van de Eerste Kamer*, op dinsdag 15 mei 2012.
- Goderie, A. & Thierolf, B. et al., *Baat bij de politie: een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie*, Elsevier - Overheid, Reeks Politie en Wetenschap, Amsterdam, 2008.
- Gunther Moor, L.G.H., *Nationale politie van wijk tot wereld?, SMVPstandpunt over het toekomstig politiebestedel*. Tijdschrift voor de Politie, jaargang 67 (nr.7-8), pag.18-23. Reed Business bv., Amsterdam, 2005.
- Hanrath, M., *De politie heeft meer afstand van het politieke bestuur nodig: Interview met Paul Frissen*, in: *Het Tijdschrift voor de Politie*, jaargang 71, (nr. 9, pag. 12-15), 2009.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. , *Het wetsvoorstel voor een nationale politie. Beloften geschonden en de Grondwet miskend*. De Gemeentestem, Afl. 7360, november 2011, pag. 521-534, Wolters - Kluwer, Deventer, 2012.
- Hess, M., *Ruimtelijke' relaties? Naar een reconceptualisering van embeddedness* Progress Sociale Geografie, april 2004 28:165 - 186, geraadpleegd <http://phg.sagepub.com/content/28/2/165.full.pdf>, oktober 2014
- Huberts, L.W.J.C. & Heuvel van de, J.H.J., *Sturing van veiligheid*, in: Muller, E.R. (red.) *Veiligheid – Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, pag. 487-503, Uitgave Kluwer, Deventer, 2004.
- Huberts, L.W.J.C. et al., *Gezag en beheer: feit of fictie?* in: *Uit balans: politie en bestel in de knel*, (red.) Vlek, F., Bangma, K.,Loef, K. & Muller, E., programma Politie en Wetenschap, Uitgeverij, Kerckebosch bv. Zeist, Apeldoorn 2004.
- Huberts, L.W.J.C., *Nog een keer over blinde vlekken in de politiepraktijk en de politiewetenschap*, rede bij afscheid ambt bijzonder hoogleraar politiestudies en veiligheidsvraagstukken vanwege de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, faculteit Sociale Wetenschappen Vrije Universiteit te Amsterdam, op 7 april 2005.
- Huberts, L.W.J.C. , *Politiebestedel in de praktijk: sturing en invloed*, in Fijnaut, C.J.C.F., Muller, E.R., Rosenthal, U. & Van der Torre, E.J. (red.), *Politie, Studies over haar werking en organisatie* (pag. 141-167), Kluwer, Deventer, 2007.
- Hupe, P., 'De autonomie van de vakman (m/v). Over regeldruk en handelingsruimte', in: Brink van den, G., Jansen, Th., & Kole, J., *Beroepstrots*, pag.129-149, uitgave Boom, Amsterdam, 2009.
- Huijben, M.P.M., *Overhead gewaardeerd. Verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector*. Proefschrift, doctoraat, doctor in de Economie & Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen, 2011.
- Jochoms, M.P.C.M., Cachet, A., van Sluis, A., Sey, A. & Ringeling, A.B, *Het politiebestedel betwist 3: lessen geleerd*, Tijdschrift voor de Politie, jaargang 71 (nr.10) Reed Business bv., Amsterdam, 2009
- Koopman, J., *De democratische inbedding van de regionale politie*, dissertatie te Groningen, Deventer, 1998
- Koopman, J., *De rechtsstatelijke inbedding van de nationale politie*, Nederlands Juristenblad, Afl. 26, pag.1674-1681, Den Haag, 2012 a
- Koopman, J., *Het nationale politiebestedel: een wankel kaartenhuis?* Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, Wolf Legal Publishers, januari 2012, pag. 4-28. Nijmegen, 2012b.
- Koopman, J., *Hoe het bestuur uit het politiebestedel verdween*, De Gemeentestem, 2012 pag. 9-15.
- Koopman, *De commissaris van de koningin: oliemannetje of relikwie uit vervlogen tijden*, in Tijdschrift voor de Politie, 2011 73^{ste} jaargang nr. 3 pagina's 34-37;

- Kuipers, H. & Van Amelsvoort, P., *Slagvaardig organiseren. Inleiding in de sociotechniek als ontwerpleer*, Kluwer BV Bedrijfswetenschappen, Deventer, 1990. en
Lammers, J. , *Oordelen over de politie. Een analyse van de invloed van contacten op het oordeel van burgers over het functioneren van de politie*, IPIT, Universiteit Twente, Enschede, 2004
- Linck, R., *Schaalvergroting een bewuste keuze?* Kwartaalblad Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten, vol. 2012, nr.2, pag.63-67, uitgave drukkerij Wilco Bv. , Amersfoort, 2012.
- Meershoek, A.J.J., *Een Nationale Politie met ruggengraat*, een recensie van Fijnauts, Het Nationale Politiecorps in Tijdschrift voor de politie, jaargang74 (nr.8), pag.6 – 10, Reed Business bv., Amsterdam, 2012.
- Moor, L.G., Bakker, I. & Brummelkamp, G., *Evaluatie Politiewet 1993. Een breedteonderzoek*, Den Haag, 1998.
- Moors, H. & Jacobs, M., *Professionele ruimte: balanceren tussen handelingsvrijheid en sturing* in: Vlek, F. & P. van Reenen (red.) Voer voor kwartiermakers: Wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale Politie. pag. 41-57, Politie en Wetenschap, Apeldoorn, 2012.
- Mintzberg, H., *Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design*, Management Science, Vol. 26, No. 3, 1980.
- Nienhuis, A., Huizing, Y., Burgert, J. & W. Gelderloos, W., *Gebiedsgebonden werken. De ervaringen van gebiedsgebonden politiefunctionarissen in de dagelijkse praktijk*. Politie & Wetenschap verkenningen, Apeldoorn, 2004.
- Noordegraaf, M. & Sterrenburg, J. 'Administratieve lasten voor publieke professionals: ficties en feiten', in: Brink van den, G., Jansen, Th., & Kole, J., *Beroepstrots*, pag.115-128, Uitgave Boom, Amsterdam, 2009.
- Noordegraaf, M. & Sterrenburg, J. *Metaonderzoek naar het effect van regeldruk en verantwoordingsplicht in diverse sectoren*, Amsterdam 2009
- Posseth, J., & Vloet, H., *Het bestel op stellen? Over de haalbaarheid van de ambities van een nationale politie*, Tijdschrift voor Public governance, audit en Control, april 2011, pag.14-19, uitgave SDU, Den Haag, 2011.
- Quataert, M., *Jongerenoverlast en gezagsaanvaarding in de publieke ruimte Een zoektocht naar 'hedendaags' gezag: de visie van beleidsmakers*, Masterthesis Sociologie 'Vraagstukken van Beleid en Organisatie' Universiteit Utrecht, Utrecht Faculteit Sociale Wetenschappen, juni 2012.
- Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan*, Den Haag, juni 2009.
- Raad voor het Openbaar Bestuur *Veiligheid op niveau*, Rijksoverheid, Den Haag 2003.
- Raad voor het Openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag, 2010.
- Reenen van, P. , 'Tot op heden is dergelijk onderzoek niet verricht', *de effectiviteit van de politie en haar legitimiteit*, Politie en Wetenschap, 2012
- Reenen van, P., *Politiële legitimiteit, paradigma's en problemen*, in: Vijver van der, C. D. & Vlek, F. (red.), *Legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*. IPIT, Universiteit Twente en Politie en Wetenschap. Reeks Politiewetenschap, nr. 34 pag. 133-183, Apeldoorn, 2007.
- Ringeling, A.B., *Blue Has Many Colors*. Introduction on the Symposion 'Police Reform in Europe'. Deutsche Hochschule der Polizei Münster, Germany, February 4, 2009
- Ringeling, A.B., Sluis van, A. & Smit, A., *Professionalisering*, in P.W. Tops (Ed.), *Inleiding politiekunde. Positie en functioneren van de politie in Nederland* (pag. 293-304), Politieacademie, Apeldoorn, 2012.
- Rosenthal, U., Bruinsma, G.J.N. & Muller E.R., et al., *Evaluatie Politiewet 1993. Een diepteonderzoek*, Den Haag, 1998.
- Rosenthal, U., *Verschuivingen in legitimiteit en gezag. Van aureool tot rauwe, alledaagse werkelijkheid*, in; Vijver van der, C. D. & Vlek, F., (red.) *Legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*. IPIT, Universiteit Twente en Politie en Wetenschap, Reeks Politiewetenschap, nr. 34, pag. 249-262. Enschede - Apeldoorn, 2007.
- Rosenthal, U., et al., *Politie en staat*, in: Fijnaut, C.J.C.F., Muller, E.R. & Rosenthal, U. (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, pag. 3-25. Samsom: Alphen aan den Rijn, 1999.

- Schaap, L., *Schaaldenken is 'schraal' denken*, Bestuurskunde, jaargang 25, nr. 4, pag.47-55. Publicatie European Group for public Administration, Brussel, 2011.
- Spelier, R.C.F.J., *Schaal in de strijd en strijd om de schaal. Over de ontwikkeling richting een nationale politie in Nederland*, in Cahier Politiestudies, nr.26 (1). Pag. 53-72, Uitgave Maklu, Apeldoorn, 2013.
- Steden van, R., *Burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken; over 'nodale sturing' en 'verankerd pluralisme'* in Justitiële Verkenningen, jaargang 35, nr. 1, pp. 29-42, Amsterdam, 2009.
- Stichting Maatschappij Veiligheid en politie, *Nationale politie van wijk tot wereld? Standpunt van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie*, Dordrecht, 2005.
- Stol, W. Ph., et al., *Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing*, Reeks Politiewetenschap, nr. 14, Politie en Wetenschap, Apeldoorn, 2004
- Stokkom van, B., et al., *Orde handhaven en vrede bewaren, Waarom de belangrijkste politietaak weinig prestige heeft*, in: Stokkom van B. et al. (red.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*, Maklu/SMVP: pag. 139-162, Antwerpen - Dordrecht, 2010.
- Straver, M.A., Ulrich, R. en Duijneveldt van, I., *Integratie van Nederlandse politie in wijken, netwerken en lokaal bestuur*, Dordrecht, SMVP, 2009
- Straver, M.A., Ulrich, R. en Duijneveldt van, I., *Gebiedsgebonden politie; maatschappelijke integratie en het organiseren van politiewerk*, Politieacademie. Apeldoorn, 2010.
- Straver, M.A., *Tussen wijk en rijk Op zoek naar een optimale schaal Schaalvergroting bij de Nederlandse politie en het gedachtegoed van Politie in Verandering*, CPS 26 – Schaalveranderingen, Cahiers Politiestudies Jaargang 2013-1, nr. 26 pag. 103-124 Maklu-Uitgevers Antwerpen, 2013.
- Terpstra, J.B. , *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*, Reeks Politiewetenschap, nr. 3, Politie en Wetenschap, Apeldoorn,2002
- Terpstra, J. B. & Kouwenhoven, R. , *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Kerckebosch, Zeist 2004.
- Terpstra, J.B., *Lokale inbedding van de politie; stand van zaken en overzicht* in Vlek, F., Bangsma, K., Loef, K. & Muller, E., (red.), *Uit balans; politie en bestel in de knel*, Politie en Wetenschap, Den Haag, 2004.
- Terpstra, J.B. & Trommel, W., *Het nieuwe bedrijfsmatige denken bij de politie; analyse van een culturele transformatie in ontwikkeling*, Reeks Politiewetenschap, nr. 33, Politie en Wetenschap, Apeldoorn,2006
- Terpstra, J.B., *Wijkagenten en hun dagelijks werk*, Reeks Politiewetenschap, nr. 46. Politie en Wetenschap, Apeldoorn, 2008.
- Terpstra, J.B., *Nodale sturing van veiligheid en lokale veiligheidsnetwerken*, in Justitiële verkenningen, uitgave Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, (WODC) 35 (1), pag.113-126, Den Haag, 2009.
- Terpstra, J.B., et al., Inleidend artikel: *de opdracht van de politie*, in: Stokkom van B. et al., (red.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij* pag. 7-23, Uitgave Maklu / SMVP: Antwerpen - Dordrecht, 2010.
- Terpstra J.B., *De maatschappelijke opdracht van de politie. Over identiteit en kernelementen van politiewerk*, Boom Juridische uitgevers: Den Haag,2010.
- Terpstra, J.B., & Krommendijk, M., *Gemeentelijke regie in de veiligheidszorg. Schets van relevante factoren en een wetsvoorstel*. Tijdschrift voor Veiligheid, jaargang 9 (nr. 3), pag. 9-20, 2010.
- Terpstra, J. B., *Dwang, moraal, probleemgerichtheid en legitimiteit*. over kernelementen in de opdracht van de politie, in: Stokkom van, B. e.a. (red.) *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Maklu/SMVP, pag. 97-116, Antwerpen – Dordrecht, 2010.
- Terpstra, J.B. , Schaap, D., *Politiecultuur, Een empirische verkenning in de Nederlandse context* 2011 Proces, vol. 90, iss. 4, (2011), pp. 183-196
- Terpstra, J.B. & Gunther Moor, L., *Nationale politie, Kanttekeningen tegen de stroom in*, Nederlands Juristenblad, 87^{ste} jaargang, 7, 451 – 457, 2012
- Terpstra J. en Fyfe, N.R. *Naar een nationale politie in Schotland; ervaringen en enkele vergelijkingen met Nederland*, Tijdschrift voor de Politie – jg.75/nr. 9/10/ 2013.

- Torre van der, E.J., *Politiewerk: Politiestijlen, Community Policing, Professionalisme Politiewerk*, Uitgave Samsom: Alphen aan de Rijn, 1999.
- Torre van der, E.J., *Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter*, Politieacademie, Apeldoorn, 2011.
- Torre van der, E.J., & Ferwerda, H.B., *De kerntakendiscussie; verloop, opbrengsten en barrières*, Politie & Wetenschap, Apeldoorn, 2007.
- Torre van der, E.J., *Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter*, Politieacademie Apeldoorn, 2011
- Torre van der, T.B.W.M. et al., *Lokale politiek over de politie*. Reeks Politiewetenschap, nr. 52. Uitgave Politie en Wetenschap, Apeldoorn, 2010
- Torre van der E. et al., “*Veelvoorkomende criminaliteit in Roermond, van twistpunt naar speerpunt?.*” Samenvatting COT – onderzoek 2008, geraadpleegd via Raadsbrief college B&W Roermond, aan gemeenteraad van 23 april 2008.
- Van Amelsvoort, P. & Scholtes, G., *Zelfsturende teams. Ontwerpen, invoeren en begeleiden*, STGROEP, Vlijmen, 2000.
- Vlek, F. & Loef, K. (red.), *Burgers over blauw: een lastige klant gehoord, beelden, verwachtingen en ervaringen van burgers met betrekking tot de politie nader belicht*, Uitgave Politie en Wetenschap: Apeldoorn, 2007.
- Vijver van der, C.D. & Terpstra, J.B. , *Organisatie en sturing van politiewerk*, in: C.J.C.F. Fijnaut et al., *Politie: studies over haar werking en organisatie*, pag. 353 – 380, Kluwer, Deventer, 2007.
- Vijver, van der C. D.& Vlek F. (red.) *Legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*, IPIT, Universiteit Twente en Politie en Wetenschap, Reeks Politiewetenschap, nr. 34, Politie en Wetenschap, pag. 187-226, Apeldoorn, 2007.
- Vijver van der, C.D., *Legitimiteit, gezag en politie; een verkenning van hedendaagse dynamiek*, in: Vijver van der, C. D. & Vlek, F., (red.), *Legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*, IPIT, Universiteit Twente en Politie en Wetenschap, Reeks Politiewetenschap nr. 34, pag. 15-132, Apeldoorn 2007.
- Vijver van der, C.D. & Vlek F., Epiloog, in: Vijver van der, C. D. & Vlek, F. (red.), *Legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*, IPIT, Universiteit Twente en Politie en Wetenschap, Reeks Politiewetenschap nr. 34, Apeldoorn, pag. 297-311, Enschede – Apeldoorn, 2007.
- Vijver van der, C.D. et al., *De tevredenheid over het laatste politiecontact*. Politie en Wetenschap Verkenningen, Apeldoorn 2009.
- Vijver van der, C.D., *De professionaliteit van de politie, de stand van kennis en onderzoek*, deel 1, Politieacademie, Apeldoorn, 2012.
- Weber, M., *Gezag en bureaucratie*, geredigeerd en ingeleid door A. van Braam, Rotterdam, pag. 200-204. Universitaire Pres Rotterdam/SWU, Rotterdam - Antwerpen, 1972.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, rapport nr. 63, Uitgave Sdu, Den Haag, 2002
- Wintjens, R. , *Regionaal economische effecten van buitenlandse bedrijven. Een onderzoek naar verankering van Amerikaanse en Japanse bedrijven in Nederlandse regio's*. uitgave Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap / Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht, 2001 (Nederlands Geografische studies nummer 286).
- WODC, *Politie anno 2012* uitgave Justitiële verkenningen, jaargang 38 • 5, diverse (12) auteurs, Uitgever Boom Lemma Den Haag, 2012
- Wolf, E., *Identiek of Authentiek? Lokale identificatie met de nationale politie, in de voorbereidingsfase van de reorganisatie*. Masterscriptie, Utrechtse School van Bestuurs- en Organisatiewetenschappen (USBO), Utrecht, 2012
- Zoomer, O., *De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg*, Kerckebosch, Zeist, 2006
- Wiebrens, C. *Gebiedsgebonden politiezorg. Kennen en gekend worden*. Justitiële verkenningen, jaargang 30 (nr.5 pag. 79-92), 2004.

Overige artikelen & Bronnen:

- Algemene Rekenkamer, *Beheer in het nieuwe politiestel: stand van zaken op hoofdlijnen*, Staatsdrukkerij, Den Haag, 1995.
- 'Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, geldend op 13-07-2014, geraadpleegd via http://wetten.overheid.nl/BWBR0006589/geldigheidsdatum_13-07-2014.
- Axters, S., *Scholastiek lexicon Latijn – Nederlandsch*, Geloofsverdediging, Antwerpen, 1937.
- Biemolt J., et al 'Dienstvaardigheid Nationale politie 2012', Politieacademie Apeldoorn, 2012.
- Bik, R. & Sey, A., *Samen tot bloei brengen*, Tijdschrift voor de Politie jaargang 73 (nr.1), 2011
- Bijnsdorp, M.A., & Neven, E.W.S., *Een systematische kijk op de cultuur van de politie*, een op persoonlijke titel geschreven artikel, Zoetermeer, maart 2013.
- Centraat Bureau voor de Statistiek, *Integrale Veiligheidsmonitor 2011*, uitgave Rijksoverheid, Den Haag, 2012.
- Centraat Bureau voor de Statistiek, *Veiligheidsmonitor 2012*, uitgave Rijksoverheid, Den Haag / Heerlen, 2013.
- Centraat Bureau voor de Statistiek, *bevolkingsstatistiek 2012*, uitgave Rijksoverheid, Heerlen - Den Haag, 2012.
- Commissie Kleine Criminaliteit, *Interim-rapport*, commissie Roethof, Den Haag, 1984.
- Commissie Kleine Criminaliteit, Eindrapport, 2^{de} Kamer 1985 - 1986, 18 995, nr. 2. Den Haag, 1986.
- Dubbeld, L., 'De lokale situatie wordt nauwelijks genoemd', Tijdschrift van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Secondant nr. 6 pag.14 – 19, Utrecht, december 2012.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal wetsvoorstel politiewet 200., dat op 6 december 2011 werd vastgesteld in de Tweede Kamer en overgemaakt Eerste Kamer, 2011-2012, 30880, nr. B.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2011–2012, Kamerstuk 30 880 *Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) 32 822 Invoering van de Politiewet 200. en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X)* Rijksoverheid, aanbieding aan Kamer 6 juli 2012.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal, 1 Vergaderjaar 2011–2012 30 880 Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) 32 822 Invoering van de Politiewet 200. en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X) E1 Memorie van Antwoord, ontvangen 29 maart 2012.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal, Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X (32.822), Politiewet 200. (30.880); *verslag van de informatiebijeenkomst over de Nationale politie* van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie Eerste Kamer, dinsdag 15 mei 2012 (EK 30.880 / 32.822, F).
- Eerste Kamer der Staten-Generaal Openbare Informatiebijeenkomst Nationale politie op 15 mei 2012, Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie Eerste Kamer, met inbreng van zes deskundigen; Notitie 'Inlichtingen aan de Eerste Kamer betreffende Politiewet 20..', van de heer Hennekes, de notitie 'De vorming van een Nationale Politiecorps' van de heer Fijnaut, de notitie 'Expertmeeting Nationale politie' van de heer Lamers, allen opgenomen bij verslag informatiebijeenkomst Nationale politie vaste commissie Veiligheid en Justitie Eerste Kamer 15 mei 2012 (EK 30.880 / 32.822, F).
- Eerste Kamer der Staten-Generaal, 30 880 Vaststelling nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) 32 822 Invoering van de Politiewet 200. en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X), *voorlopig verslag Vaste Commissie Veiligheid en Justitie*, vastgesteld 5 juni 2012.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal *Verslagen van plenaire behandeling Eerste Kamer*, wetsvoorstel Vaststelling nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) (30880) en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings en aanpassingswet Politiewet 201X) (32822) vergaderingen op 2 en 3 juli 2012.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal, 1 Vergaderjaar 2011–2012 30 880 Vaststelling nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) 32 822 Invoering Politiewet 200. en aanpassing overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X) *brief van de Minister van veiligheid en Justitie aan voorzitter Eerste Kamer*, Den Haag, 6 juli 2012.

- Eerste Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2012–2013, 33 368 *Wijziging van de Politiewet 2012 in verband met de positie van de korpschef en van de regioburgemeester evenals enkele andere verbeteringen* Gewijzigd voorstel van wet van 29 november 2012.
- Egelkamp, M. et al., *Naar een nieuwe barsheid. Beelden van dienders binnen en buiten de politie.* ES&E, Den Haag, 2003.
- Eindhovens Dagblad 'Van Gijzel kritisch op Nationale politie', artikel uitspraken burgemeester Rob van Gijzel, gemeente Eindhoven, presentatie rapport lokaal bestuur, Eindhoven, 12 juli 2013.
- Eindhovens Dagblad 'Bijval voor Van Gijzel bij kritiek politie', quoterende citaten van diverse burgemeesters, o.a. burgemeester van der Velden tot 1 december 2014 burgemeester van de gemeente Breda, Eindhoven, 12 juli 2013
- Flight, S., Andel van den, A., & Hulshof, P. , *Vertrouwen in de politie: een verkennend onderzoek.* DSP groep BV, Amsterdam, 2006.
- Franck, E.J.H. van der Meulen, F.A. Caljouw S.R. en Visser, B. *Tijdbesteding en beleving administratieve lasten politie Nulmeting 2008 profielen agent en rechercheur*, Hoofddorp: TNO, 2008.
- Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815, laatstelijk gewijzigd bij wet op 22 augustus 2008, in uitgave College wettenbundel Wolters – Kluwer, Deventer 2011.
- Hennekens, *Het wetsvoorstel voor een Nationale politie*, Beloften geschonden en de Grondwet miskend' in de Gemeentestem, 2011 nr. 7360, pag. 521-534,
- Heijden van der, C., Politie- eenheid Zeeland West Brabant *Concept beeldendocument werking basisteam van 16-07-2013 en geactualiseerde versies van dit document tot en met april 2014*
- Heijder, A. procureur - generaal Den Haag, citaat in de aanloop naar het wetsvoorstel regionale politie, Den Haag, 1990.
- Holla, P. & Overeem, J., *Interview Minister Opstelten: Nationale politie: 'We maken tempo en liggen op schema'*. Tijdschrift voor de Politie, jaargang 74 (nr.1) Reed Business bv., Amsterdam, 2011
- Hospes, J. , *Op weg naar een nieuwe gemeentepolitie?* Tijdschrift voor de Politie, jaargang 65 (nr. 6, pag. 22 – 25), 2004
- Kabinet Kok II, *Regeerakkoord kabinet Kok II*, kabinet PvDA, VVD en D'66, pag. 78-79, Uitgave Sdu, Den Haag, augustus 1998.
- Kuijs, L. Th.C., *Lokale verankering van het politiewerk, goed afwegen van lokaal veiligheidsbeleid.* Uitgave CC, Stichting SMVP Producties Dordrecht, december 2010.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, '*Informatiegestuurde Politie*', Onderzoeksrapport over gebruik Informatiegestuurde politie, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 4 mei 2009 geraadpleegd www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/05/04/informatiegestuurde-politie, op 27 oktober 2013.
- Inspectie voor de politie, *Nationale Politie op koers? Eerste onderzoek naar de mijlpalen en resultaten van acht operationele doelen in de periode 1 januari - 1 juli 2013*, Onderzoeksrapport Den Haag, september 2013.
- Inspectie voor de politie, *Tweede onderzoek vorming nationale politie, Operationele doelen periode 1 juli 2013 - 1 januari 2014 en Bevoegd gezag periode 2013*, Den Haag juni 2014
- Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, "*Ruimte, regie, rekenschap en "Vertrouwen en verantwoorden"*", rapport van de gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, Den Haag, maart / juni 2008.
- Kwartiermaker Nationale Politie, *Schets van de nieuwe politieorganisatie*, in Nationaal politiebericht, Nieuwsbrief 4, Den Haag, 2011.
- Kwartiermaker Nationale Politie, *Inrichtingsplan Nationale Politie*, december 2012, versie 3., vastgesteld december 2012 door de minister van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 2012.
- Kwartiermaker Nationale Politie, Nationaal politiebericht, nrs. 1 en 6 Den Haag, 2011.
- Lokale Besturing Politie, actieprogramma gezamenlijke veiligheidszorg, *Volop lokale kansen in nieuw politiebestedel*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 2012.
- Martens, P.P.J.M. & Nuij W.A.J. *Inrichting overleg bestuur, Openbaar Ministerie en politie in het district de Baronie*, nota t.b.v. burgemeesters van het politiedistrict de Baronie i.o. Eenheid Zeeland-West-Brabant, Breda, 4 november 2012.

- Meer van der F.B.L., en Marks, P.K., *Inhoudelijke omschrijving criteria Afstudeerproject / Scriptie Master Bestuurskunde*, cursuscode FSWBN 5100, avondprogramma jaar 2 (masterjaar) 2014 – 2015 en collegejaar 2010-2011, Erasmus universiteit Rotterdam, februari 2015
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nota *Veiligheidsbeleid 1995–1998* (Tweede Kamer, 16 juni 1995) Den Haag, juni 1995.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bestel in Balans, Hoofdlijnennotitie regionaal politiebestedel* 2^{de} Kamerstuk nummer 26 661druk: Lakerveld BV, Den Haag, juli 1999.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2003* brief aan voorzitter 2^{de} Kamer Vergaderjaar 1998-1999, Kamerstuk 26345, nr. 15 Den Haag, 23 juni 1999.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integraal Veiligheidsprogramma*, Den Haag, juni 1999.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie*, Den Haag, 31 maart 2011.
- Minister van Veiligheid en Justitie, Brief aan Tweede Kamer betreffende de Nationale politie, van 18 februari 2011, Kamerstukken II 2010/2011, 29628 nr. 237.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, *actieprogramma 'Minder regels, meer op straat' Aanval op de bureaucratie en versterking van vakmanschap in de basispolitiezorg en de recherche*, Den Haag, maart 2011, Publicatie-nr. j-8097.
- Minister van Veiligheid en Justitie, *'Nader rapport'* d.d. 17 juni 2011 bij nota van wijziging bij het voorstel van wet tot vaststelling van een nieuwe Politiewet, , Den Haag, juni 2011. Behorend onder andere bij Kamerstukken II 2010/2011, 30880 nr. (nota van wijziging op nieuwe Politiewet 200.). Minister van Veiligheid en Justitie, *Wijziging Politiewet 2012 Nota in verband met de positie van de korpschef en van de regio burgemeester evenals enkele andere verbeteringen* (33 368), Den Haag, 22 november 2012.
- Minister van Veiligheid en Justitie, brief aan voorzitter Tweede Kamer der Staten Generaal, *Intrekken wetsvoorstel regierol gemeenten, kenmerk 392140*, Den Haag, 4 juni 2013.
- Minister van Veiligheid en Justitie, brief van 4 juni 2013 aan voorzitter 2^{de} Kamer, Kamerstuk 32 459.
- Minister van Veiligheid en Justitie, kenmerk 393813, brief *ter aanvulling van de met eerste Kamer gemaakte afspraken betreffende de te treffen aanpassingen aan het ontwerp Politiewet 200X*, programma Implementatie nationale politie & bevoegdheden Den Haag, 20 juni 2013.
- Minister van Veiligheid en Justitie, brief kenmerk 444529 aan voorzitter Tweede Kamer der Staten Generaal, onderwerp: stand van zaken vorming Nationale politie, programma Implementatie Nationale politie en bevoegdheden, Den Haag, 29 oktober 2013.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Actieprogramma Lokale Besturing Politie Gezamenlijke veiligheidszorg, Volop lokale kansen in nieuw politiebestedel*, Den Haag, 2012.
- Nationale politie, *Beroepscode politie 'waakzaam en dienstbaar'* beroepscode@knp.politie.nl Den Haag, december 2013, geraadpleegd via: http://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/documenten – algemeen / publicaties - archief/beroepscode_politie.pdf op 13 juli 2014
- Nationale politie, *Ontwikkelgids Competentietaal Politie Nederland* 1^{ste} editie, Uitgave Nederlandse Politie, Werkgroep Competentietaal en POP Begeleiding landelijk programma HRM mei 2007, Nederlandse Politie, De Bilt geraadpleegd via <http://www.competentiemanagement.info/ontwikkelgids.pdf>, oktober 2014.
- Nuij, W.A.J., *Wijkagent of Wijkinspecteur, zo verschillend kan het toch niet zijn? Vergelijkend onderzoek Gebiedsgebonden politiezorg Nederland met Gemeenschapsgerichte politiezorg België*, werkstuk vak Europees Bestuur en Vergelijkende Bestuurskunde, avondopleiding Bestuurskunde Erasmus - universiteit Rotterdam, – Rotterdam, 13 augustus 2012.
- Nuij, W.A.J., *Administratie werklust, meer blauw, minder regels*, Essay in het kader van het vak Publiek Management en Organisatieverandering, Avondopleiding Bestuurskunde, Erasmus - universiteit Rotterdam, Rotterdam, december 2012.
- Noordanus, P.G.A. & Gaillard, L., *Governance regionale eenheid Zeeland West Brabant*, een voorstel voor aanvulling nota t.b.v. leden regionaal veiligheidscollege van 4 februari 2013.

- Nationale Politie, *Actualisatie Realisatieplan*, definitieve versie Den Haag, mei 2014
- Politie eenheid Zeeland – West – Brabant, *Gezamenlijke 'Strategie Gebiedsgebonden Politie'*. In ZWB, Tilburg, juni 2011
- Politie eenheid Zeeland – West - Brabant i.o., *Concept Governance Model, Besturing van de regionale politie-eenheid Zeeland - West Brabant*, Tilburg, 2011.
- Politie eenheid Zeeland – West – Brabant i.o. *Inrichtingsplan regionale eenheid ZWB* van 04-04-2012 te Tilburg, vastgesteld door Minister V & J, Den Haag, december 2012.
- Politie eenheid Zeeland – West – Brabant *Regionale integrale veiligheidsplan ZWB 2013-2014*, Tilburg, 2012.
- Politie eenheid Zeeland – West – Brabant, het *Deel- realisatieplan politie ZWB*, Tilburg, maart 2013.
- Politie eenheid Zeeland-West-Brabant, *Globaal werkingsplan politie-eenheid ZWB*, Tilburg, april 2013.
- Politie eenheid Zeeland – West – Brabant *Concept beeldendocument werking basisteam*, door Drs. C. van der Heijden Nationale politie, politie eenheid Zeeland West Brabant, Eenheidsstaf, Tilburg 16-07-2014
- Politie eenheid Zeeland – West – Brabant (interne projectgroep), *Werkingsdocument OPCO, OvD - P en HOVD*, versie 1.3., Tilburg 13 december 2013.
- Politieteam Hoeksche Waard, Eenheid Rotterdam *Werken aan Vertrouwen, Opzet en eerste ervaringen van de proeftuin* versie 01 Oud - Beijerland, juli 2013.
- Projectbureau politie Zeeland - West - Brabant, (*Eindconcept*) *Inrichtingsplan Regionale Politie-eenheid Zeeland – West – Brabant*, Tilburg, 2012.
- Projectgroep Organisatie Structuren *Politie in Verandering: een voorlopig theoretisch model*, Staatsuitgeverij: Den Haag, 1977.
- Projectgroep Visie op de Politiefunctie, *Politie in ontwikkeling; visie op de politiefunctie*, Nederlands Politie Instituut, Den Haag, 2005.
- Raad van State Advies, No. W03.09.0470/II *betreffende Wijziging van de Politiewet 1993*, [.....]Den Haag, 2 maart 2010.
- Raad van State, *Advies Raad van State en nader rapport inzake vaststelling van een nieuwe Politiewet*, Tweede Kamer, 2010–2011, 30 880, nr. 12, Den Haag, 2011.
- Raad van State Advies, *nota van wijziging en voorstel van wet voor een nieuwe Politiewet*, NO. W03.11.0056/II, Den Haag, 13 mei 2011.
- Straver, M.A. Meesters, P.M.A & van Duijneveldt, I., *Informatiegestuurde politie van en met blauw Het Front-office / Backoffice-concept* politieregio Hollands Midden Fase 2: verslag districtelijke pilot
- Tijdschrift voor de politie, Interview Minister Opstelten: *Nationale politie: 'We maken tempo en liggen op schema'* door Drs. P. Holla en J. Overeem EMPM, jrg. 74, nr. 1, februari 2011, verschenen 16 februari 2011.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *'Een nieuw politiebestedel in de jaren '90'*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 461, (Tweede Kamer 1989-1990, 21 461, nr. 1) Den Haag, brief van 20 februari 1990
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Beleidsvoornemen regionale politie*, Vergaderjaar 1991-1992 22801, Beleidsvoornemens Politie 1993 Nr. 2 Den Haag, 1992.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Hoofdlijnennotitie *'Bestel in Balans'*, regionaal politiebestedel, departementale notitie met aanbiedingsbrief aan de voorzitter van de 2^{de} Kamer kenmerk EA99/U74982 775769/599/GBJ, Den Haag, 1 juli 1999.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.)* vergaderjaar 2010–2011, kamerstuk 30 880 nr. 11 nota van wijziging, ontvangen 23 juni 2011, geraadpleegd via Rijksoverheid.nl diverse malen in periode augustus – november 2013.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2011–2012, 30 880, nrs. 14-15. Tweede Kamer, 2011-2012, *Stemmingen Politiewet 200*, 6 december 2011. Geraadpleegd november 2013.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, beraadslagingen, *Nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor veiligheid en justitie* vastgesteld, Rijksoverheid 5 juni 2012.
- Tweede Kamer der Staten Generaal motie Kamerleden Berndsen & Kuiken, Kamerstuk Tweede Kamer 29628, motie nummer 301.
- Tweede Kamer der Staten Generaal motie - Van Raak / Hennis - Plasschaert, TK 30.880, nr. 37.

- Tweede Kamer der Staten Generaal, kamerstuk 329319 *Aanbieden inrichtingsplan en realisatieplan vorming nationale politie*, Den Haag, 7 december 2012.
- Tweede Kamer der Staten Generaal Kamerstuk 32 891 Wijziging van de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet op de rechterlijke organisatie en diverse andere wetten in verband met de vermindering van het aantal arrondissementen en ressorten (Wet herziening gerechtelijke kaart) Vergaderjaar 2010-2011 Kamerstuk 32891 nr. 3 Den Haag, oktober 2011
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Kamerstuk 33072, brief Minister van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter betreffende de stand van zaken vorming nationale politie, onderwerp Locatiebeleid politie, meldkamers, rechtspraak en openbaar ministerie, Den Haag 19 juni 2013.
- Van Dale, Handwoordboek van hedendaags Nederlands, door Sterkenburg van, P.G.J. et al., Van Dale Lexicografie, Utrecht / Antwerpen Druk Brepols bv., 1990.
- Vissers, H., *Besturingsmodel Zeeland – West - Brabant 'Governance – model,'* Bestuurlijke inrichting Eenheid, Tilburg 16 juni 2011.
- Vries de H.R., *Leon Kuijs: 'Hoe houd je alle kikkers in de kruiwagen?'* Tijdschrift voor de Politie, jaargang 71, (nr.4) Reed Business bv., Amsterdam, 2009.
- VVD, PPV en CDA, Regeer en *Gedooakkoord VVD-PPV-CDA*, Den Haag, 2010.
- Wassenaarconferenties, *Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie* overleg Minister van V & J, Regioburgemeesters, vz. PG's vastgesteld te Wassenaar, 21 november 2011.

Geraadpleegde Internetsites:

- <http://www.acp.nl/kenniswijzer/b/bezuinigingen-politie>, geraadpleegd, november 2013.
- <http://www.acp.nl/actueel/actualiteit/nieuws/nieuwsbericht/archive/2013/12/article/hoofddlijnen-afspraken-aanpak-reorganisatie-update-13045.html>.
- <http://www.acp.nl/lfnp>, geraadpleegd 16 augustus 2014.
- <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Nieuw%20overheidsmanagement.pdf> Korsten, A.F.A., New public management, geraadpleegd op 27 december 2013
- <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/deconcentratie-als-alternatief.181407.lynkx> Elzinga, J., (2010). *Deconcentratie als alternatief*, geraadpleegd september 2013
- www.bnr.nl/nieuws/756064-1301/minder-blauw-op-straat-door-Nationale-politie 'Minder blauw op straat door Nationale Politie' citaten en fragmenten uit interview met Jan Mans (oud) burgemeester van o.a. Enschede, door Pieter van den Akker, op 3 januari 2013.
- http://bvpa.nl/public_affairs *Public affairs* geraadpleegd op 12 augustus 2014
- <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/> Politiewet 2012 geldigheidsdatum 12 januari 2013
- [http://www.burgemeesters.nl/Voogt, R. bureau buitenzinnen.wordpress.com/2013/04/24/de-burgemeester-is-bevoegd-maar-ook-nog-verantwoordelijk/](http://www.burgemeesters.nl/Voogt,R.bureau.buitenzinnen.wordpress.com/2013/04/24/de-burgemeester-is-bevoegd-maar-ook-nog-verantwoordelijk/), geraadpleegd op 30 augustus 2013.
- <http://www.corpolitie.nl/nieuws/2013/5/uitleg-over-de-hark-voorbij.html>. Geraadpleegd op 1 april 2014
- <http://camildriessen.com/Wordpress-site/wp-content/uploads/2012/04/Wondermiddel-nationale-politie1.pdf>, Driessen, C (2012). *Het ei van Columbus is donkerblauw*. Dagblad de Pers. 7 maart 2012, geraadpleegd op 6 april 2013.
- http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/30880_politiewet_200., geraadpleegd 11 augustus 2013
- http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20110623/nota_van_wijziging/f=/virsj5r48ycd.pdf geraadpleegd 11 augustus 2013.
- http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20120710/stemming_wetsvoorstel_en_moties_k/document3/f=/vj1mb6ir2q4z.pdf, Stemmingen Eerste Kamer over wetsvoorstel invoering Politiewet 200. Stemmingen EK 37 37-10-80, geraadpleegd op 7 oktober 2013.
- http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32822_invoerings_en_aanpassingswet, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2012, nummers 315, de Politiewet 2012, onder nummer 316 de Invoerings- en aanpassingswet politiewet 2012 en nummer 317, Besluit 12 juli 2012 tot vaststelling van tijdstip inwerkingtreding van de Politiewet 2012 en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012), geraadpleegd op 7 oktober 2013.

- <http://www.elsevier.nl/Nederland/blogs/2013/1/Invoering-van-nationale-politie-is-een-verstandig-besluit-1146077W/>, Ellian, A. (2013). *Invoering van nationale politie is een verstandig besluit*. Elsevier. 14 januari 2013, geraadpleegd op 7 april 2013.
- http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_Eurobarometer_2008, website van de Europese Commissie, sectie Publieke Opinie column.cfm?keyID=2197&nationID=10,&startdate=2008.04&enddate=2008.04)
- <http://www.mijnwoordenboek.nl/puzzelwoordenboek/collaboratie/1>, geraadpleegd op 16 oktober 2013.
- <http://www.narcis.nl/publication/RecordID/oai%3Adare.ubvu.vu.nl%3A1871%2F41487> op 2 november 2013.
- http://nicis.platform31.nl/Wat_doen_wij/Verspreiding/Docbank/Bestuur/Bestuur_algemeen/Column_Nationale_politie_en_lokale_verantwoordelijkheid, Viegen van, P. *Column: Nationale politie en lokale verantwoordelijkheid*, Nicis Institute, 2012, geraadpleegd op 8 april 2013.
- <https://officielebekendmakingen.nl/stb-2012-590.html> *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, Jaargang 2012 Nr. 590 Gepubliceerd op 28 november 2012 09:18 Besluit van 22 november 2012, houdende regels ter uitvoering van artikel 38a, tweede lid, van de Politiewet 2012, *Besluit wijkagenten*, Rijksoverheid, Den Haag 2012 geraadpleegd op 31 juli 2014.
- <http://www.om.nl/onderwerpen/zsm>, op 29 juni 2014
- <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006299>, *Politiewet 1993* geldigheid 01-10-2013
- <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416>/geldigheidsdatum 01-03 2014 het integraal veiligheidsplan bedoeld in artikel 148a van de Gemeentewet.
- http://www.parlement.com/id/vij7e8jky5lw/Kabinet_rutte_i_2010_2012#p4 en http://www.parlement.com/id/vib7f70ymd9f/tweede_kamerverkiezingen_2010.
- www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/Lectoraten/Politiegeschiedenis/canonpolitiegeschiedenis/Pages/49De_komst_van_de_regiopolitie_in1993.aspx.
- <http://www.politiebond.nl> Tweede *Kamer kiest voor Nationale Politie*, geraadpleegd augustus 2013.
- https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30880/stcrt-2012_22542?resultIndex=19&sorttype=1&sortorder=4 *Advies Raad van State Wet versterking samenwerking en gemeenschappelijk functioneren politie 's-Gravenhage, 2 maart 2010 No. W03.09.0470/II*.
- <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/Lectoraten/Politiegeschiedenis/canonpolitiegeschiedenis/Pages/1Deschoutzijnrakersendeschutterij.aspx>
- https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/Lectoraten/Politiegeschiedenis/canonpolitiegeschiedenis/Pages/11Demoderniseringvande_grote_gemeentekorpsen.aspx
- http://www.politiebestel.nl/images/stories/PDF/VK_20100830.pdf Eenhoorn, B., & Rozenberg, F. (2010). *Nationale én lokale politie*. De Volkskrant. 30 augustus 2010, geraadpleegd op 8 april 2013.
- http://www.politiemuseum.nl/UserFiles/File/politiegeschiedenis_op_hoofdpijnen.pdf, Breukers, J. *De politiegeschiedenis op hoofdpijnen* Nederlands Politiemuseum, geraadpleegd oktober 2013
- <http://www.rechtspraak.nl/recht-in-nederland/themadossiers/herziening-gerechtigde-kaart-nederland/pages/default.aspx> geraadpleegd op 29 september 2013.
- <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/04/01/rapporten-brede-heroverwegingen-aangeboden.html>.
- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/04/01/samenvatting-15-veiligheid-en-terrorisme.html> geraadpleegd, november 2013.
- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>, geraadpleegd november 2013.
- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/gedoogakkoord-vvd-pvv-cda.html>, geraadpleegd november 2013.
- http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/12/07/Inrichtingsplan_Nationale_Politie.pdf, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 2012, vele malen geraadpleegd in 2013 -2014.
- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/09/19/programmaplan-nationale-politie-waakzaam-en-dienstbaar.html> geraadpleegd 1 Programmaplan Nationale Politie: Waakzaam en dienstbaar, geraadpleegd diverse malen in 2013.
- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/12/21/samenvatting-gezagwaardering-en-respect-voor-de-politie.html> Rapportage Politietop (2010), oktober 2013

- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/12/07/aanbieding-inrichtingsplan-en-realisatieplan-nationale-politie.html>, geraadpleegd divers malen 2013.
- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/01/03/dag-1-officiële-start-nationale-politie.html>, 12, Opstellen, I. *Dag 1: officiële start Nationale Politie Toespraak*, 03-01-2013, Den Haag, Ridderzaal, geraadpleegd op 9 april 2013.
- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/04/01/samenvatting-15-veiligheid-en-terrorisme.html> *Veiligheid en terrorisme, Rapport brede heroverwegingen*, interdepartementale werkgroep, Den Haag, april 2010, geraadpleegd oktober 2013.
- www.vandale.nl/zoeken/zoeken.do?crowd.token_key=MjyvG4yk1cZYhvKeu60iWw00, geraadpleegd op 24 december 2013
- <http://nl.wikipedia.org/wiki/Balkanisering>, 2 november 2013.

Bijgewoonde Congressen

- 2^{de} Nationale congres reorganisatie Nationale politie, Amersfoort op 18 juni 2013.
- Symposium Jubileumcongres 75 jaar Tijdschrift voor de Politie, Politieacademie Apeldoorn, op 11 november 2013.

Achtergrond

Wil Nuij

Wil is geboren in 1956 in Wijnandsrade (nu gemeente Nuth) in Zuid Limburg, waar hij ook zijn lagere schoolperiode doorliep. Zijn middelbare schooltijd op Mavo - 4 en Havo - 5 volgde hierna in Maastricht. Aansluitend koos hij, in 1975, als 19 jarige voor een baan bij de politie. Na de politieopleiding in Heerlen ging hij als agent in de algemene surveillancedienst aan de slag bij de gemeentepolitie Maastricht. Daar was hij van 1979 tot 1982 de wijkagent van het oostelijk centrumdeel (Wijck e.o.). Vanaf 82 tot 84 werkte hij bij de politie- inlichtingendienst van het Maastrichtse politiekorps.



In 1984 behaalde Wil zijn Colloquium Doctum Nederlands recht aan de Rijksuniversiteit Limburg in Maastricht. Hij koos echter voor een vervolgcarière bij de politie door, in datzelfde jaar, als extraneus de studie tot politieofficier aan de Nederlandse politieacademie in Apeldoorn te starten. Deze ronde hij in 1987 succesvol af, om als inspecteur van politie zijn carrière te vervolgen bij de gemeentepolitie in Groningen.

In de vele jaren die volgden werden een groot aantal overwegend interne (politie) vak- en managementgerichte opleidingen en trainingen op tactisch niveau gevolgd.

In het korps Groningen was hij in diverse operationele en tactisch leidinggevende functies werkzaam. (o.a. regionale taken, algemene surveillance, plaatsvervangend hoofd hoofdafdeling verkeer, tevens was hij commandant van de aanhoudingseenheden in Noord Nederland) In 1990 volgde zijn overstap naar de gemeentepolitie Breda, waar hij als (eind-) verantwoordelijk leidinggevende op de hoofdafdeling recherche en als teamchef van de afdeling bestuurszaken werkte.

In de periode 1992 – 1993 bleek al van Wils bestuurskundige belangstelling en interesses, toen hij de leergang Bestuur en Beleid van de Nederlandse Politie Academie, in samenwerking met de Erasmus universiteit Rotterdam, de Rijksuniversiteit Leiden en de Technische universiteit Twente, volgde.

Na de regiovorming van de politie in 1993, is hij tot 2009, met een korte onderbreking in de periode 1996 tot begin 1998, als teamchef eindverantwoordelijk voor het functioneren van een vijftal grote en kleinere, stedelijke en landelijke politiebasteams in drie districten van de politieregio Midden en West Brabant. In de genoemde tussenperiode werkte hij als beleidsmedewerker voor de regionale Korpsleiding in Tilburg.

Vanaf 2009 is hij werkzaam als beleidsmedewerker in deze regio, specifiek het politiedistrict Breda, nu district de Baronie. Zij werkzaamheden spitsen zich toe op de advisering betreffende integrale bestuurlijke (beleids-) samenwerking in het bijzonder met de 11 gemeenten in dit district. Daarnaast verricht hij in algemene zin (bestuurlijke gerelateerde) beleidsadviserende werkzaamheden. Ook stuurt hij nog regelmatig, als algemeen commandant, de operationele politie-inzet bij specifieke (grote) evenementen aan. Binnen het district is hij adviserend en toetsend onder andere betrokken bij ontwikkeling van convenanten met (externe) partners. Verder onderzoekt, adviseert en ondersteunt hij binnen de eenheid, het district en de basisteams, bij de verdere uitwerking van een aantal specifieke onderwerpen, betreffende de organisatie en inrichting op basis van kaders voor de Nationale Politie.