

# Gebiedsgebonden Politie als basis of sluitstuk?

Slotpublicatie van het programma Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie



Wil Gooren  
Peter van Os  
Bryan Rookhuijzen

« waakzaam en dienstbaar »

Gebiedsgebonden Politie als basis of sluitstuk?



# Gebiedsgebonden Politie als basis of sluitstuk?

*Slotpublicatie van het programma Ontwikkeling  
Gebiedsgebonden Politie*

Wil Gooren  
Peter van Os  
Bryan Rookhuijzen

*Apeldoorn/Venlo  
1 juli 2013*



# Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	II
Hoofdstuk 2	Van Buiten Naar Binnen, realiteit of utopie? Ofwel, waar staan we met GGP?	17
<b>2.1</b>	<b>Inleiding</b>	17
<b>2.2</b>	<b>Waar het knelt</b>	18
<b>2.3</b>	<b>Gebiedsgebonden Politie als concept en de logica van het systeem</b>	23
<b>2.4</b>	<b>Relevante trends en ontwikkelingen</b>	25
Hoofdstuk 3	Voortgang en ontwikkeling van gebiedsgebonden politie	33
<b>3.1</b>	<b>Algemeen beeld</b>	33
<b>3.2</b>	<b>Samenwerking met partners in veiligheidsbeleid</b>	34
<b>3.3</b>	<b>Gebiedscan Criminaliteit en Overlast</b>	37
<b>3.4</b>	<b>Probleemgericht Werken</b>	40
<b>3.5</b>	<b>Samenwerking met externe partners en burgers</b>	42

<b>3.6</b>	<b>Burgerparticipatie</b>	47	
<b>3.7</b>	<b>Cursus Politie voor Burgers</b>	50	
<b>3.8</b>	<b>Vrijwilligers en vrijwilligers</b>	52	
<b>3.9</b>	<b>Leiderschap</b>	56	
<b>3.10</b>	<b>Rol van de wijkagent</b>	57	
	<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>GGP organiseren in de Robuuste Basisteams</b>	63
<b>4.1</b>	<b>Inleiding</b>	63	
<b>4.2</b>	<b>Systeem en context</b>	65	
<b>4.3</b>	<b>In proeftuinen op zoek naar verlichting</b>	70	
<b>4.4</b>	<b>Tot besluit</b>	82	

## **Hoofdstuk 1**

# Inleiding





# 1

## Inleiding

In het voorjaar van 2008 is het Programma Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie van start gegaan. In vier jaar tijd wilden we met het programma de ontwikkeling van gebiedsgebonden politie in de korpsen versterken en meer samenhang aanbrengen. In het programma is gewerkt met een zeer kleine staf van drie (deels) vrijgestelde medewerkers, en daarnaast een netwerk van accountmanagers in de 26 korpsen. In het programma is langs drie lijnen gewerkt. Een aantal ontwikkelingen is gebundeld en geborgd. Daarnaast is door het programma samenwerking tussen partijen georganiseerd en tot slot zijn vanuit het programma op enkele terreinen (door)ontwikkelingen geïnitieerd en/of gefaciliteerd.

In de afgelopen jaren is op verschillende manieren en op verschillende momenten gerapporteerd over de voortgang en de resultaten van het programma. Zo hebben we eind 2010 een congres georganiseerd voor wijkagenten en in 2011 organiseerden we een slotcongres. Ook hebben we via publicaties, magazines, nieuwsbrieven, symposia en in tal van netwerken de uitkomsten van het programma uitgedragen. Er is een boek verschenen over probleemgericht werken, de DVD 'De Wijkagent als spil van veiligheid' zag het daglicht, en de publicaties 'De eerste oogst is binnen' en 'De tweede oogst' rapporteerden over resultaten van zaken die vanuit het programma zijn aangepakt. Daarmee laat het programma een aantal tastbare resultaten na, waarvan de sporen op PKN zijn terug te vinden.

De publieke afsluiting van het programma heeft plaats gevonden tijdens ons slotcongres op 14 december 2011. Daarmee is de ontwikkeling van GGP niet afgerond. Vanuit het programma is een start gemaakt met de eerste beoordeling van de proeftuinen 'contextgedreven teams' door de Politieacademie in een peer-review. De resultaten daarvan zijn gepresenteerd tijdens een seminar op 9 oktober 2012. Daarnaast vindt het landelijk overleg en afstemming over GGP in het landelijk netwerk nog steeds plaats.

Het mag duidelijk zijn dat er geen einde komt aan de ontwikkeling van gebiedsgebonden politie en dat ook de beëindiging van het programma Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie niet eenvoudig aan één moment is te binden. Dat neemt niet weg dat we behoefte hebben aan een slotdocument dat het einde markeert. In dit document willen we reflecteren op wat het programma heeft gebracht. We zullen daarin een aantal recente ontwikkelingen meenemen en belichten. We nemen daarbij de vrijheid om een aantal aandachtspunten te benoemen voor de verdere ontwikkeling van GGP binnen de context van de Nationale Politie.

Met deze publicatie willen we een aantal bevindingen en bespiegelingen omtrent Gebiedsgebonden Politie bundelen en inzichtelijk maken. We beogen geenszins om hiermee een vaste koers of ontwerp voor de komende jaren neer te leggen. Een van de ervaringen die we in het programma en anderszins hebben opgedaan is dat een werkwijze, die passend is bij het gebied en die tot een effectieve gezamenlijke aanpak van onveiligheid en groei van veiligheid leidt, niet bedacht wordt maar ontstaat in interactie tussen betrokkenen. Deze en andere ervaringen kunnen wel behulpzaam zijn bij hij verder doorontwikkelen van GGP binnen de Nederlandse politie. We willen daar op deze wijze een bijdrage aan leveren.

### *Leeswijzer*

Dit slotdocument is wat hybride van karakter. Het bevat een aantal beschouwende en/of beschrijvende hoofdstukken. Daarin hebben we een aantal verslagen van interviews met betrokken buitenstaanders verwerkt en wordt soms ingegaan op recente onderzoeken. De plaats van de interviewverslagen is tot op zekere hoogte arbitrair, in de meeste gevallen gaat het om ervaringen die verder strekken dan het onderwerp dat op die plek aan de orde is. De beschrijvingen in dit document zijn gebaseerd op waarnemingen voor 1 januari 2013 en betreffen dus het oude bestel. Op onderdelen kunnen deze gedateerd zijn en kunnen er wijzigingen zijn aangebracht in de werkwijze.

We geven allereerst een beschouwing over de stand van zaken van GGP, waarbij de centrale vraag is of we er in geslaagd zijn of zullen slagen om daadwerkelijk van buiten naar binnen te werken.

Daarna gaan we in hoofdstuk 3 in op een tiental onderwerpen en de ontwikkelingen die daarop de afgelopen jaren hebben plaats gevonden. In hoofdstuk 4 gaan we in op de vorm van organiseren die past bij GGP en die in de robuuste teams gehanteerd kan worden. We presenteren een aantal bevindingen uit de proeftuinen 'contextgedreven werken' die in dit verband van belang zijn, en benoemen enkele uitgangspunten die in onze opvatting voor de komende jaren van belang zijn.

## 14 GEBIEDSGEBONDEN POLITIE ALS BASIS OF SLUITSTUK?

## **Hoofdstuk 2**

Van buiten naar binnen,  
realiteit of utopie? Ofwel:  
waar staan we met GGP?



# 2

## **Van buiten naar binnen, realiteit of utopie? Ofwel: waar staan we met GGP?**

### **2.1 Inleiding**

Het landelijk programma Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie is afgerond op een moment dat de voorbereidingen voor de vorming van de Nationale Politie in volle gang waren. Bij Nationale politie staan drie doelen voorop: het verbeteren van politiestatistiek, het vergroten van vertrouwen en legitimiteit van de politie en het functioneren als één korps. Het laatste doel zal met de jaren vervagen, de eerste twee gaan nog jaren mee. Zij raken ook de kern van wat we in de loop der jaren zijn gaan verstaan onder Gebiedsgebonden Politie.

In het rapport ‘Sleuren of Sturen’<sup>1</sup> wordt gesproken over het intrinsieke belang van lokale sturing van politie en veiligheid. Voor welk politieoefening of bestuurlijk bestel ook gekozen wordt, altijd zal betekenisvolle lokale sturing en uitvoering noodzakelijk zijn. Veiligheid raakt niet alleen criminaliteit, overlast, openbare orde en leefbaarheid, maar blijkt nauw verbonden met de sociale en bestuurlijke kwaliteit van lokale samenlevingen. Anders gezegd: de politie moet georganiseerd blijven op een niveau waar de betekenis van criminaliteit en overlast (en onze reactie daarop) begrepen kan worden. Daarvoor moet je actief deel kunnen nemen aan de verhalen die daarover verteld worden, anders heb je letterlijk niks meer te vertellen. Het succes van de integrale aanpak blijft in de praktijk mensenwerk; persoonlijke bezieling, posities en de wil en het vermogen om anderen op het juiste moment in positie te brengen en te verbinden.

Er lijkt niets aan de hand; de aanpak van veiligheid in de buurten en wijken is en blijft speerpunt. ‘Gebiedsgebonden politiewerk is het fundament voor de politieorganisatie die lokaal is verankerd.

<sup>1</sup> Tops, P.W., Duin, M. van, Os, P. van, & Zouridis, S. (2010). Sleuren of sturen: Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie. Den Haag: VNG

<sup>2</sup> In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe dit de afgelopen jaren in de korpsen vorm heeft gekregen.



De uitvoering van het gebiedsgebonden werk is belegd in robuuste basisteams', zo stelt het ontwerpplan Nationale Politie op pagina 44. 'De Nationale Politie werkt vanuit robuuste basisteams waarin de wijkagent een sleutelfunctie vervult', zo stelt het inrichtingsplan. De wijkagent is zelfs in de wet verankerd. Hierdoor wordt zijn positie steviger. De wijkagent ontdoet zich al enige tijd van het imago van 'oom agent' en treedt meer en meer op als sterke arm in de wijk: zichtbaarder op straat, een politiemans als vooruitgeschoven post van zijn organisatie<sup>3</sup>. Een wijkagent voert de taken van de politie (opsporing en handhaving) uit in een geografisch geconcentreerd gebied. Een studie van lector Openbare Orde & Gevaarbeheersing Otto Adang<sup>3</sup>, onderstreept onder meer het cruciale belang van het uitgangspunt 'kennen en gekend worden'. Om deze strategie succesvol te kunnen toepassen zijn nauwe samenwerking met ketenpartners en goede lokale verankering cruciaal. We doen ons stinkende best om de noodzakelijke menskracht op straat te krijgen en de Minister van V&J stimuleert dit proces onder anderen door in te zetten op minder bureaucratie en ruimte voor vakmanschap. Het onlangs gestarte programma Professionele Weerbaarheid sluit prachtig aan bij die ambitie. Wat is mooier dan dienders die met meer zelfvertrouwen de straat op gaan?

## 2.2 Waar het knelt

Ondanks alle mooie voornemens en uitgangspunten bekruipt ons de angst dat achter al dat moois ook een andere wereld schuilgaat. Wie in de praktijk van alle dag duikt, ziet dat er nogal wat mis is. We noemen drie hoofdzaken;

1. het procesdenken, oorspronkelijk bedoeld om de samenhang en verbinding tussen werkgebieden aan te brengen, is op veel plaatsen een organiseerprincipe geworden (opsporing, handhaving, noodhulp, intake en service) en werkt te ver door in de frontlijn. Hierdoor wordt samenwerking met bijvoorbeeld de recherche extra bemoeilijkt en verliezen we de verbinding met de buitenwereld. De bedoeling is om binnen de Nationale Politie een einde te maken aan dit doorgeschooten procesdenken.

<sup>3</sup>Adang, O., Quint, H. en Wal, R. van der, *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft* (Amsterdam 2010)

2. prioriteren betekent kiezen. Het is een noodzakelijke competentie daar waar het werk zich opstapelt. Dit begrip heeft echter eenzelfde lot ondergaan. In plaats van gericht te kiezen wordt nu de keuze georganiseerd. De vraag van burgers wordt door afzonderlijke kanalen naar de frontlijn geleid. Noodhulpmeldingen via de meldkamer naar de noodhulpeenheid, overige meldingen dikwijls via het systeem naar de teams. Zichtbaar blind voor de gevolgen.
3. de balans tussen de horizontale en verticale dimensie. In het GGP concept wordt deze zo broodnodige balans onderstreept.<sup>4</sup> Er wordt onderscheid gemaakt tussen de verticale legitimering naar politiek en bestuur (waarbij de effecten van het werk in termen van beleidsdoelen centraal staan) en horizontale legitimering naar het publiek (waarbij de in de samenleving ervaren waarde van het politiewerk centraal staat); de ervaring en het vertrouwen van burgers dat de politie hen ondersteunt en terzijde staat en bijdraagt aan een rechtvaardige maatschappij. Om hieraan invulling te kunnen geven en flexibel te kunnen werken aan de problemen in wijken en buurten is manoeuvreerruimte nodig.

Ter illustratie noemen we een aantal voorbeelden.

### *Ad 1 Belemmeringen door te ver doorgevoerd procesdenken*

*Een burger belt om aan te geven dat zijn fiets is gestolen. Hij wordt direct doorverwezen naar de mogelijkheid van internetaangifte, terwijl het ging om een delict dat juist had plaatsgevonden met volop kans op directe aanhouding.*

Internetaangifte is een modern aanbod, passend bij deze tijd. De aantallen groeien nog jaarlijks. Navraag bij een aantal grotere korpsen levert de ontvullende vaststelling op, dat we er met uitzondering van de statistische uitkomsten, niet of nauwelijks iets mee doen. Intern levert het veel correctie- en coördinatiewerk op, feitelijk neigt het proces van internetaangifte naar een appendix waar de behoefte van burgers om aangifte te doen, terug wordt gebracht tot een verzekeringstechnisch bewijstraject waar de politie zo min mogelijk last van wil hebben.

<sup>4</sup> M.A.Straver, R.Ulrich, I. van Duijneveldt (2010), *Gebiedsgebonden politie; maatschappelijke integratie en het organiseren van politiewerk*, Politieacademie

Het intakeproces wordt nog vaak gezien als een op zichzelf staand onderdeel van moderne dienstverlening, terwijl de omvang en kwaliteit van de meldingen feitelijk nauw verbonden zijn met het functioneren van de rest van de organisatie. In het Britse korps Cheshire bleek dat ongeveer 40 % van de binnenkomende meldingen voorkomen had kunnen worden, bijvoorbeeld als medewerkers eerder gedane toezeggingen waren nagekomen (ik kom vanmiddag even bij u langs). Toepassing van de Vanguard methode in Haarlem Noord bevestigt dit beeld.

*In de wijk wordt ingebroken. Een bewoner spreekt de wijkagent aan en vraagt hoe dat komt en of hij weet wie er achter zit. De wijkagent moet bekennen dat hij nauwelijks op de hoogte is van de aanpak. Alles is weggezet bij het inbraakteam.*

Het procesdenken leidt in de teams aan de basis tot een ‘georganiseerd uitstel’. De eisen van het proces worden leidend in plaats van de vraag van een burger. Burgers die politiemensen op straat of op een bureau aanspreken omdat ze een probleem hebben, iets hebben gezien of meegemaakt, of ergens mee zitten, worden dikwijls doorverwezen of gewezen op openstellingstijden of andere mogelijkheden tot het doen van een aangifte of melding. In een aantal gevallen hebben we recent in het kader van ‘directe aanpak’ de proef op de som genomen. Er bleek wel degelijk tijd en gelegenheid te zijn om de aangifte direct op te nemen. Sterker nog, bij een van die voorbeelden werd de dader dezelfde dag nog aangehouden. Maar politiemensen, jong en oud, blijven uitleggen dat de politieorganisatie er vandaag de dag toch echt anders uitziet. De processcheiding is in de hoofden van individuele medewerkers terecht gekomen. Klachten over slechte aansluiting met bijvoorbeeld de recherche lijken daar uitwassen van te zijn. De keuze van de kwartiermakers Nederlandse Politie voor robuuste multidisciplinaire teams lijkt bedoeld om de functionele schifting in de frontlijn tegen te gaan. Het is de vraag of dit de fundamentele schifting tussen de oren zal keren. Wellicht dreigt zelfs verdergaande fragmentatie door de komst van nieuwe aandachtsvelden en daarvoor op te richten teams, zoals bijvoorbeeld woninginbraakteams, flexteams, HIC-teams en soortgelijke. Een te ver doorgevoerde procesbenadering, zoals in de genoemde voorbeelden, werkt bureaucratie in de hand. Als ruimte voor vakmanschap ook betekent ‘samen met partners zelfstandig afwegingen kunnen maken’, dan ligt hier nog een belangrijke opdracht.

## Ad 2 Prioriteren

### **Een alledaags voorbeeld uit de praktijk van een basisteam**

*Mark: Agenten uit een basisteam, waaronder de wijkagent, lopen een rondje op een buurtfeest waar zij erop toe zien dat een en ander rustig verloopt. Voor zover zij waarnemen en met mensen spreken, blijkt dit het geval. De volgende dag meldt de operationeel leidinggevende tijdens de briefing dat er tijdens hetzelfde buurtfeest twee meldingen zijn doorgegeven over geluidsoverlast. De wijkagent vraagt zich af: "Wat zouden de mensen gedacht hebben die de melding maakten? Ik zie de politie lopen en die doet niets? Of: waar blijven ze? Terwijl we er waren! Ze hadden ons die melding direct moeten aanreiken, dan hadden we de boel ter plaatse kunnen regelen. Nu kan ik bij die mensen aan het repareren gaan."*

Dit voorbeeld is te lullig voor woorden, maar legt precies bloot wat het gevolg kan zijn van een georganiseerde scheiding van de intakeprocessen. Of anders gezegd: van een 'georganiseerde keuze' zoals we die nu hebben neergezet. In het algemeen kun je zeggen dat teamleden en vooral wijkagenten door de vertragende werking in de uitgifte van meldingen met een lagere prioritering structureel zitten te werken aan de bullshit van gisteren. Bepaald geen vrolijk makende bezigheid, want daardoor ben je structureel van gisteren. Het gaat echter niet alleen om vertraging, maar ook om keuzes die niet uit te leggen zijn.

### **Prioriteren kan er ook toe leiden dat veel tussen wal en schip belandt:**

*In het dorp was een schennispleger actief. Het basisteam had verschillende meldingen ontvangen en in het dorp ontstond toenemende onrust. Politieoptreden was hoognodig. Een opsporingsonderzoek zou moeten worden gedaan door zedenrechercheurs van de afdeling Zeden. Ook die afdeling werkt met geprioriteerde misdrijven en bleek geconfronteerd met een groot aantal onderzoeken naar verkrachting, seksueel misbruik en dergelijke. Een onderzoek naar de schennispleger kwam daarom voorlopig niet boven aan de lijst.*

*Vanuit het lokale politieteam is men op zoek gegaan naar mogelijkheden om dit toch aan te pakken. Om over te kunnen gaan tot opsporingshandelingen was volgens het protocol de inzet van gecertificeerde zedenrechercheurs noodzakelijk. In overleg met de hoofdofficier is men tot afspraken gekomen waarbij aanpak door de lokale politiemensen mogelijk was. Dit team legde zich dus niet neer bij de gevolgen van de prioritering en de protocollering, waardoor deze zaak niet tussen wal en schip terecht kwam.*

### *Ad 3 Balans tussen horizontale en verticale dimensie*

Bij de afsluiting van het landelijk programma Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie is een nieuwe ronde collegiale toetsen uitgevoerd. Wat daarbij opvalt is dat de korpsen beter dan twee jaar geleden voldoen aan de afgesproken referenties. De resultaten daarvan zullen in hoofdstuk 3 bij de verschillende onderdelen worden toegelicht.

Maar er is ook iets anders gebeurd: de top-down sturing is dominantier geworden. Soms zodanig, dat het bij de uitvoering van de gebiedsscan Criminaliteit en Overlast - bedoeld om meer van buiten naar binnen te werken - de koppeling tussen straatkennis en systeemkennis volledig overstemt of de taakinvulling van de wijkagent volledig bepaalt. Met andere woorden: sommige regio's hebben de microfoon zo dicht bij de interne geluidsbox gezet, dat de diender niet of nauwelijks wordt gestimuleerd zich met buiten bezig te houden. De balans raakt eruit. Natuurlijk gebeurt die top-down sturing met goede redenen, denk aan de aanpak van high impact crime, zoals overvallen. Maar we verliezen soms uit het oog dat het begonnen is bij de problematiek in de buitenwereld. In het systeem staat de bewoner van de Bloemenstraat niet meer centraal, maar een in systeemtermen vertaalde abstractie. En de door die bewoner ervaren 'kleinere' problemen kunnen zomaar worden genegeerd. Voor de wijkagent of teamchef, dikwijls niet zo bedreven in het intern over het voetlicht brengen van de problemen in zijn gebied, is het dan vechten tegen de bierkaai. Een gevecht dat velen al hebben opgegeven.

Als de actualiteit er aanleiding toe geeft, gebruiken we de gebiedsgebonden kanalen om de eventuele onrust in onze eigen gebieden te peilen. Tijdens de grootschalige rellen in de U.K. in 2011 werden in veel korpsen de 'netwerken van de wijkagenten' aangesproken. Als we weer overgaan tot de orde van de dag, dragen de gebiedsgebonden teams in sommige korpsen eigenlijk weer fulltime bij aan de top-down geformuleerde opdrachten. De professional voegt zich geduldig.

Bij de evaluatie van de Veilige Buurten Aanpak in een stad in het zuiden van het land werden onlangs enkele tientallen burgers in achterstandswijken geïnterviewd<sup>5</sup>. Er bleek ondanks kinderziektes een brede steun te bestaan voor deze nieuwe manier van samenwerken, maar de waardering die burgers hadden voor de opvolging van de klachten was

<sup>5</sup> In hoofdstuk 3,2 wordt ingegaan op deze en vergelijkbare aanpakken.

teleurstellend. Ons handelingsrepertoire lijkt in dit soort situaties nogal tekort te schieten.

### *Gevolgen voor de cultuur*

Deze zaken leiden tot een overheersende oriëntatie op zaken die aan de binnenkant spelen, terwijl politiewerk betekenis krijgt in interactie met de omgeving. Waar dienders van oudsher gekenmerkt werden door een sterke externe oriëntatie, dreigt deze op de achtergrond te geraken. Dat heeft gevolgen voor de cultuur van de politieorganisatie. De verbinding tussen de politie en de buitenwereld, en de verbinding tussen de verschillende delen van de politie wordt verzwakt en mensen worden gericht op het eigen, intern bepaalde deel van de organisatie. In deze situatie wordt sturing op vooraf bepaalde parameters dominant. Dienders worden niet uitgenodigd om zich te verbinden met de buitenwereld en vanuit die verbinding te handelen. Hierbinnen kan een cultuur van aanspreken verworden tot een cultuur van afrekenen, waarin onveiligheid heerst en waarin berekenend gedrag de overhand kan krijgen.

## 2.3 Gebiedsgebonden Politie als concept en de logica van het systeem

De werkelijkheid is nog lang niet zoals deze in 2008 is beschreven als ideaaltypische model ‘**GGP als concept**’.<sup>6</sup> In dit model zijn de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het politiewerk en de veiligheid in sterke mate gedecentraliseerd en is er dus sprake van een in beginsel gedecentraliseerd sturingsconcept. Dit uit zich in:

- autonomie van het gebiedsteam
- territoriale aansturing
- sturing op hoofdlijnen

<sup>6</sup> Straver, M.A., Ulrich, R., Duijneveldt van, I. (2010), Gebiedsgebonden politie; maatschappelijke integratie en het organiseren van politiewerk, Apeldoorn. Een beschrijving van een deel van de bevindingen van deze studie is eerder opgenomen in Peter van Os, ‘De eerste oogst is binnen’ (2008).

### *Autonomie van het gebiedsteam*

De leiding van het team heeft een grotere vrijheid nodig om binnen kaders van het algemene korpsbeleid samen met partners in te spelen op de specifieke veiligheidsproblematiek. Binnen de teams hebben wijk-agenten mandaat om binnen kaders van het beleid op het niveau van hun wijk met partners afspraken te maken over de veiligheidsaanpak, en in concrete gevallen te kunnen doen wat ertoe doet en te handelen naar bevind van zaken.

### *Territoriale aansturing*

‘GGP als concept’ kenmerkt zich door een territoriale aansturing van het politiewerk. Dit geldt zowel voor de keuzeverantwoordelijkheid (wat pakken we aan, wat heeft prioriteit) als voor de uitvoeringsverantwoordelijkheid (hoe pakken we het aan). Functionele aansturing vindt plaats ten aanzien van die taken waarvoor het adagium ‘vak apart’ geldt en beperkt zich in beginsel tot de uitvoeringsverantwoordelijkheid.

### *Sturing op hoofdlijnen*

Bij een keuze voor ‘GGP als concept’ kenmerkt centrale sturing zich niet door sturing op details, maar door sturing op hoofdlijnen. In het regionale politiebesteding zag dit er als volgt uit: het korpsbeleid wordt vormgegeven op basis van beleid van bovenaf (landelijk beleid en beleid van het regionale bevoegde gezag) en op basis van decentrale analyses en wensen ten aanzien van het veiligheidsbeleid in de regio. Het aantal doelstellingen en prioriteiten op korpsniveau is beperkt. Het beleid wordt niet van bovenaf dichtgetimmerd, maar er is ruimte om de korpsdoelstellingen en prioriteiten af te stemmen op de specifieke problematiek in het eigen gebied en er blijft voldoende ruimte voor de diender om naar bevind van zaken te handelen en te doen wat past. Gebiedsteams krijgen ruimte om eigen beleid te maken, gebaseerd op lokale veiligheidsanalyses of afspraken met partners in het kader van de gemeenschappelijke veiligheidsaanpak, onder regie van het lokale bestuur (Straver e.a., 2010).

Deze drie elementen van een gedecentraliseerd sturingsconcept zijn niet nieuw, maar ze staan op gespannen voet met de op veel terreinen heersende systeemlogica. Ook gebiedsgebonden politie kampt met dit fenomeen. We hebben de afgelopen jaren geprobeerd zaken te borgen en algemene uitgangspunten af te spreken bijvoorbeeld in referenties. Als zo'n afspraak wordt gezien als 'iets dat altijd moet', dreigt het niet langer een hulpmiddel te zijn, maar kan het vast zetten. We hebben waarschijnlijk teveel geprobeerd de principes van gebiedsgebonden politie in te kapselen in de bureaucratische beginselen van de organisatie. Daardoor zie je een proces- en ontwikkelingsgerichte aanpak als de gebiedsscan C&O in de praktijk heel snel transformeren naar een informatieproduct. Een methode als buurtsignaal, oorspronkelijk bedoeld om de samenwerking tussen partners in de wijk te laten starten met een gemeenschappelijke analyse, verandert al snel in de zoveelste gebiedsmonitor. Deze systeemlogica verdraagt zich slecht met de logica van de specifieke situatie op een bepaald moment in bepaalde omstandigheden, waarin de alledaagse zorg voor veiligheid in een gebied plaatsvindt. De methode dreigt de aandacht weg te trekken van wat er buiten speelt, en te richten op wat je als afspraak hebt vastgelegd. De vraag of dat passend is, kan op de achtergrond verdwijnen.

## 2.4 Relevante trends en ontwikkelingen

In deze paragraaf zullen we kort stilstaan bij een aantal relevante trends die wij menen te onderscheiden en die geheel of gedeeltelijk ook de agenda van Nationale Politie hebben bereikt.

### *Verschuivende positie lokaal bestuur*

Het rapport 'Sleuren of sturen' (Tops e.a. 2010) schetst de context waarin de lokale sturing van veiligheid zich aan het ontwikkelen is. Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren een actief, breed en samenhangend veiligheidsbeleid ontwikkeld. Zij doen dat samen met andere organisaties en met burgers, en nemen daarbij steeds vaker de organiserende of 'regisserende' rol op zich. Het veiligheidsbeleid is nog niet in alle ge-



meenten adequaat geformuleerd en georganiseerd. Maar vast staat dat veiligheid in toenemende mate een belangrijke drager van lokaal beleid is geworden, ook in politiek en bestuurlijk opzicht. In deze ontwikkelingen is sprake van een zekere convergentie tussen lokale en nationale doelstellingen, alsmede tussen opsporing en openbare orde. Belangrijk daarbij is dat de gemeentelijke inspanningen zich uitstrekken voorbij de sociale veiligheid, hoe belangrijk deze voor de beleving van burgers ook is. Ondersteund door RIEC's verdwijnen de klassieke tegenstellingen tussen 'bestuur is openbare orde' en 'OM is opsporing'. Het nieuwe krachtenveld vraagt om een effectieve organisatie vanuit een integrale overheid. Omdat hier veel partijen in het spel zijn, kan deze alleen adequaat worden aangestuurd vanuit een goed op elkaar ingespeeld lokaal en nationaal bestuur.

### *Professionele ruimte en vakmanschap*

Hoewel de managementcultuur in het bedrijfsleven in het oog springt, is deze cultuur de laatste decennia ook de publieke sector gaan overheersen. Inmiddels is deze reeds een aantal jaren aan zware kritiek onderhevig. Nationaal, maar ook internationaal, ontstaat nu warme belangstelling voor de handen aan het bed, de meester voor de klas en de vakman in de straat. De aandacht voor de professionele ruimte van de politiemanager, ingezet door de Minister van Veiligheid en Justitie, past binnen deze trend en gaat hand in hand met de hernieuwde aandacht voor vakmanschap. De nieuwe oriëntatie oogst momenteel binnen de politieorganisatie zowel instemming als verwarring. Hij verhoudt zich slecht met de sturing op centrale doelen en het denken in termen van efficiency dat momenteel overheerst, en kan gaan botsen met een van de andere cultuurkenmerken die in het Realisatieplan Nationale Politie genoemd zijn; eenheid in denken en doen. Er is de afgelopen jaren een schreeuw om verlichting geuit. Gedacht kan worden aan de roep om de professional op het voetstuk (Groningen) of het advies van de expertgroep Gebiedsgebonden Leiderschap.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Om verbinding te maken moet het menselijk scharnier gaan merken, maar de deur is zo zwaar. Advies van de Expertgroep Gebiedsgebonden Leiderschap, 2010.

### *Grotere externe gerichtheid*

Naast slogans als ‘de burger centraal’ en ‘van buiten naar binnen denken’ zijn er vele anderen die de noodzaak tot een externe gerichtheid van de politie onderstrepen. De oorzaak lijkt deels te schuilen in een achterblijvende tevredenheid bij burgers over de politie, en anderzijds in onvrede met de huidige gang van zaken onder politieleiding en professionals. De inhoud en doelstellingen van het gedachtegoed ‘Gebiedsgebonden Politie’ lijkt niet langer te voldoen. De afgelopen jaren is steeds meer kritiek naar voren gekomen op de dwang van systemen, procedures en protocollen. Het politiewerk werd gedomineerd door systemen, die volgens velen nodeloos ingewikkeld en ondoelmatig werkten (vooral BVH wordt zo gezien) en die vastzetten in plaats van helpen bij het werk. Toch is de vloed aan systemen niet afgenomen, in tegendeel. En waar in de samenleving (ICT)-systemen steeds meer nieuwe mogelijkheden bieden, worden de politiestructuren vaak niet als helpend, maar als belemmerend ervaren door uitvoerders. De roep om uit te gaan van de context krijgt breed weerklank.

### *Terugdringen administratieve lastendruk*

Al geruime tijd is het terugdringen van de administratieve lastendruk een thema op de politieke agenda. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft samen met het Openbaar Ministerie de bureaucratie de oorlog verklaard met het ‘Aanvalsplan bureaucratie politie: minder regels, meer op straat’<sup>8</sup>. Politieagenten op straat krijgen de helft minder papierwerk, is het plan. Tijdens de dienst zijn agenten straks 1,5 uur langer op straat, ondersteund door een backoffice die rechtstreeks met hen in verbinding staat. Verantwoordingsinformatie wordt met 25 procent teruggedrongen, regels worden verminderd en burgers kunnen eenvoudiger aangifte doen en het verloop ervan volgen via een aangiftevolgsysteem. Binnen de korpsen groeit het inzicht dat de bureaucratie vooral kan worden teruggedrongen door vereenvoudigingen door te voeren in de frontlijn. Dat neemt niet weg dat de mechanismen die leidden tot meer bureaucratie (toezicht en verantwoording op details van uitvoering, bedachte uitvoeringspraktijken die in de werkelijkheid nageleefd moeten worden, etc) niet of nauwelijks ter discussie staan.

<sup>8</sup> Minder regels, meer op straat. Aanval op de bureaucratie en versterking van vakmanschap in de basispolitiezorg en de recherche. Minister van V&J, 2012

### *Professionele weerbaarheid*

Een belangrijke visie op de ontwikkeling van vakmanschap gedurende de laatste twee jaar is de noodzaak tot het versterken van de weerbaarheid van politiepersoneel. Politie medewerkers werken 365 dagen in het jaar, 7 dagen in de week en 24 uur per dag aan een veilige woonomgeving voor burgers. Zij zijn loyaal aan de uitvoering van de politietaak en boeken resultaten. Maar het mentaal, moreel en fysieke absorptievermogen van de politiemans/vrouw kent grenzen. De confrontatie met agressie en geweld, de verminderde maatschappelijke acceptatie van gezag en de organisatiedruk leiden bij collega's tot psychosociale klachten die zich uiten in verzuim, vermijding, prikkelbaarheid en een toename van verharding en agressie. De mate waarin sprake is of kan zijn van weerbaarheid hangt af van kenmerken van de betreffende personen, maar ook van de wijze waarop leiding wordt gegeven en van de omgang en cultuur in een team. Veiligheid binnen is een voorwaarde om veiligheid buiten te waarborgen.

### *Backoffice ondersteunt de frontlijn*

Waar ondersteunende onderdelen van de korpsen in de klassieke situatie vooral waren ingericht op het ondersteunen van de lijn en alleen de meldkamers zich bezighielden met de diender op straat, is de laatste jaren een trend zichtbaar van meerdere vormen van ondersteuning in deze richting. Voorbeelden daarvan zijn 'frontoffice-backoffice' (de invoer vindt alleen nog plaats door medewerkers van de backoffice. Deze werkwijze biedt ook een antwoord op de toegenomen complexiteit van processen-verbaal), de Real Time Intelligence Centers, ZSM (een concept dat vooral gericht is op een snelle afhandeling aan aangehouden verdachten, betekenisvolle interventies van politie en justitie tot een effectieve aanpak van veel voorkomende criminaliteit) en het toekomstige operationeel centrum, waarin deze nieuwe vormen in de toekomst zullen worden gecombineerd met de meldkamer. Hierbij dient wel te worden gewaakt voor de helpende en ondersteunende rol die deze dienen te vervullen. Door ze als concept uit te rollen en op te leggen, kan de aandacht naar het systeem trekken in plaats van naar de vraag in de buitenwereld, waardoor ze sturend worden in plaats van helpend.

### *Directe aanpak*

Tot slot een laatste trend: directe aanpak. Randvoorwaarden voor directe aanpak zijn een flexibele inzetmogelijkheid van alle medewerkers, iedere medewerker is ingemeld en het werk wordt direct afgehandeld en zo min mogelijk aan collega's overgedragen. 'Meer Heterdaadkracht' kan worden gezien als een onderdeel van deze strategie. Directe aanpak dient drie doelen: betere dienstverlening door er te zijn als de burger erom vraagt, toenemende efficiëntie door terugdringing van coördinatie en voortgangsbewaking en groeiende effectiviteit door een drastische vergroting van de pakkans. Directe aanpak is in een beperkt aantal teams praktijk aan het worden, maar komt terug in de operationele doelen van Nationale Politie.

### *Tot besluit*

Het afgelopen decennium is ook onder beroepsbeoefenaren een steeds hardere roep opgekomen om ruimte voor het vakmanschap en het tengeren van de verstikkende elementen van systeemdenken. Verpleegkundigen hebben zich verenigd in een eigen vakorganisatie, beroepsbeoefenaren en wetenschappers hebben zich verenigd in een stichting Beroepseer, Slow Management is als begrip in de picture en het denken over leiderschap is de managementcredo's ruimschoots ontstegen.

Wie de kans krijgt om te praten met collega's in de korpsen of mee te mogen doen met de discussies aan de koffietafels, zal merken dat de problemen die achter de hiervoor beschreven trends schuilgaan wel worden gevoeld, maar dat de richting waarin oplossingen kunnen worden gezocht niet worden gezien. Gaat de Nationale Politie dit allemaal oplossen? De ambities zijn groot en de veranderingen enorm. De vraag of Gebiedsgebonden Politie beter tot zijn recht kan komen, zal de komende jaren gaandeweg worden beantwoord. Daarvoor is het nodig dat we echt gaan leren en daarbij consequent uitgaan van, en aansluiten bij, de realiteit buiten. Om echt te leren, moeten we kijken naar dilemma's, de echte en vaak individuele gevolgen voor het slachtoffer, voor de dader, voor de samenleving en voor de medewerker. En van daaruit innoveren.



## **Hoofdstuk 3**

# Voortgang en ontwikkeling van Gebiedsgebonden Politie



# 3

## Voortgang en ontwikkeling van Gebiedsgebonden Politie

### 3.1 Algemeen beeld

We mogen constateren dat gedurende de looptijd van het programma flinke stappen zijn gezet met Gebiedsgebonden Politie (GGP) in de 25 politiekorpsen. Met behulp van de zogeheten collegiale toets is op enkele momenten in kaart gebracht hoe de afzonderlijke korpsen invulling gaven aan de afzonderlijke referenties uit het referentiekader<sup>9</sup>. In de periode 2009 tot 2011 is de gemiddelde score van de 25 korpsen met ongeveer 20 procent verbeterd, en door de bank genomen scoren de korpsen bij de diverse onderdelen van de laatste collegiale toets ruim voldoende tot goed.

Gesteld kan worden dat het algehele positieve beeld uit de collegiale toets niet geldt voor alle onderwerpen uit het referentiekader. Bijzonder positief is het beeld voor de referenties die te maken hebben met de wijkagent (de functie wordt wijkagent genoemd, de wijkagent kent zijn wijk, er is sprake van een opleidingsbeleid voor de wijkagent) en voor de werkwijze van de teams (resultaatverantwoordelijkheid op dat niveau, vastgestelde taakstelling, duidelijke opschaling en de wijze waarop de communicatie is ingericht). Minder positief is het beeld als het gaat om de omgang met de burgers/burgerparticipatie en met het gebruik dat wordt gemaakt van vrijwilligers en vrijwilligers. Op deze laatste onderwerpen zijn bovendien grote verschillen tussen korpsen zichtbaar. Binnen de Nationale Politie wordt hieraan de komende jaren ook nadrukkelijk aandacht gegeven. Dit kan helpen om de externe oriëntatie binnen de politie te versterken.

In dit hoofdstuk gaan we in op enkele onderwerpen uit de collegiale toets. In de beschrijving klinkt het vroegere politiebesteding door; we beschrijven hoe het er toen uitzag in de 25 regionale politiekorpsen. Waar

<sup>9</sup> Over de laatste collegiale toets is gerapporteerd aan de RKC in de vergadering van 25 januari 2012. De rapportage van de collegiale toets is, met een overzicht van de scores van het eigen korps toegezonden aan de afzonderlijke korpsen. De overall rapportage is tevens gepubliceerd op PKN.



dat speelt, zullen we ook recente ontwikkelingen of bevindingen beschrijven. Op enkele plekken zullen we de meningen van derden in de vorm van een interviewverslag weergeven.

### 3.2 Samenwerking met partners in veiligheidsbeleid

Uitgangspunt van GGP is de gemeenschappelijke veiligheidsaanpak. Burgers, bedrijven en een groot scala aan instellingen geven samen vorm aan de veiligheid in een gebied. We kunnen stellen dat de samenwerking van de politie met externe partners, in het bijzonder het openbaar bestuur, de afgelopen jaren verder verbeterd is. De korpsen zijn hard op weg om dit als deel van de normale bedrijfsvoering te zien. Zo zijn in alle korpsen basisteams die als partner voor een deel van de gemeenten fungeren, al geldt dat nog niet als standaard. In de korpsen zijn verschillende manieren aangetroffen waarmee dit wordt ondersteund en/of geborgd. Zo kennen Noord-Holland-Noord en Utrecht een apart onderdeel dat zich richt op de ondersteuning van de integrale veiligheidsaanpak in gemeenten. Het gaat om bureaus die de partijen in de regio ondersteunen. Noord-Holland Noord maakt daarbij gebruik van de zogeheten Integrale Veiligheidsmatrix; een hulpmiddel waarmee de uitvoering van het beleid wordt gevolgd en bespreekbaar gemaakt. Het korps Utrecht maakt een regionaal strategisch vierjarenveiligheidsplan dat op lokaal niveau wordt uitgewerkt in afstemming met de verschillende partijen.

In Brabant Zuid-Oost fungeert de zogeheten netwerkinspecteur als verbindingsofficier tussen politie en gemeente. De netwerkinspecteur is volledig vrijgesteld om als link tussen partners en politie te fungeren. Bij de meeste korpsen wordt het lokaal politiebeleid ook structureel verbonden met het lokaal veiligheidsbeleid. Dat gebeurt op verschillende manieren. In Zuid-Holland-Zuid is het activiteitenplan van de politie bijvoorbeeld een uitvloeisel van het integraal veiligheidsbeleid. In Noord-Holland-Noord is sprake van een sterke beleidsmatige afstemming. Vanuit de matrix wordt gestuurd op de uitvoering, waarbij op lokaal niveau wel ruimte is. In Kennemerland werkt men met wijk- en buurtcontracten. De teamchefs hebben de ruimte om daarbinnen de prioriteiten voor het politiewerk te benoemen.

### **‘ER IS NOG EEN WERELD TE WINNEN!’**

*Wat voor kansen zijn er voor de lokale inbedding van het veiligheidsbeleid? En wat betekent dit voor gebiedsgebonden politiezorg? Prof. dr. Pieter Tops constateerde dat de politie er in de gemeenten een stevige bondgenoot bij heeft, maar dat dit wel consequenties heeft voor de manier waarop gebiedsgebonden politie vorm krijgt. Er is volgens hem nog een wereld te winnen.*

*‘De afgelopen jaren heeft het veiligheidsbeleid een stevige positie gekregen bij gemeenten’, aldus Tops. ‘Kijk maar naar het succes van de veiligheidshuizen, de bestuurlijke aanpak van criminaliteit, de inzet van boa’s en toezichthouders en de rol van burgers. Het is echt de vierde dragende pijler onder het lokale beleid geworden en de ontwikkeling is nog niet voorbij. Voor de politie betekent dit dat we er een stevige bondgenoot bij hebben. Dat biedt een palet aan kansen, maar willen we die optimaal benutten dan zullen we nieuwe vormen voor de samenwerking moeten vinden.’*

#### **Steviger positie voor wijkagent**

*‘De informatiepositie van de wijkagenten maakt hen de aangewezen personen om het gemeentebestuur te informeren. Maar dan zullen ze een steviger positie dan nu moeten krijgen. Ook de relatie met boa’s en toezichthouders moet een nieuwe vorm krijgen. Het is erg belangrijk dat we in elkaars verlengde gaan functioneren! Informatie delen, meedoen aan briefings en elkaar zo goed leren kennen dat we weten welke informatie de ander nodig heeft. Daar is nog een wereld te winnen!’*

*Ook in de aanpak van bestuurlijke criminaliteit hebben wijkagenten een belangrijke rol, als het aan Tops ligt. ‘Zij moeten echt een zwaardere positie binnen de politie krijgen. En niet alleen krijgen; ze moeten hem ook innemen! We zijn de fase voorbij dat de wijkagent moet uitblinken in allerlei overlegvormen. In feite zijn ze ons aanspreekpunt binnen de politie voor alle kerntaken.’ Ook voor georganiseerde criminaliteit, en zelfs ondermijning? Tops: ‘Jazeker! Uit onderzoek blijkt dat veelvoorkomende criminaliteit uitlopers heeft in georganiseerde criminaliteit. En ook ondermijning manifesteert zich op lokaal niveau en kan dus als eerste worden waargenomen door een wijkagent. Daarvoor moet je lokaal dus ook aandacht hebben. En de wijkagent moet het leren herkennen.’*

#### **Informatie-uitwisseling organiseren**

*Dat we criminaliteit niet alleen kunnen aanpakken, wordt breed gedeeld binnen de*

politieorganisatie. Maar delen we onze informatie wel voldoende met onze partners? Tops: 'Nu gemeenten het lokale veiligheidsbeleid opzetten en daarmee een eigen informatiepositie creëren, blijken ze over heel veel interessante en relevante informatie te beschikken. Daarnaast hebben ze ook instrumenten om er iets mee te doen. Dat geldt voor meer partners. We moeten wegen zien te vinden om informatie op een voorzichtige manier met elkaar te delen. Natuurlijk kan politie-informatie niet altijd breed gedeeld worden. Maar als we er één of twee mensen als buffer tussen zetten, zoals tussen de FIU (KLPD, red.) en de banken, dan kunnen we het voorzichtig en precies organiseren. Hoe dan ook voorspel ik dat de informatie-uitwisseling de komende tijd een stevige ontwikkeling zal doormaken.'

### Geen bedreiging

We praten over kansen voor lokaal veiligheidsbeleid, maar zijn de nieuwe beheer- en gezagsverhoudingen geen bedreiging voor de plannen? In de ogen van Tops niet. 'Ik snap dat gemeenten denken dat ze niets meer in te brengen hebben nu ze de beheerstaken kwijt zijn. Ik deel die vrees niet zo; lokale problemen blijken ook op landelijke aandacht te kunnen rekenen. Kijk maar naar geweld en woninginbraken. Wel vind ik dat gemeenten de landelijke prioriteiten moeten kunnen voeden. Dat gebeurt doordat landelijke prioriteiten de lokale veiligheidsplannen mede gaan bepalen. Of dat werkt, of niet, zal uiteindelijk weer op het bordje van de minister terecht komen. Op die manier wordt het landelijke beleid lokaal getoetst.'

### Breed denken, kijken en doen

Terug naar de nieuwe verhoudingen tussen gemeente en politie. Tops: 'Willen we gebiedsgebonden politie optimaal ontwikkelen, dan moeten we de wijkagent een steviger positie geven en hem breder dan nu laten kijken naar wat zich op lokaal niveau afspeelt. Om de informatiepositie verder te ontwikkelen, moet de gemeente iemand tegen de wijkagent aanplakken die op wijkniveau beslissingen mag nemen zonder deze vooraf ter goedkeuring bij de wethouder neer te leggen. De toekomst vraagt van ons dat we breed kijken, denken en doen, en daarbij weten over welke informatie en instrumenten onze partners beschikken. Als we alles bij elkaar kunnen brengen, geven we het lokale veiligheidsbeleid een enorme impuls.'

### 3.3 Gebiedsscan Criminaliteit en Overlast

De Gebiedsscan Criminaliteit en Overlast is in december 2008 in het Korpsbeheerdersberaad vastgesteld als de methodiek voor het aanleveren van gegevens door de politie aan gemeenten ten behoeve van het gemeentelijke veiligheidsbeleid. De invoering van het instrument was onderdeel van de landelijke prioriteiten van het toenmalige kabinet. Binnen de Nationale Politie geldt de Gebiedsscan Criminaliteit en Overlast als de uniforme methode waarmee de kennis van een team over het werkgebied wordt vergroot, en als hulpmiddel voor de advisering van het bestuur. De komende jaren zal de gebiedsscan verder worden geïmplementeerd in de teams en eenheden.

De Gebiedsscan is een methode om op lokaal niveau belangrijke ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit en overlast in kaart te brengen (inclusief daarbij horende dadergroepen). Ieder jaar wordt in enkele bijeenkomsten aan de belangrijkste spelers op het gebied van veiligheid gevraagd - op basis van hun vaak jarenlange praktijkervaring - de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van lokale veiligheid te schetsen én te duiden. De gegevens uit de politiesystemen en de straatkennis die bij de politiemensen aanwezig is, worden daarbij aan elkaar verbonden. De gebiedsscan helpt teams om inzicht te krijgen in wat er speelt in het gebied en ondersteunt in het zichtbaar maken van verborgen ontwikkelingen.

De gebiedsscan is ontwikkeld in samenwerking met een aantal proefkorpsen. De afgelopen jaren zijn de korpsen vanuit het programma ondersteund bij de invoering van deze scan. De ondersteuning bestond onder meer uit trainingen voor analisten, maar ook uit korps specifieke ondersteuning als daar behoefte aan bestond. Inmiddels is de Gebiedsscan Criminaliteit en Overlast bij de meeste korpsen ingevoerd en onderdeel geworden van de normale bedrijfsvoering.

In de rapportages van de collegiale toets stonden veel toelichtende opmerkingen omtrent de gebiedsscan. Enkele lijnen willen we hier noemen:

- Allereerst wordt in een aantal verslagen opgemerkt dat de toepassing van de gebiedsscan een groeiproses is. De eerste keer treden vaak flinke verschillen op en bovendien blijkt het lastig om de sys-

teem- en straatkennis echt goed te koppelen. In de praktijk blijkt de systeemkennis weleens als mal te fungeren en de impliciete kennis van de wijkagenten te overspoelen. De rol van de wijkagent moet sowieso nog groeien, blijkt in verschillende korpsen. De gebiedsscan kan helpen om thema's in het team op de agenda te krijgen, maar de wijkagenten zullen hier een nadrukkelijke(r) bijdrage aan moeten leveren.

- Hieraan gerelateerd is de constatering dat de gebiedsscan voor het operationeel niveau soms niet volledig haar waarde krijgt. In sommige korpsen leeft bij wijkagenten het gevoel dat de scan meer iets is voor het bestuur dan voor het eigen handelen.
- Enkele korpsen zijn van mening dat de gebiedsscan niet beperkt zou moeten worden tot de politie. Het is een politieproduct en dat heeft zijn beperkingen. Een korps noemde als voorbeeld dat voorheen met een instrument is gewerkt waarbij samen met de partners de veiligheidssituatie werd geanalyseerd. Die gezamenlijkheid mist men in de gebiedsscan. Een ander korps werkt overigens juist wél samen met wijkraden bij het opstellen van de gebiedsscan.
- Tot slot zijn nogal wat opmerkingen gemaakt over de actualiteit van de beschikbare gegevens en de inspanningen die nodig zijn om de scan uit te voeren. Twee korpsen voerden aan dat ze - naast de gebiedsscan - maandelijks informatie beschikbaar kregen waarmee ze een aanvullende wijkscan maakten. Die actuele gegevens waren beter bruikbaar voor het dagelijks handelen. Een ander korps vroeg zich af of het een jaar later opnieuw een volledige scan zou gaan maken, of dat men dan zou volstaan met een quick scan. De intensieve aanpak die de gebiedsscan vereist - in combinatie met de gedateerdheid van de systeeminformatie - leidt soms tot vraagtekens over de doelmatigheid van de methode.

De Gebiedsscan Criminaliteit en Overlast kan helpen om de kennis van de problemen in een gebied binnen een team te versterken. De koppeling van systeemkennis en straatkennis is daarbij cruciaal. Het gaat er vooral om, waar nodig, de impliciete kennis over een gebied, of bepaalde problemen daarin, binnen een team naar boven te krijgen en te delen met anderen die betrokken zijn bij de zorg voor die problemen. Als de uitvoering van de gebiedsscan wordt gezien als een instrument van de informatieorganisatie waarbij systeemeisen prevaleren boven de

context van het gebied en de behoeften en mogelijkheden van een team, zal de toegevoegde waarde voor het team en voor de partijen in de omgeving van het team beperkt zijn, terwijl er wel een behoorlijke investering van het team wordt gevraagd. Dit dient bij de verdere implementatie van de gebiedsscan een belangrijk aandachtspunt te zijn.

#### *Evaluatie van de gebiedsscan*

*Over de invoering van de Gebiedsscan Criminaliteit en Overlast is een rapportage opgesteld, die is besproken in de board handhaving.<sup>10</sup> Uit die rapportage bleek dat de gebiedsscan in 19 korpsen deel uitmaakt van de reguliere bedrijfsvoering en in 3 korpsen op het punt van invoering stond. Overal wordt gebruik gemaakt van de voorgeschreven formats, maar de inhoudelijke vulling loopt nog uiteen.*

*Geconstateerd is dat de rol van de gebiedsscan richting lokaal bestuur moet groeien. Na verloop van tijd neemt de betekenis toe. Als intern stuurmiddel heeft het in de meeste korpsen betekenis gekregen, waarbij het de wijkagenten en teamchefs beter in positie kan brengen.*

*De gebiedsscan helpt om een brug te slaan tussen de informatieorganisatie en de gebiedsteams en kan teams helpen in de aanpak van problemen. Punt van kritiek is wel de tijdsinvestering. De gebiedsscan kan helpen om de deskundigheid van de wijkagenten te versterken, maar dat is ook afhankelijk van werkwijze en ontwikkeling van de teams. Aanbevolen wordt om de teamchef een centrale verantwoordelijkheid te geven in het realiseren van de gebiedsscan en het bepalen van de gewenste omvang, intensiteit en diepgang van de scan en de vraag op welke moment externe partners moeten worden betrokken.*

*Voor de toekomst is het wenselijk om de gebruikte systeemkennis verder te standaardiseren, zowel wat betreft gebruikte bronnen als wat betreft rapportagevorm. Voor wat betreft de uitvoering van de gebiedsscan wordt daarentegen niet gepleit voor standaardisering, maar voor finetuning, waarbij de behoeften en de context van de afzonderlijke teams maatgevend zijn.*

*Voorgesteld wordt om de komende jaren in te zetten op een uitbreiding van de gebiedsscan met enerzijds aandacht voor midden- en zware criminaliteit en anderzijds uitbreiding naar special editions en stads- of regioscan, waar dat passend is.*

<sup>10</sup> Gebiedsscan Criminaliteit en Overlast. Naar een gezamenlijk kader voor de landelijke toepassing, board handhaving, augustus 2012.

**Standpunt van de board Handhaving**

*De standaard Gebiedsscan C&O wordt in het kader van de landelijke prioriteiten door alle politieregio's toegepast als middel om de kennis van een team over het werkgebied te vergroten, en als hulpmiddel voor de advisering van het bestuur. Binnen de Nationale Politie is dat de uniforme methode.*

*Onderdeel van deze standaard is dat bronnen op uniforme wijze worden gebruikt en dat het format voor de rapportage aan het lokaal bestuur gelijk is. Ten aanzien van de uitvoering van de gebiedsscan zijn de behoeften en de context van de lokale teams maatgevend. Dit betekent dat de beschreven methodiek voor de uitvoering als richtsnoer kan dienen, maar dat de frequentie, intensiteit en wijze van uitvoering van de scan afgestemd moet worden op de behoefte van het team en omgeving van het team. In de uitvoering van de gebiedsscan dient in ieder geval sprake te zijn van een koppeling van systeem- en straatkennis. Daarbij moet de systeemkennis volgens vaste definities worden beschreven.*

*De gebiedsscan adresseert de lokale veiligheidsproblematiek aan de burgemeester en is een belangrijk instrument voor de input van het Integraal Veiligheidsplan. De koppeling aan de cyclus van het Integraal Veiligheidsplan is van belang en kan worden voorzien van een jaarlijkse update.*

**3.4 Probleemgericht Werken**

Probleemgericht werken was de afgelopen jaren een speerpunt binnen het gebiedsgericht werken en we zien het ook als belangrijk element terugkomen in de voornemens voor de Nationale Politie. Zo is als concreet resultaat ten aanzien van de Robuuste Basisteams voor januari 2015 het volgende geformuleerd: “...werken de basisteams in afstemming binnen het district volgens een probleemgerichte aanpak. De probleemgerichte aanpak is zowel het uitgangspunt bij de afhandeling van incidenten (individueel), als bij de aanpak van prioriteiten (collectief).”<sup>11</sup> We hebben de afgelopen jaren de deskundigheidsontwikkeling op dit gebied ondersteund door middel van een congres, de uitgifte en brede verspreiding van een publicatie over het 60-stappen-plan en de bespreking en ondersteuning van best practices.

<sup>11</sup> Realisatieplan Nationale Politie, p. 77

De uitwerking en toepassing van probleemgericht werken is nog voor verbetering vatbaar, zo bleek uit de collegiale toetsing. Zo worden externe partners in een minderheid van de korpsen structureel betrokken bij probleemanalyse. Bijvoorbeeld in Gelderland-Midden werkte men hard aan het versterken van het probleemgericht werken. Onderdeel daarvan is dat partners bij de analysefase worden betrokken als er plannen van aanpak worden gemaakt. Een ander voorbeeld is Twente, waar externe partners bij de probleemanalyse worden betrokken via dorps- cq wijkraden.

Ook is nagegaan in hoeverre probleemgericht werken door planning en control wordt ondersteund. In het algemeen blijkt dat de resultaatsturing wel in de planning en controlcyclus is opgenomen, soms tot op wijk- en buurtniveau. Maar het probleemgericht werken als zodanig is maar ten dele onderwerp van control.

In de korpsen wordt in zoverre probleemgericht gewerkt dat de wijkagenten weliswaar probleemsituaties aanleveren - in overleg met de partners - maar in de aanpak van deze problemen doet de buitenwereld nog maar mondjesmaat mee. Die strategie is bij het korps Utrecht heel nadrukkelijk aanwezig en men heeft daar zelfs een afzonderlijk bureau Veiligheidsstrategie ingericht.

Probleemgericht werken leidt nadrukkelijk tot een verschuiving in werkwijze. Waar bijvoorbeeld een woninginbraak vroeger een zaak van de opsporing was, kan dat met probleemgericht werken onderwerp van integraal werken worden. Het korps Haaglanden is nadrukkelijk op deze manier bezig. De burger wordt er betrokken bij de aanpak van veiligheidsproblemen. Bij een hoos aan inbraken wordt bijvoorbeeld nadrukkelijk gekeken wat de partners, waaronder de burger, in de aanpak kunnen betekenen. Best of Three Worlds<sup>12</sup>, een Haagse onderzoeksrapportage, leert dat deze aanpak beter werkt dan het organiseren van algemene informatieavonden en dergelijke.

<sup>12</sup> Versteegh, P., Plas, Th. van der, Nieuwstraten, H., (2010), *The Best of Three Worlds*, Politieacademie, Apeldoorn



### 3.5 Samenwerking met externe partners en burgers

Bij de aanpak van veiligheidsproblemen in een gebied is in de afgelopen decennia in toenemende mate een praktijk gegroeid van samenwerking tussen betrokkenen. Met de opkomst van het integrale veiligheidsbeleid en de benoeming van de regierol van de gemeente, is de samenwerking ook formeel bekrachtigd. In de vorige paragraaf hebben we gezien hoe deze ontwikkeling op beleidsmatig gebied is verlopen. De afgelopen jaren is op vele fronten geprobeerd om de samenwerking op uitvoeringsgebied te versterken. Vanuit het programma zijn verschillende initiatieven ondersteund. Met name in de beide Limburgse regio's is een aantal aanpakken van de grond gekomen waarbij partijen samen, in samenspraak met wijkbewoners, problemen in de wijk aanpakken. Het afgelopen jaar zijn twee aanpakken geëvalueerd.

#### *Veilige Buurten Aanpak Maastricht*

*Begin 2009 startte de gemeente Maastricht met de Veilige Buurten Aanpak in vier van haar wijken: Limmel, Nazareth, Wittevrouwenveld en Wyckerpoort. Deze wijken zijn van oudsher arbeidsbuurten. Er wonen ongeveer 14.000 mensen. Uit de buurtpeiling van de gemeente bleek dat de inwoners van deze wijken zich beduidend onveiliger voelden dan bewoners in de rest van de stad. Ook voelden de inwoners zich duidelijk minder verantwoordelijk voor de veiligheid en leefbaarheid dan de overige Maastrichtenaars. De Veilige Buurten Aanpak moest niet alleen de wijken veiliger maken, maar ook de inwoners meer betrekken.*

*De gemeente besloot daartoe Veilige Buurt Teams (VBT's) samen te stellen met vertegenwoordigers van de politie, drie woningcorporaties, de welzijnsinstelling en de gemeente. Deze VBT's organiseren allerlei activiteiten om in gesprek met bewoners te achterhalen waar de problemen zitten. Er is gekozen voor cyclisch methodisch werken. Elke cyclus - van acht weken - start met een inventarisatie en analyse van (wijkbrede) problemen (prioriteiten) in de buurt. Deze problemen worden in kaart gebracht en teruggekoppeld naar de bewoners tijdens een buurtbijeenkomst. Hier worden niet alleen drie prioriteiten gekozen die acht weken lang aandacht zullen krijgen, maar ook wordt afgesproken wat de bewoners doen en wat de professionals. Na acht weken volgt een terugkoppeling van de acties en worden drie nieuwe prioriteiten benoemd voor de volgende acht weken. Deze cyclus moet garant staan voor de structurele, periodieke terugkoppeling en de dialoog tussen bewoners en VBT-partners.*

*Naast het leefbaarder en veiliger maken van de omgeving, zet de Veilige Buurten Aanpak vooral in op actieve burgerparticipatie door de zeggenschap van de bewoners te vergroten en de communicatie te verbeteren. Deze aanpak wordt in het handboek van de Veilige Buurten Aanpak ook wel Partners en Bewoners Samen (PBS) genoemd. De Politieacademie onderzocht in opdracht van de gemeente Maastricht of de bewoners de VBT's een meerwaarde voor de wijk vonden en wat eventueel nog verbeterd kon worden.<sup>13</sup> Uit het onderzoek blijkt onder meer dat de betrokken bewoners wel meerwaarde zien in het VBT, maar dat de opvolging van wezenlijk belang is. De organisaties achter het VBT moeten zorgen dat ze afgestemd op de wijk hun werk doen. Samenwerking met burgers vraagt van organisaties een diepe doordenking van de eigen professionele rol, houding en positie. Als we de inbreng van burgers in feite niet belangrijk vinden, dan kan een beroep op burgerparticipatie averechtse gevolgen hebben. Burgers voelen duidelijk aan of men serieus wordt genomen of niet.*

*De Veilige Buurten Aanpak heeft zin als de betrokken organisaties écht contextgericht willen werken, als ze de individuele professionals in het VBT voldoende ruggensteun bieden, als de communicatie (en dus ook de terugkoppeling) goed geregeld is en als ze ervan doordrongen zijn dat een dergelijke aanpak een lange adem vereist.*

*Uit het onderzoek blijkt dat de burgers weliswaar meedenken over de problematiek in de wijk, maar dat ze nog weinig actief zijn in de feitelijke aanpak daarvan. Het zijn 'de professionals van het VBT die het uitvoeren'. De onderzoekers constateren dat de actieve rol mogelijk kan verbeteren door de bewoners actiever te betrekken bij de organisatie van de teams.*

<sup>13</sup> Ende, D. van, P. van Os, P. Tops en A. van Uden, (2012) Van Team naar Speelveld. Een evaluatie onder wijkbewoners naar de Veilige Buurten Aanpak in Maastricht, Politieacademie, Apeldoorn

### *Wijkteam Donderberg in Roermond*

*In 2009 is in de wijk Donderberg in de gemeente Roermond gestart met de opbouw van een wijkteam. De Donderberg is een wijk met een zwakke sociaaleconomische structuur, veel leefbaarheids- en criminaliteitsproblemen en relatief grote jeugdproblematiek. Het wijkteam werd opgericht om de problemen in de wijk, in het bijzonder rond criminele en overlastgevende jongeren aan te pakken. Door het Ministerie van Justitie werd een subsidie gegeven voor het project, met name in het licht van de aanpak van de jeugdproblematiek. In het wijkteam werken gemeente, woningstichting, politie, jeugdwerk en welzijnswerk samen. Frontlijnwerkers worden bijeengebracht op wijkniveau. Via allerlei kanalen wordt geprobeerd de bevolking te betrekken bij het werk van het team. Door het programma OGGP en de Politieacademie is een procesevaluatie uitgevoerd.<sup>14</sup>*

*Uit de evaluatie blijkt dat de aanpak van structurele veiligheidsproblemen door middel van het vormen van een wijkteam een zaak van lange adem is. In het project zijn uitvoerende medewerkers van verschillende organisaties bij elkaar gebracht in de wijk en is getracht daar een team van te maken dat samen met burgers de problematiek in de wijk aanpakt. De medewerkers van de verschillende organisaties zijn zeer te spreken over de operationele samenwerking en de korte lijnen die zijn ontstaan. De samenwerking met burgers blijkt in de praktijk niet zo gemakkelijk van de grond te krijgen. Daarbij speelt, net als in Maastricht, de opvolging van door de bewoners aangegeven prioriteiten een rol. Het is wenselijk om, meer dan tot nu toe, te laten zien dat door bewoners aangegeven prioriteiten daadwerkelijk leidend zijn in het werk van de uitvoerders. Daarvoor is ook meer ruimte van de eigen organisaties nodig. Daarnaast blijkt het ook niet eenvoudig om bewoners in beweging te krijgen. De wijk kent nauwelijks structuren die daarbij helpen, en daarmee is het zaak om verbinding met individuen te doen ontstaan.*

*In de aanpak in de Donderberg is een flink accent gelegd op de repressieve aanpak van de criminele en overlastgevende jeugd. Dit heeft zonder meer een aantal successen opgeleverd en is zichtbaar in dalende overlast- en criminaliteitscijfers. De aanpak heeft echter ook een keerzijde. De verbinding met de jongeren is op deze wijze moeilijker te maken, hetgeen ook binnen het team op gezette tijden tot spanning leidde. Voor een duurzame aanpak van de problematiek is het noodzakelijk om de aanpak te verbreden en jongeren zelf meer te betrekken bij de aanpak van de wijk.*

<sup>14</sup> Ende, D. van, A. van Uden, W. Gooren, (2012) De voedingsbodem is gelegd. Een procesevaluatie van het wijkteam Donderberg, Politieacademie, Apeldoorn.

De recente ervaringen met het organiseren van deze samenwerkingsvormen laten zien dat samenwerking niet licht gecreëerd kan worden.<sup>15</sup> Het vertrouwen tussen organisaties en hun medewerkers moet groeien en om vertrouwen en draagvlak bij bewoners te krijgen, is het van wezensbelang dat de bewoners serieus genomen worden in hun wensen en dat er zichtbaar naar gehandeld wordt. Opvolging is cruciaal, maar daarnaast is een lange adem vereist.

*Korpsbeheerder Annemarie Jorritsma, burgemeester van Almere:*

**'BURGERPARTICIPATIE REUZE SUCCESVOL'**

*Als burgemeester van Almere loopt Annemarie Jorritsma vaak aan tegen een capaciteitstekort bij de politie. Daarom is haar stellige overtuiging dat veiligheid niet in voldoende mate behaald kan worden zonder de inzet van burgers. Maar hoe betreft ze burgers bij het veiligheidsprobleem en hoe stuurt ze de politie aan?*

*'In Almere zijn we al lange tijd bezig met het betrekken van burgers bij veiligheid. Voor Burgernet kwam, hadden we SMS Alert. Overigens een medium dat ik zo weer terug zou willen; het werkte fantastisch bij bijvoorbeeld vermissingen en omdat het veel regelmatig de hulp van burgers inriep dan Burgernet, voelden zij zich ook meer betrokken. Zo draaiden we in de gemeente de actie '1-1-2, daar vang je boeven mee'. We hadden erg veel last van inbraken en binnen veertien dagen hadden we - dankzij die actie - al zeven keer een aanhouding op heterdaad. Deze vorm van burgerparticipatie is reuze succesvol!'*

*Cashless Almere*

*Nog een mooi voorbeeld. 'Een paar jaar geleden was er een hausse aan overvallen op winkeliers. Toen hebben we Cashless Almere opgezet en op alle risicovolle plekken winkelschouw gehouden. We stimuleerden winkeliers dus enerzijds om zo min mogelijk cash te accepteren en bekeken anderzijds de binnen- en buitenkant van de winkel op risicovolle aspecten. Het aantal overvallen daalde spectaculair. Nee, zonder de hulp van burgers – hier winkeliers - reddden we het niet om het veiliger te maken. Onvoldoende capaciteit*

*Vanzelfsprekend speelde de politie een rol in de bovengenoemde activiteiten. Maar de capaciteit is onvoldoende aanwezig om de bestaande plannen te realiseren. Jorritsma:*

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld Caem, B. van, (2012), Buurtregie met mate. Over de spanning tussen nabijheid en distantie in de relatie tussen politie en burgers, Amsterdam.

*'We hebben de pilot 'De buurt bestuurt'. Daar heb je eigenlijk ook veel politiecapaciteit voor nodig. Geen pilot dus, zou je zeggen. Maar nee, wij proberen het met zo min mogelijk politie te doen. Het baart me zorgen, die capaciteit, maar we moeten het ermee doen. Ik begrijp heel goed dat die landelijk is toebedeeld en dat er relatief veel gaat zitten in de opsporing. Maar burgers begrijpen dat veel minder goed.'*

### **Makkelijk praten**

*Ze heeft wel het gevoel dat ze grip heeft op de inzet van de aanwezige capaciteit. Jorritsma: 'We hebben regelmatig een driehoeksoverleg. In Almere hebben we een integraal veiligheidsplan. Het aardige is dat de prioriteiten die wij als bestuur kozen, overeen kwamen met die van de politie: geweld en jeugd. Onze veiligheidsplannen zijn inmiddels geïntegreerd in het regionaal plan Midden-Nederland.'*

### **Informatie-uitwisseling**

*Voor het betrekken van burgers en andere partners bij het veiligheidsbeleid is informatie-uitwisseling een vereiste. Er zijn nogal eens klachten hoorbaar over een politie die alleen maar komt halen, en niks komt brengen. Hoe zit dat in Almere? Jorritsma: 'Ik moet eerlijk zeggen dat ik niet geïnteresseerd ben in dingen die ik niet hoef te weten. Ik ken ook verhalen over burgemeesters die zelfs de aangiften en incidentmeldingen willen lezen. Ik wil alleen op de hoogte gesteld worden als iets persgevoelig is, als er risico's zijn voor de openbare orde en als iets een trend is of dreigt te worden. Dat laatste volgen we in de driehoek. Voor het overige werkt het prima. Ik krijg ook geen klachten vanuit de wijk.'*

*Burgers kunnen veel: ogen en oren van de politie zijn, de eigen verantwoordelijkheid oppakken. Maar het gaat altijd om samenwerking. En waar nodig stuurt of sleurt het bestuur. Het werkt in Almere.*

### 3.6 Burgerparticipatie

Uitgangspunt in het model Gemeenschappelijke Veiligheidsaanpak is dat burgers en bedrijven samen het sociaal weefsel vormen. Het is van belang dat de politie aansluit bij vragen en behoeften van burgers en ondernemers, en dat deze - primair - zelf verantwoording nemen voor de veiligheid. Vanuit die optiek is burgerparticipatie een centraal onderwerp in het Programma OGGP en zijn de afgelopen jaren verschillende activiteiten ondersteund. Een voorbeeld is de expertgroep Burgerparticipatie.<sup>16</sup> Het advies van de expertgroep geeft handreikingen voor het omgaan met burgerparticipatie in relatie tot GGP. Daarnaast zijn diverse ontwikkelactiviteiten ondersteund, zoals de hierboven beschreven Veilige Wijk- en Buurteams en het wijkteam Donderberg, de Buurt Bestuurt, Buurtsignaal en nog veel meer.

De aandacht voor burgerparticipatie zal ook de komende jaren nodig blijven. Uit de collegiale toets blijkt dat de vooruitgang in de korpsen op dit vlak duidelijk achterblijft, terwijl de ambities binnen de Nationale Politie groot zijn. Blijvende aandacht is dus nodig. Bijvoorbeeld door het contextgedreven werken verder te ontwikkelen, zodat direct wordt aangesloten op de leef- en activiteitenwereld van bewoners en ondernemers. We zullen daarop in het laatste hoofdstuk terug komen.

De korpsen verschilden onderling sterk als het gaat om invulling geven aan burgerparticipatie. In vier korpsen wordt vrijwel over de hele breedte invulling gegeven aan burgerparticipatie. Dat leidt tot een sterkere externe gerichtheid van het korps en haar medewerkers, en tot meer 'van buiten naar binnen' werken.

Een interessant perspectief ontstaat als de sturing op burgerinitiatieven wordt gekoppeld aan de manier waarop vrijwillers en vrijwilligers worden gebruikt. Een dergelijke koppeling is nadrukkelijk zichtbaar in het Verenigd Koninkrijk, bij de politie van Lancashire. Daar wordt nadrukkelijk gekeken naar de prioriteiten van de buurt, wordt zeer veel gewerkt met vrijwillers en vrijwilligers en worden bijvoorbeeld vrijwillers ingezet voor verkeercontroles op plekken die daar volgens de buurtbewoners om vragen.

<sup>16</sup> Het advies van deze expertgroep is deels opgenomen in de nota Operationalisering Referenties.

*Prof. dr. Hans Boutellier:*

**'BURGERPARTICIPATIE BRENGT PUBLIEKE MORAAAL TERUG'**

*Dit het hét moment om burgerparticipatie binnen het veiligheidsdomein op de agenda te zetten, vindt prof. dr. Hans Boutellier, directeur van het Verwey-Jonker instituut. Het instituut voorziet opdrachtgevers van wetenschappelijk onderbouwde antwoorden op sociaal-maatschappelijke vragen en stelt daarbij de sociale participatie van burgers centraal. Waarop baseert hij zijn overtuiging?*

*'Allereerst op de aard van de samenleving', steekt Boutellier van wal. 'We kennen niet langer grote collectieve identiteiten, maar zijn een netwerksamenleving geworden. Langzaam dringt tot iedereen door dat dit een heel andere structuur betreft. De veranderingkracht komt van binnenuit; organisaties en burgers nemen zelf het initiatief. En je ziet ook overal om je heen dat individuele initiatieven er heel erg toe doen. Ruimte geven aan burgerinitiatieven is echt een kenmerk van de netwerksamenleving.'*

**Verschuiving in denken**

*'De tweede grond voor mijn overtuiging is dat je een duidelijke verschuiving ziet van 'denken dat de overheid de markt moet faciliteren' naar 'sociale verbanden zijn aan zet'. Binnen de verzorgingsstaat tekent zich een soort vermoeidheid af: het is duur en log. De morele dynamiek trekt weg. Dit vertaalt zich ook naar de politiek, waar de mening van een groep burgers ineens enorme invloed kan hebben.'*

**Bezuinigingen**

*Als derde wijst Boutellier op de huidige bezuinigingen. 'Dit is een keiharde factor. De politie moet bezuinigen en hierdoor doet zich steeds nadrukkelijk de vraag voor: hoe krijgen we de burgers aan zet.' Maar burgerparticipatie is toch om andere, meer ideologische redenen wenselijk? Boutellier: 'Dat is absoluut zo. Ik combineer het argument 'bezuinigingen' dan ook nadrukkelijk in combinatie met de twee die ik hiervoor noemde. Maar het zou huichelachtig zijn om te ontkennen dat het een rol speelt. Iedereen ziet het toch? De politie heeft minder geld, dus minder capaciteit, dus zit er niks anders op dan de benodigde capaciteit ergens anders vandaan te halen. De bezuinigingen geven de positieve ontwikkeling richting meer betrokkenheid een zetje, zeg maar.'*

### Corrigerend vermogen

Volgens Boutellier moet het corrigerend vermogen van de samenleving omhoog. 'De moraliteit die vroeger zo overduidelijk in de samenleving aanwezig was, is in de loop van de tijd in organisaties gaan zitten. We wachten net zo lang met elkaar corrigeren tot politie en justitie in beweging komen. Daarmee onderschatten we onszelf. Hoe die publieke moraal weer op niveau komt? Door burgers te stimuleren vroegtijdig te corrigeren, maar ook door het vertrouwen tussen mensen onderling te vergroten. De politie kan daarin een belangrijke rol spelen. Een probleemgerichte aanpak hoort bij de kerntaak van de politie, maar wij zijn te sterk geworden in probleemgericht denken. Denk liever kansgericht!'

### Meepraten over prioriteiten

Als er dan zoveel kansen liggen voor het betrekken van burgers bij veiligheid en het op niveau brengen van de publieke moraal, waarom komt het dan zo moeizaam van de grond? Boutellier: 'Burgers vinden het best leuk om te helpen bij de opsporing. Dat zien we rond initiatieven als Burgernet. Het wordt al lastiger bij criminaliteitspreventie. Mensen gaan dan aarzelen, vinden het minder boeiend. We moeten ze er echt systematisch bij betrekken, anders komt het niet van de grond. Een andere reden ligt bij de politie. Die vindt het verdraaid lastig om burgers mee te laten praten over de prioriteiten. Burgerparticipatie gaat niet over 'u vraagt, wij draaien', dat realiseren alle betrokkenen zich. Maar toch blijft een daadwerkelijke betrokkenheid lastig te zijn. Ik ben er heilig van overtuigd dat mensen zich soms verweesd voelen. We zijn een anonieme samenleving geworden. Ik denk dat mensen in zekere zin snakken naar aandacht.

### Vertrouwen

Dat is ook een heel interessant onderwerp voor de politie. Ik sprak pas een winkelier die al 30 keer een winkeldiefstal had gemeld of er aangifte van had gedaan, maar nog nooit had hij iets terug gehoord van de politie. Zijn vertrouwen was tot onder nul gedaald. Ik kan daar een persoonlijk verhaal tegenover stellen. Pas is mijn fiets gestolen. Ik deed aangifte en twee weken later stond er een bijzonder bericht op mijn voicemail. Dat ze geen aanknopingspunten meer hadden en dat ze het onderzoek hadden afsloten. Een bericht van een paar seconden, maar ik voelde me zó netjes behandeld! Je hebt geen idee wat bejegening doet met je vertrouwen.'



De wijze waarop burgers worden geconsulteerd, is veelal niet iets dat structureel binnen het hele korps wordt gedaan en dat ligt ook voor de hand. Een en ander is mede afhankelijk van de lokale context en het opereren van met name de gemeenten daarin. Dat neemt niet weg dat de korpsen op dit vlak verschillen. In een aantal korpsen waren tal van activiteiten en initiatieven nadrukkelijk zichtbaar gericht op consulteren en betrekken van bewoners, ondernemers en andere doelgroepen, terwijl dit in andere korpsen minder vorm kreeg. Hetzelfde geldt voor initiatieven om burgers toe te rusten. Over één van die initiatieven gaat het in de volgende paragraaf.

### 3.7 Cursus Politie voor Burgers

In verschillende korpsen zijn door afzonderlijke teams of wijkagenten activiteiten ondernomen om burgers te informeren over het werk van de politie. Dit gebeurde veelal onder de naam Cursus Politie voor Burgers. Meestal ging het om lokale initiatieven, waarbij weliswaar een vergelijkbaar programma werd gevolgd, maar waarbij het gebruikte materiaal vaak zelf werd samengesteld. De afgelopen jaren is het materiaal dat de Politie Amsterdam-Amstelland heeft vervaardigd in het kader van de Cursus Politie voor Burgers, met steun vanuit het Programma Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie in algemene termen gesteld. Het materiaal is, samen met een instructie over de wijze van gebruik, beschikbaar voor de Nationale Politie en eenheden die daarmee willen werken. Inmiddels zijn er door José Taekema en Simone Schoonhoven instructiebijeenkomsten gegeven voor medewerkers van enkele korpsen.

*Carla Bakker uit Hoofddorp volgde de Burgercursus*

**'ALLES DRAAIT OM COMMUNICATIE EN RELATIE'**

*Carla Bakker is geboren in Friesland, in een dorp waar de achterdeuren open bleven, de burens nooit via de voordeur kwamen en je fiets niet op slot hoefde. Inmiddels woont ze in Hoofddorp, in een wijk waar veiligheid juist een issue is. Ze zit in de wijkraad en nam afgelopen jaar – samen met haar man – deel aan de Burgercursus. 'Ik beseft nu dat de politie aan het eind van de keten zit, en wij aan het begin'.*

*Ze is er niet constant mee bezig, zegt ze, maar is nog steeds alerter op bewegingen in de wijk dan vóór de cursus. 'Zie ik nou alwéér die mensen lopen? Hé, die auto rijdt rondjes. O, het raam van de burens is open blijven staan. Dat ik daarop let, is echt de verdienste van de Burgercursus. Die was immers gericht op waakzaam worden. Maar dat was niet het enige. De cursus heeft ook een brug geslagen tussen de politie en ons als burgers. Ik vond het een enorme eyeopener!'*

**Open vizier**

*Aan de orde kwam onder andere wat van de politie verwacht mocht worden op grond van het wetboek. Bakker wist niet wat ze hoorde: 'Ik dacht dat de politie veel meer mocht dan ze wel eens liet zien. Maar op sommige punten mogen wij als burger zelfs meer! Ik leerde inzien dat ook bij veiligheid alles draait om communicatie en relatie. Bij een burenruzie dacht ik altijd: eerst de politie maar eens proberen, en als dat niet lukt gaan we er zelf wel op af. Nu zie ik in dat de politie aan het eind van die keten zit, en wij helemaal aan het begin. Nu stap ik overal zelf op af. Met een open vizier. En ik probeer het anderen ook te leren.'*

**Stap er op af!**

*Het werkt. Bakker merkt het telkens weer. 'We hebben hier wel eens last van groepen jeugd. Ze hebben een grote mond, maar sinds ik gewoon op ze af stap en ze vriendelijk uitleg dat mijn kinderen op een bepaalde tijd slapen, merk ik dat ze daar begrip voor hebben. Met zulke groepen ben je geneigd om de irritaties op te laten lopen. Eerst slik je ze weg, maar het stapelt zich van binnen zo hard op dat je op een bepaald moment explodeert en die groep niet meer normaal te woord kunt staan. Stap er op af zodra je je begint te ergeren! Laat het niet escaleren. Niet op straat, en niet in je hoofd.'*

**Voorlichting**

*De Burgercursus werkt. Maar er is meer nodig om burgers daadwerkelijk te betrekken bij de veiligheid in de wijk. Bakker is daar helder over. 'Ik weet nu wat ik mag verwachten en waarvoor ik zelf verantwoordelijk ben. Maar ik weet lang niet alles. Ik zou minstens een keer per jaar een voorlichtingsbijeenkomst willen hebben over preventie. Met elke keer een ander thema: ramen en deuren, het paadje tussen de schuren, hoekhuizen. Wat is nu beter: wel of geen deur in je schutting? Wel of geen buitenlamp? Houten kozijnen of kunststof? Zo kun je in één keer een hele wijk bewust maken. En niet alleen de deelnemers aan de Burgercursus.'*

*Wat Bakker ook graag ziet, is een spreekuur in de wijk. Van tien tot elf in het buurthuis. Onder het genot van een kopje koffie. 'Dat kennen we hier niet. We hebben twee wijkagenten, maar die zien we nauwelijks. Je moet ze echt tegenkomen, anders heb je geen idee wie ze zijn en waar ze zitten. Ik vind dat niet goed. Overigens dacht ik eerst dat wijkagenten een soort 24/7 baan was. Gek hoe dat idee zich in je hoofd nestelt. Tot ik een interview in het wijkkrantje zag met de nieuwste wijkagent. Ze had vier kinderen, vertelde ze. En ineens drong tot me door dat het ook maar gewoon een baan is. Dat ze een mens is.'*

**Samen betrokken**

*Maar ik blijf het zeggen: hun zichtbaarheid is een randvoorwaarde voor onze betrokkenheid. Want als je ze ziet, schiet je ineens te binnen dat je nog wilde melden dat in die ene zijstraat een auto staat met lekke banden. Dan pas voel je echt dat je samen betrokken bent bij de wijk.'*

**3.8 Vrijwilligers en vrijwilligers**

In het referentiekader wordt als norm gesteld dat ieder gebiedsteam structureel werkt met politievrijwilligers en vrijwilligers. Op deze wijze kan de externe gerichtheid van de teams en de binding met haar omgeving worden versterkt. Uit de collegiale toets blijkt dat op dit punt sprake is van een waterscheiding tussen de korpsen. Ongeveer een derde van de korpsen doet weinig actiefs met vrijwilligers en doet niet aan vrijwilligers, een derde doet wel iets met vrijwillige politie, maar kent geen of nauwelijks vrijwilligers en een derde is met allebei actief. Als voorbeeld voor een succesvolle manier van omgaan met vrijwilligers en vrijwilligers kan het bureau samenwerking van het korps Haaglanden gelden. Bij dit

bureau kunnen de teams ondersteuning van vrijwilligers en volontairs aanvragen. Volontairs worden in hele korps ingezet voor publieksservice en voor administratieve, ondersteunende en facilitaire taken.

De ambitie is om de komende jaren te komen tot een grote groei van het aantal vrijwilligers en volontairs binnen de Nationale Politie. Vanuit de gedachte van een verdere versterking van gebiedsgebonden politie is deze ambitie toe te juichen.

*Volontair Cor van der Kaaij:*

**'PAK EEN BEZEM EN GA ZELF EEN STUKJE VEGEN!'**

*Cor van der Kaaij is magazijnchef bij een installatiebedrijf in 's-Gravenzande. Hij had altijd al de overtuiging dat veiligheid een zaak van 'een ieder' was en toen in 's-Gravenzande buurtpreventie werd ingesteld, was hij de tweede die zich aanmeldde. Na een tijdje wisten de hangjongeren waar ze aan toe waren, en waren de straten vooral heel erg leeg. Zijn motivatie raakte achterop, tot iemand zei: 'Joh, word vrijwilliger!'*

*Inmiddels is Van der Kaaij alweer ruim twee jaar 'flexibele buitenvolontair' voor de regio Haaglanden. Flexibele buitenvolontairs zijn vrijwilligers die uitsluitend op straat te vinden zijn, maar die niet vanuit een vast bureau werken. Van der Kaaij: 'Ik doe op alle bureaus dienst. Waar ze me maar nodig hebben. Afgelopen zaterdag liep ik op de Leyweg en komende zaterdag draai ik een dienst in het Stadshart van Zoetermeer. Maar even zo makkelijk vind je me op bureau Westland. Die diversiteit spreekt me juist aan.'*

**Ogen en oren**

*'Wij zijn de ogen en oren van de politie. Als ik op de markt surveilleer, let ik altijd goed op zakkenrollers en op mensen die een portemonnee achteloos in de achterzak dragen. Je krijgt er steeds meer oog voor. Ik ga niet alleen surveilleren hoor. Op bureau Ypenburg heb ik pas nog huis aan huis inbraakpreventie gegeven. Die handige sleuteljongens van de politie hebben ons uitgelegd waar we op moesten letten en wat we konden adviseren. Wat ik het allerleukst vind? Alles eigenlijk. Als ik drie mensen gelukkig heb gemaakt door ze de juiste weg te wijzen, dan ben ik al blij. Ik wil me nuttig maken, mensen van dienst zijn, de boel een beetje veiliger en leefbaarder maken buiten.'*

### *Intekenen op diensten*

*Elke zaterdag op pad, naast een fulltime baan; dat is nogal wat! Van der Kaaij: 'Mijn vrouw doet het ook. Dat scheelt misschien. Ik draai in principe één dienst per week. De coördinatoren van Bureau Burgersamenwerking sturen alle aanvragen naar ons toe en dan kunnen we intekenen op klussen die ons aanspreken of die qua diensttijd goed uitkomen. Dat verloopt heel prettig. Ik zeg wel eens tegen nieuwe vrijwilligers dat ze in een gespreid bedje terecht komen. Toen ik in 2010 begon, stond het woord 'welkom' nog niet op de mat, zeg maar. De 'beroeps' dachten dat wij alles mochten, maar we mochten niks. Dat was over en weer erg wennen. Inmiddels is de communicatie helemaal gestroomlijnd, we worden goed gebriefd en we horen er helemaal bij.'*

### *Kentekens natrekken*

*Zijn beste vrienden vinden het dapper dat hij zonder geweldsmiddelen en bevoegdheden de straat op gaat. 'Ik red me prima', stelt hij. 'Als burger mag je niks, maar kun je veel. Ik zou alleen heel graag bevoegd willen zijn om ID-papieren op te vragen en kentekens na te trekken. Soms zie ik een paar rotjochies en dan willen mijn beroepscollega's graag weten wie dat zijn. Maar wij mogen ze niet naar hun ID vragen; dat zou staandhouden zijn. En als ik samen met de buurtagent surveilleer en hij bekeurt een automobilist, dan kan hij niet even aan mij vragen of ik het kenteken wil natrekken. Mag namelijk niet. Terwijl het veel efficiënter zou zijn als het wel mocht.'*

### *Pak een bezem*

*Wat zijn andere vrienden ervan vinden? 'Ach, iedereen heeft wel wat te zeuren', aldus Van der Kaaij. 'Ik zei pas tegen mijn vrouw dat Bert van Marwijk dan misschien 16 miljoen mensen heeft die hem beoordelen, maar wij hebben er toch zeker 11 miljoen.' Ironisch voegt hij eraan toe: 'En schokkend hoe op feestjes duidelijk wordt dat er jaarlijks zeker vier miljoen onterechte bonnen worden uitgeschreven! Weet je, ik zeg altijd: klagen op de bank over hoe slecht de wereld in elkaar zit, dat weten we nu wel. Pak een bezem en ga zelf eens een stukje vegen!'*

De inzet van vrijwilligers kan ook helpen om Gebiedsgebonden Politie als geheel te versterken. Het Bureau Burgersamenwerking in Den Haag helpt teams en zoekt ter ondersteuning vrijwilligers en vrijwilligers die kunnen helpen. Hieronder de ervaringen van een wijkagent, door hemzelf op papier gezet.

### *Inzet flexmedewerkers winkelcentrum Leyweg (wijkagent Tom van den Akker)*

*In het kader van meer heterdaadkracht zijn flexmedewerkers van Bureau Burgersamenwerking ingezet om misstanden in het winkelcentrum Leyweg tegen te gaan en het vertrouwen van winkeliers in de politie zodanig te vergroten dat ze weer bereid zijn om melding te maken van overlast en strafbare feiten.*

*De flexmedewerkers – waaronder beveiligers in opleiding (niveau 2) - werken op tijdstippen dat dit het hardst nodig is: tijdens de markt op dinsdag, op donderdag als het koopavond is en waar mogelijk op zaterdag. Ze krijgen vooraf een briefing en worden ondersteund door een wijkagent. Ze letten op zakken-/tassenrollerij, fietsendiefstal en alcoholgebruik, maar treden ook preventief op en geven invulling aan ‘kennen en gekend worden’.*

#### *Ondersteuning politie*

*Een wijkagent ondersteunt de flexmedewerkers als ze in dienst zijn. De ondersteuning houdt ook in dat de incidenten worden verwerkt in de BVH. De wijkagenten zijn van mening dat de flexmedewerkers enthousiast en leergierig zijn. De samenwerking is goed.*

#### *Uiteenlopende zaken*

*De flexmedewerkers worden met zeer uiteenlopende zaken geconfronteerd. Zo hebben ze alcoholisten uit het winkelcentrum verwijderd, een gevonden portemonnee bij de eigenaar afgeleverd, preventieadviezen gegeven, winkeldieven aangehouden en overgedragen, hulp verleend bij een aanrijding tussen een voetganger en een scootmobiel en hangjeugd weggestuurd. Ook hebben ze signalen opgevangen over een mogelijke overval of inbraak. Ze hebben deze doorgegeven aan de bedrijfsbeveiliging, zijn aan de hand van het signalement zelf op zoek gegaan naar de verdachte en hebben een en ander vastgelegd in de politiesystemen. Bij het bekijken van beelden van bewakingscamera's herkennen ze steeds vaker gezichten.*

#### *Winkeliers*

*De flexmedewerkers zijn op het moment van schrijven pas enkele weken actief in het winkelcentrum Leyweg, maar nu al zijn flinke veranderingen waarneembaar. De winkeliers zijn positief over hun aanwezigheid en sommigen overwegen weer op koopavond open te gaan. Hun bereidwilligheid om overlast en strafbare feiten bij de politie te melden neemt duidelijk toe en daarmee groeit dus ook de (kans op meer) heterdaadkracht.*

*Een van de investeerders was bij aanvang van de inzet van mening dat veiligheid puur een aangelegenheid van de politie was. Nu hij ziet hoe de politie investeert in het winkelgebied, komt hij op zijn woorden terug. Hij realiseert zich dat beveiliging ook zijn verantwoording is en wil nu zelf nu actief een steentje bijdragen.*

### 3.9 Leiderschap

In het verlengde van Politie in Ontwikkeling<sup>17</sup> is binnen de Nederlandse politie het afgelopen decennium veel aandacht geweest voor leiderschap en leiderschapsontwikkeling. Dit thema is ook in afzonderlijke korpsen aan de orde geweest. Een en ander heeft ook haar uitwerking binnen Gebiedsgebonden Politie.

In het referentiekader<sup>18</sup> hebben enkele referenties betrekking op leiderschap. In de collegiale toets is bekeken hoe invulling is gegeven aan enkele leiderschapselementen. Het blijkt dat het leiderschap in de regel goed is ingevuld, al blijft in sommige korpsen de mate waarin teamchefs overkoepelende netwerken hebben en de mate waarin de teamchef het boegbeeld is van het team, wat achter.

In het advies van de expertgroep Gebiedsgebonden Leiderschap<sup>19</sup> werd geconstateerd dat het operationeel leiderschap binnen GGP de scharnier is tussen de buitenwereld en de mensen die daar primair werken en de interne organisatie. De praktijk is dat de leidinggevenden naar binnen getrokken worden en de scharnierfunctie daardoor niet goed kunnen waarmaken. Waar de buitenwereld leidend zou moeten zijn voor het leiderschap (en het politiewerk), is dat in de praktijk vaak de binnenkant geworden en komen we om in eisen van systemen, protocollen, mails en dergelijke. Dat moet worden omgekeerd. In het verlengde van het advies van de expertgroep is in 2010 gestart met een aantal proeftuinen. De teams die daarin participeerden, probeerden elk op hun eigen manier invulling te geven aan dit advies. Dit heeft mede aan de basis gestaan van de ontwikkeling van wat we nu contextgedreven werken noemen en wat in de teams vaak straatwerk wordt genoemd.

<sup>17</sup> Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005), Politie in Ontwikkeling. Visie op de politiefunctie, NPI, Den Haag

<sup>18</sup> Hierbij bedoelen we zowel het oorspronkelijk referentiekader (2006) als de operationalisering daarvan zoals beschreven in de Tweede Oogst, 2010.

<sup>19</sup> Om verbinding te maken moet het menselijk scharnier gaan werken (maar de deur is zo zwaar), Advies van de Expertgroep Gebiedsgebonden Politie Leiderschap, oktober 2009

In hoofdstuk 4 zullen we dieper ingaan op de invulling die de teams hieraan geven.

### 3.10 Rol van de wijkagent

De wijkagent is een sleutelfiguur in Gebiedsgebonden Politie. Vooral in de eerste jaren van het programma hebben we daar veel aandacht aan besteed. De wijkagent is de politie in de wijk, hij is de vooruitgeschoven post van de fijnmazig georganiseerde politie. De afgelopen jaren heeft een sterke professionalisering plaatsgevonden.

In het referentiekader wordt de wijkagent genoemd als vooruitgeschoven post van het team die zijn collega's informeert en door hen geïnformeerd wordt. Daarnaast is hij diender onder de dienders, die samen met collega's alle politietaken in de wijk oppakt. In de praktijk blijkt met name het laatste aspect in veel regio's onvoldoende uit de verf te komen. In de collegiale toets zijn veel opmerkingen gemaakt die betrekking hebben op de relatie met de opsporing. Wijkagenten zijn niet altijd even actief bezig met opsporing en soms is de scheiding tussen het proces Opsporing en de gebiedsgebonden politie wel erg groot. Dat leidt nogal eens tot problemen in termen van afstand tussen wijkagent en opsporing. Een korps gaf aan dat ook de scheiding tussen het proces Noodhulp en de wijkagent niet altijd positief was voor de samenhang in de uitvoering van de politietaak. Tot slot wordt de invulling van het wijkagentschap wel eens gehinderd door de inrichting van afzonderlijke teams voor allerlei problemen. Zo kan de komst van een woningbraakteam ertoe leiden dat de wijkagent niet meer betrokken is bij woninginbraken in zijn wijk. Overigens zijn in verschillende korpsen de afgelopen jaren ook nadrukkelijk activiteiten ondernomen om de verbinding tussen opsporing en wijkwerk te versterken, bijvoorbeeld door wijkagenten standaard een rol te laten vervullen in een TGO in hun wijk.

De expertgroep Wijkagent heeft in 2009 een aantal adviezen geformuleerd inzake het competentieprofiel en de gewenste opleidingen voor wijkagenten. Mede in het verlengde hiervan is de afgelopen jaren gewerkt aan het opzetten van een wijkagentenopleiding (en een plusvariant) op de Politieacademie. De opleiding van wijkagenten en anderen



die werkzaam zijn binnen gebiedsgebonden politie is een belangrijk aspect van de professionalisering van gebiedsgebonden politie. Vrijwel alle korpsen hebben de afgelopen jaren (verder) vormgegeven aan dit opleidingsbeleid. Verschillende korpsen maakten voorheen gebruik van de zogeheten maatwerkopleiding bij de Politieacademie, een aantal maakt nu gebruik van de opleiding nieuwe stijl die de Politieacademie heeft ontwikkeld. Andere korpsen hebben ervoor gekozen de opleiding bij andere aanbieders te volgen, waarbij overigens wel gekeken is naar eisen zoals die voortvloeien uit het advies van de expertgroep.

De functie van wijkagent is voor het publiek een van de meest herkenbare en duidelijke functies. Waar bij de start van het programma nog diverse benamingen in omloop waren die meer zeiden over de interne ophanging van de functie dan over de externe betekenis die daaraan gegeven werd, was bij het einde van het programma in vrijwel alle korpsen gemeengoed geworden om de wijkagent ook daadwerkelijk zo te noemen.

De wijkagent staat ook in het maatschappelijk en politieke debat symbool voor het belang van gebiedsgebonden politie. Dat dit belang de afgelopen jaren is toegenomen blijkt ook uit het wettelijk regelgeving op dit vlak. Daarin zijn ook regels opgenomen over de beschikbaarheid van de wijkagent voor de wijk. In het referentiekader gaat het om de norm van 1 wijkagent op gemiddeld 5000 inwoners die voor 80 procent van zijn werktijd beschikbaar is voor wijkgebonden werk. Om daadwerkelijk een grote beschikbaarheid in de wijk te garanderen, is het van belang dat beide indicatoren positief zijn. Uit de collegiale toets blijkt dat drie grootstedelijke korpsen volledig aan beide indicatoren voldoen. Voor 11 korpsen, vooral in landelijke gebieden, moesten er ten tijde van de collegiale toets nog behoorlijke stappen worden gezet.

*Cees Sprenger over contextgedreven werken:*

**'JE MOET DE MENSEN OM JE HEEN KUNNEN VERBINDEN'**

*Cees Sprenger, lector Lerende Politieorganisatie bij de Politieacademie, is een groot voorstander van contextgedreven werken. 'De politieorganisatie wordt geconfronteerd met een steeds complexere samenleving en veiligheidsvraagstukken die in een groot netwerk van partners en relaties effectief opgepakt dienen te worden', stelt hij in de recente publicatie 'Slim Vakmanschap'. Maar wat zijn volgens hem de randvoorwaarden voor deze contextgedreven werkwijze?*

*Omgaan met een complexere samenleving en dito veiligheidsvraagstukken vraagt niet alleen om de standaardisatie van werkprocessen, maar juist om een goede balans tussen die standaardisatie en de inbreng van sterke, autonome vakmensen. Ofwel: een balans tussen dat wat móet, en dat wat professionals voor die situatie 'het juiste' vinden. Sprenger: 'Voor een goede balans zou een contextgedreven organisatie de procedures minder richtinggevend moeten maken, en meer de nadruk moeten leggen op persoonlijke vaardigheden. In het 'hier en nu' moet je de mensen om je heen kunnen verbinden. En moet je je bewust kunnen zijn van de plek die je daartussen inneemt.'*

**Relatie met omgeving**

*Contextgedreven werken vraagt allereerst om een goede interactieve relatie met de omgeving. Sprenger: 'Vaak wordt dit geïnterpreteerd als 'meer de straat op'. Dat is maar deels waar. Het gaat er ook om dat je als teamchef ziet hoe je team zich naar buiten toe gedraagt. En dat je monitort wat je als team gedaan hebt en wat dat heeft opgeleverd. Een combinatie van subjectieve en objectieve informatie. De Nederlandse politie is goed in monitoren, maar het wordt nog vaak erg veralgemeniseerd. Dan kennen we wel het landelijke of grootstedelijke beeld, maar heeft een team geen zicht op de lokale situatie. Ik was pas in gesprek met een inbrakenteam. Ze konden zo de landelijke cijfers ophoesten, maar moesten over de lokale situatie het antwoord schuldig blijven. Terwijl contextgedreven werken nu juist informatie vereist uit je directe omgeving.'*

**Zicht op talent**

*De tweede voorwaarde voor contextgedreven werken vloeit voort uit de eerste. Sprenger: 'Je moet in staat zijn om goed en slim te reageren op signalen uit je omgeving. En die reactie moet uit de breedte van je team komen. Daarom moet je als teamchef zicht hebben op talent, en weten wat het niveau is van je mensen. Wie heeft welke specialiteit, welk talent, welke meerwaarde? Een eenvoudige interventie kan gepleegd worden door iemand die nog in opleiding is, terwijl er ook meldingen zijn die zelfs*

doorgewinterde noodhulpverleners niet helemaal op eigen houtje kunnen. Voor hen is het belangrijk dat ze een directe link kunnen leggen met specialisten elders in de organisatie. Contextgedreven werken gaat daarmee ook om de kunst van het intern verband leggen.’

### *Samenwerken met partners*

Voorwaarde nummer drie is zicht hebben op de problemen in je omgeving. Sprenger: ‘Waar zitten belangrijke hotspots? En welke partijen uit mijn netwerk kunnen bijdragen aan de interventie? Deze voorwaarde vraagt om afweging met andere partners in het veiligheidsdomein. Slim vakmanschap draait niet om een goed stel hersens, maar om willen en kunnen samenwerken. Politiewerk vraagt geen individueel maar collectief vakmanschap.’

### *Team stuurt organisatie*

De vierde voorwaarde is om binnen de organisatie te kunnen opschalen met specialisten of extra capaciteit. Nu is een team vaak het eindstation van elders bepaalde beleidslijnen. Binnen contextgedreven werk zou het zo moeten zijn dat de omgeving vraagt, en wij – helpen – draaien. Dus in feite zou het omgedraaid moeten zijn: de sturing vanuit het team naar de organisatie zou sterker moeten worden. En het strategisch management moet dat inzien. Dat kan alleen als ze meer in de teams komen en zien wat daar nodig is. Ja, dat vraagt een andere inrichting van de organisatie. De teams kunnen best lean and mean blijven, zolang teamchefs maar een bepaalde armslag hebben. Als vakmannen en – vrouwen weten zij wat de wijk vraagt en wat dat aan inzet vraagt. Daarvoor zouden ze geen toestemming hoeven hebben van hun districtschef of korpschef. Maar ja, dan loop je in de huidige situatie aan tegen prioriteiten die door het korps, de gemeente of het Openbaar Ministerie gesteld zijn.’

### *Zelfbewustzijn*

‘Contextgedreven werken leidt tot zelfbewustzijn. Is de positie die wij in het krachtenveld innemen wel de juiste? We werken hard aan veiligheid, maar werkt het ook? We zijn als politie partner in een keten van partijen. Dat we 24 uur per dag paraat staan en de sterke arm zijn, wil niet zeggen dat we dan ook als eerste moeten optreden. Als we contextgedreven werken worden we ons bewust van onze andere kracht: namelijk dat we kleinere organisaties in hun kracht kunnen zetten, coalities kunnen vormen en een beter passend antwoord kunnen zijn op het hier en nu.’

## **Hoofdstuk 4**

# GGP organiseren in de Robuuste Basisteams



# 4

## GGP organiseren in de Robuuste Basisteam

### 4.1 Inleiding

De 169 robuuste basisteam die thans worden gevormd, worden gezien als het fundament van de Nationale Politie. Er zijn verschillende uitgangspunten en vergezichten geformuleerd. Bijvoorbeeld dat de basisteam stevig lokaal verankerd zijn, en dat de prioritering en de aanpak van veiligheidsproblemen voortvloeien uit het Integraal Veiligheidsplan van de gemeente(n). (Wijk)agenten werken vanuit het team probleemgericht aan veiligheid, samen met partners en burgers. Onder normale omstandigheden is de capaciteit van het team voldoende om de werkzaamheden binnen het verzorgingsgebied uit te voeren. Het team staat garant voor de dagelijks benodigde operationele slagkracht. Hiermee is de basisbeschikbaarheid en aanspreekbaarheid van de politie gewaarborgd, en daarmee de stabiliteit in de taakuitvoering. In geval van problemen die de reguliere mogelijkheden van een basisteam overstijgen, kan een beroep worden gedaan op het districtelijke flexteam en parate regionale voorzieningen.<sup>20</sup>

De basisteam zijn qua inrichting vastgesteld, maar de uiteindelijke werking wordt gelaten aan leiding en medewerkers. De visie van de Nationale Politie is vervat in zes identiteitskenmerken:

1. Wij zijn een politie die vertrouwen wekt door de wijze waarop wij resultaten bereiken en een bijdrage leveren aan veiligheid.
2. Wij zijn een politie die onder alle omstandigheden alert is en slagvaardig optreedt.
3. Wij zijn een politie die betrokken en daadkrachtig de helpende hand biedt, de-escalerend werkt en zo nodig gebruik maakt van geweld.
4. Wij zijn een politie die intensief samenwerkt met burgers en partners, vanuit betrokkenheid en wederkerigheid, en die informatie deelt.
5. Wij zijn een politie die vertrouwt op haar professionals, leert en innoveert.
6. Wij zijn één korps. Lokaal verankerd, nationaal en internationaal verbonden.

<sup>20</sup> Realisatieplan Nationale Politie

We willen in dit hoofdstuk een aantal perspectieven schetsen voor de werking van de robuuste teams.

‘Vakmanschap heeft ruimte nodig om in te kunnen spelen op een veelheid aan dagelijkse en niet alledaagse situaties. De professionele ruimte van politiemedewerkers is de laatste jaren ondergesneeuwd door een doorgeschoten regel- en verantwoordingsdrang. Het kan daardoor risicovol zijn om moedig en doortastend op te treden in ongewone situaties. Daarnaast heeft de politieorganisatie de sociale context en de verhouding tussen individualiteit en groepsbinding uit het oog verloren. Het werk is zo georganiseerd en opgeknipt dat politiemensen elkaar niet goed meer kennen.’<sup>21</sup>

In de Nationale Politie wordt beoogd de hierboven beschreven breuk met de sociale context te herstellen. Dat kan ook worden beschreven als ‘contextgedreven werken’<sup>22</sup> waar dat passend is.

De vraag is hoe je dat doet en hoe die professional dan tot een zodanige uitvoering van zijn werk komt dat het bijdraagt aan duurzame veiligheid, en dat hij dit doet vanuit de genoemde identiteitskenmerken. Want dat is natuurlijk wel waar het om moet gaan. Puur het slechten van systemen of procedures leidt tot niets en is wellicht zelfs contraproductief. Het gaat erom dat collega’s en teams niet van systemen en protocollen uitgaan, maar de burger en zijn leefwereld centraal stellen. De politie sluit daarbij aan en laat zich in haar handelen daardoor sturen.<sup>23</sup> In dit hoofdstuk proberen we uit te leggen wat dat betekent.

<sup>21</sup> Inrichtingsplan Nationale Politie, december 2012, versie 3.0, p.49

<sup>22</sup> Dit begrip is ontleend aan het gedachtegoed van Sezen en wordt onder meer beschreven in ‘Zijn zij gek of ben ik het? Wim van Dinten en Imelda Schouten, 2008.

Binnen de Nederlandse politie is dit begrip de afgelopen jaren op verschillende plekken en op verschillende manieren gebruikt. Wij zullen hier verwijzen naar een aantal van deze in politieland gegroeide praktijken, zonder te pretenderen daarbij recht te doen aan de definitie van van Dinten en Schouten. In enkele politieteams wordt overigens het begrip contextgedreven werken niet meer gebruikt, maar spreekt men over ‘straatwerk’.

<sup>23</sup> Deze notie komt de afgelopen jaren op verschillende manieren tot uiting bijvoorbeeld in frontlijnsturing, contextsturing etc.

## 4.2 Systeem en context

### *Helpende en ontsporende systemen*

In de management- en organisatiewetenschappen die sinds Ford en Taylor tot wasdom zijn gekomen, is het uitgangspunt veelal geweest dat de productiviteit en de effectiviteit van werken verhoogd kan worden door de manier van werken te rationaliseren. In deze werkwijze wordt uitgegaan van doelen, plannen en werkwijzen die worden bedacht door een hogere hiërarchie en die worden uitgerold over de organisatie. Er is dan een werkwijze die we systeemgedreven kunnen noemen.

In de praktijk van de Nederlandse politie (en tal van andere publieke dienstverleners) zien we dat deze werkwijze hand over hand is toegenomen. Veiligheid is daarbij iets dat in algemene zin gedefinieerd kan worden en waarvan bepaald kan worden hoe en op welke wijze dat te bereiken is. Op grond daarvan kan worden bepaald hoe de politie moet werken. Dat geldt voor de doelen in termen van productie (aantal verdachten, doorlooptijd), maar wordt ook doorgetrokken naar werkwijze (tot uitdrukking komend in allerlei protocollen en standaarden). De bedachte werkwijze wordt uitgewerkt in een systeem en in tal van hulpmiddelen. Die hulpmiddelen zijn gemodelleerd naar de gedachte werkwijze en zijn de afgelopen jaren steeds omvattender en gecompliceerder geworden (bijvoorbeeld BVCM als plannings- en roosterhulpmiddel of BVH als bedrijfsprocessensysteem). Deze manier van organiseren is sluipenderwijs overal doorgedrongen en is standaardrepertoire geworden. We kunnen ons inmiddels bijna niet voorstellen dat er een andere manier van organiseren en werken is die in sommige situaties beter zou kunnen zijn. Toch blijken er in de praktijk van alledag veel problemen te ontstaan als gevolg van deze manier van werken. Soms duiden we die problemen in termen van ‘onnodige bureaucratie’, maar soms realiseren we ons dat het verder gaat en dat we ons door deze manier van werken niet meer met de goede dingen bezighouden.

Bij deze manier van organiseren hoort ook het stellen van prioriteiten en het afstemmen van werkzaamheden. De afgelopen decennia is dit in het politiebureau steeds dominantier geworden, onder meer om te zorgen dat de schaarse politiecapaciteit wordt ingezet voor die dingen



die het belangrijkste worden geacht. Voor de burger is het vaak moeilijk te doorgronden waarom er al dan niet een reactie komt op bijvoorbeeld een strafbaar feit waar hij of zij mee is geconfronteerd, en waarom dat zo lang duurt.

Bij de uitvoering van het werk in moderne organisaties wordt gebruik gemaakt van tal van systemen. Systemen die zijn ontworpen om te ondersteunen en het werk te verlichten, met andere woorden: helpende systemen. Naast het hiervoor genoemde gegeven dat systemen uitgaan van een vastomlijnd speelveld en ze het daarmee soms lastig maken om in te gaan op de behoefte in een specifieke situatie, zijn sommige systemen de afgelopen jaren ook dusdanig complex en dominant geworden dat ze soms storend zijn geworden. De systemen dreigen te ontsporen. Dat geldt bijvoorbeeld voor een deel van de ICT-systemen bij de Nederlandse politie, maar soms ook voor systemen die de planning moeten ondersteunen.

### *Tegenover het systeem: de context van de burger*

Voor de bewoners in een wijk of buurt is de eigen leefwereld een gegeven. Zij wonen in een buurt met bepaalde voorzieningen, woningen, stratenplan, bewoners etc. De bewoners zoeken daarin met anderen hun weg. Er heerst een patroon van omgang dat min of meer een gegeven is. Men spreekt elkaar al dan niet aan op gedrag, er is een zekere onderlinge binding tussen de mensen en er is een bepaalde overlast. Er is ongetwijfeld ook criminaliteit, al dan niet door toedoen van mensen uit de buurt of door toedoen van anderen. Die context kan sterk variëren. De context van een gemeenschap op het platteland in de Achterhoek zal er heel anders uitzien dan in een nieuwbouwwijk in een groeikern of een probleemwijk in een grote stad.

De bewoners in zo'n gebied ervaren de context dagdagelijks als de toestand van het gebied. Daarbij zijn er zaken die hen overkomen en ze hebben daar al dan niet invloed op. In het gebied zullen normen gelden en soms worden die overtreden. De bewoner kan daar zelf een actor in zijn. Soms zal hij anderen aanspreken, soms zal dat niet gebeuren.

Als er iets gebeurt met mensen is dat aanleiding om actie te ondernemen. Tot op heden nemen mensen in veel gevallen contact op met de politie als er in hun woongebied zaken spelen die het samenwonen

uit balans brengen. ‘De politie bel je niet voor jezelf, maar voor ons als buurt’ (citaat inwoner West-Brabant).

Voor de individuele burger is het dan de vraag of de politie een zichtbare, aanwezige en helpende partner in de buurt is. Vaak ervaart men de politie niet als zodanig, maar als een loket waar je iets kunt dropen, of waar je soms wel en soms niet geholpen wordt. Soms zullen de bewoners ervaren dat de politie de helpende hand is en soms zullen ze dat niet ervaren. Afhankelijk van de mate waarin de politie in de wijk aanwezig is en handelt als helpende hand van de buurt.

In Roermond hebben de wijkagenten van de binnenstad de bewoners opgeroepen om een dag mee te lopen en aan te geven wat zij graag zouden willen dat de politie doet. Deze ‘wijkagenten voor 1 dag’ helpen de wijkagenten om de buitenwereld weer meer te zien zoals de bewoners die zien. De ervaring met de eerste ‘wijkagent voor 1 dag’ wordt hieronder beschreven.

#### *Wijkagent voor 1 dag*

##### *Is het dan echt zo eenvoudig?*

*Op vrijdag 26 oktober 2012 ben ik om 09.00 uur onderweg naar het bureau. Toch wel een beetje gespannen. Vandaag is de eerste dag dat een kandidaat van het project ‘Wijkagent voor 1 dag’ mee gaat draaien en vertellen wat wij die dag in de wijk gaan doen.*

*Carla zal om half elf komen. Een 55-jarige vrouw waarmee ik een uitstekend intakegesprek heb gehad. Een vrouw die weet wat ze wil en zeker niet op haar mondje is gevallen. Ze heeft een leuk, maar vol programma opgesteld.*

*Om tien uur belt Irene mij vanuit de receptie. Carla is er al en staat in de hal. Ik laat alles uit mijn handen vallen en loop naar beneden om haar te ontvangen. Ze is duidelijk ook gespannen dus de hoogste tijd voor een kop koffie. Natuurlijk pakken we die in de wacht waar veel collega's lopen. Een vreemde eend in de bijt valt op en al snel komt de vraag wie wat en waar van de passerende collega's. Carla is duidelijk van harte welkom en iedereen die even een babbeltje maakt, wenst haar veel succes met mij. Wat ze daar nu weer mee bedoelen?!?!?!*

*Irene neemt Carla mee naar de kleedruimte en even later komt een volledig in uniform geklede collega terug. Het uniform zit als gegoten en daarmee wordt deze nieuwe collega door iedereen nog hartelijker welkom geheten. Carla was wat vroeg*

en ook op haar verzoek geven we even een rondleiding door het bureau. Je kunt goed aan haar merken dat ze alle informatie opslurpt en vragen blijft stellen. Na een half uurtje gaan we de rollen omdraaien. Tenslotte was het niet de bedoeling om haar te laten zien wat wij allemaal doen. Nee het was de bedoeling dat ik iets van haar zou leren. Zij moet mij laten zien wat die burger wil dat wij op de straat doen. Mogelijk ook nog door te zeggen hoe we het op de beste manier kunnen doen. Kijken of we iets kunnen vinden waar wij nog helemaal niet aan gedacht hebben.

Ik grijp de sleutels van een opvallende auto en rij met Carla naar de Godsweetersingel waar we een afspraak hebben met Jan van de afdeling verkeer van de gemeente. Jan is er al en na een kort voorstel rondje gaat Carla van wal. In een gesprek, nog net geen discussie, vraagt ze Jan waarom de gemeente geen maatregelen neemt betreffende de gevaarlijke situatie bij de voetgangers oversteekplaats op de Godsweetersingel ter hoogte van de Slachthuisstraat. Het wordt een interessant gesprek waarbij Carla naar Jan een aantal mogelijkheden aangeeft hoe de situatie structureel verbeterd zou kunnen worden. Jan neemt alle tijd en op veel vragen heeft hij een antwoord waarom het (nog) niet veranderd is. Natuurlijk heeft hij zich ook goed voorbereid want de vraag was bekend. Over en weer zie ik begrip en herkenning en naast de oversteekplaats worden nog diverse andere situaties in die hoek van de binnenstad besproken. Diverse antwoorden van Jan waarom het is zoals het is, waren ook voor mij eye-openers. Ik zie Jan nagenoeg iedere week tijdens overleggen. Maar zelden nemen wij de tijd om eens algemeen over locaties en situaties te praten. Bijvoorbeeld; waarom is er geen eenrichtingsweg op de Steegstraat, maar wel op de Swalmerstraat die een verlengde daarvan is? Simpel: de gemeente heeft bij de realisatie van een project met de ontwikkelaar daarvan een afspraak aangegaan dat de Steegstraat twee richtingen blijft. Je kunt je dan wel afvragen of de gemeente dit zo had moeten doen, maar de afweging tussen economie en verkeer is begrijpelijk.

Na dik een uur neemt Jan een aantal van de voorstellen van Carla mee en zal hij hier dieper op ingaan om te kijken of dit uitvoerbaar is.

Mij is in ieder geval duidelijk geworden dat een goed gesprek, op locatie, met gemeentemedewerkers vaak erg veel duidelijkheid kan geven, en ook Jan is het helemaal met me eens dat we eigenlijk eens vaker gewoon een uurtje door een gedeelte van de wijk moeten lopen en zaken samen moeten bekijken. Tenslotte mag die burger van de wijkagent verwachten dat hij op vragen antwoord heeft. Wat niet altijd wil zeggen dat de zaak daarmee opgelost wordt.

Carla heeft inmiddels gemerkt dat het dragen van een uniform invloed heeft op anderen en dat ook het verkeersgedrag daardoor een stuk beter wordt.

We maken een rondje door de binnenstad waar we toevallig iemand van de leiding van Stadstoezicht tegen komen. Dit net op een plaats waar een reclamebord op een smal trottoir staat. Kijk, zegt Carla, daar stoor ik mij nu al maanden aan. Iedere keer als ik met de rolstoel van mijn moeder hier langs wil, gaat dat niet want dat bord blokkeert het voetpad. Kan hij dat bord niet op de weg tussen de geparkeerde auto's zetten. Een goede oplossing en eigenlijk zo simpel. De collega van Stadstoezicht maakt er gelijk werk van.

We rijden door en zetten de auto neer bij het NS station. We lopen vervolgens naar ons volgende doel. De met tweekleurige verkeerslichten ingerichte voetgangersoversteekplaats. Het is inmiddels na de middag en er is behoorlijk wat publiek op de straat. We gaan goed zichtbaar voor iedereen ongeveer 20 meter van de verkeerslichten af in de looprichting van het station staan. Lang hoeven we niet te wachten en al snel is er een jongedame die langs de hele groep wachtende voetgangers afloopt en de weg oversteekt, natuurlijk bij rood licht. Ik spreek deze jongedame aan en de afspraak met Carla was dat er repressief opgetreden zou worden. Ze krijgt een bekeuring, wat ze begrijpt. Daarna volgen nog diverse overtreders terwijl we toch goed in het zicht staan en in hun looprichting. Op een gegeven moment steken er zelfs 8 personen tegelijk bij rood licht over. Geen kinderen, nee gewoon volwassen normale mensen. Ik laat ze allemaal stoppen en spreek ze aan op hun gedrag. Dit gaat een uurtje zo door waarbij we aan beide zijden van de oversteekplaats staan. Eigenlijk begrijpt iedereen wel dat dit niet kan en men accepteert de bekeuring. Wat ik nog veel belangrijker daarin vind, zijn de kleine, soms zelfs grote, positieve reacties van de andere voetgangers die zich wel aan de verkeersregels houden. Het is duidelijk dat ze waarderen dat hier opgetreden wordt. Terug naar de auto worden we nog een aantal keren aangesproken. Het doet me deugd dat Carla de opmerking maakt: 'Iedereen kent je wel.' Dat doet goed, die steek ik in mijn zak.

Nog een rondje maken en dan wordt het tijd voor een hapje. De tijdsindeling van Carla loopt absoluut niet synchroon aan een gebruikelijke dagindeling. Met opzet wil ze dit, omdat ze in de spits tussen 16.00 uur en 19.00 uur weer met verkeer bezig wil zijn. Bij het eten stromen vijf collega's van het VHT binnen. Ze gaan ons ondersteunen in het laatste gedeelte van Carla's opdracht. Na de voorstelronde horen de VHTers dat het de bedoeling is om in de spits een roodlicht controle te gaan houden op de kruising Stationsplein/Willem II Singel/Oranjelaan, rond dit tijdstip een van de drukste kruisingen van Roermond. Voor Carla is deze kruising rond dit tijdstip een van de grootste ergernissen, vooral door het verkeersgedrag.

De collega's van het VHT reageren terughoudend. Niet de makkelijkste plaats om dit uit te voeren zeker als je de overtreders ook nog wilt staande houden. Staande houden

*is voor Carla echter een eis. We gaan uit van het proberen te zoeken naar mogelijkheden, en niet naar de reden om het niet te doen. Dus om half vier staan we er. Het verkeer komende vanuit de tunnel gaan we controleren. Het werkt uitstekend. Zowel in de richting van het station als ook in de richting van de Willem II singel vinden we een goede locatie om de voertuigen te laten stoppen en zeker tussen vijf en zes uur staan we bijna constant te schrijven. Wat mij daarbij weer opvalt, is die buschauffeur die met twee opgestoken duimen voorbij komt. De passerende voetganger die bijna applaudisseert terwijl hij de opmerking maakt: 'He hé, eindelijk.' Als ik erop ga letten, reageren wel erg veel mensen positief op het werk dat we daar op dat moment doen. Is het dan echt zo eenvoudig?*

*Het is al donker en best wel koud dus omstreeks 18.30 uur gaan we terug naar het bureau. Onze dienst zit erop. Er zijn tientallen verhalen gevallen, maar ik heb eigenlijk niemand meegemaakt die protesteerde tegen zijn bekeuring.*

*Na nog een poosje nagekletst te hebben moet Carla het uniform weer inleveren en breng ik haar thuis. De dag daarna krijg ik een mailtje van haar waarin ze mij nog een keer bedankt voor de mogelijkheid die ze heeft gekregen.*

*Nee Carla, ik bedank jou voor de les die je mij hebt gegeven.*

*Ron Metsemakers*

*Wijkagent binnenstad Roermond*

### 4.3 In proeftuinen op zoek naar verlichting

De afgelopen tijd is op verschillende manieren geprobeerd om het politiewerk weer meer te richten op waar het voor bedoeld is, en minder te laten verworden tot werk voor systemen. De veiligheidsproblemen buiten dienen leidend te zijn. In zeven korpsen zijn proeftuinen gestart. Het ging in totaal om zeventien teams. Deze teams kregen ruimte om te werken op een manier die paste bij het team, haar medewerkers en de leidinggevende, opdat de bijdrage van het team aan de oplossing van problemen in de buurt werd vergroot en meer sturing op vakmanschap en problematiek buiten plaats zou vinden. De bestaande regels, structuur en werkwijze werden kritisch onder de loep genomen en gekozen werd voor een optimale aanpak van de veiligheidsproblemen in het gebied. Vanuit het programma OGGP en de SPL werden de korpsen

ondersteund in dit proces. De ondersteuning richtte zich op het bieden van een kader, intervisie, feedback en uitwisseling van ervaringen. De teamchefs en strategisch leidinggevendenden uit de korpsen kwamen periodiek bijeen om ervaringen uit te wisselen. Deze manier van werken werd ook na de beëindiging van het programma gecontinueerd.

In de teams zijn verschillende wegen bewandeld. Grofweg kunnen drie aanvierroutes worden onderscheiden:

- Zoeken naar verbeteringen van de systemen
- Zoeken naar betere aansluiting bij wat de burger wil
- Van buiten naar binnen werken

### *Systemen terug naar de basis*

Aangrijpingspunt van deze ontwikkellijn is de constatering dat systemen niet zozeer helpend dan wel verstorend zijn (geworden). De gedachte is dat systemen in de uitwerking die ze hebben gekregen af zijn gaan wijken van waar ze oorspronkelijk voor bedoeld zijn. Door vanuit de uitvoering te kijken naar hoe een systeem werkt en dat af te zetten tegen de bedoeling van het systeem, breng je de uitvoeringslogica weer op een lijn met de bedoeling.

In de proeftuinteams is in het eerste jaar vooral gewerkt aan deze lijn, waarbij de centrale vraag was: hoe kunnen we het makkelijker organiseren? Daarbij werd onder meer gekeken naar planningssystemen, manieren om processen af te stemmen of te verbinden, middelen om het systeem te vereenvoudigen of versnellen, etc. In Haarlem Noord is de afgelopen tijd op een systematische manier gewerkt aan de wijze waarop systemen worden ingezet, met behulp van de zogeheten Vanguard-methode.

De 'Vanguard methode for change' kent de volgende uitgangspunten:

- De eigen organisatie wordt, als één systeem, grondig bestudeerd.
- Processen worden beschouwd als end-to-end processen, die beginnen met een klantvraag en door de hele organisatie heenlopen.
- Van buiten naar binnen denken; wat is de werkelijke vraag van de burger. Welk probleem moet worden opgelost?
- De dienstverlening wordt op deze vraag georganiseerd.

- Het herontwerp wordt gemaakt door de medewerkers die het werk zelf uitvoeren.
- Diegene die de vraag krijgt, houdt hem. Zo min mogelijk overdrachtsmomenten organiseren.
- Specificeer werkmethodes niet te ver. Gebruik 'principes' in plaats van 'procedures'. Werkmethodes moeten erop gericht zijn problemen op te lossen.
- De rol van de leidinggevende is: helderheid geven in de te bereiken doelen, mensen helpen te ontwikkelen, problemen op te lossen die in de weg staan van 'goed werk'.

### *Teamchef Marianne Demmers kijkt anders naar politiewerk*

#### **DE KLANTVRAAG ALS BASIS**

*'Negentig procent van wat je doet, wordt bepaald door de organisatie waar je werkt. Als je dat wilt veranderen, zul je de systemen in die organisatie aan moeten pakken.'*  
*Marianne Demmers, teamchef in Haarlem-Noord, hanteert - bij wijze van proeftuin - met een doorsnee van twaalf mensen uit haar team de Vanguard methode. Zo komen ze tot een nieuwe kijk op het politiewerk: met de klantvraag als basis.*

*'Misschien kan ik het met behulp van een voorbeeld illustreren. Stel: er komt een man een winkel binnen waar ze alleen boortjes verkopen. Wat wil deze meneer? Boortjes? Nee! Hij wil een gat in de muur, en daarvoor heeft hij een boortje nodig. Op precies diezelfde manier zou je moeten kijken naar de klantvraag. Hebben ze de politie nodig, of willen ze een probleem opgelost zien? Dat laatste dus.'*

#### **Wat willen mensen écht?**

*De Vanguard-methode staat erom bekend dat medewerkers het werk en de systeemcondities zelf onderzoeken. En dus doken Demmers en haar mensen de meldingen in. 'We hebben 24 uur lang meldingen uitgeluisterd via cd's en bij het Landelijk Telefoonnummer Politie. Waar gaat het over? Wat willen mensen nu écht? Wij plakken vaak pleisters, maar hebben geen tijd om in te gaan op wat er nu écht aan de hand is. In onze wijk regende het in een bepaalde straat meldingen over burenruzies. Wij susten, tot we - in het kader van de proeftuin - met andere ogen gingen kijken. We zagen oude huizen zonder isolatie. Daarom hebben we er de gemeente bij betrokken, en nu wordt het probleem duurzaam opgelost.'*

#### **Duurzaam en drempelverlagend**

*Duurzaam oplossen, daar draait het om bij contextgestuurd werken. Niet alleen voor de klant, maar ook intern. Neem de kwestie van de winkeldiefstallen. Nadere beschouwing van het 'systeem' eromheen leerde dat we zes processen-verbaal moesten opmaken voor één winkeldiefstal. We hebben het OM gevraagd wat ze nodig*

hadden voor een veroordeling. Is er sprake van recidive, hoe groot is het bedrag en wil de persoon in kwestie afstand doen? Nou, dat konden wij op een A4tje kwijt. We hebben ons voorstel neergelegd bij de beleidsofficier en die heeft het goedgekeurd. Nu zijn zowel de aangever als wij in een half uurtje klaar. Dat is niet alleen een duurzame oplossing, maar werkt ook drempelverlagend.'

### Over de schutting

We willen ook de noodhulp en het wijkwerk minder stringent gaan scheiden. Uit de analyse komt namelijk naar voren dat 50 procent van de meldingen sociale problemen betreft en slechts 25 procent om criminaliteit draait. Het kan toch niet zo zijn dat de noodhulp 24 uur per dag, 7 dagen in de week beschikbaar is om maar 25 procent van de zaken aan te pakken? Bij ons doet de noodhulp nu meer dan pleisters plakken; ze kiepen meldingen niet langer zomaar over de schutting. We noemen het ook anders; ze hebben geen noodhulp meer, maar straatdienst.'

Nog zoiets: uit de analyse bleek dat 90 procent van de fietsendiefstallen niet tot een oplossing leidde. Terwijl onze administratie heel veel werk stopte in het corrigeren van half ingevulde internetaangiftes. Daar zijn we toen acuut mee gestopt. We plakken de originele teksten zo in het BVH. Komt de fiets boven water, dan maken we alles alsnog netjes. Het was een proefballon; wie zou piepen als we het zo aanpakten? Niemand. Verzekeraars keren nog steeds uit en ons scheelt het bergen tijd.'

### Kleine stapjes

Doordat we zijn begonnen bij de basis hebben we allemaal dezelfde ontdekkingen gedaan: waarvoor bellen mensen ons eigenlijk, en pakken wij dat efficiënt op? De betrokken teamleden zijn heel enthousiast. Ze werken weer écht voor de burgers. Toch maken we maar kleine stapjes vooruit. Als je jarenlang gewend bent geweest om systeemvolgend te denken, val je snel in die routine terug. Daar ligt mijn rol als teamchef; ik zet er continue energie op.'

### Leren loslaten

Als leidinggevende moet je leren loslaten. Er komt meer ruimte voor de professional en minder voor protocollen. En gaat het een keer niet goed? Dan moet je voor je mensen gaan staan en de klappen opvangen! Persoonlijk vind ik het heerlijk om buiten de protocollen te denken. Ik loop echt wel eens tegen muren aan hoor, maar elk stukje winst geeft energie. En andere teams zijn erg nieuwsgierig geworden. Twee teams kijken nu al over onze schouders mee en we verbreden het naar de rest van Haarlem. Maar ze beginnen allemaal waar wij zijn begonnen: met bijna lijfelijk ondervinden wat de klantvraag is.'



### *Wat wil de burger? Op zoek naar contextgerichtheid*

Om politiewerk af te stemmen op de behoefte in de samenleving, zijn de afgelopen jaren ook op verschillende manieren elementen van contextgerichtheid in het werk aangebracht. Daarbij wordt op verschillende manieren geprobeerd om de activiteiten van de politie meer af te stemmen op de wensen van de buitenwereld. In essentie gaat het daarbij om een vorm van systeemgericht werken, waarbij de diensten of producten die je aanbiedt zo goed mogelijk worden afgestemd op de behoeften van een klant.

Deze contextgerichte manier van werken wordt op verschillende manieren uitgewerkt binnen de Nederlandse politie. Vaak komt men dan bij bepaalde vormen van burgerparticipatie. Op diverse manieren wordt bij burgers geïnventariseerd wat de problemen in de buurt zijn en wat men verwacht van de politie. Dit wordt mede gebruikt om te bepalen wat de politie in de buurt doet. De reeds bepaalde activiteiten worden dan gekoppeld aan wensen van de bewoners, bijvoorbeeld worden snelheidscontroles aan bepaalde plaatsen in de wijk gekoppeld waar verkeersoverlast heerst of de nagestreefde quota verdachten OM worden gekoppeld aan misdrijven die in de buurt spelen en die richten zo de opsporingsinspanningen. Een voorbeeld van een dergelijke aanpak is Buurt Bestuurt in Rotterdam.

#### *Buurt bestuurt*

*Buurt Bestuurt is de werkwijze waarbij bewoners en professionals samen een Top-3 van de problemen in de buurt opstellen om die vervolgens als eerste aan te pakken.*

*De professionals geven aan hoe die problemen worden aangepakt. Deze nieuwe werkwijze is al in een flink aantal Rotterdamse wijken ingevoerd. In de aanpak gaan professionals niet uit van kerntaken, maar gaan ze op zoek naar wat mogelijk is.*

#### *Aanpak*

*In een gebied dat bewoners ervaren als hun buurt (zo klein mogelijk) wordt een buurtcomité samengesteld, die een goede afspiegeling is van de buurt. Het samenstellen is een gezamenlijke taak van deelnemende professionals. Het aantal deelnemende professionals is zo klein mogelijk. Het buurtcomité komt regelmatig (eens per maand) bijeen en krijgt de beslissingsbevoegdheid om een Top-3 van aan te pakken problemen op te stellen.*

*De deelnemende professionals gaan met de gestelde prioriteiten aan de slag en laten de burgers regelmatig weten (twee à drie keer per week) wat zij doen en wat het opgeleverd heeft. Als burgers merken dat er naar hen wordt geluisterd en problemen daadwerkelijk worden aangepakt, komen zij vaker zelf in actie. Als dat uitblijft, kan elke keer als een nieuwe Top-3 wordt samengesteld, gevraagd worden wat de bewoners gaan doen.*

*In het project Buurt Bestuurt is een aantal zaken verankerd:*

- regie bij de (deel)gemeente;*
- zeggenschap bij bewoners;*
- frequente communicatie;*
- deelnemende organisaties conformeren zich aan door burgers geprioriteerde zaken;*
- altijd op zoek naar een reden om iets op te pakken, in plaats van een reden om het niet te doen.*

*Bewoners worden betrokken bij de prioritering. Daardoor weten zij wat er wordt aangepakt. Dit voorkomt teleurstellingen. Hierdoor krijgen professionals ook meer gelegenheid om uit te leggen/toe te lichten waarom iets bijvoorbeeld pas later wordt aangepakt (of helemaal niet). Zo kunnen ze verwachtingen managen.*

*Door frequent te communiceren, zijn bewoners geïnformeerd en geven professionals aan dat ze niet alleen zéppen naar hen te luisteren, maar dat ze er ook daadwerkelijk mee aan de slag zijn gegaan. Dat komt het vertrouwen ten goede.*

*Bewoners die meewerken, geven aan dat hun veiligheidsgevoel sterk is verbeterd. In elk comité ontstaat in min of meerdere mate na een opstartfase de situatie dat bewoners zelf in actie komen. Hetzij door meer te melden, hetzij door zelf activiteiten te organiseren. Dat heeft vaak betrekking op makkelijk te scoren problematiek; bijvoorbeeld vervuiling. Maar ook op andere gebieden (sociaal, fysiek, verkeer en groenvoorziening) kwamen bewoners al in actie.*

### *Contextgedreven werken*

Bij contextgedreven werken staat de leefwereld van de burger centraal. De burgers zorgen zelf voor veiligheid in de buurt. De politie voegt daar aan toe en onderhoudt (wettelijk vastgelegde) normen en treedt op bij geweld en conflicten. Mensen stellen normen, spreken elkaar al dan niet aan en leven in een specifieke constellatie met bepaalde verhoudingen. Alles wat gebeurt, heeft betekenis in die constellatie. Als de politie contextgedreven werkt, wordt haar handelen daardoor bepaald. Politiefunctionarissen zijn zichtbaar aanwezig in het gebied en hebben daarmee ook zelf invloed op de toestand op straat. De aanwezige politiemensen zien wat er gebeurt en waarom dat gebeurt, en ze voelen wat de behoefte is van de mensen in de buurt. In het ene geval helpen ze mensen, in het andere spreken ze iemand aan en in weer andere gevallen wordt een proces-verbaal opgemaakt, afhankelijk van wat in de situatie passend is. Niet het strafrecht of de procedures bepalen wat je doet, maar de situatie in de omgeving, de context. Veiligheid in de buurt ontstaat binnen die context en is niet iets dat te realiseren is met een simpele interventie. Politiefunctionarissen handelen vanuit de context, contextgedreven. Dat vereist dat ze verbonden zijn met die context, hem kennen en gekend worden door de omgeving. 'Contextgedreven werken werkt uit als: de politie is het immuunsysteem van de samenleving'.<sup>24</sup> In deze manier van werken is veel van de ballast die samenhangt met de huidige systeemgedreven manier van werken overbodig. Politiefunctionarissen zijn op straat en treden daar normerend op. Ze zullen veel minder tijd aan de binnenkant kwijt zijn en minder energie steken in het organiseren en regisseren van werk en partners en collega's. De externe legitimiteit en de effectiviteit van de politie zullen sterk toenemen. De politie houdt zich bezig met de zaken die in de context van de burger van belang zijn en problemen zullen in een vroeg stadium worden herkend en aangepakt en minder snel tot wasdom komen. Veiligheidsproblemen zijn een expressie van de toestand in de buurt, ofwel het geheel aan omstandigheden en factoren dat speelt in de buurt. Het handelen van de politie kan op deze manier bijdragen aan het voorkomen dat een toestand zodanig wordt dat veiligheidsproblemen optreden.

De burger en zijn leefwereld als basis voor het handelen van de politie is terug te vinden in een aantal noties van de afgelopen jaren. Zo ligt het aan de basis van het referentiekader GGP, maar maakt ook deel uit van de visie op noodhulp, waarin sprake is van een politie die invoegt in het handelen van burgers en anderen rond een noodsituatie. Ook in het denken over burgerparticipatie wordt een slag gemaakt, waarbij de handelingen van de politie aanvullend zijn aan wat de burgers doen (er is dan sprake van politieparticipatie).

Het vertalen van deze notie naar de feitelijke uitvoering van politiewerk gaat echter een stap verder. De complexiteit van de politieorganisatie is enorm en is de afgelopen jaren ook steeds verder toegenomen. In de organisatie van de taakuitvoering is steeds vaker gekozen voor een systeemgedreven aanpak, zoals we ook in hoofdstuk 2 hebben betoogd. In de praktijk heeft dit er veelal toe geleid dat deze manier van organiseren en werken de contextgedreven werk- en organisatiewijze heeft overvleugeld, en politiemensen vaak niet meer de ruimte ervaren of de mogelijkheid hebben om naar bevind van zaken te handelen.

In een aantal proeftuinteams is de afgelopen jaren nadrukkelijk getracht ruimte te geven aan contextgedreven werken. De notie van contextgedreven werken spreekt politiemensen zeer aan. In de feitelijke uitvoering blijken overigens tal van hobbels en problemen te zijn. Het blijkt een zaak van de langere adem, waarbij met name de overgang van contextgedreven werken naar contextgedreven organiseren niet eenvoudig is. Individuele politiemedewerkers die de ruimte ervaren om naar bevind van zaken te handelen, zullen in veel gevallen contextgedreven gaan werken. De rest van de organisatie gaat daar echter niet direct in mee, waardoor de effectiviteit achter kan blijven. De overgang naar contextgedreven werken is geen reorganisatie waarbij je uit kunt gaan van bestaande werkwijzen en vormen van organiseren, maar een transformatie. De organisatie van de politie (en haar partners) moet aansluiting zien te vinden op de samenleving en op wat daarin gebeurt. Dat proces is niet van tevoren te ontwerpen, maar zal gaandeweg vorm en inhoud krijgen. Je kunt wel de richting zien, maar mogelijk nog niet de precieze invulling. Die zullen onderweg duidelijk worden. Het proces voltrekt zich evolutionair.

### Contextgedreven werken in Limburg-Noord

In Limburg-Noord is een aantal jaren gewerkt aan een cultuurverandering waarbij vanuit vertrouwen, verbinding en veiligheid gewerkt wordt. Dit basisvertrouwen en de onderlinge verbinding zijn als kernwaarden aan de binnenkant neergezet en van daaruit is ook een proces van verbinding met de buitenwereld gemakkelijker gegaan. Er is een basisattitude van dienders en leidinggevendenden mogelijk, waarbinnen men elkaar durft aan te spreken, de ruimte durft te nemen en in verbinding kan komen met de buitenwereld. Dat is een proces dat tijd en ruimte vergt; de overgang naar contextgedreven werken is geen kunstje dat je zo even doet.

Binnen die cultuur kon de proeftuin Horst ontstaan, overigens ver voor we ooit van het begrip contextgedreven werken hadden gehoord. Dat gebeurde in een tijd dat in ons korps, maar ook binnen de Nederlandse politie in de breedte een steeds bredere en sterkere behoefte kwam om weg te raken bij de systemen en terug te gaan naar waar het om gaat. Met de komst van de nieuwe chef heb ik een deal gemaakt met hem en de eenheid. We plakten daar het etiket 'ontregelde eenheid' op. Dat heeft geleid tot een proces van een aantal jaren en tot iets dat lijkt op contextgedreven werken. Wat zag ik gebeuren in Horst:

- Er was, zeker in het begin, een neiging om niet te ver te durven gaan. Men begon heel braaf, ook de chef. Vaak bleek de werkelijkheid heel weerbarstig en het systeem van staal. Mensen zetten zichzelf daarin vaak vast.
- Gaandeweg zag je in Horst zowel bij de dienders als bij de partners steeds blijere gezichten. Men kreeg meer lol in het werk en de energie spatte eraf.
- De grootste belemmeringen bleken vaak niet zozeer in wetgeving of eisen van OM en anderen te zitten, maar in de eigen organisatie. Bijvoorbeeld in hoe het meldcentrum met zaken omgaat, of de wijze waarop we met de planning omgaan.
- Langzamerhand ontstond in de eenheid en daarbuiten vertrouwen. Het ging lopen en steeds harder lopen. Ook de gemeente ging steeds meer meedoen.
- Wat ik ook zag, was dat dit proces niet vanzelf gaat. De overgang is weliswaar heel simpel, maar absoluut niet gemakkelijk te realiseren. Een cruciale randvoorwaarde was dat het proces beschermd moest worden. Het staat niet van vandaag op morgen en moet tijd en ruimte krijgen.
- Wat zag je na verloop van tijd in Horst ontstaan:
  - \* een politiebureau waar veel minder mensen binnen zijn dan op andere plaatsen.
  - \* collega's die rondlopen met een lach op hun gezicht en een burgemeester en zijn apparaat die met een lach met de politie samenwerken.

- \* een chef van de eenheid die achter de balie zit of een oc die uit zijn overleg springt om in een auto achter een melding aan te rijden.
- \* dienders die problemen direct en zelf aanpakken.

Terugkijkend is een aantal zaken te noemen die belangrijk zijn:

- Het gaat hier niet om een kunstje, maar om een cultuuromslag. De bezieling moet terugkomen en dat kan alleen vanuit een drive om burgers en dienders blij te maken.
- Dit stelt eisen aan de stijl van leiderschap. Het werkt niet als je er managerial inzet. Dat is een systeemgedreven aanpak die je eigenlijk lui kunt noemen. Het gaat erom dat je aandacht en energie erop zitten. Je zult zien dat je resultaten dan ook nog beter worden. Je moet er als leider bij zijn en er veel energie in stoppen. Dat levert geëmancipeerde dienders op. Die doen niet altijd wat jij als leider zegt of vraagt, maar wat zij in hun context belangrijk vinden. Dat is goed.

Bryan Rookhuijzen, voormalig korpschef Limburg-Noord.

### Peer review

Op verzoek van het landelijk programma Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie voerde het lectoraat Openbare Orde & Gevaarbeheersing in de loop van 2012 in vier teams een peer review uit. Een peer review is een intercollegiale, gestructureerde kijk in elkaars keuken, waarbij men zich richt op vragen die in het 'gastteam' leven. De reviews vonden plaats in Horst (Limburg-Noord), Middelland (Rotterdam-Rijnmond), Haarlem-Noord (Kennemerland) en Rijssen-Holten (Twente). Bij elk bezoek waren de peer review teams gevormd door teamchefs en wijkagenten uit de drie bezoekende teams. In totaal hebben 21 personen geparticipeerd in de teams, 15 uit de betrokken teams en 6 van de Politieacademie. De voorlopige bevindingen van de peer reviews zijn op 8 oktober 2012 op de Politieacademie gepresenteerd tijdens het door ruim 250 mensen bijgewoonde seminar 'Mijn buurtbewoners bepalen wat ik doe!' Tijdens dit seminar bediscussieerden de aanwezigen in workshops een van vijf stellingen.

*Een schot in de roos, zo noemde Stoffel Heijnsman, kwartiermaker Eenheid Oost, in zijn afsluiting het seminar 'Mijn buurtbewoners bepalen wat ik doe, over contextgedreven werken in robuuste basisteams'. Het lectoraat Openbare Orde & Gevaarbeheersing organiseerde dit seminar 9 oktober 2012, op de Politieacademie. Heijnsman wees op het belang en de actualiteit van het thema, de volle, enthousiaste zaal en de goede, gedreven presentaties van de sprekers. Ervaringsdeskundigen uit de korpsen waren enthousiast en het lectoraat vond aan de hand van peer reviews zowel goede werkwijzen als aandachtspunten voor deze werkwijze binnen de Nationale Politie. Heijnsman wees er vervolgens nadrukkelijk op dat medewerkers hun professionele ruimte moeten pakken om dit concept binnen de Nationale Politie een vervolg te laten krijgen. 'Als je er op gaat zitten wachten, dan komt die ruimte niet.'*

*Na inleidingen door Pieter Tops (Politieacademie) en Peter van Os (Politieacademie en programmamanager van het voormalig landelijk programma Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie) vertelden teamchefs Jan van Dorst en John Stultiens een inspirerend verhaal over hun ervaringen en aanpak in respectievelijk Middelland (Rotterdam-Rijnmond) en Horst (Limburg-Noord). De afgelopen tijd hebben zij ervaring opgedaan met de nieuwe werkwijze die wordt gekenmerkt door een grote mate van professionele ruimte om met lokale partners 'contextgedreven' te werken. Hierbij wordt aan (sleutelpersonen onder) de lokale bevolking een grote rol toegedicht als veiligheidspartner en als belangrijkste signaleerder van problemen. De werkwijze is erop gericht problemen direct af te handelen of binnen afzienbare tijd structureel aan te pakken. Deze contextgedreven teams kenmerken zich door een grote mate van zelfsturing, creativiteit en innovatie als het gaat om werkwijze, planning en bedrijfsvoering, en ze kunnen rekenen op de steun van de korpsleidingen.*

#### *Peer reviews*

*Daarna was het woord aan Otto Adang, lector Openbare Orde & Gevaarbeheersing. Op verzoek van het landelijk programma Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie voerde het lectoraat de afgelopen maanden in een viertal teams een 'peer review' uit. Een peer review is een intercollegiale, gestructureerde inkijs bij elkaar in de keuken waarbij men zich richt op vragen, die in het 'gastteam' leven. De reviews vonden plaats in Horst (Limburg-Noord), Middelland (Rotterdam-Rijnmond), Haarlem-Noord (Kennemerland) en Rijssen-Holten (Twente). De peer reviews leverden een aantal interessante werkwijzen, leer- en discussiepunten op die kunnen worden gebruikt bij de invulling van robuuste basisteams binnen de Nationale Politie. Zo geeft het duidelijke enthousiasme, energie en zingeving en stelt het de burger centraal.*

*Tegelijkertijd blijken nogal verschillende perspectieven te zijn op contextgebonden werken en ontbreekt het OM vooralsnog als partner.*

### *Nationale Politie*

*Stoffel Heijnsman sloot de avond af, waarbij hij inging op de mogelijkheden van contextgedreven werken binnen de Nationale Politie. Operationeel leiderschap, vertrouwen en professionele ruimte gelden daarbij voor Heijnsman als voorwaarden. Hij wees daarbij op het belang dat politiemedewerkers zelf professionele ruimte pakken. 'Als je er op gaat zitten wachten dan komt die ruimte niet.' Wat van mensen wordt gevraagd is dat ze initiatief nemen en daarbij ook actief verantwoording afleggen. Wat Heijnsman betreft worden keuzes daarbij vooral beoordeeld op twee criteria: draagt het bij aan de veiligheid van burgers en past het binnen de normen van de rechtstaat? Contextgebonden werken is daarbij volgens Heijnsman geen ultieme vrijheid, maar juist verplichtend. Je ontworstelt je alleen aan systemen die knellen.*

*Bron: Politie Kennis Net*

In de peer reviews wordt bevestigd dat in de proeftuinteams op verschillende manieren invulling wordt gegeven aan het politiewerkwerk en aan het begrip contextgedreven werken. De hierboven beschreven lijnen komen voor.<sup>25</sup>

De onderzoekers benoemen een aantal aandachtspunten op grond van de vier uitgevoerde peer reviews.

- Zij constateren dat het werk in de teams nog vooral reactief en weinig proactief is. In termen van contextgedreven werken is derhalve nog een slag te maken. Een werkwijze waarbij politiefunctionarissen herkennen wat relevante elementen in de context zijn en wanneer er sprake kan zijn van een toestandsverandering, kan leiden tot aanzienlijke stijging van de effectiviteit. Bijvoorbeeld omdat een ongewenste toestand wordt voorkomen of dat het handelen erop gericht is de toestand te veranderen.
- Voor burgers zijn korte lijnen en direct contact met de politie belangrijk, evenals een politie die doet wat de burger belangrijk vindt. Directe contacten kunnen helpen om meer proactief te werken.

<sup>25</sup> We beperken ons hier tot een aantal hoofdlijnen uit de peer review. De totale rapportage is geplaatst op PKN. Zie: Adang, O., D. van Arkel en A. van Uden, Contextgedreven werken. Ervaringen van peer review evaluatieteams, Apeldoorn, Lectoraat Openbare Orde en Gevaarbeheersing, november 2012.



- Voorts blijkt dat de relatie met de partners nog verder ontwikkeld moet worden en dat de teams nog tamelijk geïsoleerd in de eigen organisatie en de omgeving staan. De teams zijn wel afhankelijk van externe en interne partners.
- Leiderschap is bij politie veel top-down, maar dat is niet bevorderlijk voor het werk van de teams. Er is behoefte aan vertrouwen en coaching.

#### 4.4 Tot besluit

De zoektocht om de politie meer te richten op datgene waar ze voor bedoeld is, is niet ten einde. Ook binnen de Nationale Politie is er behoefte aan meer doeltreffendheid en minder bureaucratie, waarbij het werk meer gericht wordt op wat voor de burger belangrijk is, en minder op wat het systeem vraagt. Bovendien is er behoefte om dat passend te laten zijn binnen de context waarin het handelen plaatsvindt. Dat is nodig om de verbinding met de samenleving te behouden of, in sommige gevallen terug te krijgen. Het is ook nodig om de legitimiteit van de politie te behouden en in een aantal gevallen terug te winnen, en om vreugde in het werk bij onze dienders te krijgen.

We hebben aangegeven dat binnen het programma ontwikkelingen plaats vonden die hierbij kunnen helpen. De vraag wat helpt, hangt ook af van de omstandigheden en de activiteiten waar het om gaat. Bij de inrichting van de robuuste basisteams en bij het tot werking brengen van de Nationale Politie, is het van belang dat goed onderscheid wordt gemaakt in activiteiten en bijpassende vormen van organiseren. Voor sommige activiteiten is een meer systeemgedreven benadering op zijn plaats, terwijl voor sommige activiteiten een contextgerichte benadering op zijn plaats is. Evident is wel dat als het gaat om de lokale gebiedsgebonden politiezorg, een werkwijze op zijn plaats is die gaat uit van datgene dat buiten speelt, die ruimte laat voor de diender en waarbij systemen helpend zijn. Daarnaast zijn er ook activiteiten die beter systeemgericht kunnen worden georganiseerd, bijvoorbeeld omdat ze overal hetzelfde zijn (bijvoorbeeld de salarisadministratie), of omdat ze een zodanig hoge mate van specialisatie vragen dat je dat volgens standaarden moet doen. Daarbij is het wel wenselijk om het aanbod zo goed mogelijk af te stemmen op de behoefte.<sup>26</sup>

Het proces om te komen tot zo'n contextgedreven manier van werken en organiseren laat zich niet ontwerpen en via een reorganisatie creëren. Naar onze mening is er binnen de Nationale Politie, en in het bijzonder in de beoogde robuuste teams, ruimte en zijn er mogelijkheden om zo te gaan werken. De ontwikkeling daar naartoe zal de vorm van een transformatie aannemen. Het precieze resultaat is niet van te voren helder, maar de richting is evident. Zo'n transformatie stelt eisen aan de cultuur en aan de leidinggevenden van de teams, maar ook van de eenheden en van het korps als geheel.

De ervaringen tot nu toe in de proeftuinen en in de peer reviews wijzen op vijf elementen die in ieder geval van cruciaal belang zijn voor de verdere ontwikkeling en het tot werking brengen van de Nationale Politie:

### 1. *Buiten is leidend*

De absolute voorwaarde om deze ontwikkeling in te kunnen zetten, is dat de gebiedsteams - en in het verlengde daarvan de gehele politie - buiten leidend laten zijn, en het systeem ondersteunend. De externe oriëntatie van de politie en van politiemedewerkers moet worden vergroot en moet de ruimte krijgen. De bewoners in het gebied worden serieus genomen, er wordt contact met ze gemaakt en ze worden als individu behandeld. Bij alle beslissingen die dienders en leiding nemen, wordt altijd afgewogen of het buiten helpt. Dingen worden niet gedaan omdat het systeem of de protocollen dat vragen, maar omdat het buiten helpt. Dat betekent ook dat de context buiten boven de eisen van concepten en modellen gaat, die we aan de binnenkant hebben bedacht. Zo geldt in de concrete situatie bijvoorbeeld geen abstract algemeen dienstverleningsconcept, maar wat passend is in de situatie.

<sup>26</sup> Bascole heeft een rapport opgesteld waarin een 'gemeentelijk bedrijfsconcept' is verval. Daarin worden vier categorieën van dienstverlening door de gemeente onderscheiden en daarbij worden ook vier vormen van organiseren benoemd. Zie: Dinten, L. van, Schouten, I. en Dinten W. van, *In de gemeente gebeurt het! Wijk bij Duurstede*, januari 2013.

## 2. *Korte lijnen*

De interne en de externe samenwerking wordt gekenmerkt door korte lijnen. Ook hier geldt een oriëntatieverandering. Niet bureaucratische procedures en formele verantwoordelijkheden zijn leidend, maar de wil om gezamenlijk problemen in de samenleving op te lossen. De leidinggevende niveaus zijn primair gericht op het faciliteren en bevorderen van deze samenwerking.

## 3. *Directe aanpak en doorpakken*

De werkwijze kenmerkt zich door actiegerichtheid. Waar we de afgelopen jaren sterk hebben geïnvesteerd in procesoptimalisatie en bijbehorende verwijs- en besliscriteria, is hier een omslag gevraagd naar handelen. Meldingen worden direct opgepakt, opsporingsonderzoeken worden zoveel mogelijk direct opgepakt of afgedaan, prioriteitstelling gebeurt alleen als het echt niet anders kan en is geen standaard en de beslissing over al dan niet aanpakken en de wijze van afhandelen wordt zo dicht mogelijk bij het gebied gelegd. De heterdaadkracht zal hierdoor aanmerkelijk toenemen en het aantal dienders op straat eveneens. Dat vertaalt zich ook in de binnenkant (bijvoorbeeld de capaciteitsinzet )

## 4. *Enthousiasme en lachende gezichten*

Het gaat hier in essentie ook om de wijze waarop mensen betekenis kunnen geven met hun werk. Dienders die beschikken over een externe oriëntatie en die ervaren dat ze hun werk in verbinding met en gericht op de context kunnen doen en die ervaren dat ze daadwerkelijk helpend zijn voor mensen en buurten worden enthousiast, en dat leidt tot lachende gezichten. Dat geldt zowel bij de diender - die mag doen waarvoor hij bij de politie is - als bij de bewoner die zich (eindelijk) geholpen voelt.

## 5. *Vertrouwen als basis*

Deze manier van werken en organiseren is principieel van buiten naar binnen en van onder naar boven. Er is verbinding tussen dienders en tussen onderdelen van de politie. De dienders zijn verbonden met hun omgeving en de partners waarmee ze samenwerken. In de sturing is vertrouwen het uitgangspunt. Dienders kunnen erop vertrouwen dat ze ruimte krijgen en dat ze zelf, op basis van hun vakmanschap en de verbinding met de omgeving, komen tot passende aanpak van zaken. De leiding ondersteunt dat.

Een dergelijke werkwijze ontstaat niet vanzelf, maar stelt eisen aan de cultuur, aan de oriëntaties van de medewerkers en aan de wijze van leiding geven. Een cultuur waarin niet hiërarchie en rangen bepalend zijn, maar waarin vertrouwen en ruimte voor individuele competenties dominant zijn. Een cultuur waarin gerichtheid op en verbinding met buiten leidend zijn en waarin bedachte doelen, systemen en protocollen altijd beoordeeld worden op de vraag of ze buiten in de specifieke constellatie, op die bepaalde plaats, op dat specifieke moment, helpend zijn. Dit stelt hoge eisen aan leiderschap. Leiderschap dat in staat is om waar te nemen wat passend is, dat faciliteert en helpt en dat in gesprek gaat en waar nodig aanspreekt. Dat leiderschap is in staat om scherp te zijn als het gaat om de hier beschreven leidende principes.



# Colofon



## Colofon

*Uitgave*

**Politieacademie**

*ISBN/EAN*

**978-90-79149-63-6**

*Datum*

**september 2013**

*Oplage*

**100 exemplaren**

*Vormgeving*

**Bureau Xtens, Apeldoorn**

*Drukwerk*

**OBT De Bink, Leiden**

*Fotografie*

**Hollandse Hoogte, Amsterdam**

*Productiebegeleiding*

**Communicatie & Marketing Politieacademie**

*Voor reacties of vragen*

**[monique.wiltink@politieacademie.nl](mailto:monique.wiltink@politieacademie.nl)**

© 2013 POLITIEACADEMIE

BEHOUDENS DE DOOR DE WET GESTELDE UITZONDERINGEN  
MAG NIETS UIT DEZE UITGAVE WORDEN VERVEELVONDIGD EN/OF  
OPENBAAR GEMAAKT ZONDER SCHRIFTELIJKE TOESTEMMING VAN DE  
POLITIEACADEMIE, DIE DAARTOE DOOR DE AUTEURS MET UITSLUITING  
VAN IEDER ANDER ONHERROEPELIJK IS GEMACHTIGD.





Om de ontwikkeling van gebiedsgebonden politie in de toenmalige regiokorpsen te versterken en daarin meer samenhang te brengen is in 2008 het Programma Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie van start gegaan. Inmiddels is het programma al weer enige tijd afgerond en is de politie druk bezig met het tot werking brengen van het nieuwe bestel. Met de vorming van Nationale Politie wordt een aantal doelen beoogd, die ook in de ontwikkeling van gebiedsgebonden politie centraal stonden, met name verbetering van de politiestatistiek en het vergroten van het vertrouwen en de legitimiteit van de politie. Gebiedsgebonden politie is en blijft een van de peilers van de politie.

Deze publicatie is bedoeld om het einde van het programma te markeren. In een aantal eerdere publicaties en congressen zijn reeds verschillende resultaten van het programma belicht. Hier willen we ingaan op de ontwikkeling in de breedte in de afgelopen jaren. De publicatie bevat een aantal observaties en bespiegelingen over gebiedsgebonden politie. Het geeft geen antwoord op alle vragen, maar geeft wel denkrichtingen die ook de komende jaren van belang zijn.

ISBN 978-90-79149-63-6



9 789079149636