Tweede onderzoek vorming nationale politie

Operationele doelen periode 1 juli 2013 – 1 januari 2014

Bevoegd gezag periode 2013

Inhoudsopgave

Voorwoord 6

Samenvatting, risico's en conclusies 10

1 De operationele doelen 24

1.1 Inleiding 24
1.2 Onderzoeksbevindingen operationeel doel 'Meer eenduidige dienstverlening' 28
1.3 Burgerperspectief 46
1.4 Onderzoeksbevindingen overige operationele doelen 49
1.5 Analyse 56

2 Bevoegd gezag 62

2.1. Inleiding 62
2.2 Context: Politiewet 2012 en Wassenaarse notitie 65
2.3 Onderzoeksbevindingen op lokaal niveau 73
2.4 Onderzoeksbevindingen regionaal niveau 93
2.5 Onderzoeksbevindingen landelijk niveau 102
2.6 Analyse 112

Bijlagen 117

Bijlage 1. Schema operationele doelen 118
Bijlage 2. Schema bevoegd gezag 119
Bijlage 3. Geïnterviewde functionarissen en opgevraagde documenten 120
Bijlage 4. Afkortingenlijst 123

Voorwoord

De Inspectie Veiligheid en Justitie (VenJ) monitort op verzoek van de minister van VenJ halfjaarlijks de stand van zaken van een aantal belangrijke doelstellingen bij de vorming van de nationale politie. Het eerste rapport – over het eerste half jaar van 2013 – heeft de Inspectie VenJ begin juli 2013 aan de minister aangeboden[1]. Het voorliggende rapport is het tweede in een cyclus tot eind 2017; het punt waarop de volledige veranderagenda van de politie moet zijn gerealiseerd.

Op basis van haar wettelijke taak gaat de Inspectie VenJ bij de monitoring van de transitie ook in op de politieprestaties, de relatie met het bevoegd gezag en de tevredenheid van burgers. Op deze wijze geeft de Inspectie vanuit verschillende perspectieven een onafhankelijk beeld over de reorganisatie en het functioneren van de politie. Om die reden heeft de Inspectie in dit tweede rapport de onderzoeksbevindingen over het operationele doel 'Meer eenduidige dienstverlening' mede in het burgerperspectief geplaatst: zijn de behaalde resultaten zodanig dat de burger er beter van wordt?

Voorts heeft de Inspectie de relatie van de politie met het bevoegd gezag betrokken in dit tweede onderzoek. Zij heeft de eerste opvattingen en ervaringen van een aantal burgemeesters en officieren van justitie in kaart gebracht over de mate waarin zij zich een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe politiewet, in staat gesteld voelen om hun gezagsrol te vervullen. De Inspectie realiseert zich dat dit eerste jaar zich kenmerkt door het zoeken naar nieuwe verhoudingen, structuren en werkwijzen; ook die ten aanzien van het bevoegd gezag en de politie. De uitkomsten van dit inspectieonderzoek kunnen bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de rol en positie van het bevoegd gezag in het nieuwe bestel.

Beide delen van dit onderzoek (operationele doelen en bevoegd gezag) brengen de ambitie van de politie om meer legitimiteit van en groter vertrouwen in de politie te verkrijgen – elk vanuit het perspectief van een andere stakeholder, immers burgers en bevoegd gezag – bij elkaar. De Inspectie wil met dit onderzoek vanuit beide perspectieven inzicht geven hoe ver de politie op deze onderwerpen is gevorderd op weg naar eind 2017. Gaat ze realiseren wat ze heeft beloofd? Inzicht in de feitelijke stand van zaken begin 2014 helpt om indien nodig, tijdig bij te sturen. De Inspectie hoopt hiermee bij te dragen aan het lerend vermogen van de politieorganisatie.

[1] Nationale politie op koers? TK 2013-2014, bijlage bij Kamerstuk 29628 nr. 421.

De uitkomsten van dit onderzoek kunnen ook van betekenis zijn voor de Evaluatiecommissie Politiewet, onder voorzitterschap van de heer Rinnooy Kan. Deze commissie heeft tot taak om de doeltreffendheid en de effecten van de Politiewet 2012 in de praktijk te onderzoeken en hierover eind 2015 en eind 2017 te rapporteren. Er zijn inmiddels goede afspraken gemaakt over onderlinge afstemming en informatie-uitwisseling.

Het Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie,

J.G. Bos

Samenvatting, risico's en conclusies

Inleiding

Per 1 januari 2013 is de nationale politie formeel van start gegaan. De politie heeft in dat kader[2] ambitieuze doelen geformuleerd, zowel voor de resultaten in de samenleving als voor de ontwikkeling van de politieorganisatie. Deze doelen beogen bij te dragen aan een veiliger Nederland en meer ruimte te bieden voor de professionaliteit van de politie, door betere prestaties te leveren, te functioneren als één korps en door meer legitimiteit van en groter vertrouwen in de politie te verkrijgen. Doelen die eind 2017 gerealiseerd moeten zijn.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft eind 2013 onderzoek verricht naar de stand van zaken van een aantal belangrijke doelstellingen van de politie. Dit onderzoek vloeit voort uit de afspraken die minister van VenJ en politievakbonden hierover begin 2013 hebben gemaakt. Het is het tweede in een reeks van halfjaarlijkse onderzoeken die de Inspectie tot eind 2017 in dit verband uitvoert. Dit tweede onderzoek, dat betrekking heeft op de periode juli – december 2013, richt zich op twee hoofdthema's: de stand van zaken van acht operationele doelen van de politie en de mate waarin het bevoegd gezag zich door de politie in staat gesteld voelt om zijn gezagsrol goed te vervullen. Aanleiding voor dit laatste deel van het onderzoek, dat mede op verzoek van de minister van VenJ is uitgevoerd, waren uitlatingen van burgemeesters in de media[3] over de praktische uitwerking van de rol van het bevoegd gezag in het nieuwe politiebestel. Het onderwerp heeft daarnaast betrekking op de ambitie van de nationale politie om eind 2017 een betere lokale verankering te bereiken, door sterker verbonden te zijn met het lokale gezag en betere mogelijkheden voor invulling van diens gezagsrelatie met de politie.

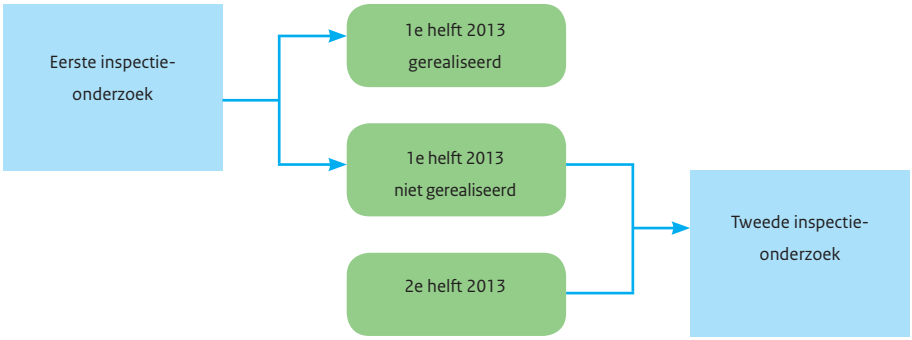
In het eerste hoofdstuk van dit rapport beoordeelt de Inspectie VenJ in welke mate de nationale politie de beoogde resultaten heeft behaald voor de in deze periode relevante operationele doelen[4] in de onderzoeksperiode 1 juli 2013 – 1 januari 2014. De politie heeft in het Realisatieplan voor alle acht doelen mijlpalen en randvoorwaarden benoemd. Het

[2] Ter uitvoering van de opdracht van de minister van VenJ om plannen op te stellen voor de vorming van de nationale politie.

[3] NRC, 25 juli 2013.

[4] Robuuste en multidisciplinaire basisteams; Meer operationeel leiderschap; Beter informatiegestuurd werken; Vermindering van de administratieve lastendruk; Meer vakmanschap en grotere weerbaarheid van de medewerkers; Een scherp sturingsconcept; Meer eenduidige dienstverlening. Het doel 'Vorming van het Politie Dienstencentrum (PDC)', dat ook is geselecteerd voor monitoring door de Inspectie, komt in deze ronde niet aan de orde.

onderzoek richt zich op de concrete realisaties die hiervan zijn afgeleid. Het betreft in dit inspectieonderzoek de realisaties gepland voor de tweede helft van 2013, en de realisaties voor de eerste helft van 2013 die volgens het eerste inspectierapport toen nog niet waren behaald. De realisaties die al wel waren behaald, zijn niet nogmaals onderzocht. Zie volgend figuur.



De realisaties voor de tweede helft van 2013 hebben hoofdzakelijk betrekking op het operationele doel 'Meer eenduidige dienstverlening'. Zie voor een overzicht van de realisaties bij dit doel paragraaf 1.2.2. Voor de andere operationele doelen stond een beperkt aantal realisaties op de figuur in de agenda:

- inrichten van Real Time Intelligence Centra (RTIC);
- houden van briefings en debriefings;
- samen met medewerkers definiëren van het concept van de robuuste basisteams;
- IBT-certificering van leidinggevenden;
- ontwikkelen van het concept 'Operationeel leiderschap'.

De Inspectie heeft voor dit deel van het onderzoek meerdere onderzoeksinstrumenten ingezet: interviews met projectleiders Dienstverlening en teamchefs basispolitiezorg in alle regionale eenheden (zie bijlage 3), documentenanalyse en raadplegen van de politiewebsite. Daarnaast heeft de Inspectie in alle eenheden gesproken met medewerkers in de uitvoering en waar mogelijk checks uitgevoerd. De Inspectie realiseert zich dat de uitgangspositie van de voormalige regionale politiekorpsen verschillend was. Dat betekent dat de veranderopgave per eenheid verschilt.

Conclusies realisaties 'Meer eenduidige dienstverlening'

Ten aanzien van het doel 'Meer eenduidige dienstverlening' concludeert de Inspectie dat de mate waarin de realisaties zijn geïmplementeerd, verschilt. De uitvoering binnen de onderdelen van het korps is gedeeltelijk op het niveau zoals bedoeld, en deels nog niet. Voor de burger betekent dit dat in een aantal opzichten de serviceverlening door de politie

is verbeterd: de bereikbaarheid van de politie is toegenomen en er wordt vaker teruggekoppeld. De serviceverlening is echter nog niet overal op alle punten op het landelijk gewenste niveau.

Meer specifiek concludeert de Inspectie:

- Uit het eerste inspectierapport is gebleken dat de website van de nationale politie en de landelijke e-mailfunctie operationeel zijn. Zo kunnen burgers via de landelijke e-mailfunctie onder andere meldingen doen, klachten indienen en tips of complimenten geven. De follow-up van e-mailberichten was toen nog niet overal in orde. De Inspectie stelt nu vast dat er inmiddels betere voorzieningen zijn getroffen voor de follow-up van deze e-mailberichten, maar dat de politie de berichten niet altijd (tijdig) beantwoordt.
- De aanname van 112-telefoontjes was in 2013 gemiddeld binnen de norm van 90% binnen tien seconden.
- In een groot deel van het land worden niet-spoedeisende 112-telefoontjes niet doorverbonden naar 0900-8844, zoals wel de bedoeling was. Hiervoor is in de meeste meldkamers nog een technische voorziening nodig. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft besloten het aanbrengen van voorzieningen met betrekking tot het 112-nummer uit te stellen, onder meer met het oog op de Nuclear Security Summit. Dit om de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van 112 niet onder druk te zetten.
- De aanname van 0900-8844 telefoontjes was in 2013 volgens politiecijfers binnen de norm van 80% binnen twintig seconden. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat deze cijfers naar het oordeel van de Inspectie niet zonder meer kunnen worden gebruikt.[5]
- De Regionale Servicecentra (RSC's) handelen naar eigen zeggen veel informatieverzoeken zelf direct af, maar halen de hiervoor gestelde norm van 80% nog niet. De politie kan niet aangeven of de behandeling van de informatieverzoeken die het RSC niet direct afdoet, voldoet aan de hiervoor gestelde norm van afhandeling binnen een week.
- Aangifte doen via internet is voor de geselecteerde delicten mogelijk indien er geen opsporingsindicaties zijn. Niet in alle gevallen wordt echter nagegaan of opsporingsindicaties inderdaad ontbreken, en of mogelijk relevante informatie verloren gaat.
- Telefonisch aangifte doen is mogelijk in de beoogde gevallen, namelijk wanneer burgers niet in staat zijn om via internet aangifte te doen. Er is niet altijd voldoende capaciteit om in alle gevallen die in aanmerking komen ook daadwerkelijk telefonisch aangifte op te nemen.
- De politie neemt in geval van woninginbraak en overvallen meestal aangifte op locatie op. Ook geeft de politie na aangifte van woninginbraak meestal een terugkoppeling aan de

[5] Zie het rapport van de Inspectie VenJ 'Betrouwbaarheid van enkele belangrijke politiegegevens', TK 2013-2014, bijlage bij 29628, nr.428. Zowel de volledigheid als de juistheid van de registratie, alsook de uniformiteit van de aggregatie is beoordeeld als "matig", voornamelijk als gevolg van het hanteren van eigen systemen door de verschillende regionale politiekorpsen in 2012. In zijn reactie op dit rapport gaf de minister van VenJ onder meer aan dat de monitoring van en sturing op de kwaliteit van cijfers de komende jaren op verschillende manieren in de politieorganisatie wordt geborgd, en dat wordt toegewerkt naar landelijk uniforme definities, registratie, aggregatie en sturing op zowel systemen, procedures als registratiegedrag van medewerkers.

aangever. Dit is een verbetering van de dienstverlening aan de burger.

- Burgers kunnen bijna overal aangifte doen van elders gepleegde feiten. Wel duurt het, in verband met het ontbreken van een landelijk eenduidige ICT-voorziening, vaak lang voordat de aangifte is doorgezonden naar de betreffende eenheid en de zaak daar in behandeling wordt genomen. In die gevallen is de burger niet altijd beter af.
- De reactietijden waren voor meldingen met prioriteit 1 in 2013 volgens politiecijfers binnen de norm van 85% binnen vijftien minuten. De reactietijden voor meldingen met prioriteit 2 waren in 2013 volgens de politiecijfers niet binnen de daarvoor gestelde norm van 85% binnen dertig minuten. Ook deze cijfers kunnen naar het oordeel van de Inspectie niet zonder meer worden gebruikt.[6]
- De politie kan nog lang niet altijd een terugkoppeling aan de melder geven na een melding met prioriteit 3, en kan dat ook niet monitoren. Conform het Realisatieplan dient dit per 1 januari 2014 wel te gebeuren. Ten tijde van dit onderzoek hebben respondenten aangegeven dat invoering op genoemde datum niet haalbaar is, en dat deze mijlpaal wordt gefaseerd.
- Wanneer een burger een politiemedewerker niet direct telefonisch kan bereiken, wordt vaak nog niet (tijdig) teruggebeld. Per 1 januari 2014 geldt de norm dat dit binnen twee werkdagen moet gebeuren. Geïnterviewden gaven ten tijde van het onderzoek aan dat dit op deze datum nog niet in alle gevallen gerealiseerd zou kunnen worden.

Conclusies realisaties overige operationele doelen

- Uit het eerste rapport van de Inspectie blijkt dat elke eenheid een operationeel RTIC heeft. De werking in de eenheden verschilde ten tijde van dat onderzoek nog wel. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat informatie van het RTIC inmiddels overal meerwaarde heeft voor de noodhulp.
- Het definiëren en concretiseren van het concept 'robuuste basisteams' hangt samen met de ontwikkeling van de huidige teams naar het functioneren als robuust basisteam. Een deel van de teams heeft daarin al stappen gezet; veel andere teams nog niet. De vorming kan pas concreet worden na afronding van de personele reorganisatie.
- Zoals beschreven in het eerste rapport van de Inspectie, behoren briefings inmiddels overal tot de gebruikelijke werkwijze. In deze ronde is wederom gebleken dat briefings nog niet altijd worden verzorgd door een operationeel leidinggevende, en dat debriefing weinig gebeurt. De voorgenomen verdere ontwikkeling van briefing en debriefing voor de verschillende niveaus en afdelingen heeft niet plaatsgevonden.
- De politie geeft zelf aan dat vrijwel alle leidinggevenden op 1 januari 2014 zoals beoogd gecertificeerd zijn. De politie kan echter geen cijfers aanleveren over IBT-certificering van leidinggevenden. Daarom kan de Inspectie geen uitspraak doen over deze realisatie.
- Het concept operationeel leiderschap moest op 1 januari 2014 samen met medewerkers zijn ontwikkeld; dit is nog niet afgerond.

[6] In eerder genoemd Inspectierapport van de Inspectie is de betrouwbaarheid van de gemeten verwerkingstijd van de meldingen op de meldkamers aangemerkt als matig omdat het tijdstip van arriveren ter plaatse door medewerkers niet altijd juist wordt geregistreerd.

Risico's

Op grond van de bevindingen benoemt de Inspectie een aantal risico's voor het realiseren van de ambities uit het Realisatieplan tot eind 2017.

Het niet plaatsvinden van besluitvorming over de faseringsvoorstellen leidt tot vertraging.
In de eerste rapportage deed de Inspectie de aanbeveling het tempo van de inhoudelijke veranderagenda op korte termijn te heroverwegen. De politie heeft medio 2013 voorstellen ontwikkeld om de planningsdata voor de mijlpalen en randvoorwaarden in het Realisatieplan – met behoud van de planning tot eind 2017 en de gestelde einddoelen – deels naar achteren te verplaatsen. Besluitvorming over deze faseringsvoorstellen heeft tot nu toe niet plaatsgevonden. De Inspectie heeft in dit onderzoek vastgesteld dat hierop in de politieorganisatie echter wel is geanticipeerd. Hierdoor zijn er twee werkelijkheden naast elkaar ontstaan. Aan de ene kant is het door de minister vastgestelde Realisatieplan het geldende kader. Anderzijds blijkt dat eenheden in de praktijk al uitgaan van de planning conform de faseringsvoorstellen. Daardoor is de verdere doorvoering van een aantal realisaties in delen van het land in wisselende mate vertraagd of zelfs gestopt, met name wat betreft het doel 'Meer eenduidige dienstverlening'. Hierin speelt ook de vertraging van de personele reorganisatie een rol. Ambitieuze ontwikkelingen in het korps, zoals het verminderen van de administratieve lastendruk, zijn op een laag pitje komen te staan. Op onderdelen van de dienstverlening, als belangrijke drager voor groter vertrouwen in de politie, is minder vooruitgang geboekt dan was beoogd.
In de eerste rapportage waarschuwde de Inspectie ervoor dat de veranderenergie in de politieorganisatie, die er op dat moment zeker was, zou wegtrekken door vertraging in de reorganisatie. Door de hier genoemde gang van zaken is de politie nu, uitzonderingen daargelaten, beland in een afwachtende houding ten aanzien van de veranderagenda. Het is van belang dat er snel helderheid komt in de planning zodat voor alle eenheden duidelijk is wat de nieuwe agenda voor de komende jaren zal zijn, waardoor wordt voorkomen dat veranderenergie verder weglekt.

Te strakke sturing leidt tot ongewenste effecten.
In het vorige rapport signaleerde de Inspectie dat de strakke sturing op doelstellingen het risico heeft van een te sterke fixatie op het zetten van 'vinkjes'. In dit tweede onderzoek heeft de Inspectie vastgesteld dat hiervan sprake is bij het terugkoppelen aan burgers na aangifte van woninginbraak. De Inspectie constateert enerzijds dat de strakke centrale sturing op zich een nuttig effect heeft doordat het feitelijk heeft geleid tot vaker terugkoppelen. De acceptatie van de nieuwe werkwijze door politiemensen is gegroeid. Anderzijds blijkt uit de interviews dat deze strakke sturing in meerdere gevallen heeft geleid tot ongewenste effecten, doordat het registreren in een deel van de teams wordt afgestemd op de gewenste resultaten. In enkele gevallen wordt de registratie zelfs geheel losgekoppeld van de daadwerkelijke uitvoering door de terugkoppeling standaard al direct na de aangifte te registreren. Daarmee komen de positieve cijfers van de politie zelf hierover in een ander daglicht te staan en zullen de werkelijke cijfers over terugmelding lager zijn. Hiermee schiet deze vorm

van sturing zijn doel voorbij. De Inspectie VenJ adviseert de komende periode te zoeken naar een meer evenwichtige vorm van sturing. Het gaat daarbij om een balans tussen resultaatgerichtheid en de professionele ruimte van de politiemedewerkers. Een te zwaar accent op sturing door registratie, monitoring en verantwoording aan de korpsleiding en het hanteren van een 100%-doelstelling leidt niet tot internalisering van het dienstverleningsconcept, en daarmee ook niet tot de werkelijk beoogde effecten.

Voor goede dienstverlening moet ook de 'achterkant' goed zijn.
Het blijkt dat veel voorzieningen voor dienstverlening aan de 'voorkant' inmiddels zijn ingericht, maar dat het vervolgens soms nog schort aan een goede afhandeling aan de 'achterkant'. Zo kan de burger bijvoorbeeld gemakkelijk een e-mailbericht naar de politie sturen, maar worden die berichten niet altijd (tijdig) beantwoord. Ook kan de burger overal in het land aangifte doen van elders gepleegde strafbare feiten, maar het duurt dan vaak wel lang voordat zo'n aangifte in behandeling wordt genomen. Dit ligt voor een deel aan de ICT-voorzieningen: de registratiesystemen (BVH's) van de eenheden zijn nog steeds niet gekoppeld. Daarnaast heeft de politieorganisatie te maken met belemmerende cultuurkenmerken: politiemedewerkers zijn zich niet altijd bewust van het belang van hun handelen voor de burger, en er is soms onvoldoende bereidheid tot samenwerking tussen onderdelen in de politieorganisatie. Ook niet-efficiënte en gebruiksonvriendelijke tools om de door de korpsleiding ingezette centrale sturing adequaat te kunnen monitoren staan - nog daargelaten de extra administratieve belasting - in de weg. Dit punt wordt belangrijker naarmate in de toekomst bij nog meer realisaties wordt gekozen voor centrale aansturing met behulp van registratie en monitoring. De politie loopt daarmee bij het realiseren van een betere dienstverlening aan de burger tegen een aantal hardnekkige grenzen in de organisatie zelf aan, waarvan de Inspectie in haar vorige rapport ook al melding maakte.
Om de ambities op het vlak van dienstverlening de komende jaren echt te verwezenlijken, is meer nodig dan het verbeteren van de bereikbaarheid van de politie. Als de 'achterkant' niet goed is geregeld, is er het risico dat de burger uiteindelijk niet de geambieerde dienstverlening wordt geboden. Daarom is er ook aandacht nodig voor de voorzieningen, werkwijzen en cultuuraspecten, en oog voor de grenzen van wat kan worden bereikt met strakke sturing van bovenaf. Hierdoor kan een goede afhandeling worden gegarandeerd.

Het bevoegd gezag

Het tweede hoofdstuk van dit rapport gaat in op de mate waarin het bevoegd gezag van de politie – de burgemeester en de officier van justitie – zich in het nieuwe bestel door de politie ondersteund voelt bij het vervullen van zijn gezagsrol. Het rapport geeft de eerste opvattingen en ervaringen van bevoegd gezag en politie weer over de mate waarin dat bevoegd gezag zich in het nieuwe bestel door de politie 'bediend' voelt en over de vraag hoe de werking van de nieuwe wettelijke bepalingen van de Politiewet 2012 en bestuurlijke afspraken uit de Wassenaarse notitie[7] tot nu toe wordt ervaren. Gegeven de fase waarin de

[7] Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie, Wassenaar, 21 november 2011.

reorganisatie zich bevindt en de aard van dit onderwerp, is dit deel meer beschrijvend van aard. De Inspectie heeft het onderzoek uitgevoerd door middel van interviews (zie bijlage 3) en analyse van documenten. Het levert het volgende beeld op.

Over het algemeen tevredenheid over de huidige 'bediening' door de politie van het gezag.
De meeste geïnterviewde burgemeesters zijn in deze fase tevreden over de wijze waarop de politie hen in staat stelt de gezagsrol op lokaal niveau te vervullen. Ze zijn over het algemeen tevreden over de operationele informatie, de concrete taakuitvoering en prestaties en merken nog weinig verschil ten opzichte van de situatie vóór de bestelwijziging.

Wel is er bij burgemeesters ontevredenheid over de bruikbaarheid van beleidsinformatie van de politie ten behoeve van gemeentelijk veiligheidsbeleid, sturing en verantwoording. Zij vinden de informatie te veel gericht op de landelijke prioriteiten en te weinig analytisch, en daarmee te weinig lokaal bruikbaar. Ook worden breed zorgen geuit over de voortgang en de impact van de personele reorganisatie van de politie. Burgemeesters kennen nu hun contactpersonen bij de politie en zijn in de meeste gevallen tevreden over de samenwerking. Met de personele reorganisatie vindt mogelijk een verschuiving van personen plaats en zullen burgemeesters hun contactpersonen en hun werkwijze opnieuw moeten leren kennen.

Het Openbaar Ministerie (OM) is overwegend positief over de transitie naar de nationale politie. Het kan op een aantal thema's sneller zaken doen met de politie. Ook bestaan er bij hen positieve ervaringen als gevolg van de mogelijkheid om landelijk afspraken te maken. De centrale aansturing van de politieorganisatie sluit goed aan bij de werkwijze van het OM. Het OM is over het algemeen tevreden over het functioneren van de politie in de lokale driehoeken. Wel is ook het OM kritisch over de bruikbaarheid van de schriftelijke beleidsinformatie van de politie.

De gezagsdragers hebben moeite met het vinden van mogelijkheden om hun gezag uit te oefenen over de politieonderdelen die op het districtsniveau zijn georganiseerd. Dit betreft voornamelijk sturing op de districtsrecherche. Ook vinden meerdere burgemeesters dat met de integrale stuur- en weegploegen die op het districtsniveau vorm beginnen te krijgen, hun gezagsrol in het gedrang kan komen. Zij vinden dat daarin soms beslissingen worden genomen die hun lokale gezagsverantwoordelijkheid kunnen raken, zonder dat ze daarbij betrokken zijn.

Er is ruimte voor lokale prioriteiten.
Een belangrijk uitgangspunt bij de werking van het gezag over de politie is dat het gezag de politie verbindt aan de lokale problematiek door koppeling van de inzet van operationele politiecapaciteit aan de doelen van het lokale integrale veiligheidsplan. In de integrale veiligheidsplannen moet de bijdrage van de politie aan de lokale problematiek aan de orde komen. De Inspectie stelt vast dat dit in de integrale veiligheidsplannen van de in het onderzoek betrokken gemeenten – hoewel niet altijd heel concreet – overal het geval is. Ze

vindt dit een goede basis om de verbinding van lokaal gezag met de politie de komende jaren verder uit te bouwen en daarmee bij te dragen aan democratische legitimering. Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat de lokale prioriteiten voor de politie niet in het gedrang komen door de landelijke. De meeste thema's waar landelijk aandacht voor is, spelen volgens hen ook op lokaal niveau. Dit zijn positieve bevindingen in het licht van de kritische geluiden in de media, juli 2013[8], die mede aanleiding vormden voor dit deel van het inspectieonderzoek. Daarin werd gesproken over 'stevige signalen dat de samenwerking tussen de burgemeesters en de minister en de korpschef, onder meer in het kader van het artikel 19-overleg, niet optimaal is'. Enkele burgemeesters gaven toen aan dat zij met name bezorgd zijn over de ruimte voor lokale beleidsdoelstellingen ten opzichte van landelijke beleidsdoelstellingen.

Verschillende behoeften ten aanzien van het driehoeksoverleg.

Het driehoeksoverleg tussen burgemeester, officier van justitie en lokale politiechef vindt, afhankelijk van de gemaakte afspraken, op het niveau van gemeente, basisteam dan wel district plaats. Desondanks geven verreweg de meeste burgemeesters de voorkeur aan driehoeksoverleg op het niveau van hun eigen gemeente. Burgemeesters van kleinere gemeenten vooral omdat alleen daar de echt lokale problemen kunnen worden geadresseerd; burgemeesters van grote gemeenten juist met het oog op het effectief aanpakken van grootsteedse problematiek. Politie en OM hebben voorkeur voor het niveau van het basisteam omdat overleg voor elke gemeente afzonderlijk een grote inspanning vergt.

Opvallend is dat er landelijk geen eenduidigheid is in de grootte van gemeenten en het aantal gemeenten dat deel uitmaakt van een basisteam. Daardoor komt het voor dat middelgrote gemeenten een eigen basisteam – en dus ook een eigen driehoeksoverleg – hebben terwijl sommige grotere gemeenten een driehoeksoverleg met andere kleinere gemeenten moeten 'delen'. Ten aanzien van deze laatste situatie geven meerdere burgemeesters van grotere gemeenten aan behoefte te hebben aan een eigen driehoeksoverleg omdat de aard van de veiligheidsproblemen van 'de ander' maar beperkt herkenbaar is. De Inspectie merkt in dit verband op dat de burgemeesters gebruik kunnen maken van de mogelijkheid die artikel 13 Politiewet 2012 hen biedt om driehoeksoverleg te laten plaatsvinden op het niveau van hun gemeente.

Burgemeesters signaleren risico's.

Veel burgemeesters signaleren risico's voor een goede vervulling van hun gezagsrol in de toekomst. Zij vrezen onder meer een toenemende regionale en landelijke oriëntatie van de politie en een toenemende invloed vanuit het centrale beheer en de centrale sturing op de lokale gezagsuitoefening. Tijdens het onderzoek hebben zij onder meer het volgende aangedragen:

- Regioburgemeester en het overleg tussen regioburgemeester, hoofdofficier van justitie en politiechef[9] komen in een gezagspositie terecht terwijl dat nadrukkelijk niet in het nieuwe bestel past.

[8] NRC, 25 juli 2013.

[9] Het overleg krachtens artikel 41 Politiewet 2012.

- Het belang van de landelijke beleidsdoelstellingen neemt toe.
- Beheer gaat soms over gezag; beslissingen over bijvoorbeeld huisvesting of ICT hebben gevolgen voor de beslissingen van het gezag.
- Er is een spanningsveld tussen de gezagsuitoefening en de aansturing binnen de hiërarchische lijn van de politie. Dit kan leiden tot frictie tussen lokale doelen van het bevoegd gezag en prioriteiten van de politie.
- De toenemende standaardisatie in werkwijze bij de politie leidt bij burgemeesters tot het gevoel van een verminderde keuzevrijheid op lokaal niveau.
- Er zijn politietaken zoals communicatie en voorlichting ingericht op regionaal en landelijk niveau. Daardoor vrezen de burgemeesters dat de betrokkenheid met de lokale situatie afneemt en er voor de lokale gezagsdrager ook minder mogelijkheden zijn tot afstemming, bijvoorbeeld over de berichtgeving over lokale incidenten.
- De mogelijkheden voor de burgemeester om zich tegenover de raad goed te kunnen verantwoorden over het gevoerde politiebeleid nemen af omdat de beleidsmatige informatievoorziening niet meer goed is afgestemd op het lokale niveau.

Het onderzoek van de Inspectie maakt duidelijk dat lokale prioriteiten volgens de geïnterviewde burgemeesters het afgelopen jaar niet zijn verdrongen door landelijke beleidsdoelstellingen. Dit relativeert de eerder genoemde berichten in de media[10]. De afgegeven signalen van de burgemeesters betreffen hun zorgen over de mogelijkheden om in de toekomst het gezag goed te blijven uitoefenen. Het is van belang om bij de verdere ontwikkeling van het bestel rekening te houden met het feit dat een deel van de burgemeesters hierin een spanningsveld ervaart. Anderzijds vraagt het nieuwe politiebestel om een aanpassing wat betreft rol en taken van alle betrokkenen aan de nieuwe werkwijzen en verhoudingen.

Nauwelijks meerwaarde ervaren van sturing op regionaal niveau.

Uit het onderzoek blijkt dat er, naast het lokale en regionale overleg, een grote verscheidenheid aan bestuurlijke overlegvormen ten aanzien van de politie is. Als belangrijkste redenen voor het creëren van deze overlegvormen worden genoemd de te grote schaal van de regionale eenheid, gebrek aan binding en gemeenschappelijkheid en te veel afstand ten opzichte van de lokale context. Ook zijn de meeste geïnterviewden negatief over het nieuwe regionale beleidsplan, omdat ze de toegevoegde waarde en sturende werking ervan niet ervaren. Velen vinden dat de lokale context verloren gaat en de plannen een te hoog abstractieniveau hebben. Met name burgemeesters in grotere eenheden verwachten dat de werking van het regionale sturingsniveau ook in de toekomst heel beperkt zal zijn en dat nog meer naar lagere niveaus wordt uitgeweken. Daarnaast vinden veel burgemeesters dat de verbinding – via de regioburgemeester als schakelpunt – tussen het lokale niveau en het landelijke artikel 19-overleg nog niet goed werkt. Hierdoor komen inbreng in en terugkoppeling uit het artikel 19-overleg niet goed tot stand.

[10] NRC, 25 juli 2013.

De Inspectie vindt het begrijpelijk dat bestuurders per regio zoeken naar maatwerk voor effectievere overlegvormen op bovenlokaal of districtsniveau waar over de politie en het beleid kan worden gesproken. Dat past ook binnen de ruimte in de wet en de Wassenaarse notitie. Deze tussenvormen worden gecreëerd omdat veel burgemeesters nauwelijks meerwaarde ervaren van het regionale niveau door een gebrek aan binding en gemeenschappelijkheid en door te abstracte planvorming. Het risico bestaat daardoor dat de in de wet beoogde functie van het regionale stuurniveau – waaronder het sturen op prioriteiten en doelstellingen voor de regionale eenheid en op de landelijke doelen van de minister – onvoldoende tot zijn recht komt.

Eindconclusies Operationele doelen

1. Over de onderzochte realisaties voor het doel 'Meer eenduidige dienstverlening' concludeert de Inspectie dat de mate waarin de realisaties zijn geïmplementeerd, verschilt. De uitvoering binnen de onderdelen van het korps is gedeeltelijk op het niveau zoals bedoeld, en deels nog niet. De politie heeft op onderdelen het serviceniveau van de dienstverlening aan de burgers verbeterd. Op een aantal andere punten is het geambieerde serviceniveau nog niet bereikt. Dit komt door belemmeringen in de politieorganisatie op het gebied van ICT, capaciteit en cultuur, maar ook doordat een aantal geplande realisaties is vertraagd, zie hierna. Op het beperkte aantal onderzochte realisaties voor de overige operationele doelen heeft de politie, behoudens ten aanzien van de RTIC's, weinig resultaten geboekt.

2. De politie heeft voorstellen ontwikkeld om de planningsdata voor de operationele doelen in het Realisatieplan deels naar achteren te verplaatsen, met behoud van de gestelde termijn tot eind 2017 en de gestelde einddoelen. Besluitvorming over deze voorstellen heeft in de onderzoeksperiode echter niet plaatsgevonden. In de politieorganisatie is hierop wel geanticipeerd. Hierdoor zijn er twee werkelijkheden ontstaan. Enerzijds is er het door de minister vastgestelde Realisatieplan. Anderzijds gaat de politie in de praktijk uit van een aangepaste planning, waardoor een aantal realisaties in delen van het land in wisselende mate zijn vertraagd of gestopt. Het is van belang dat snel duidelijkheid wordt verschaft aan de politieorganisatie welke veranderdoelen zij in de komende periode moet behalen.

Aanbevelingen Operationele doelen

Aan de minister van Veiligheid en Justitie en aan de korpschef:
- Verschaf op korte termijn duidelijkheid over de planning van de veranderagenda.

Aan de korpschef:
- Breng de sturing op het dienstverleningsconcept meer in balans door naast registratie en verantwoording ook in te zetten op de professionele ruimte van de medewerkers, de internalisering van het concept bij de medewerkers en de daarmee beoogde effecten voor de burger.
- Breng daarbij op korte termijn díe verbeteringen aan in de organisatorische voorwaarden (ICT, capaciteit en cultuur) die van belang zijn voor een goede dienstverlening aan de burger.

Eerste beelden bevoegd gezag

De Inspectie heeft in kaart gebracht hoe gezagsdragers zich in het nieuwe bestel in staat gesteld voelen hun gezagsrol te vervullen. Het gaat om ervaringen op een moment waarop de transitie naar dat nieuwe bestel zich nog in een beginfase bevindt. De Inspectie realiseert zich dat deze periode wordt gekenmerkt door het zoeken naar nieuwe verhoudingen, structuren en werkwijzen; ook die ten aanzien van het bevoegd gezag en de politie. Het is dan ook nog te vroeg voor het trekken van definitieve conclusies. De Inspectie beperkt zich daarom tot het doen van een aanbeveling met het oog op de verdere ontwikkeling van het nieuwe bestel. De Inspectie geeft in dit rapport de eerste beelden weer. Deze beelden kunnen bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de rol en positie van het bevoegd gezag in het nieuwe bestel.

1. Burgemeesters en leden van het OM zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop de politie hen in staat stelt hun gezag uit te oefenen. Zij zijn positief over de operationele informatie en de concrete taakuitvoering. Wel is er ontevredenheid over de bruikbaarheid van beleidsmatige informatie van de politie, en over de mogelijkheden om hun gezag uit te oefenen over de politieonderdelen die op het districtsniveau zijn georganiseerd.
   De eerder in de media geuite zorg van een aantal burgemeesters over de ruimte voor lokale beleidsdoelstellingen ten opzichte van landelijke beleidsdoelstellingen wordt door de burgemeesters in het algemeen niet gedeeld. De meeste thema's waarvoor landelijk aandacht is, spelen immers ook op lokaal niveau.

2. De burgemeesters ervaren dat de sturing op het regionale niveau weinig meerwaarde heeft. Zij ervaren in het regionaal overleg te weinig binding en te veel afstand ten opzichte van de lokale context. Het nieuwe regionale beleidsplan heeft volgens hen een te hoog abstractieniveau. Mede daarom is er in de eenheden een grote verscheidenheid aan bestuurlijke overlegvormen over de politie. Dit vormt mogelijk een belemmering voor de beoogde functie van het regionale stuurniveau, waaronder het sturen op prioriteiten en doelstellingen voor de regionale eenheid zelf en op landelijke doelen. Daarnaast werkt volgens de burgemeesters de verbinding via de regioburgemeester als schakelpunt tussen het lokale niveau en het landelijke artikel 19-overleg nog niet goed. Hierdoor komen inbreng in en terugkoppeling uit het artikel 19-overleg niet goed tot stand.

3. Hoewel de burgemeesters geen verdringing van lokale prioriteiten ervaren, geven veel van hen wel signalen af over hun zorg voor een goede vervulling van de gezagsrol in de toekomst. Zij vrezen onder meer een toenemende landelijke oriëntatie van de politie en een toenemende invloed vanuit het centrale beheer en de centrale sturing op de lokale gezagsuitoefening. De Inspectie constateert dat dit eerste jaar van het nieuwe bestel voor het bevoegd gezag wordt gekenmerkt door het zoeken naar en wennen aan nieuwe verhoudingen, structuren en werkwijzen, die voortvloeien uit de Politiewet 2012.

Aanbeveling bevoegd gezag

Aan de gezagsdragers:
Benut de mogelijkheden die de nieuwe Politiewet 2012 in de praktijk biedt voor de uitoefening van het gezag. Betrek daarbij de beelden van de gezagsdragers en de gesignaleerde risico's die in dit rapport zijn weergegeven.

1

De operationele doelen

1.1 Inleiding

1.1.1 Aanleiding

Conform de met de minister gemaakte afspraak richt deze tweede ronde van het toezicht op de vorming van de nationale politie zich evenals in de eerste ronde op acht operationele doelen die zijn opgenomen in het Realisatieplan waarin de nationale politie de beoogde resultaten van de reorganisatie heeft beschreven[11]:

- Robuuste en multidisciplinaire basisteams.
- Meer operationeel leiderschap.
- Beter informatiegestuurd werken.
- Vermindering van de administratieve lastendruk.
- Meer vakmanschap en grotere weerbaarheid van de medewerkers.
- Een scherp sturingsconcept.
- Meer eenduidige dienstverlening.
- Vorming van het Politie Dienstencentrum (PDC)[12].

In dit hoofdstuk bespreekt de Inspectie eerst de centrale onderzoeksvraag, de afbakening en de aanpak van het onderzoek naar de operationele doelen. Vervolgens komen de bevindingen van het onderzoek aan de orde, achtereenvolgens ten aanzien van het operationele doel 'Meer eenduidige dienstverlening' en de overige operationele doelen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse.

1.1.2 Centrale onderzoeksvraag

De Inspectie richt het toezicht op de vorming van de nationale politie primair op de resultaten die de politie zelf heeft geformuleerd in het Realisatieplan ten aanzien van de acht geselecteerde operationele doelen, voor de periode 1 juli 2013 – 1 januari 2014. De centrale vraag van het onderzoek op dit onderdeel is derhalve:

> In welke mate heeft de nationale politie de beoogde resultaten behaald voor de acht geselecteerde operationele doelen in de periode 1 juli 2013 – 1 januari 2014?

De Inspectie betrekt hierbij ook de realisaties uit de periode januari – juli 2013, voor zover die nog niet waren behaald.

[11] Realisatieplan Nationale Politie (december 2012), TK 2012-2013, bijlage bij Kamerstuk 29628 nr. 364.
[12] Dit doel is in het Realisatieplan niet geformuleerd als operationeel doel, maar als één van de zogenoemde Inspanningenclusters.

1.1.3 Afbakening

In deze toezichtronde heeft de Inspectie de voortgang van de implementatie van de operationele doelen onderzocht die zijn geselecteerd, mede op basis van de gemaakte afspraken tussen minister en politievakbonden. Daarmee geeft de Inspectie een geactualiseerd beeld van de stand van zaken in de implementatie. Voor het onderzoek is uitgegaan van het Realisatieplan[13] zoals de minister van Veiligheid en Justitie en de politie dat hebben vastgesteld. De doelen worden alleen onderzocht aan de hand van de mijlpalen en te vervullen randvoorwaarden die zijn opgenomen in het Realisatieplan. De mijlpalen die in de eerste toezichtronde al zijn onderzocht, worden in deze ronde alleen nogmaals meegenomen in het onderzoek als uit de eerste ronde naar voren kwam dat ze toen nog niet waren gerealiseerd of waarvan werd vastgesteld dat ze 'niet altijd op alle niveaus binnen het korps aan de gestelde eisen voldeden'.

De resultaten die de politie heeft opgenomen in het Realisatieplan voor de onderzochte periode hebben voor een groot deel betrekking op het operationele doel 'Meer eenduidige dienstverlening'. Daaraan wordt één gedeelte van dit hoofdstuk gewijd. Het andere deel betreft de resultaten voor de andere operationele doelen; het gaat hierbij voor de onderzochte periode om een beperkt aantal realisaties. Een van de doelen, 'De vorming van het Politie Diensten Centrum', komt in deze ronde nog niet aan bod, aangezien de vorming van het PDC zich nog in een beginstadium bevindt. De resultaten van het onderzoek hebben geleid tot een *landelijk* beeld, niet gedifferentieerd naar de verschillende regionale eenheden. Daarvoor heeft de Inspectie informatie betrokken van de korpsleiding en de tien regionale eenheden. De landelijke eenheid blijft buiten beschouwing, omdat het merendeel van de onderzochte mijlpalen voor die eenheid minder van toepassing zijn.

1.1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is als volgt opgezet en uitgevoerd.

De Inspectie heeft geïnventariseerd welke mijlpalen en randvoorwaarden volgens het Realisatieplan voor de geselecteerde operationele doelen moesten zijn gerealiseerd op 1 januari 2014. Ook is bezien welke resultaten tijdens de eerste toezichtronde niet volgens de planning bleken te zijn behaald. Deze mijlpalen en randvoorwaarden zijn vertaald in een aantal concrete realisaties. Hiervan zijn toetsingselementen afgeleid. Aan de hand van de toetsingselementen is bepaald welke informatie moest worden verkregen. Om de benodigde informatie te verzamelen heeft de Inspectie als uitgangspunt gehanteerd dat een efficiënte aanpak voorop moest staan waarin de politieorganisatie niet meer dan nodig wordt belast. Er is gekozen voor een getrapte aanpak.

[13] Realisatieplan Nationale Politie (december 2012), TK 2012-2013, bijlage bij Kamerstuk 29628 nr. 364.

1. Eerst heeft de Inspectie oriënterende gesprekken gevoerd met de landelijke portefeuillehouder Dienstverlening en de landelijke projectmanager Dienstverleningsconcept. Ook is aan de staf van de korpsleiding om schriftelijke informatie verzocht. Daaruit heeft de Inspectie een globaal beeld afgeleid, en is een eerste inschatting gemaakt van de realisaties die naar verwachting konden worden aangetroffen.

2. Daarna heeft de Inspectie van de regionale projectleiders Dienstverlening van alle regionale politie-eenheden en van een selectie van twintig teamchefs basispolitiezorg interviews afgenomen. Aan de regionale projectleiders is gevraagd naar de stand van zaken in de eenheden met het realiseren van de voorgenomen werkwijzen en voorzieningen. Ook is gevraagd welk implementatiebeleid de eenheden voeren. Aan de teamchefs is gevraagd welke concrete resultaten hun teams in de onderzochte periode hadden behaald, en hoe de praktijk van de taakuitvoering er op de desbetreffende onderdelen uitzag. Hiermee is een landelijk beeld opgebouwd van de mate waarin de politie als geheel is gevorderd met de doelen. De twintig teamchefs zijn daarvoor zodanig geselecteerd dat teams waren vertegenwoordigd uit alle regionale eenheden, en binnen de eenheden uit voormalige regionale politiekorpsen, uit grote en kleinere gemeenten, en uit stedelijke en meer landelijke gebieden. Bijkomend criterium was dat ten minste de helft van de teamchefs deelnemer was aan het lokale driehoeksoverleg, met het oog op het andere onderwerp van deze toezichtronde: het bevoegd gezag (hoofdstuk 2).

3. Voor een selectie van de realisaties die op grond van de schriftelijke informatie en de interviews naar verwachting daadwerkelijk konden worden aangetroffen, heeft de Inspectie vervolgens gesprekken op de werkvloer gevoerd en waar mogelijk checks uitgevoerd. Voor verificatie en precisering van de verstrekte informatie is in alle eenheden een bezoek gebracht aan 'de werkvloer'. Daarbij is onder meer gekeken naar de werking van de RTIC's en de teleservicevoorzieningen. Ook zijn gesprekken gevoerd met de desbetreffende uitvoerende medewerkers: baliemedewerkers, noodhulpverlenende politiemedewerkers, medewerkers van Regionale Servicecentra en wijkagenten of medewerkers basispolitiezorg. Per categorie medewerkers ging het hierbij steeds om twee medewerkers per regionale eenheid (totaal 80 personen)[14].

4. Ten slotte heeft de Inspectie de website van de politie geraadpleegd, en ten aanzien van enkele realisaties aanvullende specifieke informatie opgevraagd over de stand van zaken per 1 januari 2014.

Op basis van de onderzoeksresultaten heeft de Inspectie een beeld opgesteld van de mate waarin de nationale politie in het eerste jaar van haar bestaan als zodanig is gevorderd met de ambities die zij bij de geselecteerde operationele doelen heeft geformuleerd. Daarbij heeft de Inspectie ook de realisaties betrokken die in de eerste helft van 2013 al waren behaald. De Inspectie realiseert zich dat de uitgangsposities van de voormalige regionale politiekorpsen aan het begin van de reorganisatie verschilden. Dit kan invloed hebben op de mate van realisatie.

[14] Zie bijlage 3 voor een overzicht van de geïnterviewde functionarissen en opgevraagde documenten..

1.1.5 De faseringsvoorstellen

In de tweede helft van 2013 heeft de politie besloten voorstellen te ontwikkelen voor aanpassing van het verandertraject, door de inhoudelijke veranderagenda meer te focussen op de reorganisatie als zodanig. In het kader van deze zogenoemde focusstrategie is met name binnen het project 'Meer eenduidige dienstverlening' een selectie toegepast van realisaties die in de tijd naar achteren konden worden verschoven. Besluitvorming over deze faseringsvoorstellen heeft tot nu toe niet plaatsgevonden. Het heeft dan ook nog niet geleid tot wijzigingen in het vastgestelde realisatieplan. Tijdens het onderzoek bleek dat in de eenheden, vooruitlopend op besluitvorming over de faseringsvoorstellen, al wel conform deze voorstellen werd gewerkt. In deze rapportage wordt waar relevant aan de faserings-voorstellen gerefereerd.

1.2 Onderzoeksbevindingen operationeel doel ‘Meer eenduidige dienstverlening’

1.2.1 Achtergrond

In deze ronde krijgt het operationele doel ‘Meer eenduidige dienstverlening’ bijzondere aandacht omdat de voorziene realisaties in tweede helft van 2013 voor het grootste deel betrekking hebben op dit doel. Hieronder volgt een korte toelichting op de inhoud van dit doel, gebaseerd op de omschrijving ervan in het Realisatieplan.

De politie heeft de ambitie geformuleerd dat alle medewerkers van het korps bijdragen aan het vergroten van het vertrouwen in de politie door zich in denken en doen (naast waakzaamheid) te laten leiden door de gedachte van dienstbaarheid. Daarbij vindt de politie het belangrijk dat de medewerkers burgers correct en respectvol bejegenen, en dat zij blijk geven van inlevingsvermogen, van motivatie om te helpen, en van oog voor nazorg. Van leidinggevenden verwacht de politie dat de medewerkers worden aangestuurd op houding en gedrag, en op de gerichtheid om problemen waarmee de burgers naar de politie toekomen, zoveel mogelijk op te lossen.

In meer praktische zin wil de politie ervoor zorgen dat zij laagdrempelig is, en gemakkelijk toegankelijk voor burgers. Hiervoor stelt de politie verschillende kanalen open. Daarbij vindt zij het belangrijk dat het soort contact van de burger met de politie past bij de aard van de vraag of de behoefte van de burger, en bij diens persoonlijke voorkeur.

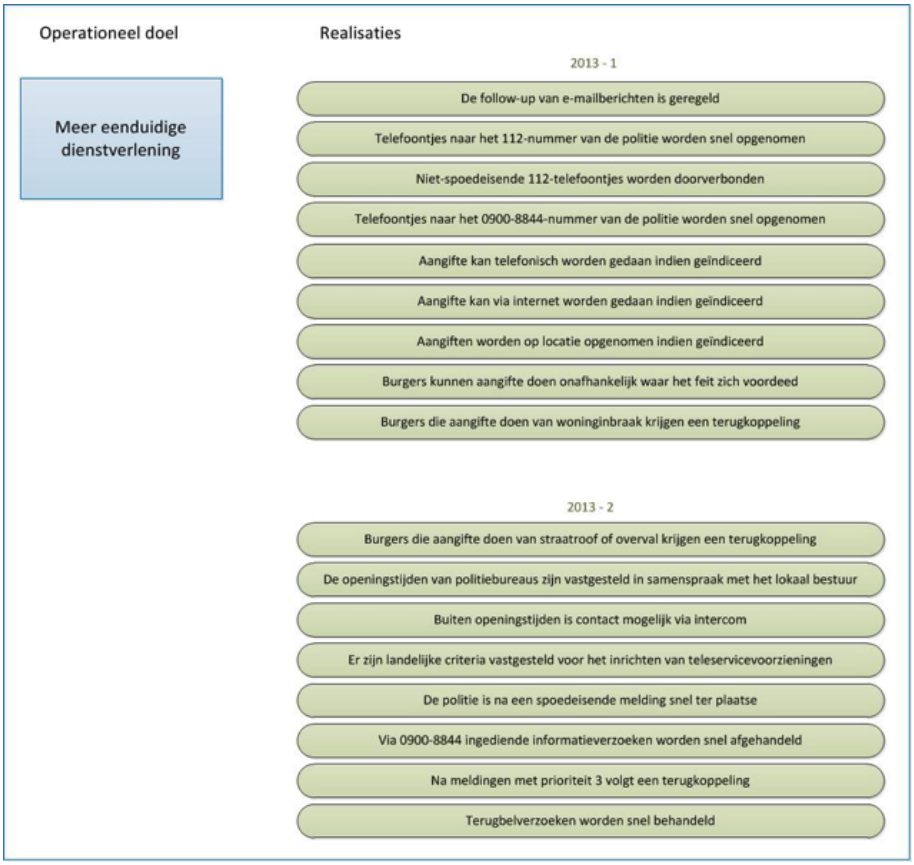
De politie streeft er voorts naar het vertrouwen van de burger te bevorderen door landelijk overal hetzelfde niveau van dienstverlening aan te bieden. Daarbij vindt zij het belangrijk dat er standaards worden ontwikkeld en gehanteerd, waarbij overigens wel maatwerk mogelijk moet zijn wanneer de situatie daar om vraagt.

Deze ambities moeten in het kader van het operationele doel ‘Meer eenduidige dienstverlening’ aan het eind van de vorming van het nationale korps zijn verwezenlijkt. Met haar toezicht richt de Inspectie zich op de concrete realisaties waarmee de politie dit doel wil bereiken.

1.2.2 Inleiding

In deze paragraaf worden de bevindingen van het onderzoek weergegeven. Dit gebeurt per realisatie. De Inspectie heeft de realisaties afgeleid van de mijlpalen en randvoorwaarden die de politie voor de onderhavige toezichtperiode in het Realisatieplan heeft opgenomen. Negen van deze realisaties betreffen de eerste helft van 2013. Deze zijn opnieuw bij het onderzoek betrokken omdat ze toen nog niet waren gerealiseerd of omdat in de eerste rapportage is vastgesteld dat ze ‘niet altijd op alle niveaus aan de gestelde eisen voldeden’.

De acht overige realisaties hebben betrekking op mijlpalen voor 1 januari 2014 (zie het volgende schema).



1.2.3 Realisatie: de follow-up van e-mailberichten is geregeld

In het Realisatieplan is de ambitie opgenomen dat de website www.politie.nl op 1 januari 2013 was vernieuwd, dat een landelijke e-mailfunctie (een makkelijk toegankelijke voorziening voor het doen aangifte en meldingen, het indienen van klachten en het geven van tips of complimenten) beschikbaar was en dat de follow-up van deze landelijke e-mailfunctie was ingeregeld. In het eerste rapport constateerde de Inspectie dat dit laatste – de follow-up – nog niet overal in orde was. Om deze reden heeft de Inspectie dit aspect nogmaals onderzocht.

Er zijn betere voorzieningen voor de follow-up van e-mailberichten ...

De regionale projectleiders geven aan dat de politie in vergelijking met de eerste helft van 2013 inmiddels betere voorzieningen heeft getroffen voor de routering en de behandeling van e-mail. De e-mailberichten worden nu zoveel mogelijk geautomatiseerd doorgeleid, en komen meestal terecht bij het Regionaal Servicecentrum (RSC). Dat beantwoordt de meeste berichten zelf, en geleidt de overige door naar de wijkteams. Volgens de regionale projectleiders is er in de meeste gevallen ook voorzien in een back-upregeling voor het geval bijvoorbeeld een geadresseerde wijkagent niet in dienst is.

... de behandeling van e-mail kan niet worden gemonitord ...

Regionale projectleiders en teamchefs delen echter ook mee dat een goede behandeling van e-mail niet overal kan worden gegarandeerd. “Soms belandt een e-mail bij een medewerker in een mailbox, zonder dat gecontroleerd is of die persoon aanwezig is.” De politie beschikt niet over voorzieningen om de behandeling te monitoren wat betreft termijn en kwaliteit. Ze geven aan dat er geen zicht is op of, en zo ja hoe, e-mails zijn behandeld.

... en berichten worden niet altijd (tijdig) beantwoord.

Meerdere teamchefs en regionale projectleiders schatten in dat e-mailberichten vaak niet binnen twee werkdagen worden beantwoord, en dat burgers in voorkomende gevallen helemaal geen antwoord krijgen. De politie heeft zich overigens pas per januari 2015 de norm gesteld dat een e-mail binnen twee dagen moet zijn beantwoord. Omdat de berichten niet kunnen worden gemonitord, kan er ook niet op worden gestuurd, aldus de teamchefs. Bovendien is lang niet altijd duidelijk wie voor de beantwoording verantwoordelijk is.

Aandachtspunt: spoedeisende e-mailberichten.

Uit de interviews blijkt dat burgers soms, ondanks de toelichting op de website, een e-mailbericht sturen met een spoedeisende melding. Dit kan tot problemen leiden, omdat daar vaak niet direct op kan worden gereageerd. Politiemedewerkers kunnen hun mailbox niet continu in de gaten houden.

Conclusie

Er zijn inmiddels betere voorzieningen getroffen voor de follow-up van e-mailberichten. De berichten worden nog niet altijd (tijdig) beantwoord.

1.2.4 Realisatie: telefoontjes naar 112 worden snel opgenomen

Spoedeisende telefoontjes moeten snel worden opgenomen, om de burger niet onnodig aan de lijn te laten wachten met een dringende kwestie. Hiervoor heeft de politie de norm vastgesteld dat ten minste 90% van de telefoontjes naar 112 binnen tien seconden wordt opgenomen.

De aanname van spoedeisende meldingen was in 2013 binnen de norm.

In de hoofdpuntenrapportage Dienstverlening van de nationale politie geeft de nationale politie aan dat deze realisatie 'gereed' is. De Inspectie heeft hierover ook cijfers opgevraagd. De politie deelde tijdens het onderzoek mee dat zij alleen beschikt over cijfers van de telefoontjes die binnenkomen bij de meldkamer van de Landelijke Eenheid in Driebergen. Dit betreft alle meldingen die worden gedaan met mobiele telefoons. Uit de cijfers blijkt dat 97,2% van de mobiele telefoontjes in 2013 binnen 10 seconden is aangenomen. Cijfers over de opneemtijden van meldingen met vaste telefoons, die binnenkomen op de meldkamers van de regionale eenheden, kon de politie in eerste instantie niet aanleveren omdat de regionale eenheden die om technische redenen niet uit hun registratiesysteem kunnen halen. Het was de politie ten tijde van het onderzoek niet bekend hoeveel telefoontjes dit precies betreft. In april 2014 leverde de politie alsnog desbetreffende cijfers aan. Volgens deze politiecijfers is gemiddeld 94% van alle vaste telefoontjes binnen tien seconden opgenomen. In zeven van de 21 meldkamers lag het percentage onder de norm van 90%; in de overige meldkamers is de norm behaald.

Conclusie

De aanname van spoedeisende meldingen was in 2013 gemiddeld binnen de norm.

1.2.5 Realisatie: niet-spoedeisende 112-telefoontjes worden doorverbonden

Burgers kunnen zich vergissen in de keuze tussen 112 of 0900-8844. Daarom is in het Realisatieplan de ambitie geformuleerd om de burger die 112 belt, als 0900-8844 meer geschikt is, niet door te verwijzen maar direct door te verbinden met dat nummer. In het eerste rapport stelt de Inspectie vast dat dit in de eerste helft van 2013 maar in slechts drie van de regionale eenheden gebeurde. Om deze reden heeft de Inspectie deze realisatie nogmaals onderzocht.

Voor direct doorverbinden is een technische voorziening nodig ...

Uit het onderzoek blijkt dat een technische voorziening nodig is om direct te kunnen doorverbinden, zonder een 112-lijn bezet te houden. Uit het eerste rapport van de Inspectie blijkt dat medewerkers in de drie regionale eenheden aangegeven dat er niettemin voor was gekozen om toch door te verbinden. De andere eenheden gaven er de voorkeur aan om pas door te verbinden als de vereiste voorziening is aangelegd.

... die voorlopig niet wordt aangelegd.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft echter aangegeven dat er voorlopig geen aanpassingen aan de systemen mogen worden aangebracht. Dit om de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van 112 niet onnodig onder druk te zetten, zo blijkt uit een gesprek met de

landelijk portefeuillehouder Dienstverlening en uit de aangeleverde documenten. Het ministerie van Veiligheid en Justitie geeft hierover aan dat is besloten om rondom piekmomenten zoals De Nuclear Security Summit geen veranderingen door te voeren in verband met de veiligheid. Dit betekent dat de burger in de meeste gevallen zelf alsnog 0900-8844 moet bellen[15].

Conclusie
In een groot deel van het land worden niet-spoedeisende 112-telefoontjes niet doorverbonden naar 0900-8844. Voor direct doorverbinden is een technische voorziening nodig, maar die is nog niet aangelegd.

1.2.6 Realisatie: telefoontjes naar 0900-8844 worden snel opgenomen

In het Realisatieplan is de ambitie opgenomen om telefoontjes van burgers die het 0900-8844-nummer bellen zo snel mogelijk te beantwoorden, om de burger niet onnodig te laten wachten. 0900-8844-telefoontjes komen zowel van mobiele als van vaste telefoons binnen op de RSC's. De politie heeft de norm vastgesteld dat ten minste 80% van de telefoontjes naar 0900-8844 moet worden opgenomen binnen twintig seconden.

De aanname van 0900-8844-meldingen was in 2013 binnen de norm.

De Inspectie onderzoekt aan de hand van cijfers die de politie aanlevert of ten minste 80% van de telefoontjes naar 0900-8844 binnen twintig seconden wordt opgenomen. Volgens de cijfers die de politie in dit onderzoek heeft aangeleverd, hebben de eenheden deze norm in 2013 tot en met oktober (het moment van aanleveren van het cijfermateriaal) maandelijks gemiddeld gehaald (80,2%). Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat deze cijfers naar het oordeel van de Inspectie niet zonder meer kunnen worden gebruikt.[16]

Conclusie
De aanname van 0900-8844 telefoontjes was in 2013 volgens politiecijfers binnen de norm.

[15] In reactie op de onderzoeksbevindingen heeft de politie meegedeeld dat inmiddels door de ministerie van VenJ is toegezegd de 'freeze' eraf te halen. De politie heeft aangegeven dat na schriftelijke bevestiging hiervan zo spoedig mogelijk wordt begonnen met de realisatie.

[16] In het Inspectierapport 'Betrouwbaarheid van een aantal belangrijke cijfers van de politie' heeft de Inspectie de betrouwbaarheid van het brongegeven 'aantal geregistreerde 0900-8844-oproepen dat binnen twintig seconden is opgenomen' beoordeeld als matig. De reden hiervoor is dat het cijfermateriaal van de verschillende eenheden niet eenduidig is: de regionale eenheden hanteren geen uniforme meetmethode. Het aanmerken van een brongegeven als matig betrouwbaar brengt mee dat per geval moet worden afgewogen of het brongegeven kan worden gebruikt, en zo ja, voor welke doeleinden.

1.2.7 Realisatie: via 0900-8844 ingediende informatieverzoeken worden snel afgehandeld

In het Realisatieplan is voorts aangegeven dat het RSC vanaf 1 januari 2014 informatieverzoeken in ten minste 80% van de gevallen direct moet afhandelen, en dat de verzoeken waarvoor directe afhandeling niet mogelijk is, binnen een week moeten worden afgehandeld.

De norm voor directe afhandeling van informatieverzoeken kan voorlopig niet worden gehaald.

In de aangeleverde schriftelijke informatie geeft de politie aan dat de informatieverzoeken volgens de hoofden van de RSC's tot aan november 2013 in ongeveer 65% à 70% van de gevallen zelfstandig (en dus direct) worden afgehandeld. Monitoring op deze resultaatdoelstelling is echter nog niet overal mogelijk. Daarvoor is de implementatie van de Landelijke Servicemodule noodzakelijk en de medewerkers moeten daarvoor worden opgeleid. De betrokkenen geven aan dat er ook discussie is over de interpretatie van het direct afhandelen, zoals bedoeld in deze realisatie. De vraag is of hieronder moet worden verstaan dat een RSC-medewerker een telefoontje geheel zelfstandig afhandelt, of dat de burger mag worden doorverbonden, zolang hij of zij maar een antwoord krijgt op het informatieverzoek zonder nogmaals te hoeven bellen. Of het RSC informatieverzoeken in ten minste 80% van de gevallen direct afhandelt, kan niet overal worden gemeten. Volgens de schriftelijke informatie kan de doelstelling pas in 2015, na implementatie van de Landelijke Servicemodule, worden gehaald.

De afhandelingstermijn van de overige verzoeken kan niet worden gemonitord …

Volgens de betrokkenen kan de politie evenmin monitoren of zij de verzoeken die het RSC niet direct kan afdoen binnen een week behandelt. Het betreft allerlei verzoeken die door uiteenlopende politieonderdelen moeten worden behandeld. Monitoring is daarom een complexe aangelegenheid.

… en de RSC's krijgen soms weinig medewerking vanuit de politieorganisatie.

Enkele regionale projectleiders wijzen erop dat het RSC soms onvoldoende medewerking krijgt van de andere onderdelen van de politieorganisatie. In de organisatie lijkt men zich er volgens hen te weinig van bewust dat dit ten koste van de burger gaat.

Conclusie

De RSC's kunnen voorlopig nog te weinig informatieverzoeken zelf direct afhandelen. De politie kan niet monitoren of zij de informatieverzoeken die het RSC niet direct kan afdoen, binnen een week behandelt.

1.2.8 Realisatie: aangifte kan telefonisch worden gedaan indien geïndiceerd

Volgens het dienstverleningsconcept streeft de politie ernaar de burger de mogelijkheid te bieden om aangifte te doen die past bij de aard van het strafbare feit en die aansluit bij de voorkeur van de burger zelf (de zogenoemde multi-channelaanpak). Onderdeel daarvan is de ambitie burgers de gelegenheid te geven telefonisch aangifte te doen wanneer dat is geïndiceerd. Dit is het geval wanneer het een strafbaar feit betreft waarvan ook via internet aangifte kan worden gedaan (paragraaf 1.2.9), maar de aangever daar niet toe in staat is. In de eerste onderzoeksronde is de Inspectie meegedeeld dat dit in drie eenheden zonder meer mogelijk was, maar in de overige eenheden niet in alle teams.

Bijna alle eenheden bieden de mogelijkheid telefonisch aangifte te doen ...

Over het nu gevoerde beleid delen negen van de tien regionale projectleiders mee dat de eenheden inmiddels de mogelijkheid aanbieden om telefonisch aangifte te doen, en daarbij de richtlijnen hanteren zoals op de website van de politie is aangegeven. Het gaat om zaken zonder opsporingsindicaties, gelijk aan de mogelijkheden om aangifte te doen via internet. De betrokken regionale projectleiders geven aan dat de eenheden een burger zo veel mogelijk verwijzen naar het internet om aangifte te doen. Wanneer een burger daartoe echter niet in staat is (bijvoorbeeld omdat hij niet beschikt over een computer of daartoe niet vaardig is), bieden de eenheden de mogelijkheid om telefonisch aangifte te doen. Zo geven RSC-medewerkers uit een eenheid aan: "In gebieden met oudere mensen is het een toevoeging; ouderen kunnen vaak niet naar bureau kunnen komen of hebben geen internet. Het is nu een formele wijze en een goede extra service." De regionale projectleider van één regionale eenheid deelt mee dat in zijn regio niet de mogelijkheid bestaat telefonisch aangifte te doen, omdat het niet de voorkeur heeft en er ook geen capaciteit voor beschikbaar is bij het RSC.

Uit de interviews blijkt dat de uitvoering per eenheid verschillend is georganiseerd: meestal moet voor het doen van telefonische aangifte een afspraak worden gemaakt, soms met medewerkers van het RSC, en in andere gevallen met een medewerker van een wijkteam. Enkele RSC-medewerkers merken daar wel over op: "Burgers denken dat ze bij telefonische aangifte meteen aan de beurt zijn, dat is niet zo. De communicatie daarover is niet duidelijk." Medewerkers van enkele RSC's geven aan dat het in uitzonderlijke gevallen mogelijk is direct, zonder afspraak, telefonisch aangifte te doen bij een RSC-medewerker, als de tijd het toelaat. In het hoofdpuntenrapport van het landelijke project Dienstverleningsconcept van november 2013 wordt deze realisatie aangemerkt als 'gereed'.

... maar in veel gevallen schiet de beschikbare capaciteit tekort.

Uit de interviews komt naar voren dat de capaciteit voor het telefonisch opnemen van aangifte veelal beperkt is. Ook de medewerkers van enkele RSC's merken op dat de mogelijkheid om telefonisch aangifte te doen in de praktijk gelimiteerd is. Afspraken kunnen meestal slechts worden ingepland op bepaalde vaste tijdstippen. En er komen meer gevallen in aanmerking voor telefonische aangifte dan dat er tijd voor is gereserveerd. De burger moet in die gevallen worden verwezen naar een andere wijze van aangifte doen. In de eenheden waar de mogelijkheden voor telefonisch aangifte doen beperkt zijn, wordt deze

manier van aangifte doen dan ook niet actief aangeboden. Omdat veel burgers volgens de RSC-medewerkers niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid om telefonisch aangifte te doen, blijft het daar dan bij. Het aantal daadwerkelijk gedane telefonische aangiften is volgens de betrokkenen gering in verhouding tot het aantal aangiften via internet (maximaal een tiende). RSC-medewerkers geven aan dat de politie daarmee de burger niet in alle gevallen de mogelijkheid biedt telefonisch aangifte te doen, terwijl dit wel aangewezen zou zijn.

Conclusie
In alle eenheden kan in beginsel telefonisch aangifte worden gedaan. In sommige eenheden is er te weinig capaciteit om in alle gevallen waarin dat zou moeten, daadwerkelijk telefonisch aangifte te doen.

1.2.9 Realisatie: aangifte kan via internet worden gedaan indien geïndiceerd

Als onderdeel van het streven van de politie om de burger de mogelijkheid te bieden aangifte te doen op de manier die past bij de aard van het strafbare feit en die aansluit bij de voorkeur van de burger zelf, is het aangifte doen via internet een belangrijke factor. Het is een relatief eenvoudige weg voor de burger. Ook voor de politie houdt het een efficiënte werkwijze in voor alle zaken waarin weinig of geen verdere actie nodig is. Daarbij is wel van belang dat wordt nagegaan of inderdaad geen verdere actie nodig is. Dit punt is strikt genomen niet als mijlpaal geformuleerd in het Realisatieplan. De Inspectie behandelt het niettemin als realisatie omdat het onlosmakelijk is verbonden met de andere realisaties in het kader van de multi-channelaanpak van de politie. Feitelijk vormt het internet nu een belangrijk kanaal om aangifte te doen, en is daarmee ook relevant voor de dienstverlening aan de burger. Voor 1 januari 2015 heeft de politie de verderstrekkende mijlpaal geformuleerd dat voor nagenoeg alle delicten aangifte kan worden gedaan via internet.

In het rapport 'Aangifte doen: de burger centraal?' van augustus 2012 heeft de Inspectie het aangifteproces van de politie gespiegeld aan de behoeften, verwachtingen en ervaringen van burgers. De Inspectie heeft in dit rapport onder meer de aanbeveling gedaan om de burger op uniforme wijze een landelijk pakket aan aangiftevoorzieningen aan te bieden en om de toegankelijkheid van de aangifte voorzieningen te verbeteren door ze meer aan te laten sluiten op de behoeften en de belevingswereld van de burger.[17]

Aangifte kan worden gedaan via internet ...

Uit het raadplegen van de website www.politie.nl blijkt in welke gevallen aangifte via internet mogelijk is. Het betreft gevallen waarbij in beginsel geen verdere opsporingshandelingen worden verricht, omdat er geen sprake is van een bekende dader of van andere opsporingsindicaties (met uitzondering van aangifte via het meldpunt internetoplichting). De aangifte kan worden gedaan door het invullen van een digitaal formulier op de site. De aangiften worden geautomatiseerd doorgeleid naar de eenheden.

[17] Rapport van de Inspectie VenJ, "Aangifte doen: de burger centraal?", augustus 2012, J-15432.

Alle regionale projectleiders geven aan dat de eenheden het beleid voorstaan om de burgers zoveel mogelijk naar deze manier van aangifte te geleiden. De medewerkers van de RSC's delen mee dat zij dit conform het beleid van de eenheden ook doen. Dit betekent dat de burger in het algemeen aangifte kan doen via internet in de gevallen die worden aangegeven in het desbetreffende internetformulier op de website van de politie. Het gaat volgens de betrokkenen inmiddels om grote aantallen.

... hoewel de internetaangiften niet overal worden bezien op opsporingsindicaties.
Uit de interviews blijkt dat de verwerking van de via internet gedane aangiften in de eenheden verschillend plaatsvindt. Het gebeurt deels in de RSC's, deels bij de teamsecretariaten of elders in de teams. Een deel van de RSC's en de teams onderzoeken de aangiften bij de administratieve verwerking op mogelijke opsporingsindicaties, en nemen bij onduidelijkheid daarover contact op met de aangever. In andere gevallen wordt volstaan met inboeking, zonder dat vervolghandelingen plaatsvinden. Een teamchef uit een eenheid zegt daarover: "Ik heb laatst intern navraag gedaan of er nog wel eens wat met die aangiftes wordt gedaan, maar er wordt zelfs geen analyse van gemaakt." Internetaangiften zijn in beginsel niet bedoeld voor zaken met opsporingsindicaties. Maar als de politie niet nagaat of er mogelijk toch opsporingsindicaties zijn, kan waardevolle informatie verloren gaan. Medewerkers van een aantal RSC's benadrukken dat de kwaliteit van internetaangiften vaak niet goed is, omdat burgers de formulieren onjuist of onvolledig invullen, of omdat ze die formulieren willen gebruiken om aangifte te doen van feiten waarvoor dat niet via internet kan. Het screenen, het eventuele nader onderzoek en de correctie kosten volgens hen weliswaar veel tijd, maar deze medewerkers achten het niet verantwoord om het om die reden dan maar niet te doen.

Conclusie
Voor de aangewezen categorieën delicten kan aangifte worden gedaan via internet, als er in die zaken geen opsporingsindicaties zijn. Niet overal in het land verifieert de politie of de aangiften inderdaad geen indicaties bevatten.

1.2.10 Realisatie: aangiften worden op locatie opgenomen indien geïndiceerd

In het Realisatieplan is in het kader van de multi-channelaanpak ook de ambitie opgenomen om aangifte op locatie op te nemen in geval van woninginbraken en overvallen, en als de aangever niet in staat is om naar het politiebureau te gaan. Daarbij is wel aangegeven dat dit met de bestaande middelen moet gebeuren.

De politie neemt in het algemeen aangifte van woninginbraken en overvallen op locatie op.
In het hoofdpuntenrapport van het landelijke project Dienstverleningsconcept van november 2013 wordt deze realisatie aangemerkt als 'gereed'. Tijdens het onderzoek bevestigen de medewerkers dit grotendeels. Zij geven aan dat het voor woninginbraken inmiddels vast gebruik is, en dat het voor overvallen meestal ook wordt gedaan. Er is landelijk veel aandacht voor, er zijn in veel regio's speciale woninginbraakteams en voor de opsporing is ter plaatse

gaan hoe dan ook nodig. Daarnaast blijkt uit de interviews dat een deel van de eenheden erop stuurt om ook al voor andere delicten zoveel mogelijk op locatie aangifte op te nemen. Dit betekent bijvoorbeeld in de praktijk dat medewerkers die incidentafhandeling doen burgers niet meer naar het bureau verwijzen om aangifte te doen, maar de aangifte zelf opnemen. Een teamchef zegt daarover: "De laatste tijd heeft de eenheid erin geïnvesteerd dat dienders aangifte opnemen op locatie. Het aantal aangiftes binnen het proces noodhulp schoot als gevolg daarvan omhoog en binnen de afdeling Intake en Service daalden ze. In het begin waren de collega's in de noodhulp er wat mopperig over, maar uiteindelijk hebben ze er profijt van omdat burgers daar erg tevreden over zijn." De betrokken medewerkers geven verder aan dat de politie er naar streeft om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden van aangevers, zodat bijvoorbeeld mensen die slecht ter been zijn niet naar het bureau hoeven te komen. Wel merkt men op dat gebrek aan capaciteit daarbij soms in de weg kan staan.

De uitrusting voor het opnemen van aangifte op locatie is vaak primitief.
Uit de interviews blijkt verder dat de middelen waarmee de aangifte wordt opgenomen, verschillen. In de meeste eenheden gebeurt het nog steeds met pen en papier; een eenheid gebruikt iPads en in een van de eenheden wordt er gebruik gemaakt van een laptop en een printer in de dienstwagen. Het gebruik van het zakboekje brengt veel rompslomp mee. Op het bureau moet de aangifte in het systeem worden gezet. Daarna moet een uitdraai terug naar de aangever voor ondertekening. Het getekende proces-verbaal van aangifte moet dan in het dossier worden opgenomen. In dit opzicht heeft de politie met de technische ondersteuning bij het opnemen van aangiften op locatie het afgelopen jaar weinig voortgang geboekt; de Inspectie meldde deze tekortkoming ook al in haar vorige rapportage. Het leidt daardoor ook tot onnodige administratieve lasten.

Conclusie
De politie neemt aangifte op locatie op in geval van woninginbraak en overval.

1.2.11 Realisatie: burgers kunnen aangifte doen onafhankelijk waar het feit zich voordeed

Burgers moeten, ongeacht waar in Nederland het feit is gepleegd, op elke plaats aangifte kunnen doen zodat zij niet meer worden doorverwezen naar een andere plaats. In de eerste toezichtronde bleek dat aangiften van elders gepleegde feiten veelal wel werden opgenomen, maar dat zich daarbij in de praktijk allerlei knelpunten voordeden. Dit vormde voor de Inspectie aanleiding dit punt ook in de tweede ronde te onderzoeken.

Baliemedewerkers nemen meestal aangifte op van elders gepleegde feiten…
In het hoofdpuntenrapport van het landelijke project Dienstverleningsconcept van november 2013 wordt deze realisatie aangemerkt als 'gereed'. De geïnterviewde baliemedewerkers van alle regionale eenheden delen hierover mee dat burgers zich regelmatig aan de balie melden om aangifte te doen van een elders gepleegd feit. Dit komt vooral voor bij politiebu-

reaus die op de route liggen voor forenzen en toeristen, naar aanleiding van evenementen, en in bureaus met ruime openingstijden. Enkele baliemedewerkers merken hierbij op: “Wij hebben ons erover verbaasd dat dit bij komst van de nationale politie als iets nieuws werd gepresenteerd. Aangiftes van elders gepleegde feiten werden door ons al langer opgenomen. Wij krijgen overigens nog wel eens burgers aan de balie die bij een andere eenheid of bij een ander bureau in onze eigen eenheid zijn doorgestuurd.” De baliemedewerkers delen allen mee dat zij zelf nooit doorverwijzen, tenzij daarvoor goede redenen zijn.

… maar niet altijd.

Een aantal regionale projectleiders en teamchefs geeft ook aan dat in voorkomende gevallen nog ten onrechte geen aangifte wordt opgenomen van een elders gepleegd feit. Zij stellen dat dit vooral te maken heeft met individuele opvattingen van medewerkers. Baliemedewerkers merken op dat zij zich wel eens opgescheept voelen met het werk van anderen, als aangevers eerder bij andere bureaus zijn doorverwezen. Enkele baliemedewerkers en medewerkers basispolitiezorg zien dat medewerkers basispolitiezorg niet altijd aangiften van elders willen opnemen.

Soms om goede redenen …

Uit de gesprekken met betrokken medewerkers blijkt dat een aantal omstandigheden aanleiding kan zijn om met de burger te overleggen over de wenselijkheid om ter plaatse aangifte te doen. Bij zedenzaken wordt standaard verwezen naar zedenrechercheurs ter plaatse, om het slachtoffer niet extra te belasten door het relaas meermalen te moeten doen. Voor het opnemen van aangifte van een ernstig feit wordt zo mogelijk direct capaciteit vrijgemaakt, maar voor minder ernstige feiten moet de burger vaak een tijd wachten of een afspraak maken. Dit is niet anders dan voor een inwoner, maar kan voor een niet-inwoner wel bezwaarlijker zijn.

… en soms omdat het lang duurt voordat een elders opgenomen aangifte wordt behandeld.

Uit de interviews blijkt dat een elders opgenomen aangifte doorgaans over veel meer schijven gaat dan een aangifte die wordt opgenomen op de locatie waar de zaak ook verder wordt behandeld. Een aangifte wordt in dat geval namelijk geprint, administratief verwerkt en ingedeeld, en vervolgens per post naar de eenheid gestuurd waar het delict is gepleegd en daar opnieuw handmatig in BVH ingevoerd. Het is daarom vaak sneller om alsnog ter plaatse aangifte te doen. Dat is soms cruciaal, bijvoorbeeld in geval beeldmateriaal moet worden veiliggesteld. Een teamchef zegt hierover: “De BVH-systemen zouden elkaar beter moeten voeden. Laat de systemen vóór je werken in plaats van tegen je.” Baliemedewerkers geven aan dat zij de burgers in dit geval doorverwijzen, juist uit een oogpunt van dienstverlening. Doordat de BVH’s van de voormalige regionale politiekorpsen niet zijn gekoppeld, is het opnemen van de aangifte en het overdragen van de zaak naar een andere regionale eenheid gecompliceerd. Daardoor duurt het vaak lang voordat een elders gedane aangifte in behandeling wordt genomen, en is de burger in die gevallen slechter af dan iemand die ter plaatse aangifte doet. Op dit punt zijn de omstandigheden die de Inspectie in de eerdere ronde had vastgesteld, en waarvan de burger hinder ondervindt, nog onveranderd gebleven.

Dat een in het ene BVH-systeem opgemaakte proces-verbaal van aangifte handmatig moet worden ingevoerd in een BVH-systeem van een andere eenheid, zorgt voor onnodig werk en vervuiling van de systemen.

Conclusie
Burgers kunnen bijna overal aangifte doen van elders gepleegde feiten, maar soms nemen baliemedewerkers de aangifte niet op. Daar kunnen goede redenen voor zijn, zoals in geval van zedenzaken. Maar burgers wordt ook wel afgeraden om aangifte te doen omdat het lang kan duren voordat de aangifte is doorgezonden en de zaak ter plaatse in behandeling wordt genomen.

1.2.12 Realisatie: burgers die aangifte doen van woninginbraak krijgen een terugkoppeling

Voor januari 2013 had de politie de mijlpaal gedefinieerd dat burgers die aangifte doen van woninginbraak binnen twee weken een bericht krijgen over de stand van zaken in de behandeling van de zaak door een politiemedewerker die de zaak kent. Uit de eerste toezichtronde kwam naar voren dat de politie er in de meeste gevallen in slaagde om binnen twee weken een bericht te geven. Wel bleek dat de politie grote moeite had met het behalen van de beoogde honderd procent van de gevallen. Bovendien bleek dat er bij politiemedewerkers weerstand bestond tegen de werkwijze; er werd onder meer getwijfeld aan de meeropbrengst voor de burger. Daarom heeft de Inspectie dit onderwerp nogmaals onderzocht.

In het eerder aangehaalde rapport van de Inspectie 'Aangifte doen: de burger centraal?' heeft de Inspectie ook aanbevelingen gedaan ten aanzien van de terugkoppeling. De Inspectie heeft onder meer aanbevolen om aangevers structureel terug te koppelen wat er met aangifte is gebeurd om dit landelijk op dezelfde wijze te doen, daarbij zoveel mogelijk gebruik makend van persoonlijk contact.[18]

De politie geeft in veel gevallen een terugkoppeling na aangifte van woninginbraak ...
In dit tweede onderzoek geven alle geïnterviewde medewerkers aan dat de politie het aantal terugkoppelingen na aangifte van woninginbraak in 2013 sterk heeft verhoogd. De teams streven ernaar om de termijn van twee weken in zoveel mogelijk gevallen te halen. Door de verplichte registratie middels het zogenoemde formulier I-281 en de scherpe sturing van bovenaf is er volgens de betrokken medewerkers ook heel weinig ruimte om af te wijken. Medewerkers en teamchefs ervaren de sturing soms als overdreven strak. Medewerkers zien hun leidinggevenden erg veel energie besteden aan het halen van de termijn. Anderzijds is er ook begrip voor de maatregel van het geven van bericht als zodanig. De medewerkers geven aan veel waardering te krijgen van de burgers aan wie de terugkoppeling wordt gegeven. De positieve respons van de burgers op het terugkoppelen heeft volgens medewerkers ook bijgedragen aan hun acceptatie van de nieuwe werkwijze. "Aangevers verwachten niet de wereld, maar ze verwachten wel helderheid. Die moet je zien te geven", aldus een teamchef. Er bestaan nog steeds twijfels over de wenselijkheid van de termijn van twee weken: in veel gevallen is er dan nog weinig informatie om te verstrekken.

[18] Rapport van de Inspectie VenJ, 'Aangifte doen: de burger centraal?', augustus 2012, J-15432.

… maar een deel van de teams registreert naar het gewenste resultaat toe …

De strakke sturing op de termijn en de 100%-eis plaatsen de teams onder druk. Dit heeft hier en daar geleid tot ongewenste effecten. Teams zoeken wegen om in elk geval formeel op 100% te komen door binnen veertien dagen te registreren. In een van de onderzochte teams wordt dat bereikt door standaard direct na de aangifte al te registreren dat de terugkoppeling heeft plaatsgevonden. In een van de regionale eenheden wordt deze werkwijze ook regelmatig toegepast. In andere gevallen vinken de teams de terugkoppeling vlak voor het verstrijken van de termijn af, bijvoorbeeld nadat voor de vorm snel achter elkaar een paar pogingen tot telefonisch contact zijn gedaan[19]. Een teamchef zegt hierover: “Vanaf een gegeven moment draaide het door de strakke sturing op dit thema alleen nog maar om het behalen van cijfers en niet meer om de zingeving daarvan.” De medewerkers achten een werkelijke 100% terugkoppeling binnen twee weken niet haalbaar omdat er altijd moeilijke gevallen zijn, bijvoorbeeld langdurige afwezigheid van de aangever. Medewerkers vinden het formulier I-281 bovendien onpraktisch: na een fout bij de invoering moet het formulier opnieuw worden ingevuld. Ook wordt het moment waarop kan worden afgevinkt, verschillend geïnterpreteerd: moet daarvoor daadwerkelijk contact zijn verkregen, of kan het na enkele vergeefse pogingen daartoe? In sommige teams blijft de zaak openstaan tot de wijkagent een bezoek heeft kunnen afleggen. In andere teams registreren medewerkers de terugkoppeling na het versturen van de standaardbrief.

… waardoor niet kan worden vastgesteld of de norm is behaald.

Omdat soms naar het gewenste resultaat toe wordt geregistreerd, en ook omdat de invulling van de terugkoppeling en van de registratie niet eenduidig is, zijn de cijfers niet geheel betrouwbaar. Hierdoor kan de Inspectie niet vaststellen in hoeveel gevallen binnen de gestelde termijn wordt teruggekoppeld. De Inspectie meent dat om diezelfde redenen ook de politie dat niet kan. De doelstelling om terugkoppeling in 100% van de gevallen binnen twee weken te halen, wordt volgens de betrokkenen in elk geval niet gehaald.

De medewerker die terugkoppelt, is niet altijd goed geïnformeerd.

Uit de interviews komt naar voren dat de terugkoppeling op veel verschillende manieren is georganiseerd: bij de verbalisant, kwaliteitsmedewerkers, het wijkteam, de recherche, een speciaal woninginbraakteam, of de wijkagent. Bij dreigende termijnoverschrijding schakelen de teams soms het wijksecretariaat of studenten in voor telefonische terugkoppelingen. In voorkomende gevallen belt de teamchef zo nodig zelf op de valreep. Op veel plaatsen is bewust gekozen voor de wijkagent. Voor hen houdt de taak een extra mogelijkheid in om ‘achter de voordeur te kijken’ en informatie over de buurt te verkrijgen. De wijkagenten lezen zich naar eigen zeggen tevoren goed in, maar er zijn belemmerende factoren: er is niet altijd voldoende gelegenheid, en de beschikbare informatie is soms niet meer actueel. Het geven van achterhaalde informatie over de stand van zaken kan averechts werken. Er is eveneens verschil in de wijze waarop de terugkoppeling plaatsvindt: soms met een bezoek, soms telefonisch, soms met een (standaard)brief als een andere wijze van contact niet tot stand

[19] In reactie op de bevindingen geeft de politie aan dat volgens landelijke afspraken na twee pogingen tot persoonlijk contact een daartoe geformuleerde standaardbrief mag worden gezonden, of voicemail mag worden ingesproken.

komt. Teams hebben blijkens de interviews verschillende interpretaties van de wijze waarop de terugkoppeling moet plaatsvinden.

Conclusie
De politie geeft in veel gevallen een terugkoppeling na aangifte van woninginbraak. Medewerkers die de terugkoppeling uitvoeren, zijn nog niet altijd goed geïnformeerd. Teams registreren onder druk van de strakke sturing op de termijn van veertien dagen niet altijd overeenkomstig de realiteit.

1.2.13 Realisatie: burgers die aangifte doen van een straatroof of overval krijgen een terugkoppeling

De ambitie om binnen veertien dagen een terugkoppeling te geven aan burgers die aangifte doen van woninginbraak is per 1 januari 2014 uitgebreid naar alle High Impact Crime (HIC) delicten. Daartoe behoren naast woninginbraak ook straatroof en overvallen, en oorspronkelijk nog een groot aantal andere geweldsdelicten. Met de minister van Veiligheid en Justitie is de politie echter overeengekomen de realisatie per 1 januari 2014 te beperken tot woninginbraak, straatroof en overvallen. De Inspectie heeft daarom onderzocht of de politie erop is voorbereid vanaf januari 2014 naast woninginbraak ook terugkoppeling te geven aan burgers die aangifte doen van straatroof en overvallen.

De politie kan burgers die aangifte doen van straatroof of overval een terugkoppeling geven...
Ten tijde van het onderzoek waren er nog geen cijfers beschikbaar over de daadwerkelijk behaalde resultaten over de periode vanaf 1 januari 2014. De betrokken medewerkers geven aan te verwachten dat het zonder veel problemen mogelijk is om vanaf 1 januari een terugkoppeling te geven binnen veertien dagen. Zij wijzen erop dat het gaat om een uitbreiding met een relatief klein aantal zaken, waarin bovendien in het kader van de opsporing en de nazorg al veelvuldig contact is van de behandelende rechercheurs met de slachtoffers/aangevers. Het geven van terugkoppeling is volgens hen derhalve feitelijk al de praktijk.

... uitbreiding van de terugkoppeling naar meer HIC-delicten acht zij echter problematisch.
Met de minister is ook afgesproken dat in de loop van 2014 bij meer geweldsdelicten terugkoppeling zal plaatsvinden. Hierover maken betrokkenen zich wel zorgen. In tegenstelling tot straatroof en overvallen betreft het in potentie een groot aantal zaken, zodat het geven van een terugkoppeling grote gevolgen kan hebben voor de beschikbare capaciteit. Ook in het hoofdpuntenrapport van het landelijke project Dienstverleningsconcept van november 2013 wordt opgemerkt dat de eenheden dit aspect ervaren als een knelpunt. Voorts twijfelen medewerkers of de maatregel vanuit het dienstverleningsperspectief wel voor alle delicten van belang is, zoals voor uitgaanscriminaliteit waar daderschap en slachtofferschap vaak moeilijk kunnen worden onderscheiden. Volgens hen stellen ook niet alle slachtoffers prijs op terugkoppeling. Sommige teams geven volgens hun teamchef overigens al een terugkoppeling voor meer delicten dan woninginbraak, straatroof en overvallen. Voor dit onderdeel is wellicht geen intensieve monitoring en sturing nodig, aangezien het resultaat ook zonder monitoring behaald lijkt te worden.

Conclusie
Het is aannemelijk dat de politie terugkoppeling kan geven van straatroof en overval, gezien de beperkte aantallen en omdat het in feite al de praktijk is.

1.2.14 Realisatie: de openingstijden van de politiebureaus zijn vastgesteld in samenspraak met het lokaal bestuur

De politie moet per 1 januari 2014 hebben bepaald welke politiebureaus er in de nieuwe organisatie zullen zijn, en wat daarvan de openingstijden zijn. De politie betrekt bij de vaststelling daarvan het lokale bestuur.

De vaststelling van de openingstijden van politiebureaus moet goeddeels nog plaatsvinden ...
Uit de schriftelijke informatie komt naar voren dat het proces van de bepaling van de openingstijden van de politiebureaus in de nieuwe politieorganisatie nog gaande is. In veel gevallen is nog niet bepaald welke bureaus blijven bestaan. Op veel plaatsen moet nog huisvesting worden gevonden of gerealiseerd voor de te vormen basisteams. In de eenheid Noord-Holland loopt een pilot om te komen tot een format-kaderstelling om openingstijden te bepalen. De uitkomsten zijn inmiddels aangeboden aan alle eenheden. Deze besluitvorming loopt niet in de pas met de beoogde plandatum van de realisatie (1 januari 2014). De politie heeft dit onderwerp opgeschort in verband met de interne fasering (zie paragraaf 1.1.5).

... waardoor de betrokkenheid daarbij van de burgemeesters nog niet zozeer speelt.
De meeste teamchefs delen mee dat zij overleg hebben gehad met hun burgemeester over de huidige openstelling van politiebureaus. De burgemeesters met wie in deze toezichtronde is gesproken over het bevoegd gezag, hebben in het algemeen een ander beeld. Zij geven aan dat dit onderwerp in de achterliggende periode geen belangrijke rol heeft gespeeld. Het punt van de betrokkenheid van de burgemeesters bij de vaststelling van de openingstijden van politiebureaus lijkt nog geen actuele kwestie omdat bij de politie intern nog besluitvorming over de huisvesting moet plaatsvinden.

1.2.15 Realisatie: buiten openingstijden is contact mogelijk via intercom

In het Realisatieplan is de realisatie opgenomen dat burgers die naar een politiebureau komen vanaf 1 januari 2014 de mogelijkheid krijgen om ook buiten de openingstijden contact te verkrijgen met het RSC. De bureaus moeten daarvoor worden uitgerust met een intercomvoorziening.

De aanleg van intercomvoorzieningen bij de politiebureaus is opgeschort.
Uit de hoofdpuntenrapportages van de regionale eenheden blijkt dat de politie haar bureaus in vier regionale eenheden heeft voorzien van intercom. In de overige regio's is de aanleg opgeschort in verband met de faseringsvoorstellen. Of via intercom contact met de politie kan worden verkregen, is niet nader onderzocht nu in het merendeel van de eenheden nog geen voorziening is aangelegd[20].

[20] In reactie op de onderzoeksbevindingen geeft de politie aan dat in het kader van deze doelstelling door de werkgroep Intercoms een inventarisatievraag is uitgezet binnen de eenheden. Van de middels een steekproef onderzochte 363 panden (met en zonder publieksfunctie) bleek volgens de politie 97% in het bezit te zijn van een intercom aan de buitenzijde. De politie deelt mee dat de apparatuur en de afhandeling van de intercomcontacten zeer divers zijn georganiseerd. Voornemen van de politie is om deze doelstelling vooralsnog niet eenduidig te organiseren binnen de eenheden totdat er meer duidelijkheid is over de publiekslocaties.

1.2.16 Realisatie: er zijn landelijke criteria vastgesteld voor het inrichten van teleservicevoorzieningen

In het Realisatieplan is de wens opgenomen de burgers de mogelijkheid te bieden om aangifte te doen op plaatsen en tijdstippen waar geen aangifte in persoon kan worden opgenomen, via een voorziening met hoogwaardige beeldverbinding. Als eerste stap is de mijlpaal geformuleerd dat de criteria voor deze voorzieningen op 1 januari 2014 moeten zijn vastgesteld.

De politie heeft criteria vastgesteld voor het inrichten van teleservicevoorzieningen.
Uit de schriftelijke informatie van de politie blijkt dat criteria voor de teleservicevoorzieningen zijn opgenomen in een advies dat is aangeboden aan de korpsleiding. Op een aantal plaatsen in het land functioneert al een zogenoemde 3D-voorziening, waarmee de burger de politiemedewerker die de aangifte opneemt driedimensionaal voor zich geprojecteerd ziet. Tijdens het onderzoek heeft de Inspectie vastgesteld dat deze voorziening werkt en daadwerkelijk wordt gebruikt.

Conclusie
De politie moet nog goeddeels vaststellen welke bureaus openblijven of waar bureaus gevestigd worden, en wat de openingstijden zullen zijn. Daardoor speelt de kwestie van het betrekken van het lokale gezag bij het vaststellen van de openingstijden nog niet zozeer. In een deel van het land zijn er nog geen werkende intercominstallaties bij de politiebureaus waarmee de burger buiten openingstijden contact kan krijgen met de politie. Er zijn al wel criteria opgesteld voor het aanleggen van teleservicevoorzieningen.

1.2.17 Realisatie: de politie is na een spoedeisende melding snel ter plaatse

De politie moet bij meldingen met prioriteit 1 en 2 zo snel mogelijk ter plaatse zijn. Zij heeft normen opgesteld voor de zogenoemde reactietijden. Bij meldingen met prioriteit 1 wil de politie binnen vijftien minuten ter plaatse zijn, en bij meldingen met prioriteit 2 binnen dertig minuten. De politie heeft hiervoor ook streefpercentages opgesteld, met een oplopende ambitie: voor januari 2013 in ten minste 80% van de gevallen, en per januari 2014 in ten minste 85% van de gevallen.

De reactietijden voor prioriteit 1 zijn volgens politiecijfers binnen de norm.
Of de politie na meldingen met prioriteit 1 in ten minste 85% van de gevallen binnen vijftien minuten ter plaatse is, onderzoekt de Inspectie aan de hand van cijfers die de politie aanlevert. Volgens de cijfers die in deze ronde zijn aangeleverd, was de politie in het afgelopen jaar binnen vijftien minuten ter plaatse in 85,3% van de gevallen. Afgaande op deze cijfers zijn de reactietijden dus binnen de norm. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat deze cijfers naar het oordeel van de inspectie niet zonder meer kunnen worden gebruikt.[21]

[21] In het eerdergenoemde Inspectierapport 'Betrouwbaarheid van een aantal belangrijke cijfers van de politie', TK 2013-2014, bijlage bij 29628, nr.428, heeft de Inspectie de betrouwbaarheid van de brongegevens over de reactietijden beoordeeld als matig. De reden is dat de noodhulpeenheden zeer verschillend omgaan met het melden van het tijdstip waarop zij na de melding ter plaatse aankomen.

De aanrijtijden voor prioriteit 2 zijn volgens politiecijfers niet binnen de norm.
Volgens de cijfers die de politie tijdens de tweede ronde heeft aangeleverd, is de politie in 83% van de gevallen binnen dertig minuten ter plaatse na een melding met prioriteit 2. Afgaande op deze cijfers zijn de reactietijden niet binnen de norm. Uit de aangeleverde schriftelijke informatie blijkt dat de politie het vooralsnog niet mogelijk acht om binnen de gestelde norm voor 1 januari 2014 te blijven, en daarom de ambities voor het realiseren van de reactietijden wil faseren. Er is een onderzoek ingesteld naar de consequenties en de impact van de normen voor de reactietijden.

Conclusie
De reactietijden zijn volgens politiecijfers binnen de norm. De reactietijden voor prioriteit 2 zijn volgens politiecijfers niet binnen de norm. Kanttekening: de Inspectie heeft deze cijfers in eerder onderzoek aangemerkt als 'matig betrouwbaar'.

1.2.18 Realisatie: na meldingen met prioriteit 3 volgt een terugkoppeling

In het Realisatieplan is aangegeven dat de politie burgers die een melding doen met prioriteit 3 vanaf 1 januari 2014 een terugkoppeling moet geven binnen 24 uur.

De politie kan nog lang niet altijd een terugkoppeling geven na een melding met prioriteit 3 ...
Uit de schriftelijke informatie en uit de interviews met de regionale projectleiders dienstverlening blijkt dat de politie aan deze realisatie als zodanig veel waarde hecht, maar dat die nog niet kan worden gehaald. Omdat de politie realisatie op korte termijn niet haalbaar acht, heeft zij dit punt opgenomen in de faseringsvoorstellen. Daarbij is wel de ambitie geformuleerd om met de terugkoppeling te beginnen vanaf januari 2015 en die uiterlijk vóór januari 2017 volledig te realiseren. De betrokkenen delen mee dat het terugkoppelen samenhangt met de wijze waarop de afhandeling van de meldingen met prioriteit 3 plaatsvindt, en die kan per team verschillen. De meldingen komen binnen bij de RSC's of bij de teams, bijvoorbeeld bij de wachtcommandant. De RSC's zetten de meldingen soms door naar de meldkamer, die dan de regie op de inzet heeft, en in andere gevallen rechtstreeks naar de teams. In weer andere gevallen beoordelen de RSC's de meldingen en zetten die indien van toepassing zelf uit. Ook de medewerkers die de meldingen behandelen, verschillen per eenheid. Op lang niet alle meldingen die zich daarvoor lenen, volgt daadwerkelijk inzet. Meldingen 'vallen wel eens van het scherm', aldus de betrokkenen. Zij geven aan dat al met al meestal nog niet wordt teruggekoppeld. Zeer afhankelijk van de plaatselijke werkwijze en de inzet van individuele medewerkers gebeurt het wel. "Politiemensen beseffen nog niet altijd dat er een burger achter een melding zit", merkt een teamchef hierover op.[22]

... en kan dat ook niet monitoren.
Betrokkenen zeggen verder dat in de meeste teams geen registratie plaatsvindt zodat monitoring en sturing op de 24-uurstermijn niet mogelijk is. Zij tekenen daarbij aan dat de

[22] In reactie op de onderzoeksbevindingen geeft de politie aan dat geen gerichte actie op deze realisatie is ondernomen, nadat was besloten de mijlpaal te faseren.

teams ook zouden opzien tegen de extra last van registratie en monitoring, en het sturen op het halen van de termijn.

Conclusie
De politie heeft deze realisatie gefaseerd. Op dit moment kan nog lang niet altijd een terugkoppeling worden geven na een melding met prioriteit 3, en kan dit ook niet worden gemonitord.

1.2.19 Realisatie: terugbelverzoeken worden snel behandeld

Wanneer een burger met de politie belt, is de politiemedewerker die de kwestie kan oplossen niet altijd direct bereikbaar. In het Realisatieplan is opgenomen dat er vanaf 1 januari 2014 in dat geval een terugbelverzoek naar die medewerker gaat, en dat de medewerker de burger vervolgens binnen twee werkdagen terugbelt.

Terugbelverzoeken worden vaak niet op tijd behandeld ...
De betrokkenen geven aan dat in de praktijk nog lang niet altijd wordt teruggebeld, en dat waar het wel gebeurt, de termijn van twee dagen naar hun inschatting vaak niet wordt gehaald. Uit de aangeleverde schriftelijke informatie blijkt dat de politie dit punt wil faseren omdat realisatie niet op korte termijn haalbaar is.

... omdat de nodige voorzieningen niet zijn getroffen ...
Medewerkers geven aan dat op veel plaatsen niet is voorzien in een back-up systeem waarmee kan worden waargenomen voor medewerkers die niet in dienst zijn. Vaak wordt een uitgezet verzoek om terug te bellen pas gezien wanneer de betrokken medewerker weer in dienst komt. Er wordt ook niet overal op gestuurd, omdat wordt getwijfeld aan de zin van de doelstelling. Een van de regionale projectleiders merkt hierover op dat terugbellen in feite nogal reactief is; het zou volgens hem eigenlijk moeten gaan om het verbeteren van de directe bereikbaarheid van de politie. De betrokkenen geven aan dat de politie bijna nergens kan monitoren of medewerkers terugbellen, en zo ja binnen welke termijn. Overigens merken medewerkers op dat zij zouden opzien tegen meer verplicht registreren. Zij achten registratie een te zwaar middel.

... en er een cultuurverandering nodig is.
Regionale projectleiders en teamchefs wijzen erop dat de politie veel belang hecht aan deze realisatie. Dat wordt ook verwoord in de schriftelijke informatie. Een teamchef merkt op: “Het kan niet zo zijn dat je met de politie belt en geen reactie krijgt.” Betrokkenen stellen dat op de werkvloer soms een cultuurverandering nodig is. Medewerkers beseffen volgens hen vaak nog onvoldoende dat het gaat om dienstverlening aan burgers, en onderkennen het belang van terugbellen niet altijd.

Conclusie
De burger wordt vaak nog niet (tijdig) teruggebeld wanneer een betrokken politiemedewerker niet direct bereikbaar is. Daarvoor zijn zowel voorzieningen als een cultuurverandering nodig.

1.3 Burgerperspectief

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van wat de politie in 2013 heeft bereikt met het doel Meer eenduidige dienstverlening, bezien vanuit het perspectief van de burger. De ambities die de politie bij dit doel heeft geformuleerd, zijn samengevat als volgt weer te geven:

- Een hoger niveau van serviceverlening, en overal in het land hetzelfde serviceniveau.
- Een dienstbare opstelling, gericht op het oplossen van problemen van burgers in plaats van op het gemak van de politieorganisatie.
- Een laagdrempelige politieorganisatie, zodat burgers gemakkelijk toegang hebben. Daarbij sluit het soort contact van de burger met de politie aan bij de aard van de vraag of de behoefte van de burger, en bij diens persoonlijke voorkeur.

Een verhoogd niveau van serviceverlening

A. De burger gaat naar een politiebureau

Er kan nu overal in het land aangifte worden opgenomen van een strafbaar feit. Het duurt wel vaak lang voordat een elders gedane aangifte in behandeling wordt genomen. In die gevallen is de burger niet altijd beter af.

B. De burger belt naar de politie via 112

De telefoontjes worden vaak snel opgenomen en de politie is meestal binnen vijftien minuten ter plaatse bij meldingen met prioriteit 1. De burger wordt meestal nog niet doorverbonden naar 0900-8844 bij niet-spoedeisende meldingen.

C. De burger belt naar de politie via 0900-8844

Het RSC neemt meestal binnen 20 seconden de telefoon op, en verbindt de burger vaak direct door met andere instanties. Maar de politie is nog niet vaak genoeg binnen dertig minuten ter plaatse bij meldingen met prioriteit 2. Telefonisch aangifte wordt nog niet altijd opgenomen, en informatieverzoeken worden niet vaak genoeg direct beantwoord door het RSC of anders binnen een week door de rest van de politieorganisatie. De politie geeft meestal nog geen terugkoppeling na meldingen met prioriteit 3. Terugbelverzoeken worden nog te vaak niet binnen twee werkdagen behandeld.

D. De burger bezoekt de politiesite

De burger heeft nu digitaal toegang via één landelijke website, die is aangepast aan nationale politie, waarop de politie de mogelijkheid biedt een e-mailbericht te sturen, een klacht in te dienen of aangifte te doen. Wat nog minder goed gaat, is dat e-mail niet altijd (tijdig) wordt beantwoord, en dat via internet gedane aangiften niet altijd worden bezien op mogelijke opsporingsindicaties of andere relevante informatie.

E. De burger heeft thuis contact met de politie

De politie neemt nu op locatie aangifte op bij woninginbraak en overval, en meestal ook wanneer de burger niet naar het politiebureau kan komen. Ook geeft de politie meestal een terugkoppeling na aangifte van woninginbraak.

Overal in het land hetzelfde serviceniveau

Op een aantal punten is een landelijk verbeterd serviceniveau gerealiseerd. Er is bijvoorbeeld één politiesite, met voor alle burgers gelijkelijk toegankelijke voorzieningen, en overal wordt meestal een terugkoppeling gegeven na aangifte van HIC-delicten. Op een aantal andere punten is het serviceniveau echter nog verschillend. Voorbeelden: de manier waarop e-mail wordt behandeld, is plaatselijk verschillend, en ook de termijn van beantwoording verschilt. Dat geldt ook voor de termijn waarop elders aangegeven delicten in behandeling worden genomen. Drie eenheden verbinden telefoontjes door van 112 naar 0900-8844, de andere doen dat niet. De kwaliteit van de terugkoppeling na HIC-delicten verschilt per team als gevolg van verschillen in werkwijze en inzet van medewerkers.

Een dienstbare opstelling

Hierbij gaat het om een houding die is gericht op het oplossen van problemen van burgers in plaats van op het gemak van de organisatie. Tijdens het onderzoek hebben de betrokkenen er veelvuldig blijk van gegeven dat zij dit onderschrijven en daadwerkelijk in de praktijk willen brengen.

Toch is ook duidelijk naar voren gekomen dat er op dit punt nog winst is te behalen. Voorbeelden: terugbelverzoeken worden niet altijd binnen twee werkdagen afgehandeld, omdat de organisatie daarop nog niet is ingericht, en het belang van terugbellen voor het vertrouwen van de burgers niet altijd wordt onderkend. Terugkoppeling na meldingen met prioriteit 3 kan nog niet worden gerealiseerd omdat de organisatie daarop nog niet is ingericht. Verzoeken om informatie bij het RSC kunnen niet altijd snel worden afgehandeld als gevolg van een gebrekkige samenwerking tussen RSC en politieonderdelen, waarbij soms onvoldoende besef aanwezig is dat dit ten koste gaat van de serviceverlening aan de burgers.

Laagdrempeligheid

De politie heeft de ambitie gemakkelijk toegankelijk te zijn voor burgers, en het soort contact van de burger met de politie af te stemmen op de aard van de vraag of de behoefte van de burger, en op diens persoonlijke voorkeur. Hiervoor heeft de politie de multi-channelaanpak gedefinieerd. De politie heeft daarin voor het doen van aangifte in 2013 een aantal stappen gezet.

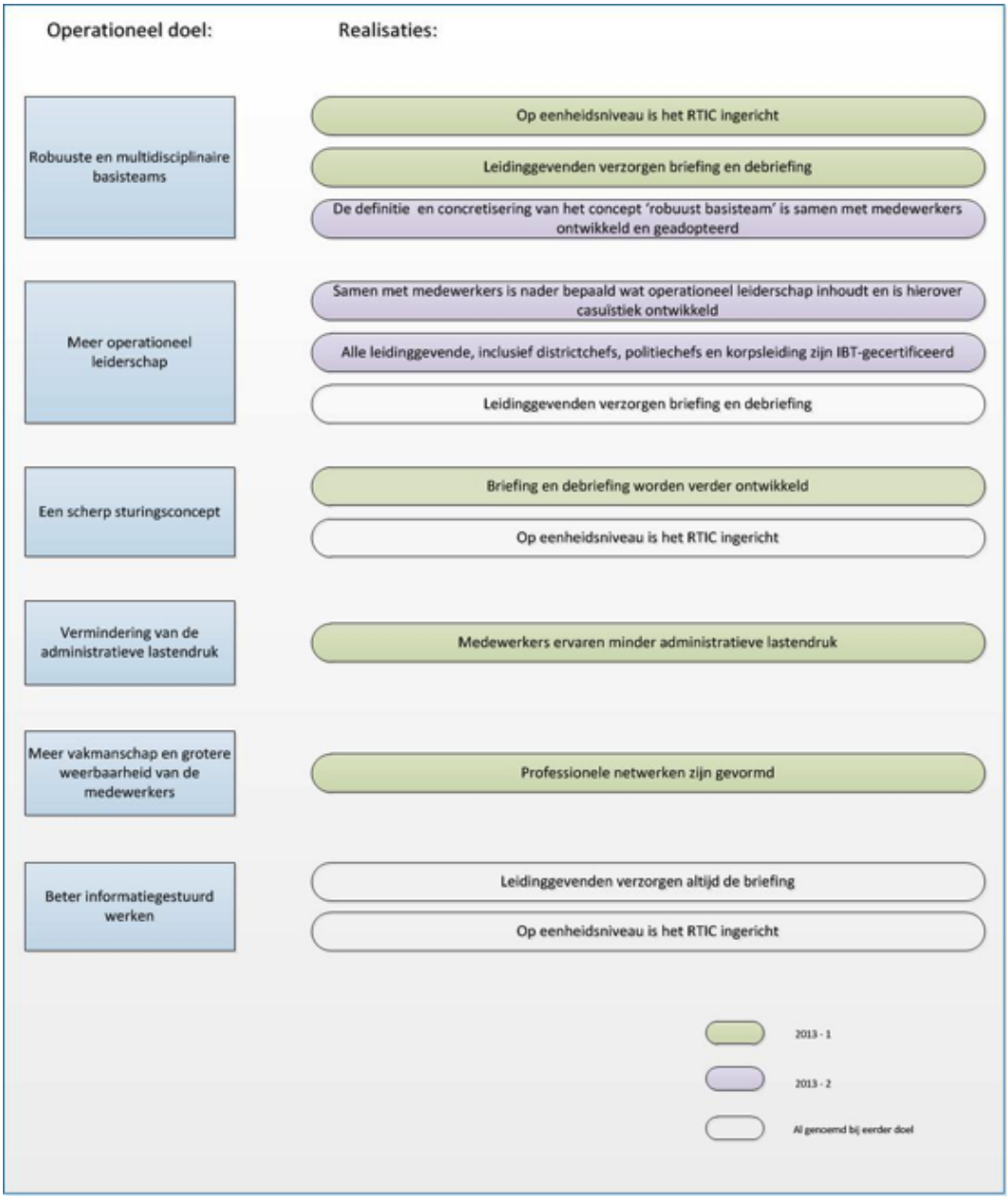
Aangifte kan voor bepaalde categorieën van delicten worden gedaan op locatie, telefonisch, op het bureau, via internet, en op een aantal plaatsen via een 3D-teleserviceverbinding. Voor een deel is dit ingegeven door overwegingen van efficiency: waar de aard van het delict het toelaat, wordt de voorkeur gegeven aan de minst tijdrovende manieren van aangifte

opnemen. Zo is aangifte via internet niet alleen voor de burger, maar ook voor de politie relatief snel en eenvoudig. Voor bepaalde gevallen speelt ook de voorkeur van de burger al wel een rol.
Zo kan op veel plaatsen desgewenst telefonisch aangifte worden gedaan in plaats van via het internet, en kan aangifte op locatie worden opgenomen wanneer de burger daar om vraagt. De politie heeft de mogelijkheid opengesteld om digitaal meldingen te doen, klachten in te dienen en e-mailberichten te zenden.
Wat minder goed gaat, is dat de politie niet altijd aanbiedt om telefonisch aangifte op te nemen, als dat wel de beste wijze is, en het nog niet vanzelfsprekend is dat de politie de burger terugbelt als de gezochte medewerker niet direct bereikbaar is.

1.4 Onderzoeksbevindingen overige operationele doelen

1.4.1 Inleiding

De politie heeft in het Realisatieplan ook voor de overige operationele doelen enkele mijlpalen en randvoorwaarden gedefinieerd voor de periode tot 1 januari 2014. Een deel van de realisaties was al voorzien voor 1 januari 2013 of 1 juli 2013. De Inspectie heeft die realisaties onderzocht in de eerste toezichtronde. Voor zover die toen reeds behaald bleken, zijn ze in deze ronde niet opnieuw onderzocht. Voor zover ze toen nog niet waren behaald, zijn ze wel betrokken bij het onderzoek in deze ronde. Het onderzoek naar de overige operationele doelen is beperkter van opzet geweest dan dat naar het doel Meer eenduidige dienstverlening, omdat het maar een beperkt aantal realisaties per operationeel doel betrof. De resultaten zijn voor een deel gebaseerd op schriftelijke rapportages van de politie over de stand van zaken in enkele landelijke projecten en op schriftelijke rapportages betreffende de reorganisatie die vanuit de eenheden zijn aangeleverd, over de periode tot en met oktober 2013. Ook tijdens de interviews zijn verschillende aspecten aan de orde gesteld. Hieronder geeft de Inspectie de bevindingen weer. Het betreft zeven realisaties. Een deel van de realisaties is van belang voor meer dan één doel (zie de afbeelding: realisaties die meer dan eenmaal voorkomen zijn na de eerste keer blanco volgende weergegeven).


Operationeel doel:
Realisaties:
Robuuste en multidisciplinaire basisteams
Op eenheidsniveau is het RTIC ingericht
Leidinggevenden verzorgen briefing en debriefing
De definitie en concretisering van het concept 'robuust basisteam' is samen met medewerkers ontwikkeld en geadopteerd
Meer operationeel leiderschap
Samen met medewerkers is nader bepaald wat operationeel leiderschap inhoudt en is hierover casuïstiek ontwikkeld
Alle leidinggevende, inclusief districtchefs, politiechefs en korpsleiding zijn IBT-gecertificeerd
Leidinggevenden verzorgen briefing en debriefing
Een scherp sturingsconcept
Briefing en debriefing worden verder ontwikkeld
Op eenheidsniveau is het RTIC ingericht
Vermindering van de administratieve lastendruk
Medewerkers ervaren minder administratieve lastendruk
Meer vakmanschap en grotere weerbaarheid van de medewerkers
Professionele netwerken zijn gevormd
Beter informatiegestuurd werken
Leidinggevenden verzorgen altijd de briefing
Op eenheidsniveau is het RTIC ingericht
2013 - 1
2013 - 2
Al genoemd bij eerder doel

1.4.2 Realisatie: op eenheidsniveau is het Real Time Intelligence Center ingericht zodat medewerkers op straat real time worden ondersteund met operationele informatie

Het Real Time Intelligence Center (RTIC) is een afdeling van de (regionale) informatieorganisatie van de politie, gepositioneerd bij de meldkamer. Het RTIC levert relevante operationele informatie aan politie-eenheden in het veld, ter ondersteuning van hun werk. In de eerste onderzoeksronde bleek dat alle eenheden een RTIC hadden ingericht, maar dat er tussen de eenheden aanzienlijke onderlinge verschillen waren. Om deze reden is de realisatie nogmaals onderzocht.

Volgens noodhulpmedewerkers heeft RTIC-informatie in veel gevallen meerwaarde.

In de aangeleverde schriftelijke informatie geven de eenheden aan dat wordt gewerkt aan een doorontwikkeling van de RTIC's en dat er wordt geïnvesteerd in de kennis en vaardigheden van de medewerkers waardoor zij steeds beter zijn toegerust voor de uitvoering van hun taken. De noodhulpmedewerkers die de Inspectie in alle eenheden heeft gesproken, delen mee dat zij de informatie van het RTIC in voorkomende gevallen van meerwaarde achten. "De meerwaarde ligt vooral in het feit dat het RTIC de beschikking heeft over meer systemen, ook van andere regionale eenheden." Als voorbeelden van zaken waarin dit meerwaarde heeft, noemen zij vermissing of huiselijk geweld, omdat het RTIC door het raadplegen van social media met informatie kan komen over familierelaties. De medewerkers geven verder aan dat de informatie hen nu vaak sneller bereikt dan voorheen omdat de meldkamer die niet hoeft op te zoeken.

Er zijn nog wel technische beperkingen...

De noodhulpmedewerkers merken wel op dat er diverse technische beperkingen zijn: "Bottleneck is wel dat de informatie van het RTIC via het meldkamerkanaal moet. Er kan onnodige vertraging worden opgelopen in het doorgeven als andere berichten/meldingen meer prioriteit hebben." Ook melden sommige medewerkers dat de informatie binnenkomt op een scherm in de dienstwagen, dat ook wordt gebruikt voor navigatie en dat er bij nieuwe meldingen geen pop-up in het scherm verschijnt.

...en de informatie van het RTIC is niet altijd relevant en komt soms te laat.

Noodhulpmedewerkers in enkele eenheden geven aan dat zij merken dat de medewerkers bij de RTIC's straatervaring missen. "RTIC-medewerkers zoeken dieper en dat kost tijd. De informatie is ook niet altijd relevant." De wachtcommandant of de meldkamer heeft volgens hen vaak al relevante operationele informatie doorgegeven en sommige medewerkers maken gebruik van mobiele telefoons waarmee zij systemen zelf kunnen bevragen. De noodhulpmedewerkers geven verder aan dat de informatie vooral bij korte aanrijtijden soms ook te laat komt.

Conclusie

RTIC-informatie heeft meerwaarde voor de noodhulp wanneer het relevante informatie betreft die niet door de meldkamer kan worden verkregen, of sneller wordt aangeleverd dan de meldkamer zou kunnen doen.

1.4.3 Realisatie: de definitie en concretisering van het concept 'robuust basisteam' is samen met medewerkers ontwikkeld en geadopteerd

De robuuste, multidisciplinaire basisteams vormen het fundament van de politie. Voor het goed werkend krijgen, is een ontwikkeltraject nodig met een hoog niveau van medewerker participatie. De politie wil het concept robuust basisteam samen met medewerkers vormgeven.

Een deel van de teams is al op weg naar het functioneren als basisteam ...

Uit het onderzoek komt naar voren dat sommige teams al een eind zijn gevorderd op weg naar het functioneren als basisteam. Wijkteams die een basisteam moeten vormen, werken op veel plaatsen al samen, zijn gezamenlijk gehuisvest, en hebben al een gezamenlijke teamleiding. Ook hanteren teams al beoogde werkwijzen van de basisteams zoals het integreren van de noodhulptaak en het opnemen van aangifte op locatie. In een enkel geval is ook al recherche ondergebracht in het team. Veel andere teams functioneren nog op de oude voet.

... en de medewerkers worden daarbij betrokken ...

Uit de schriftelijke informatie en de interviews blijkt dat er veel overleg is over de inrichting en werking van de toekomstige teams. De teamchefs zeggen hierover dat het voor de medewerkers pas gaat leven wanneer er daadwerkelijk stappen worden gezet in de vorming van een team of wanneer in dit verband een nieuwe werkwijze wordt ingevoerd. Dat is voor de meeste medewerkers nog niet zozeer aan de orde.

... waarbij voor teamchefs het eigen perspectief een complicerende factor is.

Waar het robuuste basisteam voor medewerkers pas gaat werken als een nieuwe werkwijze wordt ingevoerd, ligt dit anders voor de teamchefs zelf: voor hen speelt de onzekerheid over de continuïteit van hun functie een grote rol. Een teamchef merkt op dat zij in het lastige traject van de vorming van het basisteam, in combinatie met de onzekerheid over het eigen toekomstperspectief, meer begeleiding en steun had verwacht van de leiding.

Conclusie

De medewerkers worden betrokken bij de definiëring en concretisering van het concept van de basisteams wanneer er daadwerkelijk stappen worden gemaakt. In een groot deel van de teams is dat nog weinig aan de orde.

1.4.4 Realisatie: leidinggevende verzorgen briefing en debriefing

In de eerste ronde heeft de Inspectie onderzocht of leidinggevenden zelf zorg dragen voor de briefing en debriefing in de frequentie die past bij de operationele noodzaak en het niveau van de organisatie. De Inspectie heeft in de eerste ronde vastgesteld dat vrijwel overal briefings plaatsvinden. De briefings werden in veel gevallen niet gegeven door de teamchefs, maar door operationeel leidinggevenden, zoals de dagcoördinator of de operationeel commandant. Debriefing was nog bijna nergens van de grond gekomen. De Inspectie heeft dit om die reden nogmaals onderzocht. Daarbij is ook de gerelateerde realisatie betrokken om briefing en debriefing verder uit te werken, toegespitst op de verschillende niveaus en afdelingen.

Operationeel leidinggevenden verzorgen briefings.
Uit de schriftelijke informatie en de interviews komt naar voren dat in de teams nog niet altijd de teamchef of een van de andere operationele commandanten de briefings verzorgen. Consequent briefen door de teamchef wordt in elk geval niet haalbaar geacht, alleen al omdat deze niet bij het begin van elke dienst aanwezig kan zijn.

Debriefing vindt nog steeds weinig plaats...
Uit de schriftelijke informatie en uit de interviews komt naar voren dat debriefing na elke dienst nog steeds weinig gebeurt, althans in de vorm van een centrale bijeenkomst, waarin de medewerkers gezamenlijk terugkoppelen wat is bereikt met hetgeen tijdens de briefing is uitgezet, mede met het oog op de overdracht aan de opvolgende dienst. Betrokkenen geven aan dat er wel allerlei vormen van ad hoc-debriefing plaatsvinden, bijvoorbeeld na een ingrijpend incident. Een deel van de medewerkers meent dat daarmee ook aan de doelstelling van debriefing wordt voldaan.

...en de doelstelling van het verder ontwikkelen van briefing en debriefing is gefaseerd.
Het verder uitwerken van briefing en debriefing voor de verschillende niveaus en afdelingen is blijkens de schriftelijke informatie van de politie niet behaald. De realisatie is opgenomen in de faseringsvoorstellen. De politie geeft aan dat (de)briefing in 2014 wordt geïmplementeerd onder verantwoordelijkheid van de eenheden. Een aantal eenheden was daarmee volgens de informatie in oktober 2013 al wel begonnen.

Conclusie
Briefings voor basisteams worden niet altijd verzorgd door een operationeel leidinggevende. Debriefing aan het eind van een dienst vindt weinig plaats. Verdere uitwerking is op de meeste plaatsen uitgesteld.

1.4.5 Realisatie: alle leidinggevenden, inclusief districtschefs, politiechefs en korpsleiding zijn IBT-gecertificeerd

Deze realisatie is belangrijk voor het operationele doel 'Meer operationeel leiderschap'. IBT-gecertificeerde politiemensen beschikken over basisvaardigheden voor de uitvoering van de politietaak. De politie acht dit van belang voor leidinggevenden. Dezen moeten dicht op de uitvoering gaan staan. Op 1 januari 2014 moeten alle leidinggevenden zijn gecertificeerd.

Volgens de politie waren de meeste leidinggevenden in oktober 2013 gecertificeerd ...
In de aangeleverde schriftelijke informatie van de eenheden geven de eenheden aan dat in oktober 2013 de meeste leidinggevenden waren gecertificeerd, of op korte termijn waren ingepland voor IBT-certificering. Er is echter ook een eenheid die aangeeft dat de realisatie op de gestelde datum niet wordt gehaald, omdat IBT-centra de toestroom van nog niet gecertificeerde leidinggevenden in capaciteit niet aankunnen. Dit vanwege lopende programma's op scholing en instructie van het nieuw dienstwapen en de weerbaarheid-trainingen.

… maar de politie beschikt niet over landelijke cijfers …
Daarnaar gevraagd in maart 2014 deelde de politie mee niet te beschikken over een cijfermatig landelijk overzicht van het aantal IBT-gecertificeerde leidinggevenden. Uit het personeelsbestand kan niet geautomatiseerd worden opgemaakt wie moet worden aangemerkt als leidinggevende. Dit nog afgezien van de omstandigheid dat er discussie is over de vraag wie in het kader van deze realisatie moet worden gezien als leidinggevende, aldus de politie.

… zodat niet kan worden vastgesteld of alle leidinggevenden per 1 januari 2014 waren gecertificeerd.
De Inspectie heeft geen informatie kunnen verkrijgen over de stand van zaken per 1 januari 2014. Of alle leidinggevenden op dat moment daadwerkelijk waren gecertificeerd, kan derhalve niet in deze toezichtronde worden vastgesteld; wellicht kan dit wel in een volgende ronde. Dat zou aansluiten bij de realisatie dat de IBT-training per juli 2014 is geïntensiveerd.

Conclusie
Volgens opgave van de politie was een groot deel van de leidinggevenden in het najaar van 2013 al gecertificeerd, maar de politie heeft hierover geen cijfermatige informatie kunnen aanleveren. De Inspectie kan derhalve niet nagaan of alle leidinggevenden per 1 januari 2014 waren gecertificeerd.

1.4.6 Realisatie: medewerkers ervaren minder administratieve lastendruk

In de eerste toezichtronde heeft de Inspectie vastgesteld dat prioriteiten en plannen voor aan te pakken onderwerpen voor het doel 'Vermindering van administratieve lastendruk' conform de planning waren bepaald, en dat de beoogde impactanalyse voor nieuwe regelingen was opgesteld. Daarnaast concludeerde de Inspectie dat acties waren ingezet voor vermindering van de administratieve lastendruk, maar dat medewerkers daar nog weinig van merkten. Dit laatste was aanleiding het onderwerp mee te nemen in deze toezichtronde.

De politie heeft de korte termijn-ambitie voor het programma gematigd …
Uit de aangeleverde schriftelijke informatie over dit project komt naar voren dat de politie de strategie van het programma in de tweede helft van 2013 heeft gewijzigd. Er wordt ingezet op het aanpakken van de oorzaken van bureaucratie en het voorkomen van lastenverzwaring. Grote systeem-doorbrekende interventies zijn uit het programmaplan geschrapt.

… en de medewerkers ervaren nog geen verlichting van de administratieve lastendruk.
Uit de interviews blijkt dat de betrokken medewerkers geen lastenvermindering hebben ervaren. Zij hebben juist zorgen over toekomstige vermeerdering van de administratieve lastendruk. Voor een aantal nieuwe realisaties is monitoring vereist. Dit brengt extra registratie mee, wat volgens de betrokkenen vooral bij gebrekkige ICT- voorzieningen onvermijdelijk leidt tot een grotere administratieve belasting.

Conclusie
Medewerkers ervaren nog steeds geen vermindering van de administratieve lastendruk. Zij zijn daarentegen juist beducht voor vermeerdering daarvan, als gevolg van de combinatie van monitoring van nieuwe realisaties en gebrekkige ICT-voorzieningen.

1.4.7 Realisatie: samen met medewerkers is nader bepaald wat operationeel leiderschap inhoudt en is hierover casuïstiek ontwikkeld

De nationale politie zet in op een versteviging van leiderschap, vooral in de operatiën. Volgens het Realisatieplan is de visie op leiderschap op hoofdlijnen beschreven, maar zal het begrip met medewerkers nader worden uitgewerkt. Uiteindelijk zal op basis van de invulling van het begrip in de verschillende eenheden en onderdelen van de bedrijfsvoering tot een korpsbrede invulling worden gekomen.

Met uiteenlopende activiteiten wordt het begrip Operationeel leiderschap ontwikkeld.
In de aangeleverde schriftelijke informatie komt naar voren dat in de eenheden onder meer door middel van werkgroepen, bijeenkomsten, cursussen, ontwikkelpleinen en zogenoemde co-creatiesessies invulling wordt gegeven aan deze realisatie. Uit de schriftelijke informatie blijkt verder dat een deel van de eenheden ook in 2014 bezig is met de verdere ontwikkeling.

De ontwikkeling is nog niet afgerond.
Uit de schriftelijke informatie blijkt ook dat een deel van de eenheden voor de verdere invulling nadere resultaten afwacht van het landelijke project Operationeel leiderschap.

Conclusie
Uit de informatie komt het beeld naar voren dat de eenheden in de tweede helft van 2013 allerlei activiteiten hebben ontplooid rond operationeel leiderschap. De ontwikkeling is nog niet is afgerond.

1.5 Analyse

De politie hanteert tijdens de vorming van de nationale politie een veranderagenda. In het kader van Inspanningencluster 5 werkt zij aan geselecteerde operationele doelen. Bij die doelen heeft zij ambities gedefinieerd die aan het eind van de transitie moeten zijn gerealiseerd. De Inspectie heeft nu tweemaal bezien welke realisaties op de onderzochte doelen zijn behaald en welke niet. In deze paragraaf geeft de Inspectie op een aantal punten aan hoever de politie daarmee in haar eerste jaar in haar ambities is gevorderd, op weg naar 2017.

Het serviceniveau is op een aantal punten verhoogd.
De politie wil het serviceniveau wat betreft dienstverlening verhogen. Daarin heeft zij in 2013 zeker belangrijke stappen gezet. De bereikbaarheid is verbeterd, en de zogenoemde multi-channelaanpak bij het opnemen van meldingen en aangiften heeft verder vorm gekregen. Daarmee is ook de ambitie om laagdrempelig te zijn een flinke stap verder gebracht. Als de burger zich tot de politie wendt, op het bureau, telefonisch, per e-mail of thuis, reageert de politie daar nu in een aantal opzichten beter op. Zo kan telefonisch en via internet aangifte worden gedaan, en wordt steeds vaker op locatie aangifte opgenomen. De politie koppelt ook vaker terug na aangifte of melding. Voor de High Impact Crime delicten loopt dat goed. Dit wordt in het komende jaar nog verder uitgebreid.

Tegelijkertijd zijn nog lang niet alle geplande serviceverbeteringen doorgevoerd ...
Andere zaken lopen minder goed. Voorbeelden: Na meldingen met prioriteit 3 geeft de politie doorgaans nog geen terugkoppeling, terwijl dat wel de bedoeling was. Terugbelverzoeken worden lang niet altijd binnen twee werkdagen behandeld. De behandeling van elders gedane aangiften komt vaak erg laat op gang. De reactietijden na meldingen met prioriteit 2 zijn nog niet binnen de norm.

... en niet overal in het land is het serviceniveau gelijk.
De ambitie van de politie om voor burgers in het hele land hetzelfde serviceniveau te bieden, wordt daarmee in sommige opzichten al waar gemaakt. Er is één landelijke site: www.politie.nl. Overal in het land kan aangifte worden gedaan van elders gepleegde strafbare feiten. Er zijn echter ook plaatselijk verschillende werkwijzen, met een ongelijk serviceniveau als gevolg. Waar de afhandeling van e-mail niet goed is geborgd, wordt de mail niet altijd en vaak laat beantwoord. Telefoontjes naar 112 die niet spoedeisend blijken te zijn, worden nog lang niet overal doorverbonden naar het 0900-8844-nummer. Burgers die niet via internet aangifte kunnen doen, krijgen nog niet overal altijd de gelegenheid om telefonisch aangifte te doen.

Er zijn verbeteringen nodig wat betreft voorzieningen ...

In het algemeen is het beeld dat veel voorzieningen aan de voorkant goed zijn ingericht, zoals de mogelijkheid tot het indienen van e-mailberichten, het doen van aangifte via internet, het doen van aangifte op een andere locatie, en dergelijke, maar dat het vervolgens schort aan goede voorzieningen om de afhandeling ook goed te laten verlopen. Daardoor is de burger toch niet altijd beter af dan voorheen. Voorbeelden: Er is geen voorziening om een aangifte op locatie direct in het systeem te zetten. Als gevolg daarvan moet de aangifte vaak nog worden genoteerd in een zakboekje, en later op het bureau in het systeem worden geplaatst. De uitdraai daarvan moet vervolgens ter ondertekening naar de aangever worden gebracht. Het getekende proces-verbaal van aangifte moet daarna in het dossier worden gevoegd. De 'regionale BVH's' zijn nog steeds niet gekoppeld. Als gevolg daarvan moet een aangifte van een elders gepleegd feit per post worden verzonden, en ter plaatse worden ingevoerd in het systeem. De tijd tussen aangifte van een elders gepleegd feit en het in behandeling nemen daarvan is om die reden veel langer dan in geval van een lokaal gepleegd feit. Er zijn geen goede voorzieningen om bepaalde beoogde realisaties te registreren. Dit geldt bijvoorbeeld voor terugkoppeling van meldingen met prioriteit 3, en voor het afhandelen van terugbelverzoeken.

... en ook wat betreft cultuur.

Politiemedewerkers beseffen vaak nog onvoldoende dat zij met hun routines in feite nalaten burgers van dienst te zijn. Op het punt van de ambitie van de politie om zich dienstbaar op te stellen, gericht op het oplossen van problemen van burgers in plaats van op het gemak van de eigen organisatie, is nog flink wat winst te behalen. Een voorbeeld hiervan is de behandeling van verzoeken om informatie via 0900-8844. De ambitie van de politie is dat het RSC de meeste van deze telefoontjes direct afhandelt, en dat het resterende deel binnen een week wordt opgelost. Hiervoor is nodig dat de politieorganisatie zich meewerkend opstelt en bereikbaar is voor de medewerkers van het RSC. De bereidheid daartoe is niet altijd aanwezig. Te weinig wordt beseft dat hiermee geen goede service wordt verleend aan burgers. Ook is het nog niet vanzelfsprekend dat burgers worden teruggebeld wanneer de gezochte politiemedewerker niet direct bereikbaar is. Op deze punten is een cultuurverandering nodig.

De capaciteit is een aandachtspunt.

Soms is er te weinig capaciteit om beoogde realisaties goed uit te voeren. Voorbeeld: door de beperkte mogelijkheid om RSC-medewerkers in te zetten voor het opnemen van telefonische aangiften, worden niet alle daartoe geïndiceerde aangiften telefonisch opgenomen. Teamchefs en medewerkers maken zich zorgen over de beschikbare capaciteit voor nieuwe realisaties die de politie de komende tijd wil invoeren, zoals het geven van een terugkoppeling na aangifte van alle geweldsdelicten. Ook zetten zij vraagtekens bij de robuustheid van de robuuste basisteams. Zij vrezen dat de basisteams onvoldoende capaciteit zullen hebben om alle geplande taken uit te voeren. Een gebrek aan capaciteit staat de ambities mogelijk in de weg. Een vraag daarbij is of er bij organisatie en medewerkers wel inzicht bestaat in de benodigde capaciteit voor de beoogde nieuwe werkwijzen.

De politie is voornemens een impact-analyse uit te voeren waarmee wordt vastgesteld wat er nodig is om onder meer de robuuste basisteams te laten functioneren. Het was beter geweest dit al veel eerder te doen.

Robuuste basisteams zijn onderweg ...

Een centrale doelstelling is de vorming van robuuste en multidisciplinaire basisteams; zij vormen het fundament voor de lokaal verankerde basispolitiezorg. De politie wil met het basisteam alle niet-gespecialiseerde taken kunnen uitvoeren, en met een flexibele inzetbaarheid van de medewerkers inzetten op een werkwijze die is gericht op het oplossen van problemen van burgers. Op veel plaatsen in het land zijn stappen gezet op weg naar de robuuste basisteams zoals die op de tekentafel staan. Een deel van de wijkteams is al min of meer samengesmolten tot de omvang van het beoogde basisteam, en er is ook begonnen met de invoering van beoogde werkwijzen voor zover daarvoor ruimte is gezien stand van zaken in de personele reorganisatie. Veel andere teams hebben te maken met een moeizaam traject, en werken nog goeddeels op de oude voet[23].

... naar het oplossen van burgerproblemen?

De inrichting van de teams is in belangrijke mate bepalend voor de kans van slagen van het dienstverleningsconcept van de politie. Met vernieuwde werkwijzen kan de dienstverlening naar een hoger plan worden gebracht. Daarvan is al wat te zien op verschillende plaatsen in het land, zoals het vaker opnemen van aangifte op locatie, en het integreren van de noodhulptaak. Belangrijke realisaties vanuit het perspectief van dienstverlening komen alleen binnen bereik als de politie erin slaagt de basisteams daarop in te richten. In deze toezichtronde is naar voren gekomen dat deze stap nu soms nog ver weg ligt. Een voorbeeld daarvan is het eerder genoemde geven van terugkoppeling na meldingen met prioriteit 3, waarmee de dienstverlening een belangrijke stap vooruit zou komen. Of de politie erin zal slagen om daadwerkelijk een manier van werken te bereiken die is gericht op het oplossen van problemen van burgers, is op dit moment in de tijd nog niet te zeggen.

De RTIC's zijn een aanwinst.

Voor de overige operationele doelen zijn in 2013 getalsmatig minder realisaties aan de orde geweest. Het gaat ook om doelen waarvan de realisaties minder directe resultaat meebrengen voor de burgers. Eén realisatie springt er niettemin uit die wel direct van betekenis is voor de burger. De RTIC's leveren in een deel van de gevallen nuttige aanvullende informatie aan noodhulpeenheden, en doen dat vaak ook sneller dan de meldkamer zou kunnen doen. In die gevallen kunnen de noodhulpeenheden dan beter voorbereid en sneller tot actie overgaan. Dat levert winst op voor de burger die de hulp van de politie nodig heeft.

Bij de overige doelen is er beperkt resultaat.

De politie wil met het doel 'Meer operationeel leiderschap' bereiken dat de leidinggevenden het accent van hun werkzaamheden verleggen van het management naar de operatie. Daarvoor zijn wel enkele stappen gezet. Veel leidinggevenden zijn nu IBT-gecertificeerd, en

[23] Conform het Realisatieplan worden de robuuste basisteams gerealiseerd vóór januari 2015.

in de meeste teams wordt aan het begin van een dienst een briefing gegeven, hoewel briefings nog steeds niet altijd worden verzorgd door een operationeel leidinggevende. Het begrip Operationeel leiderschap is echter nog in ontwikkeling.
Wat betreft het doel 'Vermindering van de administratieve lastendruk': de medewerkers ondervinden nog weinig vermindering; zij zijn beducht voor een verdere toename van de administratieve lastendruk. Er is ook weinig ruimte voor verbetering van belangrijke voorzieningen om vermindering te bereiken.
Voor de realisatie bij de doelen 'Beter informatiegestuurd werken' en 'Een scherp sturingsconcept' – briefing en debriefing – blijkt dat debriefing weinig plaatsvindt. De voorgenomen verdere ontwikkeling van briefing en debriefing voor de verschillende niveaus en afdelingen heeft niet plaatsgevonden.

Enkele structureel belemmerende factoren zijn opgelost ...

Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Inspectie uit de eerste ronde om maatregelen te treffen om te veranderenergie te behouden, heeft de politie onder meer de personele reorganisatie versneld. In het verlengde van de aanbeveling van de Inspectie om de ambities te heroverwegen en de complexiteit van de reorganisatie te reduceren, heeft de politie aangekondigd de plannen aan te passen wat betreft omvang en planning, en heeft zij de sturing (governance) anders ingericht.

... andere nog niet.

Er is weinig vordering gemaakt met het verbeteren van gebrekkige ICT-voorzieningen die noodzakelijk zijn om verbeterde werkwijzen in te voeren, of waarmee het aanzienlijke capaciteitsbeslag van verbeterde werkwijzen kan worden tegengegaan. De Inspectie realiseert zich dat de verbetering van ICT-voorzieningen plaatsvindt aan de hand van het Aanvalsprogramma IV politie. Het is van belang dat prioriteiten in de taakuitvoering, in dit geval dienstverlening aan de burger, doorwerken in de prioritering van ICT-verbeteringen.
De politie heeft de inhoud van de benoemde doelen en realisaties niet altijd scherp geformuleerd, en heeft vaak ook niet aangegeven wanneer de doelen en realisaties zijn gehaald. Daardoor interpreteren teams de inhoud van sommige realisaties verschillend. Omdat onduidelijkheid bestaat over de te bereiken resultaten, kan daarop niet eenduidig worden afgegaan. Moet debriefing plenair plaatsvinden? Kan een terugkoppeling na HIC-crimes telefonisch worden gedaan, of moet dat in persoon gebeuren? De politie is voornemens om hiervoor een zogenoemde herijking uit te voeren.

Te strakke sturing leidt tot ongewenste effecten.

In de eerste rapportage signaleerde de Inspectie onder meer het risico dat een te grote fixatie ontstaat op het zetten van vinkjes, en dat dit ten koste kan gaan van de motivatie van de medewerkers om de gewenste resultaten te bereiken. Er kan een averechts effect optreden. Waar een verbetering van de dienstverlening wordt beoogd, kan het inrichten van de werkwijze op het halen van termijnen juist ten koste gaan van dienstverlening.
In deze ronde zijn ten aanzien van de sturing op het terugkoppelen na woninginbraak twee effecten waargenomen. De sturing heeft enerzijds geleid tot vaker terugkoppelen. De politie

heeft daarvoor waardering gekregen van de betrokken burgers, en dat heeft de acceptatie door de politiemedewerkers bevorderd. Anderzijds heeft de strakke sturing op het halen van de termijn geleid tot het aanpassen van registraties naar het gewenste resultaat. Dit gaat soms zelfs zo ver dat de registratie geheel wordt losgekoppeld van de daadwerkelijke uitvoering: standaard wordt de terugkoppeling al direct na de aangifte geregistreerd. De cijfers die de politie hanteert voor de monitoring en de verantwoording van dit doel zijn dan ook niet overeenkomstig de feitelijke stand van zaken.

Het niet-afprocederen van de faseringsvoorstellen leidt tot vertraging.
De politie heeft het verandertraject aangepast, onder meer door voorstellen te ontwikkelen om de planningsdata voor de mijlpalen en randvoorwaarden in het Realisatieplan deels naar achteren te verplaatsen. Besluitvorming over de faseringsvoorstellen heeft nog niet plaatsgevonden. Daardoor weten eenheden en teams niet precies wat er van ze wordt verwacht. Vooruitlopend op de faseringsvoorstellen is in de eenheden op veel plaatsen gewacht met de verdere realisatie van een deel van de mijlpalen.

2

Bevoegd gezag

2.1. Inleiding

2.1.1 Aanleiding

In de zomer van 2013 – een half jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe Politiewet 2012 op 1 januari 2013 – hebben enkele burgemeesters zich in de media kritisch uitgelaten over de praktische uitwerking van de rol van het bevoegd gezag in het nieuwe politiebestel. Volgens een van de berichten in de krant waren er: 'stevige signalen' dat de relatie tussen de lokaal verantwoordelijken voor de veiligheid en de minister 'bepaald niet optimaal' is'[24]. De geïnterviewde burgemeesters gaven te kennen met name bezorgd te zijn over de ruimte voor lokale beleidsdoelstellingen ten opzichte van landelijke beleidsdoelstellingen. Deze kritische geluiden zijn voor de minister van Veiligheid en Justitie aanleiding geweest om de Inspectie VenJ te vragen dit onderwerp te betrekken in het toezicht op de vorming van de nationale politie.

De lokale inbedding van de politie was een belangrijk onderwerp tijdens de parlementaire behandeling van de Politiewet 2012. Voorafgaand aan de behandeling in het parlement en aan de totstandkoming van het Inrichtingsplan[25] van de politie heeft de minister van Veiligheid en Justitie twee strategische conferenties georganiseerd met onder meer burgemeesters en officieren van justitie als gezagsdragers over de politie. Op deze conferenties zijn de verwachte knelpunten voor de lokale inbedding in het nieuwe politiebestel besproken. De belangrijkste uitkomsten van deze besprekingen, zoals de uitgangspunten en de voorgestane werking voor onderlinge verhoudingen tussen gezagdragers en politie en het beheer van de politie, zijn verwoord in de zogenoemde 'Wassenaarse notitie'[26] en later in de Memories van Toelichting en Antwoord[27] bij de Politiewet 2012.

Voorts heeft de nationale politie zelf de ambitie verwoord dat zij eind 2017 een betere lokale verankering wil hebben bereikt door sterker verbonden te zijn met het lokale gezag. Ze wil dat lokale gezagsdragers beter invulling kunnen geven aan hun gezagsrelatie met de politie[28]. Dit moet uiteindelijk leiden tot meer legitimiteit van en een groter vertrouwen in de politie. In het eerste rapport van de Inspectie VenJ over de stand van zaken ten aanzien van

[24] "Opstelten wekt irritatie burgemeesters over politie-inzet" in de NRC d.d. 25 juli 2013.
[25] Inrichtingsplan Nationale Politie, vastgesteld door de minister van veiligheid en Justitie, december 2012.
[26] Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie, Wassenaar, 21 november 2011.
[27] Eerste Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 30880 E.
[28] Realisatieplan Nationale Politie, vastgesteld door de minister van veiligheid en Justitie, december 2012 - onder 2.5.2. Strategisch doel: meer legitimiteit van en groter vertrouwen in de politie - 1. Betere lokale verankering (lokaal gezag en samenwerking).

de vorming van de nationale politie[29] is onder meer opgenomen dat de Inspectie in haar komende rapporten ook zou ingaan op de relatie met het bevoegd gezag.

2.1.2 Centrale vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht bieden in de wijze waarop het bevoegd gezag in het huidige bestel zijn gezag over de inzet van de politie en het beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie kan uitoefenen. Met dit onderzoek wil de Inspectie bijdragen aan de vormgeving en de werking van de besturing door het gezag van de politie. De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt dan ook:

> Op welke wijze kan het bevoegd gezag in het huidige politiebestel zijn gezag over de inzet van de politie en het beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie uitoefenen?

De Inspectie beantwoordt deze vraagstelling aan de hand van de volgende drie deelvragen:

a. Hoe is de bestuurlijke inrichting ten aanzien van de beslissingen over de inzet van de politie en het beleid over de taakuitvoering door de politie praktisch vormgegeven?
b. Hoe wordt het bevoegd gezag in het huidige bestel in staat gesteld om zijn rol uit te oefenen?
c. Hoe ervaren de gezagsdragers de uitoefening van hun rol in de periode na 1 januari 2013?

2.1.3 Afbakening

Dit onderzoek heeft alleen betrekking op het bevoegd gezag zoals omschreven in de Politiewet 2012. Het gezag op de taakuitvoering door de politie op basis van de Vreemdelingenwet is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Enerzijds brengt dit onderzoek de ervaringen en opvattingen in kaart over de manier waarop het bevoegd gezag door de politie in staat wordt gesteld zijn rol te vervullen. Het gaat dan over de vraag hoe het bevoegd gezag door de politie wordt 'bediend'. Anderzijds geeft dit onderzoek een beeld van de manier waarop de praktische uitwerking van de nieuwe wetsbepalingen en de nadere afspraken daarover tot nu toe door de gezagsdragers en vertegenwoordigers van de politie wordt ervaren.

Gezien de fase waarin de reorganisatie van de politie zich bevindt, is dit deel van het rapport beschrijvend van aard. Dit onderzoek geeft een landelijk beeld van de opvattingen en ervaringen van burgemeesters, Openbaar Ministerie (OM) en politie over de manier waarop het bevoegd gezag zijn rol kan uitoefenen. Deze opvattingen en ervaringen hebben zij naar voren gebracht in interviews met de Inspectie in de periode november 2013 - januari 2014. Deze hebben betrekking op de periode van de inwerkingtreding van de nationale politie op 1 januari 2013 tot het moment waarop het interview plaatsvond.

De Politiewet 2012 bevat geen normen voor de wijze waarop het gezag zijn gezag uitoefent. Hoe de gezagsdragers hun gezagsrol invullen, is ter beoordeling van degenen aan wie zij

[29] Nationale politie op koers? TK 2013-2014, bijlage bij Kamerstuk 29628 nr. 421.

verantwoording afleggen. In dit onderzoek blijven de gezagsuitoefening zelf en de democratische controle daarop buiten beschouwing. Gelet op het beschrijvende karakter heeft er geen toetsing plaatsgevonden van gedragingen, noch van gezagsdragers, noch van de politie. De Inspectie gaat ook niet in op het functioneren van de verschillende overlegstructuren.

Sinds 1 januari 2013 kent Nederland een nationale politie. Voor de vorming van het nationale korps is een aantal doelstellingen geformuleerd. De politie heeft zichzelf in ieder geval tot 2018 de tijd gegeven voor het realiseren van die doelstellingen en voor de verdere vorming van het korps. Veel van wat de politie in de transitie naar die nieuwe politieorganisatie heeft beoogd, heeft zich dus nog niet goed kunnen 'zetten'. Het is dan ook begrijpelijk dat dit eerste jaar zich kenmerkt door het zoeken naar nieuwe verhoudingen, structuren en werkwijzen. Dit komt ook duidelijk tot uitdrukking in deze rapportage. De landelijke eenheid van de nationale politie is niet in het onderzoek betrokken.

2.1.4 Onderzoeksaanpak

Er zijn interviews afgenomen van burgemeesters, regioburgemeesters, officieren van justitie, hoofdofficieren van justitie, een lid van het College van procureurs-generaal, teamchefs, politiechefs en een lid van de korpsleiding. De respondenten hebben de hen toegezonden verslagen gefiatteerd. Voorts heeft de Inspectie documenten opgevraagd bij de geïnterviewde burgmeesters en andere respondenten. De gemeenten waarvan de burgemeester is geïnterviewd, hebben hun integraal veiligheidsplan toegezonden. Van ongeveer de helft van de gemeenten zijn verslagen ontvangen van raadsvergaderingen of commissievergaderingen over het integraal veiligheidsplan en een verslag van het driehoeksoverleg waarin het integrale veiligheidsplan is besproken. Ook is gebruik gemaakt van de beleidsplannen van de tien regionale eenheden die op de site van de regioburgemeesters zijn geplaatst. De opvattingen en ervaringen van gezagsdragers en politiefunctionarissen zoals die tijdens de interviews naar voren zijn gekomen, vormen de kern van de bevindingen. De weergave van de bevindingen is opgebouwd volgens de drie niveaus voor de besturing van de politie uit de Politiewet 2012, te weten het lokale, het regionale en het landelijke niveau.

De indeling in hoofdstukken correspondeert met de drie niveaus die zijn weergegeven in de Politiewet 2012, namelijk lokaal, regionaal en landelijk niveau. Hiermee wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de ordening van het bestuur. Op deze manier worden de verschillen in structuur, bediening en ervaringen van de gezagsdragers naast elkaar in beeld gebracht.

De onderzoeksbevindingen zijn zoveel mogelijk in het perspectief geplaatst van de bepalingen van de Politiewet 2012 en de uitgangspunten uit de Wassenaarse notitie. In de volgende paragraaf introduceert de Inspectie daarvoor de relevante context.

2.2 Context: Politiewet 2012 en Wassenaarse notitie

Dit Inspectieonderzoek richt zich op de wijze waarop het bevoegd gezag – burgemeester en officier van justitie – in staat is zijn invloed over de inzet van de politie en het beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie uitoefenen. Het gezag heeft die mogelijkheid op verschillende niveaus in het politiebestel. Dit hoofdstuk gaat nader in op de wettelijke en bestuurlijke context van deze gezagsrol. De beschrijving van de bevindingen wordt, indien van toegevoegde waarde, voorafgegaan door specifieke bepalingen uit wet en/of een van toepassing zijnde passage uit de Wassenaarse notitie. De bevindingen van het onderzoek zijn daar waar relevant in het perspectief hiervan geplaatst.

2.2.1 Gezag en beheer

De politie voert haar maatschappelijke taken uit in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels. Het bevoegd gezag heeft daarmee een belangrijke invloed op de taakuitvoering door de politie in de samenleving.

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

In de Politiewet 2012 komen drie sleutelbegrippen naar voren die betrekking hebben op de sturing van de politie, te weten gezag, beheer en beleid. Deze sturing vindt volgens de Politiewet 2012 plaats op drie niveaus namelijk lokaal, regionaal en landelijk.

Gezag is – in de context van de Politiewet 2012 – de beslissingsbevoegdheid over de daadwerkelijke inzet van de politie c. q. uitoefening van de politietaken. In het nationale politiebestel voert de burgemeester het gezag over de politie ten aanzien van het optreden ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak. De officier van justitie doet dat ten aanzien van het optreden ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het verrichten van taken ten dienste van justitie.

Artikel 11

1. Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester.
2. De burgemeester kan de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.

Artikel 12

1. Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie, staat zij, tenzij in enige wet anders is bepaald, onder gezag van de officier van justitie.
2. De officier van justitie kan de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.

Het gezag, zoals omschreven in de Politiewet 2012, kent een operationele en een beleidsmatige vorm. De operationele en meest directe vorm van gezag doet zich voor als maatschappelijke omstandigheden, zoals verstoring van de openbare orde of een ernstig delict, direct vragen om keuzen over de operationele inzet van de politie. Daarnaast is er nog de beleidsmatige vorm van gezag. Dat wil zeggen dat het gezag beleidsmatige keuzen en afspraken maakt over de inzet c.q. taakuitvoering door de politie in de gemeente.

Naast gezag zijn beleid en beheer de sleutelbegrippen binnen het politiebestel. Het beheer was voorheen belegd bij de korpsbeheerder van elk regionaal politiekorps, meestal de burgemeester van de grootste stad in de regio. In het nieuwe politiebestel is de korpschef belast met de leiding en het beheer van de politie. De korpschef legt over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden verantwoording af aan de minister van VenJ, die politiek eindverantwoordelijk is. Hij stelt onder andere de landelijke sterkte vast en het verdeelmodel. “De minister bepaalt wat de politie kan, het gezag wat de politie doet”[30]. De minister van VenJ verantwoordt zich tegenover het parlement over het beheer van de politie, voor zijn sturing op de taakuitvoering via de landelijke beleidsdoelstellingen en over de werking van het systeem als geheel, maar niet over het lokale gezag.

Het beheer is in de Memorie van Antwoord[31] gedefinieerd als de zorg voor de organisatie en instandhouding van het politieapparaat.[32] Volgens de Wassenaarse notitie “schept het beheer ten dienste van gezag randvoorwaarden voor goede taakuitvoering en draagt zorg voor het zo doeltreffend mogelijk functioneren van de politie”. Bij de inrichting van de sturing is de verbinding tussen beheer en gezag zoveel mogelijk gemaakt, zonder dat de beheerder op de stoel van de gezagsdrager gaat zitten en vice versa.[33] De Politiewet 2012 voorziet in een minimale structuur voor de operationele en beleidsmatige sturing op de

[30] Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie, Wassenaar, 21 november 2011.
[31] Eerste Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 30880 E.
[32] Cyrille Fijnaut tijdens hoorzitting Eerste Kamer – Eerste Kamer – 2011-2012 30880 F.
[33] Inrichtingsplan Nationale Politie.

taakuitvoering door de politie en geeft aan welke invloed de gezagsdragers hebben op deze taakuitvoering. De Politiewet 2012 is daarmee een verbindende factor tussen de partijen in het duale gezag-stelsel en dus tussen beide onderdelen van de politietaak. [34]

De wetgeving kent drie niveaus van sturing: lokaal, regionaal en landelijk. Op lokaal niveau is er het driehoeksoverleg, dat zowel een operationeel als beleidsmatig karakter kent. Het regionale niveau kent twee vormen van overleg: het 'artikel 41' overleg en een regionaal overleg tussen burgemeesters en hoofdofficier van justitie in aanwezigheid van politiechef. Op het landelijke niveau is er één afstemmingsoverleg: het zogenaamde artikel 19-overleg[35]. De uitkomsten van deze overleggen zijn in grote lijnen de afspraken over het beleid voor de taakuitvoering door de politie. Op regionaal en landelijk niveau spreekt men onder meer ook over de sterkteverdeling. Voor elk niveau is bepaald welke deelnemers aan het overleg deelnemen en tot welke besluiten zij wanneer minimaal moeten komen. Waar de Politiewet 2012 spreekt van drie besturingsniveaus, kent de politieorganisatie vier organisatieniveaus, te weten basisteam, district, regionale eenheid en het landelijke korps.[36] Het basisteam en districten worden in het inrichtingsplan benoemd als het lokale niveau[37]. Het basisteam en het district komen niet per definitie overeen met het lokale niveau van sturing. Zo zijn er gemeenten met meerdere basisteams en zijn er basisteams met een werkgebied bestaande uit meerdere gemeenten. Volgens het Inrichtingsplan van de nationale politie is een district geografisch verdeeld in robuuste basisteams, waarbinnen – lokaal verankerd – de gebiedsgebonden basispolitietaak gestalte krijgt[38].

2.2.2 Wet- en regelgeving lokaal niveau

Artikel 13 Politiewet 2012 geeft, naast het maken van afspraken over de meer operationele taakuitvoering, richting aan het tot stand komen van beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie op lokaal niveau.

[34] Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie, Wassenaar, 21 november 2011.
[35] Artikel 19 overleg is het landelijk overleg over het beheer van en de taakuitvoering door de nationale politie.
[36] Inrichtingsplan Nationale Politie.
[37] Figuur 10 'Organogram korps' in het Inrichtingsplan Nationale Politie..
[38] Inrichtingsplan Nationale Politie – paragraaf 0.5 Het Korps – blz. 13.

Artikel 13 Politiewet 2012:

1. De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid binnen welker grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en zo nodig met de politiechef van een regionale eenheid, over de taakuitvoering van de politie en over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering (driehoeksoverleg).
2. In het driehoekoverleg worden door de burgemeester en de officier van justitie afspraken gemaakt over de inzet van de politie ten behoeve van de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, onderscheidenlijk ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van de justitie. De afspraken worden mede gemaakt op basis van de doelen, bedoeld in artikel 38b, eerste lid.
3. Op verzoek van de burgemeester vindt het driehoeksoverleg plaats op gemeentelijk niveau.
4. In het driehoeksoverleg worden door de burgemeester en de officier van justitie afspraken gemaakt over lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding.

Het eerste lid van artikel 13 laat de schaal van het territorium waarop de driehoek afspraken maakt vrij. Wel geeft het derde lid de burgemeester de mogelijkheid om deze schaal te brengen naar het niveau van de gemeente. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel zijn vragen gesteld over het niveau waarop de lokale driehoek zou plaatsvinden. In de Nadere Memorie van Antwoord[39] merkt de minister van VenJ hierover het volgende op: “Ik deel het beeld dat in veel kleinere gemeenten geen driehoeksoverleg plaatsvindt op gemeentelijk niveau. Dit houdt overigens niet in dat er geen overleg met de politie is of dat de burgemeester zijn gezag niet kan uitoefenen. Ook houdt dit niet in dat er geen regelmatig driehoeksoverleg is. Veelal wordt het driehoeksoverleg in die situaties gevoerd met meerdere burgemeesters, de officier van justitie en de lokale politiechef, bijvoorbeeld op het niveau van de huidige districten. Zolang dit een bewuste keuze is van de betrokken burgemeesters acht ik dat ook geen probleem, integendeel, het kan meerwaarde hebben, gegeven het feit dat veel veiligheidsproblematiek gemeentegrensoverschrijdend is. In het wetsvoorstel wordt in artikel 13, derde lid, verzekerd dat als een burgemeester op gemeentelijk niveau driehoeksoverleg wil, dat ook gebeurt.”

Operationele driehoek

De operationele driehoek is het lokaal gebonden niveau voor overleg over de taakuitvoering door de politie. In de Wassenaarse notitie staat: “Lokale incidenten worden vanzelfsprekend op lokaal niveau aangepakt, onder verantwoordelijkheid van het lokale gezag.” Dit betekent dat een gezagsdrager of gezagsdragers gezamenlijk - de burgemeester en/of de officier van justitie - beslissingen kunnen nemen over de inzet van de politie bij incidenten. In ad hoc-situaties kunnen gezagsdragers terugvallen op deze driehoek waarin ze samen met het hoofd van de territoriale eenheid van de politie afspraken maken over de taakuitvoering door de politie.

[39] Eerste Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 30880, H, p. 22.

Beleidsmatige driehoek

De beleidsmatige driehoek is het overleg waarin het gezag keuzen en afspraken maakt over het beleid ten aanzien van de inzet c. q. taakuitvoering door de politie in de gemeente(n). Artikel 13 geeft aan dat "in dit overleg de burgemeester en de officier van justitie afspraken maken over [...] het beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie". Verder staat in artikel 13 dat de afspraken gaan over lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding. In de Wassenaarse notitie is dit geformuleerd als 'het benoemen van de lokale prioriteiten en doelen op het terrein van veiligheid'.

Gezagdragers maken beleidsmatige afspraken op lokaal niveau in zowel de ad hoc bijeengekomen driehoek naar aanleiding van een gebeurtenis als in het reguliere (beleidsmatige) driehoeksoverleg. In de beleidsmatige driehoek formuleren de gezagsdragers doelen die de gemeente voor een langere periode nastreeft op het terrein van de veiligheid en de bijdrage die zij daarvoor verwachten van de politie. De gemeenteraad stelt deze doelen op voorstel van de lokale driehoek eenmaal in de vier jaar vast. Op basis van het door de gemeenteraad vastgestelde integraal veiligheidsplan (IVP) voor de gemeente en de OM-doelstellingen ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde maken de gezagsdragers met het hoofd van de territoriale eenheid in de driehoek nadere afspraken over de inzet van de politie.

Politiechefs van de regionale eenheden en hoofden van territoriale eenheden verantwoorden zich voor de uitvoering van de door het gezag opgedragen taken vanzelfsprekend tegenover het gezag[40]. De burgemeester legt op zijn beurt verantwoording af aan de gemeenteraad[41]. De officier van justitie doet dat in de lijn van het OM. In de Wassenaarse notitie wordt deze verantwoording nader uitgewerkt. "De minister van V en J verantwoordt zich tegenover het parlement over het beheer van de politie, over zijn sturing op de taakuitvoering via de landelijke beleidsdoelstellingen en over de werking van het systeem als geheel, maar niet over het lokale gezag. Dit neemt niet weg dat bij een specifiek incident op twee plaatsen verantwoording kan worden afgelegd over het handelen van de politie – in parlement en gemeenteraad – mits ieder spreekt vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Die verantwoording moet zich richten op verschillende aspecten. Dit vergt terughoudendheid van de minister, afstemming en oog voor verschillen in abstractieniveau."

De Wassenaarse notitie beschrijft ook de uitkomsten van het driehoeksoverleg c. q. de afspraken tussen de gezagsdragers in de lokale driehoek over lokale doelen en prioriteiten voor de politie. "Door de koppeling van de inzet van de operationele politiecapaciteit aan de doelen van het integrale veiligheidsplan wordt de politiezorg binnen de gemeenten beter afgestemd op lokale wensen en behoeften. De afspraken die door de driehoek worden gemaakt kunnen bijvoorbeeld gaan over de prioriteiten voor de inzet van de politie, het dienstverleningsniveau van politie aan burgers, zoals aangiftemogelijkheden, (tijden van) bereikbaarheid en beschikbaarheid, samenwerking met toezichts- en handhavingsdiensten

[40] Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie, Wassenaar, 21 november 2011.
[41] Artikel 15 Politiewet 2012.

en private partijen en informatie-uitwisseling. Hiermee bindt het gezag de politie aan de lokale wensen en behoeften en is een basis van de politiezorg in de gemeente geregeld. Het is hierbij van belang de afspraken zoveel mogelijk te formuleren in prestaties die van de politie worden verwacht: welke bijdrage aan de lokale veiligheid dient de politie te leveren? De rol van het gezag hierin is om te bepalen welke prestaties het van de politie verwacht en daarop te sturen. Hoe concreter de gevraagde prestaties van de politie worden beschreven, hoe makkelijker het is voor het gezag de politie hierop aan te spreken en verantwoording te laten afleggen."

2.2.3 Wet- en regelgeving regionaal niveau

In de Politiewet 2012 worden op het regionale niveau twee overlegvormen beschreven:

- een overleg tussen alle burgemeesters in het gebied, de hoofdofficier van justitie en de politiechef ter vaststelling van het beleidsplan van de regionale eenheid;
- een overleg tussen de regioburgemeester, de hoofdofficier van justitie en de politiechef. \

Artikel 39 lid 1 Politiewet 2012:
De burgemeesters van de gemeenten in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert en de hoofdofficier van justitie stellen ten minste eenmaal in de vier jaar, met inachtneming van de doelstellingen bedoeld in artikel 20, eerste lid, het beleidsplan (..) vast. Het beleidsplan omvat in ieder geval de verdeling van de beschikbare politiesterkte waaronder de beschikbare wijkagenten.

Op regionaal niveau is een regioburgemeester aangewezen als bestuurlijk aanspreekpunt. De regioburgemeester is het schakelpunt tussen de lokale en de landelijke bestuurlijke belangen. De burgemeesters van de gemeenten in de regio en de hoofdofficier van justitie stellen ten minste eenmaal in de vier jaar het beleidsplan en jaarlijks het jaarverslag vast op dit regionale niveau en daarmee dus voor de regionale eenheid. Het beleidsplan van de regionale eenheid omvat naast het beleid in ieder geval de verdeling van de beschikbare politiesterkte, waaronder de beschikbare wijkagenten over de onderdelen binnen de regionale eenheid.

Op regionaal niveau voorziet de Politiewet 2012 ook in een tweede overlegvorm, namelijk het overleg in de zogenaamde 'artikel 41 overleg' tussen de regioburgemeester, de politiechef en de hoofdofficier. Zij overleggen regelmatig over de uitvoering van de politietaken.

Artikel 41 Politiewet 2012:
De regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie overleggen regelmatig met de politiechef van een regionale eenheid.

Dit wordt nog benadrukt in de Wassenaarse notitie: regioburgemeester en hoofdofficier van justitie overleggen regelmatig met de politiechef over de uitvoering van het beleidsplan.[42]

[42] Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie, Wassenaar, 21 november 2011.

2.2.4 Wet- en regelgeving landelijk niveau

Op het landelijke niveau is er het zogenaamde artikel 19-overleg, verwijzend naar het artikel in de Politiewet 2012.

Artikel 19 Politiewet 2012:

1. Onze Minister voert, in aanwezigheid van de korpschef, ten minste viermaal per jaar overleg met de regioburgemeesters of een afvaardiging van de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal over de taakuitvoering door en het beheer ten aanzien van de politie.
2. Onze Minister wijst voor een periode van vier jaren twee burgemeesters aan die aan het overleg deelnemen. Zij zijn burgemeester van een gemeente met minder dan 100 000 inwoners. Zij kunnen niet tevens regioburgemeester zijn. Voor de aanwijzing wordt een aanbeveling gedaan door een door Onze Minister aangewezen orgaan. '
3. In het overleg wordt in elk geval gesproken over: a. de inrichting van de politie; b. de landelijke beleidsdoelstellingen, bedoeld in artikel 18, eerste lid, en de doelstellingen, bedoeld in artikel 20, eerste lid; c. de verdeling van sterkte, bedoeld in artikel 36; d. het ontwerp van de begroting en het ontwerp van de meerjarenraming, bedoeld in artikel 34, het ontwerp van de jaarrekening, bedoeld in artikel 35, het ontwerp van het beheersplan en het jaarverslag, bedoeld in artikel 37, eerste lid; e. de benoeming van de leden van de leiding van de politie, bedoeld in artikel 28, derde lid, en f. voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur en ontwerpen van ministeriële regeling die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de taakuitvoering door en het beheer ten aanzien van de politie.

In het artikel 19-overleg vertolken de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal de gezichtspunten en wensen van het lokale gezag over de landelijke doelstellingen. In de Wassenaarse notitie is hierover de volgende passage opgenomen. “Hierdoor staan de lokale veiligheidsvraagstukken aan de basis van de landelijke beleidsdoelstellingen. Indien een landelijke prioriteit in een bepaalde gemeente niet speelt dan hoeft de politie zich in die gemeente daar uiteraard niet op te richten en kan de politie zich daar volledig richten op de lokale en regionale prioriteiten.”

In het artikel 19-overleg komen de minister van V&J, die verantwoordelijk is voor het landelijke beheer, en vertegenwoordigers van het gezag samen. Daarover is het volgende opgenomen in de Wassenaarse notitie: “De minister voert periodiek overleg met de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal over het beheer en de taakuitvoering van de politie. In dit overleg komen bijvoorbeeld onderwerpen als het beheersplan en de verdeling van de operationele sterkte over de regionale en landelijke eenheden aan de orde. Hierin kunnen bijvoorbeeld ook de wensen van de regioburgemeesters en via hen de overige burgemeesters aan de orde komen over de inrichting van de regionale eenheden. Ook eventuele herschikkingen van taken en de gevolgen daarvan voor de verdeling van de operationele sterkte over de regionale en landelijke eenheden komen hier aan de orde.”

De Wassenaarse notitie gaat ook in op de beleidsdoelstellingen die de minister op landelijk niveau vaststelt en op de doorvertaling daarvan naar de regionale en de lokale eenheid. "De minister van VenJ stelt op landelijk niveau, evenals in de huidige situatie, de landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering van de politie vast, alsmede de doorvertaling hiervan voor iedere regionale en landelijke eenheid. De landelijke beleidsdoelstellingen laten substantiële ruimte over in de beschikbare politiecapaciteit voor de realisatie van lokale afspraken over de inzet van de politie. Van belang is daarbij dat de landelijke doelstellingen veelal een weerspiegeling zijn van hetgeen ook lokaal en regionaal van belang wordt geacht. Dit wordt geborgd doordat de totstandkoming van de landelijke doelstellingen een 'bottom-up' proces is. In de wet is opgenomen dat de minister bij het vaststellen van de landelijke doelstellingen het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters hoort. In dat overleg vertolken de regioburgemeesters en het College van procureurs-generaal de gezichtspunten en wensen van het lokale gezag over deze doelstellingen. Hierdoor staan de lokale veiligheidsvraagstukken aan de basis van de landelijke beleidsdoelstellingen. Indien een landelijke prioriteit in een bepaalde gemeente niet speelt dan hoeft de politie zich in die gemeente daar uiteraard niet op te richten en kan de politie zich daar volledig richten op de lokale en regionale prioriteiten."[43]

[43] Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie, Wassenaar, 21 november 2011.

2.3 Onderzoeksbevindingen op lokaal niveau

2.3.1 Inleiding

Deze paragraaf betreft de bevindingen ten aanzien van het lokale niveau. Eerst komt een aantal onderwerpen aan de orde over de mogelijkheden van de burgemeester en de officier van justitie om hun gezag uit te oefenen:

- het informeren van de gezagsdragers over incidenten;
- de operationele driehoek;
- districtsniveau: districtsrecherche en flexteams; stuur- en weegploegen.

Daarna worden de verschillende vormen besproken waarin op lokaal niveau het beleidsmatig driehoeksoverleg is vormgegeven:

- op het niveau van de gemeente;
- op het niveau van het basisteams;
- op het niveau van het district.

Aansluitend komt een aantal thema's aan bod die betrekking hebben op de wijze waarop de gezagsdragers door de politie worden bediend:

- het mandaat van de politievertegenwoordiger in het driehoeksoverleg;
- de informatievoorziening door de politie aan de gezagsdragers;
- de taakuitvoering;
- het Integraal Veiligheidsplan;
- de beschikbare politiecapaciteit;
- de communicatie.

Ten slotte komt in deze paragraaf een aantal overlegvormen aan bod, die zijn ontstaan op een tussenliggend niveau, dus op het niveau tussen het lokale en het regionale niveau. Deze vormen van overleg worden niet genoemd in de Politiewet 2012 of in de Wassenaarse notitie.

2.3.2 De uitoefening van het bevoegd gezag

De gezagsdragers – burgemeester en officier van justitie – moeten voldoende mogelijkheden hebben om hun gezag over de politie te kunnen uitoefenen. Daarvoor is het allereerst van belang dat zij goed worden geïnformeerd over incidenten die van belang kunnen zijn voor hun gezagsuitoefening. Ook is van belang hoe het operationele driehoeksoverleg waarin de gezagsdragers besluiten nemen over de politie-inzet in concrete gevallen functioneert. Verder hebben de gezagsdragers te maken met onderdelen van de politie die op enige afstand zijn geplaatst: de districtsrecherche en het flexteam.

Informeren over incidenten

In de Wassenaarse notitie is aangegeven dat lokale incidenten op lokaal niveau worden aangepakt, onder verantwoordelijkheid van het lokale gezag, en dat de politie het lokale gezag informeert.

De politie informeert op basis van professionele inschatting.

Uit de interviews met de burgemeesters en teamchefs blijkt een duidelijke behoefte bij de burgemeesters aan inzicht in wat er op het terrein van veiligheid speelt in hun gemeente. Een groot deel van de burgemeesters geeft in het interview aan tijdig geïnformeerd te willen worden over zaken die in hun gemeente (gaan) spelen met een bepaalde impact, zoals ernstige ongevallen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat burgemeesters verschillende criteria hanteren voor zaken waarover zij geïnformeerd willen worden. Die criteria verschillen in de mate van concreetheid. Zo vindt de ene burgemeester dat hij in kennis gesteld moet worden van ernstige incidenten waarop hij in 'zijn gemeenschap' aangesproken kan worden. Als voorbeelden noemt hij een zelfdoding of ernstige geweldpleging. Andere burgemeesters vinden dat zij gebeld moeten worden over zaken 'met enige betekenis', over zaken die mediagevoelig kunnen zijn, over lijkvindingen, woninginbraken of overvallen. Eén burgemeester zegt in het interview hierover afspraken met de politie te hebben vastgelegd in een protocol. Enkele anderen hebben dit punt nadrukkelijk besproken met de lokale politie leidinggevende. Verder zijn er weinig of geen afspraken tussen burgemeester en de politie op dit punt. De gemaakte afspraken zijn meestal algemeen geformuleerd. De informatieverstrekking over incidenten vindt volgens de betrokken teamchefs plaats op basis van een inschatting door henzelf of andere politiemedewerkers. Zij bepalen waarover de burgemeester wanneer en in welke vorm wordt geïnformeerd. Een teamchef hanteert hiervoor een ezelsbruggetje: "In de regel gebeurt dat bij de drie p's: pers, personeel of politiek gevoelig."

Burgemeesters en officieren van justitie zijn tevreden over de informatievoorziening.

Burgemeesters geven aan dat zij over het algemeen tevreden zijn over de operationele informatievoorziening door de politie, die vaak telefonisch of per sms plaatsvindt. Ze vertrouwen op het inschattingsvermogen en de professionele afweging van hun contactpersoon bij de politie. Zonder duidelijke afspraken en richtlijnen schatten de chefs volgens de gezagdragers goed in wanneer zij aan de bel moeten trekken. Daarover en over het tijdig delen van informatie geven meerdere burgemeesters complimenten aan de chefs. De (hoofd)officieren van justitie vinden eveneens dat zij goed worden geïnformeerd door de politie over incidenten. Zij hebben frequent contact met de politie over ernstige incidenten en (lopende) onderzoeken. Zij worden over het algemeen direct gebeld bij gevoelige casuïstiek, incidenten die de aandacht van de media en de politiek trekken. De hoofdofficieren en officieren van justitie vermelden dat daarover geen specifieke afspraken zijn gemaakt. Ook zij geven aan dat deze informatiedeling vaak gebeurt op basis van een eigen inschatting van de politiefunctionaris.

Tegelijkertijd vrezen met name burgemeesters voor de toekomst.

Wel leeft er bij een aantal burgemeesters de vrees dat de informatievoorziening erop achteruitgaat, als zij na de personele reorganisatie een nieuw contactpersoon bij de politie krijgen met wie zij nog geen vertrouwensband hebben. In de huidige praktijk, zo blijkt uit de interviews, hebben de meeste burgemeesters en officieren van justitie een vast aanspreek-

punt binnen de politie voor het melden van gebeurtenissen, het informeren over operationele zaken die (gaan) spelen, en voor terugkoppelingen. In de kleine en middelgrote steden gebeurt dit door de teamchef of de districtschef; in de grotere steden neemt de districtchef of de politiechef van de regionale eenheid deze informatieverstrekking voor zijn of haar rekening. In de vier grote steden – Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht – is dat in de meeste gevallen iemand namens de eenheidsleiding. Deze lijn van informeren is intern bij de politie bekend. “Als er een groot incident speelt, neemt iemand uit mijn MT of ik contact op met een van de directeuren bij de regioleiding en die zorgt ervoor dat de burgemeester op de hoogte wordt gesteld”, aldus een teamchef uit een van de vier grote steden. Wanneer een chef van dienst (vaak een andere leidinggevende dan de teamchef) als verantwoordelijk operationeel leidinggevende bij een incident is betrokken, laat deze volgens een beperkt aantal burgemeesters wel regelmatig steken vallen. Chefs van dienst zijn volgens deze burgemeesters in een aantal gevallen niet op de hoogte van lopende afspraken met het bestuur, hebben minder gevoel voor de bestuurlijke impact van het incident en/of het moment van informeren. Met name burgemeesters baseren daarop hun vrees dat de informatievoorziening na de personele reorganisatie erop achteruitgaat in het geval dat ze hun huidige vaste aanspreekpunt bij de politie kwijtraken.

De operationele driehoek

Volgens de Politiewet 2012 kan een van de gezagsdragers de driehoek bijeenroepen, wanneer een gebeurtenis daarom vraagt. De driehoek kan dan operationele afspraken maken over de inzet en taakuitvoering van de politie.[44]

In de operationele driehoek, die ad hoc bijeenkomt, wordt de politie-inzet bij incidenten bepaald.

Uit de interviews blijkt dat het operationele driehoeksoverleg gaat over het direct en operationeel bepalen van de inzet van de politie tijdens een incident. In deze driehoek nemen altijd in ieder geval de betreffende burgemeester, een vertegenwoordiger van het OM en een vertegenwoordiger van de politie deel. Het niveau van de afvaardiging vanuit het OM varieert van officier van justitie tot hoofdofficier van justitie. Vanuit de politie is de vertegenwoordiger een teamchef, districtchef en/of politiechef van een regionale eenheid.

Uit de interviews komt verder naar voren dat de operationele driehoek bijeenkomt bij bijvoorbeeld geweldsincidenten, zoals uitgaansgeweld. Vrijwel alle burgemeesters geven aan dat bij lokale incidenten, voor zover er geen andere structuur is gekozen, in een driehoek afspraken worden gemaakt. Vaak duiden de bestuurders in de regio’s deze driehoeken aan als een ‘112-driehoek’ of ‘calamiteitendriehoek’. Tussen gezagsdragers en chefs van politie is er een duidelijke afspraak dat er altijd een ‘right to call’ is wanneer incidenten het gezag raken en er behoefte is aan ad hoc overleg. Een politiechef van een regionale eenheid verwoordt dat als volgt: “De burgemeester of officier van justitie kan een lokale driehoek op gemeenteniveau bij elkaar roepen als de operationele noodzaak daartoe bestaat (right to call).” Hiermee duiden de betrokkenen het belang van een dergelijk overleg aan.

[44] Artikel 13 van de Politiewet 2012.

Het districtsniveau: districtsrecherche en flexteams; stuur- en weegploegen

Zoals eerder is aangegeven, worden in de Politiewet 2012 drie bestuurlijke niveaus onderscheiden: lokaal, regionaal en landelijk, terwijl de politieorganisatie vier organisatieniveaus kent: basisteam, district, regionaal niveau en landelijk niveau. Het bevoegd gezag heeft ook zeggenschap over de flexteams en de districtsrecherche, die op het districtsniveau zijn georganiseerd. In de Wassenaarse notitie wordt hierover het volgende opgemerkt. "Indien de capaciteit in incidentele gevallen tekortschiet, dan zal dit eerst op districtsniveau en vervolgens op regionaal niveau worden opgelost. Het werken met flexibele capaciteit op districtsniveau maakt dit mogelijk. De inzet van deze capaciteit vindt plaats in opdracht van het gezag." Op het districtsniveau spelen verder nog de stuur- en weegploegen een rol. In het Inrichtingsplan van de politie staat hierover: "In integrale stuurploegen, waarin het OM, bestuur, de politie en – afhankelijk van de problematiek – andere partners deelnemen, worden gezamenlijke afspraken gemaakt over de aan te pakken criminaliteitsproblemen en de benodigde maatregelen."[45]

Gezagsdragers vinden het gezag complexer geworden ten aanzien van organisatieonderdelen op districtsniveau.

Uit de interviews met de gezagsdragers blijkt dat zij moeite hebben met het gezag over het districtelijke niveau, met name districtsrecherche en, in de nabije toekomst, flexteams. Zij vinden het soms onhelder welke invloed er vanuit het gezag op de taakuitvoering door de politie op het districtelijke niveau kan plaatsvinden. Volgens een geïnterviewde burgemeester is de districtelijke structuur een 'weeffout' in het nieuwe bestel. "De districten zijn een hulpstructuur waar geen gezag op is." Het geïnterviewde lid van het College van procureurs-generaal vraagt zich zelfs af of het districtsniveau in de toekomst zal blijven bestaan. In de meeste eenheden ligt het bestuurlijk zwaartepunt volgens hem namelijk bij de basisteams en is het districtsniveau slechts een hulpmiddel.

Een hoofdofficier merkt op dat de districtsrecherche in zijn eenheid nog niet van de grond is gekomen. Een officier van justitie uit een andere eenheid vindt de communicatie met de komst van de districtsrecherche ingewikkelder geworden. "De opsporing lijdt nog niet onder de nieuwe situatie, maar met name de sturing van de opsporing is er niet eenvoudiger op geworden. Het regiokorps had een tweelagenstructuur: de regionale recherche en de afdelingsrecherche. Nu is er de districtsrecherche bij gekomen. Dat maakt de communicatie ingewikkelder." Het betrokken lid van het College van procureurs-generaal geeft aan dat de districtsrecherche nog niet voldoende is ingeregeld om uitspraken te kunnen doen over eventuele interferenties tussen de verschillende niveaus waarop de recherche is ingericht.

Naar aanleiding van opmerkingen van burgemeesters en (hoofd)officieren van justitie over hun invloed op de taakuitvoering door de teams die op het niveau van de districten zijn georganiseerd, heeft de Inspectie alle regionale beleidsplannen onderzocht op afspraken van het gezag hierover. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om rechercheteams en om de toekomstige flexteams die binnen een district probleemgericht worden ingezet ter ondersteuning van de basisteams. In de helft van de regionale beleidsplannen zijn inhoudelijke en procesmatige afspraken opgenomen die betrekking hebben op de inzet van deze teams binnen het district.

[45] Inrichtingsplan Nationale Politie - 0.4 Sturing op de Nationale Politie.

Deze afspraken komen volgens de plannen voornamelijk tot stand in de districts(veiligheid) colleges.

Een teamchef plaatst kanttekeningen bij de districtsrecherche: “Van de rol van de gebiedsofficier blijft niets over. Dat heeft met het nieuwe politiebestel te maken en de rol van het OM in dat bestel. Vroeger kon ik rechtstreeks met de recherchegroepschef bespreken waar we het in de driehoek over hadden gehad. Dan gingen we aan de slag. Nu moet ik het neerleggen bij de districtsrecherche en daar ga ik niet over, die laag is ertussen gekomen. Ik heb de ervaring dat het heel stroef loopt. [....]”

Stuur- en weegploegen beginnen vorm te krijgen ...

De (hoofd)officieren van Justitie geven in de interviews aan dat de stuur- en weegploegen steeds meer vorm beginnen te krijgen in de verschillende regio’s met als doel om meer integraal en strategisch keuzen te maken. In één regionale eenheid is dat nog prematuur, in andere regionale eenheden zijn de stuur- en weegploegen al wat meer ingericht. In zes van de regionale beleidsplannen wordt ook ingegaan op de aanwezigheid van en de afwegingen door de stuur- en weegploegen op het niveau van het district.

... de burgemeesters volgen de ontwikkeling daarvan kritisch.

Burgemeesters kijken met belangstelling naar de stuur- en weegploegen. Een burgemeester verwoordt dat als volgt: “De grote vuurproef is natuurlijk het onderwerp weeg- en stuurploegen op districtelijk niveau. Daar kijk ik met argusogen naar. Als de weeg- en stuurploeg anders beslist dan waar het lokaal gezag om vraagt, dan gaat het verkeerd.”

Beeld Inspectie

De gezagsdragers zijn in het algemeen tevreden over de wijze waarop zij in staat worden gesteld om hun gezag over de politie uit te oefenen op het lokale niveau. Zij vinden dat de politie hen goed informeert over lokale incidenten. In het operationele driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau dat zij op ad hoc-basis naar aanleiding van incidenten bijeen kunnen roepen, worden gezamenlijk afspraken gemaakt over de taakuitvoering door de politie.

De burgemeesters hebben wel zorgen over de toekomst, en met name over de vraag hoe in hun informatiebehoefte wordt voorzien als zij na de personele reorganisatie van de politie te maken krijgen met een nieuw contactpersoon met wie zij nog geen vertrouwensband hebben.

Op het niveau van het district vinden burgemeesters en officieren van justitie dat de gezagsuitoefening complexer is geworden. Zij zien slechts beperkte mogelijkheden om hun gezag uit te oefenen ten aanzien van de districtsrecherche en in de nabije toekomst de flexteams.

De stuur- en weegploegen op districtsniveau nemen al vorm aan. De burgemeesters volgen deze ontwikkelingen op het districtsniveau kritisch, omdat er volgens hen een spanningsveld kan ontstaan met hun gezagsrol en daarmee met hun verantwoordingsplicht in de gemeenteraad. De Inspectie stelt vast dat de wijze waarop de gezagsrol ten aanzien van het district kan worden uitgeoefend, nog niet voor alle burgemeesters voldoende duidelijk is.

Naar aanleiding van de geuite zorg van burgemeesters over hun vaste aanspreekpunt bij de politie na de reorganisatie, merkt de Inspectie op dat de burgemeesters gebruik kunnen maken van hun instemmingsrecht bij de benoeming van teamchefs (artikel 46 Politiewet 2012).

2.3.3 Het beleidsmatige driehoeksoverleg op lokaal niveau

Naast het operationele driehoeksoverleg dat ad hoc bijeen wordt geroepen naar aanleiding van incidenten is er nog het beleidsmatige driehoeksoverleg op lokaal niveau. Het driehoeksoverleg vindt zijn basis in artikel 13 van de Politiewet 2012. Dit artikel verbindt de twee gezagsdragers met de verantwoordelijke voor de taakuitvoering door de politie, de chef van de territoriale eenheid. De wet schrijft niet voor op welke schaal het beleidsmatig driehoeksoverleg plaatsvindt. In de praktijk vindt het driehoeksoverleg plaats op drie niveaus: op het niveau van een gemeente, een basisteam of een district.
In de Memorie van Antwoord van de Politiewet 2012 is opgenomen dat met de Politiewet een nauwere samenwerking tussen politie, OM en het openbaar bestuur wordt beoogd, en daarmee ook het samenbrengen van de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van onveiligheid.[46] Hierdoor heeft het driehoeksoverleg de sturende rol gekregen in het realiseren van de door de gemeenteraad en daarmee democratische vastgestelde doelen op het terrein van veiligheid.

[46] Eerste Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 30880 E.

Lokale driehoek op gemeentelijk niveau (beleidsmatig): deelnemers, frequentie en agenda

Deelnemers, frequentie en agenda

Op het niveau van de gemeente georganiseerd beleidsmatig driehoeksoverleg vindt plaats bij 11 van de 26 bevraagde gemeenten. Uit het onderzoek komt het volgende beeld naar voren. In gemeenten met een lokale driehoek op gemeentelijk niveau neemt namens de politie meestal een basisteamchef deel aan het overleg als de grens van de gemeente en het basisteam samenvallen. In steden met meer dan 100.000 inwoners blijkt dat de lokale driehoek op gemeentelijk niveau vaak meerdere basisteams omvat. In die gevallen is namens de politie veelal de districtschef vertegenwoordigd in het lokale driehoeksoverleg. Vanuit het OM neemt in beide gevallen een (gebieds-)officier van justitie deel. In drie van de vier grootste steden van Nederland vertegenwoordigt de hoofdofficier van justitie het OM en de politiechef van de regionale eenheid de politie. In de vierde grootste stad nemen een lid van de eenheidsleiding en de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie deel. De frequentie waarmee de lokale driehoeken op gemeentelijk niveau bij elkaar komen, varieert van één keer per twee weken tot vier keer per jaar. De deelnemers aan dit overleg bepalen in samenspraak de agenda.

Burgemeesters willen een driehoeksoverleg op het niveau van hun gemeente ...

Bijna alle bij het onderzoek betrokken burgemeesters geven de voorkeur aan driehoeksoverleg op het niveau van één (hun) gemeente. Zij vinden dat de veiligheidsproblematiek of onderwerpen op het terrein van veiligheid hierom vragen. Ook vinden zij het abstractieniveau van een overleg op basisteamniveau of districtelijk niveau hoog, waardoor er geen ruimte is voor écht lokale problematiek. Vaak hebben deze burgemeesters de behoefte aan beslissingen die zijn geënt op de lokale context van een probleem en zij hebben het idee dat dit het beste gebeurt in een driehoek op het niveau van hun eigen gemeente.
Burgemeesters van vier middelgrote gemeenten en een burgemeester van een grote gemeente geven aan dat zij, naast hun deelname aan een driehoek op basisteamniveau, in toenemende mate ook behoefte hebben aan een driehoek op gemeentelijk niveau. Deze behoefte komt voort uit de door hen gesignaleerde en ervaren veiligheidsproblemen die zij betitelen als van een andere orde dan in kleine gemeenten. Zij willen hierover zelfstandig met de officier van justitie en chef van politie tot afspraken komen. In voorkomende gevallen beleggen zij hiervoor dan een gemeentelijke driehoek.

... terwijl Openbaar Ministerie en politie de voorkeur geven aan het niveau van het basisteam.

Bijna alle vertegenwoordigers van OM en politie geven de voorkeur aan driehoeksoverleg op het niveau van het basisteam. Een aparte gemeentelijke driehoek voor iedere gemeente betekent volgens hen een extra belasting voor de capaciteit van het OM en de politie.

Het geïnterviewde lid van het College van procureurs-generaal geeft aan dat de lijn van het OM is dat de officieren van justitie met name deelnemen aan driehoeken op basisteamniveau. In geval van incidenten kan ook op kleinschaliger niveau een driehoek worden belegd, aldus het lid. Hij geeft aan dat de driehoek een concreter en meer operationeel karakter krijgt naarmate de omvang van de gemeente toeneemt.

Bij kleine gemeenten is het abstractieniveau vaak hoger, zeker als een aantal kleine gemeenten samen een driehoek vormen. Omdat er meer burgemeesters bij zijn betrokken, zijn de afspraken in deze driehoeken vaak abstract en beleidsmatig volgens hem. Het geïnterviewde lid van de korpsleiding van de nationale politie geeft aan ook de wens te hebben om de driehoek op basisteamniveau in te richten.

Lokale driehoek op basisteamniveau; deelnemers, frequentie en agenda
11 van de 26 geïnterviewde burgemeesters geven aan dat zij te maken hebben met een driehoeksoverleg op het niveau van een basisteam. Waar de gemeentelijke driehoek zowel operationeel, dus voor lokale incidenten, als beleidsmatig bijeenkomt, houdt de driehoek op het niveau van het basisteam zich alleen bezig met het maken van beleidsmatige afspraken over de taakuitvoering. Vaak werken drie tot vijf gemeenten samen in een dergelijke driehoek. De frequentie waarmee deze driehoek samenkomt, varieert bij de onderzochte gemeenten van vier tot zeven keer per jaar. Naast de burgemeesters en (gebieds-)officieren van justitie nemen basisteamchefs, soms met een districtschef, deel aan het overleg. Vanuit de gemeente sluiten vaak ambtenaren openbare orde en veiligheid aan.
Overigens blijkt uit de interviews met de burgemeesters dat de driehoek op basisteamniveau soms bestaat naast een eigen gemeentelijke driehoek.

Burgemeesters zijn op zichzelf niet ontevreden over het overleg op basisteamniveau.
Verschillende burgemeesters wijzen erop dat zij in de driehoek op het niveau van het basisteam samen met de andere burgemeesters kijken naar overeenkomsten en verschillen in het veiligheidsbeleid voor de gemeenten. Ze verwijzen daarvoor naar de intergemeentelijke beleidsplannen waarin de overeenkomsten en verschillen tussen de deelnemende gemeenten binnen het basisteam zijn benoemd.

Hoewel alle betrokken burgemeesters die zitting hebben in een driehoek op basisteamniveau aangeven dat deze vorm van overleg geen formele status heeft, geeft men wel aan afspraken omtrent het beleid te kunnen maken op dit niveau. Veel burgemeesters die hebben gekozen voor een driehoek op basisteamniveau zeggen dat er op dit punt geen verschillen zijn met de driehoek vóór de komst van de nationale politie. Burgemeesters antwoorden desgevraagd niet ontevreden te zijn over deze vorm van driehoeksoverleg. Een van hen merkt op: “Ik ben tevreden over de wijze waarop dit basisteamoverleg verloopt. Er is voldoende ruimte voor inbreng vanuit de gemeenten en structureel overleg is bovendien goed voor de persoonlijke verhoudingen. Je weet elkaar daardoor goed te vinden als het nodig is.”

[47] Een basisteam kan meerdere gemeenten omvatten, één gemeente omvatten, of in het geval van de grootste gemeenten, delen van gemeenten omvatten. - paragraaf 0.5 - Inrichtingsplan Nationale Politie.

Lokale driehoek op districtsniveau; deelnemers, frequentie en agenda
In een klein aantal eenheden is de lokale driehoek op districtelijk niveau belegd (4 van de 26 bevraagde gemeenten). In deze vorm van het driehoeksoverleg nemen alle burgemeesters uit een district samen met een gebieds- of beleidsofficier van justitie en de districtschef van de politie deel. Deze driehoeken komen bijeen variërend van twee tot acht keer per jaar.

Burgemeesters zijn verdeeld over de waarde van het driehoeksoverleg op districtsniveau. Waar het districtsniveau voor de ene burgemeester een goed niveau is om de lokale driehoek te beleggen, zijn andere burgemeesters daar juist kritisch over. Deze kritische burgemeesters vinden het abstractieniveau te hoog. Daardoor worden bespreekpunten niet meer herkend en haken er soms burgemeesters af.

Beeld Inspectie
De ruimte die de Politiewet laat om het lokale driehoeksoverleg te organiseren op verschillende niveaus, wordt in de praktijk benut: het driehoeksoverleg vindt plaats op het niveau van de gemeente, het basisteam of het district. Burgemeesters waarderen over het algemeen wel het driehoeksoverleg op basisteam of districtsniveau, maar hebben niettemin behoefte aan driehoeksoverleg voor hun eigen gemeente. Burgemeesters van kleinere gemeenten omdat alleen daar de echt lokale problemen kunnen worden geadresseerd; burgemeesters van grote gemeenten juist met het oog op het effectief aanpakken van grootsteedse problematiek. Politie en OM geven de voorkeur aan het niveau van het basisteam. Voor hen speelt een rol dat overleg voor elke gemeente afzonderlijk een grote inspanning zou vergen. Het OM zoekt naar een beleidsmatige inbreng in het driehoeksoverleg. Daarvoor is het overleg op het niveau van (kleinere) gemeenten niet geschikt. De voorkeuren van de drie partners in het driehoeksoverleg over het gewenste niveau voor het lokale driehoeksoverleg komen dus niet overeen. Volgens hen staat dat de gewenste nauwe samenwerking tussen politie, OM en het openbaar bestuur niet in de weg.
De Inspectie stelt vast dat er landelijk geen eenduidigheid is in de grootte van gemeenten en het aantal gemeenten dat deel uitmaakt van een basisteam. Ook merkt de Inspectie op dat de burgemeesters gebruik kunnen maken van de ruimte die artikel 13 van de Politiewet 2012 hen biedt om driehoeksoverleg te laten plaatsvinden op het niveau van hun gemeente.

2.3.4 Thema's

Mandaat
Volgens de Wassenaarse notitie heeft 'Gezag altijd een duidelijk aanspreekpunt bij de politie met voldoende mandaat'. Dit komt de slagvaardigheid ten goede. Er is in het 'driehoeksoverleg op deze manier een versterkt gremium om politie lokaal aan te sturen'.[48]

[48] Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie, Wassenaar, 21 november 2011.

Politievertegenwoordigers in de driehoek hebben volgens de burgemeesters voldoende mandaat.

Volgens de burgemeesters is het van belang om in de driehoek met een chef van de territoriale eenheid te spreken die voldoende mandaat heeft. Dit vergroot de slagvaardigheid bij het maken en uitvoeren van de afspraken. Ruim de helft van de burgemeesters geeft aan dat de vertegenwoordiger van de politie in de driehoek nu over voldoende mandaat beschikt.

Tegelijkertijd zijn er zorgen over de toekomst.

Wel zeggen burgemeesters dat dit mandaat, gelet op de aanstaande personele reorganisatie, ook in de toekomst voldoende geborgd moet blijven. De huidige ontwikkeling baart veel burgemeesters zorgen. “De deelname vanuit de politie aan het driehoeksoverleg zal binnenkort veranderen. Dat is nu nog de districtschef, maar dat zal straks de chef van het basisteam worden. Ik ga ervan uit dat de nieuwe chef van het basisteam zich in de toekomst hetzelfde zal opstellen en dat hij of zij niet alleen luistert naar de wensen van de burgemeester van de grootste stad. In de grote stad gebeurt natuurlijk meer, maar dat mag niet tot gevolg hebben dat de capaciteit voor de kleinere gemeenten daardoor wordt opgeslokt”, aldus een burgemeester. Verschillende burgemeesters merken op dat er een hiërarchische lijn is ontstaan en dat de chef met wie zij overleg voeren pas akkoord kan geven als diens chef akkoord is. Twee anderen merken deze extra afstemmingslaag ook op, maar geven aan daar geen last van te hebben. “Mocht het onverhoopt voorkomen dat het mandaat ontbreekt, dan kan probleemloos worden uitgeweken naar haar chef “, volgens een burgemeester van een kleinere gemeente.

Beeld Inspectie

De burgemeesters zijn van mening dat de politievertegenwoordigers in de lokale driehoeken nu voldoende mandaat hebben voor een slagvaardig overleg. Wel vragen zij aandacht voor het feit dat ook na de reorganisatie de politievertegenwoordigers voldoende mandaat zullen houden. Burgemeesters bemerken nu al dat de vertegenwoordigers vaker afstemming zoeken binnen hun hiërarchische lijn. Er is bij hen dus een zekere vrees voor de situatie na de personele reorganisatie.

Informatievoorziening

Een uitgangspunt in de Wassenaarse notitie is dat ‘De politie het lokale gezag informeert’. Dit betreft niet alleen het informeren naar aanleiding van incidenten, zoals in de vorige paragraaf is besproken. Het gaat ook over de terugkoppeling van de taakuitvoering, en over de meer beleidsmatige informatievoorziening die de gezagsdragers in de driehoek inzicht geeft in de lokale veiligheid en op basis waarvan zij tot gewogen afspraken kunnen komen. Vaak vindt de informatievoorziening plaats in bilaterale overleggen of via schriftelijke verslagen en dagrapporten. Voor de meer beleidsmatige informatievoorziening hebben burgemeesters een vast aanspreekpunt bij de politie, meestal een team- of districtschef. Daarnaast informeren ook wijkagenten in veel gevallen de burgemeester over de (voortgang in) de aanpak van specifieke of wijkgebonden problemen.

In de Wassenaarse notitie is voorts de afspraak opgenomen dat, wanneer het nodig is om de minister te informeren, dit via de gezagslijn loopt.

In de memorie van Antwoord bij de Politiewet 2012 wordt aangegeven dat de wet een nauwere samenwerking beoogt tussen politie, OM en openbaar bestuur. Hierin komt tot uitdrukking dat voor de inzet van de politie voor veiligheidsdoelen een integrale afweging moet worden gemaakt vanuit opsporingsperspectief en bestuurlijk perspectief.

Er is veel bilateraal overleg.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er naast het driehoeksoverleg ook zeer veel informele contactmomenten zijn tussen de politie en burgemeesters respectievelijk officieren van justitie waarop gesproken wordt over de taakuitvoering door de politie.

Burgemeesters zijn tevreden over de terugkoppeling in bilateraal overleg ...

Over het algemeen zijn burgemeesters tevreden over de bilaterale overleggen en terugkoppelingen. “Ik ben zeer tevreden over de manier waarop ik word geïnformeerd door mijn basisteamchef. Ik overleg één keer in de veertien dagen en heb bijna dagelijks telefonisch contact”, volgens een burgemeester van een grotere gemeente. Volgens enkele politiechefs en de korpsleiding zijn bestuurders over het algemeen tevreden over de huidige teamchefs.

... er is wel kritiek op de schriftelijk aangeleverde politie-informatie.

De burgemeesters van met name grotere gemeenten zijn kritisch over de verstrekking van informatie door de politie. “De politie registreert enorm veel informatie, maar krijgt weinig uit haar systemen. De politie beperkt zich vanwege werkdruk vooral tot kwantitatieve gegevens, maar zelden wordt de moeite genomen om te komen tot een diepgaande analyse, waarop het bestuur keuzes kan maken. Dat was voor de komst van de nationale politie al zo, maar het wordt steeds nijpender”, aldus een burgemeester van een grote gemeente. Een regioburgemeester merkt op dat er pas recentelijk in het regionale overleg een dashboard met politiecijfers over de regio beschikbaar is gekomen, terwijl deze cijfers op landelijk niveau al vanaf januari werden bijgehouden. De politie levert cijfermatige informatie volgens hem landelijk geüniformeerd aan. Door deze uniformering is de informatie minder afgestemd op de regio en de regionale beleidspunten. Het geïnterviewde lid van het College van procureurs-generaal geeft aan ontevreden te zijn over de kwaliteit van de informatievoorziening, onder meer omdat de cijfers van de politie nog niet vergelijkbaar zijn. “De eenheden werken met dezelfde systemen, maar de uitkomsten zijn verschillend omdat de systemen op verschillende manieren zijn gebruikt”, zegt hij. Het geïnterviewde lid van de korpsleiding merkt over de informatiedeling vanuit de politie op dat dit ‘voor de politie nog geen vanzelfsprekendheid is’. Dat is volgens hem een cultuuraspect, waar de politie nog last van heeft. Hij vindt het belangrijk dat de informatiedeling tussen de verschillende partners verbeterd wordt. Een van de regioburgemeesters vindt dat de informatievoorziening vanuit de politie niet goed verloopt, omdat de verantwoordingsinformatie van de politie zich vooral richt op het landelijke niveau. Daardoor kost het veel moeite om informatie te verkrijgen die van belang is voor de gezagsuitoefening. Een andere regioburgemeester geeft aan dat hij

door het wegvallen van de beheertaak, die hij voorheen had als korpsbeheerder, informatie vanuit de politieorganisatie mist die ook van belang is voor de gezagsuitoefening. Een andere regioburgemeester deelt mee dat hij in de oude structuur meer grip had op de informatievoorziening vanuit de politieorganisatie. Burgemeesters geven aan dat zij meestal geen opsporingsinformatie ontvangen van de politie, hoewel deze informatie vaak wel van belang is in het kader van hun openbare-ordetaak. Twee officieren van justitie merken op dat er meer kan worden afgestemd in de driehoek, en dat met name bij burgemeesters schroom lijkt te bestaan om informatie over hun gemeente in driehoeksverband te delen.

Informatieverstrekking over incidenten verloopt niet via het bevoegd gezag.

Verder merken enkele burgemeesters op dat na de vorming van de nationale politie de tendens zichtbaar is dat de politie 'snel naar Den Haag belt'. Dit ondanks de afspraak dat 'wanneer het nodig is de minister te informeren, dit via gezagslijn loopt', volgens een van de burgemeesters. Een regioburgemeester werpt de vraag op wie nu de zeggenschap heeft over de politie. Voor hem is zeggenschap verbonden aan het gezag. Een andere burgemeester brengt naar voren dat de minister in voorkomende gevallen informatie over een incident opvraagt via de korpschef, terwijl de afspraak is dat hij informatie opvraagt bij hoofdofficier of burgemeesters. Enkelen zien de neiging van de politie om hoe dan ook 'alles naar boven te brengen'. Als verklaring noemen enkele burgemeesters de onzekerheid in het kader van de personele reorganisatie en de strakke sturing op de landelijke doelen.

Beeld Inspectie

De burgemeesters zijn tevreden over de terugkoppeling door hun contactpersonen bij de politie over de taakuitvoering door de politie (zoals zij ook tevreden zijn over de informatieverstrekking door hun contactpersonen over incidenten).

Burgemeesters en OM zijn minder te spreken over de schriftelijke politie-informatie die zij nodig hebben voor sturing en verantwoording. Zij vinden de informatie te veel gericht op de landelijke prioriteiten en te weinig analytisch, en daarmee te weinig lokaal bruikbaar. Dit terwijl er sprake is van een groeiende informatiebehoefte bij de burgemeesters, mede door de toename van bestuursrechtelijke bevoegdheden van de afgelopen jaren.

De Inspectie merkt hierover op dat het ontbreken van goede informatie vanuit de politieorganisatie ertoe kan leiden dat een burgemeester zijn verantwoordingsplicht aan de gemeenteraad niet goed kan waarmaken.

Veel informatieoverdracht vindt plaats in bilateraal overleg, onder meer tussen burgemeester en een chef van politie.

Dit type overleg kan zeer doeltreffend zijn, maar de Inspectie plaatst hierbij wel een kanttekening. Voor zover het bilateraal overleg in de plaats treedt van het driehoeksoverleg en de betrokkenheid van het OM daarmee afneemt, kan de gewenste integraliteit in de aanpak van veiligheidsproblemen onder druk komen te staan.

Taakuitvoering

De hiervóór besproken terugkoppeling over de taakuitvoering door de politie leidt tot een beeld van de gezagsdragers over die taakuitvoering.

De gezagsdragers zijn tevreden over de taakuitvoering.

De burgemeesters geven aan tevreden tot zeer tevreden te zijn over de taakuitvoering ten aanzien van de lokale prioriteiten door de politie. De burgemeesters bemerken nauwelijks tot geen verschil in de besluitvorming over de operationele inzet van de politie in vergelijking met de situatie zoals die was voor de komst van de nationale politie. Eén burgemeester zegt: “Gevoelsmatig word ik beter bediend dan in het verleden” (burgemeester kleine gemeente). Wel leeft bij burgemeesters de zorg dat er na de afronding van de personele reorganisatie nieuwe personen komen op cruciale functies, waardoor de opgebouwde relaties onder druk komen te staan. Een punt van kritiek van een van de burgemeesters is de interne bureaucratie waarin de politie na de reorganisatie is terechtgekomen. Een verzoek om extra inzet van technische middelen stuit volgens hem op een bureaucratische afhandeling bij de politie, waardoor veel kostbare tijd verloren gaat.

Ook vanuit het OM klinken tevreden geluiden door over de blijvende inzet en betrokkenheid van de politiemensen bij hun taakuitvoering. Een hoofdofficier van justitie merkt op: “Ik ben trots op wat de politie doet. De reorganisatie wordt met elan opgepakt, maar tegelijkertijd ben ik bezorgd. Ik merk dat er onrust is in personele zin binnen de politie.”

Beeld Inspectie

De gezagsdragers zijn over het algemeen tevreden over de lokale taakuitvoering door de politie. Zij bemerken een onverminderde inzet tijdens de reorganisatie, en zien feitelijk geen verschil met de situatie in het oude bestel. De Inspectie vindt dit laatste begrijpelijk, omdat de feitelijke reorganisatie nog grotendeels moet plaatsvinden.

Bestuur en OM maken zich wel zorgen over de uitkomsten van de personele reorganisatie.

Integraal Veiligheidsplan

In de Wassenaarse notitie is aangegeven dat de politiezorg binnen de gemeenten kan worden afgestemd op lokale wensen en behoeften met behulp van een Integraal Veiligheidsplan. Dit plan bindt het gezag en de politie aan de lokale wensen en behoeften en vormt een basis voor de politiezorg in de gemeente. Het is van belang de afspraken zoveel mogelijk te formuleren in concrete politieprestaties. Het is aan het gezag om te bepalen welke prestaties dat zijn. Hoe concreter de gevraagde prestaties van de politie worden beschreven, hoe makkelijker het gezag de politie hierop kan aanspreken. De driehoek maakt afspraken op basis van het integraal veiligheidsplan en doelstellingen van het OM.[49]

De politie levert informatie voor de totstandkoming van het integrale veiligheidsplan (IVP).

De politie is volgens de burgemeesters actief betrokken bij de totstandkoming van het IVP, onder meer door het aanleveren van cijfermateriaal, informatie uit dashboards en gebiedsscans. Slechts één burgemeester merkt op dat gebiedsscans nog niet de basis vormen van het IVP. Een burgemeester van een middelgrote gemeente merkt het volgende op over de kwaliteit van de politie-informatie: “Er is wel eens een gebiedsscan gemaakt, maar daar maakt de politie meteen de kanttekening bij dat de cijfers niet altijd even betrouwbaar zijn. De politie vindt eigenlijk dat ze daarin tekort schiet en dat ze de andere partijen in de driehoek daarmee onvoldoende bedient.”

De gemeenteraad is betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van het IVP.

In het overgrote deel van de bij het onderzoek betrokken gemeenten is de gemeenteraad blijkens de toegezonden documenten betrokken bij de totstandkoming en de uitvoering van het IVP. Ook in de interviews geven burgemeesters aan dat de gemeenteraad betrokken is. Een van de burgemeesters noemt de betrokkenheid van raadsleden bij het ophalen van punten voor het gemeentelijke veiligheidsplan in verschillende kernen van de gemeente.

De gemeenteraden hebben soms moeite om hun rol goed te vervullen.

De burgemeesters waarderen in de interviews de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de totstandkoming van het IVP en het bepalen van de prioriteiten op verschillende wijze.

[49] Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie, Wassenaar, 21 november 2011.

Volgens geïnterviewde burgemeesters draagt een betrokken raad bij aan de mogelijkheid om te sturen op prioriteiten en het afleggen van verantwoording. In een enkel geval vermeldt een burgemeester dat de betrokkenheid van de gemeenteraad beperkt is, omdat er zich in de betreffende gemeente nauwelijks veiligheidsproblemen voordoen. Meer burgemeesters merken op dat de raad zijn rol niet waarmaakt of kan waarmaken. “De raad is betrokken bij het IVP, maar heeft moeite zijn rol waar te maken. De discussie gaat vooral over het praktische niveau en minder over het strategisch-beleidsmatige niveau”, aldus een regioburgemeester.

Burgemeesters ervaren geen verdringing van lokale prioriteiten door landelijke prioriteiten …
Uit dit Inspectieonderzoek komt naar voren dat de meeste burgemeesters niet de indruk hebben dat de lokale prioriteiten in de knel komen door de vastgestelde landelijke beleidsdoelstellingen. Er treedt in hun ogen dus geen verdringingseffect op.

… maar vrezen soms wel druk vanuit het landelijk beheer …
Er zijn ook enkele burgemeesters die minder positief zijn over de prioriteitsstelling in de aanpak van lokale problematiek. Een burgemeester spreekt zijn vrees uit dat in de toekomst de neiging zal bestaan om via het beheer landelijk ook op inhoud te gaan sturen.

… en concurrerende sturing vanuit de politietop.
De burgemeesters zijn ook minder tevreden over de sturing vanuit de politietop. Zij merken op dat ‘in de lijn’ vooral wordt gestuurd op het behalen van de landelijke beleidsdoelstellingen, die incidenteel conflicteren met lokale prioriteiten. Naar de mening van een burgemeester ligt die rol bij het gezag. Veel burgemeesters krijgen het gevoel dat de korpschef op hun stoel is gaan zitten.

De ruimte voor lokale prioriteiten die de gezagsdragers ervaren, komt bij de paragraaf over het landelijk niveau meer uitvoerig aan de orde.

Beeld Inspectie

Het integraal veiligheidsplan heeft werking als basis voor de lokale politie-inzet en als middel om die inzet af te stemmen op de lokale wensen en behoeften. De gemeenteraden zijn blijkens de interviews en de plannen van de gemeenten zelf in verschillende mate actief betrokken geweest bij de totstandkoming van de integrale veiligheidsplannen, ook al hebben sommige raden volgens de burgemeesters moeite om hun rol in dit opzicht goed te vervullen. Ook de politie is betrokken door het aanleveren van informatie, ook al is die volgens enkele burgemeesters niet altijd even hoogwaardig.

De meeste burgemeesters ervaren bij het werken met de plannen in de praktijk geen inperking van de ruimte voor lokale prioriteiten. Wel ervaren zij dat er naast hun gezagsuitoefening ook sturing plaatsvindt vanuit de politietop. Die sturing richt zich in hun ogen soms te eenzijdig op het bereiken van landelijke doelstellingen.

De Inspectie signaleert dat die sturing door de politieleiding, in combinatie met de eerder genoemde achterblijvende informatievoorziening van politie aan gemeenten, de gezagsuitoefening en het bereiken van de door het bevoegd gezag geformuleerde en democratisch vastgestelde lokale veiligheidsdoelen onder druk kan zetten.

Capaciteit

Capaciteitsverdeling speelt een rol bij de totstandkoming van afspraken over de taakuitvoering van de politie in een bepaald gebied. In deze afspraken wordt ook rekening gehouden met de capaciteit voor bureauopenstelling en voor de inzet van wijkagenten. In de Politiewet 2012 is voor de regionale politie-eenheden de norm opgenomen van 1 wijkagent per 5000 inwoners.

De meeste burgemeesters achten de politiecapaciteit voldoende …

Een meerderheid van de geïnterviewde burgemeesters deelt mee dat de politiecapaciteit toereikend is voor het uitvoeren van de lokale prioriteiten, hoewel een burgemeester opmerkt dat het “met capaciteit net zo is als met geld, je hebt er nooit genoeg van”. Uit het onderzoek komt naar voren dat voor de verdeling van de capaciteit in de meeste regio’s is gekozen voor een pragmatische insteek, namelijk vasthouden aan de verdeling van vóór de nieuwe Politiewet 2012. De betrokkenen merken op dat in de praktijk kan worden geschoven met capaciteit wanneer zich bijzondere omstandigheden voordoen. Als voorbeelden hiervan zijn genoemd seizoensfluctuaties – bijvoorbeeld de toestroom van toeristen in bepaalde gebieden – grote evenementen en het coffeeshopdossier in het zuiden van het land. Daar komt bij dat op districtsniveau een flexteam aanwezig is om deze capaciteitsproblemen op te vangen.

… hoewel zij soms wel capaciteitsproblemen ervaren.

Een burgemeester die wel over te weinig capaciteit zegt te beschikken, wijt dit aan het schuiven met personeel binnen de regio. Een burgemeester noemt een voorbeeld waarin hij met zijn basisteamchef discussie moest voeren over in te zetten capaciteit. De basisteamchef gaf aan dat zij de wens van de burgemeester niet wilde volgen. Zij zou dan via de functionele

lijn direct worden teruggefloten, omdat de landelijke prioriteiten zich niet met de wens van de burgemeester verhielden. De burgemeester had dit merkwaardig gevonden, omdat hij immers het gezag over de politie heeft. Een burgemeester van een grote gemeente deelt mee dat de capaciteit in zijn regio onder druk staat, vanwege de zware criminaliteit in die regio. Hij merkt daarover op: “Een heroverweging van de landelijke capaciteitsverdeling zou geen kwaad kunnen.” Een burgemeester van een middelgrote gemeente: “Tot nu toe kom ik er altijd uit met de politie, omdat de persoonlijke verhoudingen goed zijn. Als ik echt mijn gezag moet uitoefenen, dan heb ik onvoldoende aansturing.” Met dit laatste refereert hij aan de mogelijkheden die hij als korpsbeheerder in het verleden had. Het betrokken lid van het College van procureurs-generaal hecht veel waarde aan een evenementenkalender voor de politie, omdat zo ook voor het OM de capaciteitsvraag inzichtelijk is. Nu mist het OM in sommige gevallen informatie van het bestuur over de benodigde capaciteit voor een evenement.

Burgemeesters maken zich zorgen over het aantal wijkagenten …

Verschillende burgemeesters zijn bezorgd over de capaciteit voor de wijkagenten. In de ogen van enkele burgemeesters is er sprake van een woordenspel over het begrip ‘wijkagent’, omdat wijkagenten ook worden ingezet op één of meer specialismen of taakaccenten, zoals horecatoezicht of jeugd. In verschillende regionale eenheden is er een discussie ontstaan over de vraag wanneer een politiefunctionaris een wijkagent mag heten. Een burgemeester van een middelgrote gemeente zegt hierover: “In de driehoek is er wel een discussie geweest over de drie wijkagenten in het team met een taakaccent: jeugd, instellingen en evenementen-horeca. De vraag is of een agent met een taakaccent wel een wijkagent mag heten als hij geen geografische verantwoordelijkheid heeft.” Door een tekort aan capaciteit voor incidentbestrijding worden wijkagenten soms ook daarvoor ingezet, wat niet altijd in overeenstemming is met wat de burgemeesters willen. Zij signaleren een spanningsveld doordat er landelijk wordt gezegd dat er meer wijkagenten komen, “wat vervolgens in de werkelijkheid niet gebeurt”, aldus een burgemeester van een middelgrote gemeente.

… en zijn tevreden over hun werk.

Alle burgemeesters vinden wijkagenten van wezenlijk belang, en geven aan erg tevreden te zijn met de wijkagenten in hun gebied. Zoals een burgemeester van een kleine gemeente het zegt: “Mijn wijkagent verdient een pluim.” Een andere burgemeester zegt: “Ik heb een uitstekende samenwerking met de wijkagenten.”

Weinig burgemeesters zijn betrokken bij de vaststelling van openingstijden van politiebureaus.

Een deel van de burgemeesters geeft te kennen dat de beslissingen over bureauopenstelling al vóór de komst van de nationale politie zijn genomen, en dat dit heeft geleid tot sluiting van bureaus of beperking van openingstijden. Het merendeel van de burgemeesters geeft aan niet betrokken te zijn geweest bij de vaststelling van de openingstijden van de bureaus. Meestal heeft de politie de keuzes die hierover zijn gemaakt aan de burgemeesters medegedeeld. Overigens geven de meeste burgemeesters aan dat er wat betreft de bureauopenstel-

ling tot op heden niet heel veel veranderd is. Twee andere burgemeesters zijn daarentegen uitgesproken kritisch. Zij vinden het sluiten van bureaus (in kleine gemeenten) een achteruitgang van de dienstverlening en bereikbaarheid van de politie.

Beeld Inspectie

De capaciteitsverdeling is in het nieuwe bestel nog niet wezenlijk veranderd; uit praktische overwegingen wordt meestal de al vóór 2013 bestaande verdeling gehandhaafd. In de regio's waar tot herschikking is gekomen, heeft dat geen noemenswaardige problemen opgeleverd bij de betrokken bestuurders. De burgemeesters zijn in grote lijnen tevreden. Wel zijn zij bezorgd over het aantal wijkagenten[50] en over de tendens om hen meer taakaccenten te geven. Over de taakuitvoering door de wijkagenten zijn de burgemeesters overigens zeer te spreken. Bureauopenstelling is nog geen breed onderwerp van overleg met de burgemeesters geweest.

Communicatie

Volgens het Realisatieplan van de nationale politie maakt de komst van één politieorganisatie het meer dan voorheen mogelijk om tot een eenduidige communicatievisie en -aanpak te komen. De visie en de aanpak zijn neergelegd in een communicatieplan. De landelijke en de regionale afdelingen communicatie bij de politie werken op basis van dit plan.

Burgemeesters ervaren een gebrek aan bestuurlijke sensitiviteit bij de berichtgeving door de politie.

Verschillende burgemeesters uit meerdere regio's laten kritische geluiden horen over de communicatie over lokale incidenten door de landelijke en regionale communicatieafdelingen van de nationale politie. De kritiek betreft in de eerste plaats het gebrek aan afstemming over de berichtgeving met de verantwoordelijke burgemeester. Een bericht kan aanleiding vormen voor onrust in een buurt of aanleiding zijn voor de gemeenteraad om de burgemeester ter verantwoording te roepen. De burgemeesters ervaren een gebrek aan bestuurlijke sensitiviteit bij deze afdelingen. De landelijke en de regionale communicatieafdelingen zijn volgens verschillende burgemeesters te veel op afstand komen te staan en missen daardoor binding met de lokale situatie.

Burgemeesters hebben soms ook kritiek op de juistheid van de informatie …

De politie presenteert volgens enkele burgemeesters soms onbetrouwbare gegevens aan de bevolking. In de zogenoemde misdaadkaart worden pogingen tot misdrijven bijvoorbeeld gepresenteerd als voltooide feiten. In één gemeente is bijvoorbeeld een gijzeling vermeld in de misdaadkaart. Bij navraag bleek het echter te gaan om een ander delict, dat aanvankelijk was gemeld als gijzeling en als zodanig in het systeem was blijven staan.

… en zij vinden dat de informatie zich niet altijd beperkt tot feitelijkheden.

[50] In antwoord op Kamervragen deelde de minister van Veiligheid en Justitie op 18 december 2013 hierover mee dat ernaar wordt gestreefd het aantal wijkagenten eind 2014 in alle eenheden te laten voldoen aan de norm van één wijkagent per 5000 inwoners.

Verschillende (regio)burgemeesters signaleren dit probleem met de berichtgeving en zien wat betreft de communicatie een verschil tussen het oude en het nieuwe politiebestel. Een regioburgemeester merkt op dat de politie zich bij het aanleveren van informatie naar de media niet altijd strikt beperkt tot het verstrekken van feiten. Hij zegt hierover: “De politie heeft de neiging om de informatie over prestaties te duiden, terwijl ze daarmee op de stoel van het bestuur gaat zitten.”

Beeld Inspectie
Burgemeesters zijn soms kritisch over de informatieverstrekking door de politie over lokale aangelegenheden. Dit heeft te maken met de landelijke en regionale organisatie van de afdelingen communicatie en voorlichting van de politie. Burgemeesters merken op dat dit ten koste gaat van de aandacht voor plaatselijke bijzonderheden en nuances. De burgemeesters hebben weinig zeggenschap over de berichtgeving over lokale incidenten, terwijl zij hierover wel ter verantwoording kunnen worden geroepen.

2.3.5 Overige vormen van overleg

Uit het onderzoek blijkt dat in de meeste regio’s behalve de hiervoor besproken vormen van lokaal driehoeksoverleg, ook verschillende andere overleggen plaatsvinden waarin over de taakuitvoering en het beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie wordt gesproken. Er zijn met name overlegvormen ontstaan op het tussenliggende niveau tussen lokaal en regionaal. Deze worden niet genoemd in de Politiewet 2012 of de Wassenaarse notitie.

In een aantal regio’s vindt bestuurlijk afstemmingsoverleg plaats op districtsniveau.
In enkele regio’s is een bestuurlijk afstemmingsoverleg georganiseerd op het niveau van het district. In dit overleg stemmen bestuurders veelal de agenda’s van de overleggen op basisteamniveau op elkaar af. De afstemming betreft de aanpak van criminaliteit in de regio en het leveren van input voor het regionale overleg. Deze overleggen zijn vaak een voortzetting van oude verbanden in de voormalige politieregio’s of bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Een aantal betrokkenen geeft aan dat hier vooral de informele contacten belangrijk zijn. In de meeste gevallen zijn de officier van justitie en de districtschef bij dit overleg aanwezig.

Er zijn ook vormen van bestuurlijk overleg rond specifieke onderwerpen.
Uit de documenten die de Inspectie heeft bestudeerd en uit de interviews blijkt dat er tussen het lokale driehoeksniveau en het regionaal niveau ook andere formele overleggen zijn ontstaan. In een aantal regio’s zijn afspraken gemaakt over de bestuurlijke betrokkenheid bij de aanpak van vormen van criminaliteit, zoals woninginbraken, overvallen en andere High Impact Crimes. Daarvoor zijn verschillende ‘gremia’ opgericht. Zo kent een van de regio’s het overleg van de tien voorzitters van de driehoeken op het niveau van de basiseenheid: het V10-overleg. In dit overleg bespreken zij de aansturing van de projectmatige aanpak van criminaliteitsvormen. Andere regio’s kennen vergelijkbare overleggen. Een ander voorbeeld zijn de ‘taskforces’ waarin prioriteiten uit het Regionaal beleidsplan zijn toebedeeld aan een

van de burgemeesters uit de regio. Deze burgemeester is als voorzitter verantwoordelijk voor de projectmatige aanpak van een prioriteit.

Er kan ook bestuurlijk overleg plaatsvinden over een specifieke casus, zoals de huisvesting van uit detentie ontslagen pedofielen, of de veiligheid rondom een recreatiewater. In deze overlegvormen zijn vaak meerdere burgemeesters aanwezig, samen met een officier van justitie en een vertegenwoordiger van de politie, en een districtschef en/of een recherchechef. In enkele gevallen sluiten ook anderen aan bij het overleg, zoals ambtenaren openbare orde en veiligheid of een vertegenwoordiger van het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC). Ook blijkt uit de interviews met zowel burgemeesters als vertegenwoordigers van OM en politie dat bestuurders betrokken worden bij justitiële overleggen, zoals het Arrondissementaal Juridisch Beraad, het RIEC en ook de districtelijke justitiële weeg- en stuurploegen.

Beeld Inspectie

De Inspectie heeft in het land een grote verscheidenheid aan bestuurlijke overlegvormen aangetroffen op het niveau tussen basisteam en regionale eenheid. Zij vindt dat deze overleggen een pragmatische en effectieve oplossing kunnen vormen voor situaties waarin beide genoemde niveaus onvoldoende tegemoetkomen aan de behoefte aan bestuurlijke afstemming. De Inspectie stelt wel de vraag of de vele alternatieve of aanvullende overlegvormen geen afbreuk doen aan de werkzaamheid van de voorziene vormen van het bestuurlijk overleg over de politie.

2.4 Onderzoeksbevindingen regionaal niveau

2.4.1 Inleiding

In de Politiewet 2012 zijn op het regionale niveau twee overlegvormen beschreven:

- het 'artikel 41 overleg': een overleg tussen de regioburgemeester, de hoofdofficier van justitie en de politiechef (artikel 41);
- het overleg tussen alle burgemeesters in het gebied, de hoofdofficier van justitie, en de politiechef ter vaststelling van het beleidsplan en het jaarverslag van de regionale eenheid (artikel 39).

Beide overlegvormen komen hierna aan de orde: in paragraaf 2.4 het 'artikel 41 overleg', en in paragraaf 2.4.3 het overleg ter vaststelling van het beleidsplan en het jaarverslag.

2.4.2 Het 'artikel 41 overleg'

Volgens artikel 41 van de Politiewet 2012 overleggen de regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie regelmatig met de politiechef van een regionale eenheid. In de Wassenaarse notitie is opgenomen dat de regioburgemeester in dit gremium overlegt over de uitvoering van het beleidsplan van de regionale eenheid. In artikel 38d van de Politiewet 2012 staat dat de regioburgemeester verantwoording aflegt over de uitoefening van zijn taken en zijn bevoegdheid aan de overige burgemeesters van de gemeenten in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert.

Deelnemers en frequentie

Uit het onderzoek blijkt dat er inmiddels, conform het bepaalde in artikel 41 van de Politiewet 2012, daadwerkelijk periodiek overleg plaatsvindt tussen de regioburgemeester, de hoofdofficier van justitie en de politiechef van de regionale eenheid. Ten tijde van het onderzoek waren er nog niet veel overleggen geweest. In een aantal regio's nemen ook een plaatsvervangend regioburgemeester en/of de voorzitters van het districtelijk veiligheidsoverleg aan het overleg deel. In andere regio's is het overleg over de taakuitvoering door de politie uitgebreid naar veiligheid in bredere zin. In die regio's nemen ook de brandweer, de GHOR en/of Defensie deel aan het overleg.

De inhoud van het 'artikel 41 overleg' varieert.

Uit het onderzoek blijkt dat het regionale 'artikel 41 overleg' (het overleg tussen de regioburgemeester, de hoofdofficier van justitie en de politiechef) nog geen vaste vorm heeft aangenomen. De inhoud van het overleg varieert. Enkele regioburgemeesters geven aan dat in het overleg vooral informatie-uitwisseling plaatsvindt, en dat allerlei onderwerpen aan de orde kunnen komen. Volgens een andere regioburgemeester worden in het 'artikel 41 overleg' voornamelijk operationele onderwerpen besproken, waarvoor zij soms ad hoc bijeenkomt. Weer andere regioburgemeesters zeggen dat in het 'artikel 41 overleg' juist meer thematische onderwerpen aan bod komen. Een regioburgemeester merkt op dat hij in het 'artikel 41 overleg' de zaken bespreekt die er echt toe doen. Een andere regioburgemeester geeft aan dat hij ervoor waakt de belangen van de gemeenten in de regio altijd voldoende

mee te nemen in het 'artikel 41 overleg', en dat daarbij een goede onderlinge verstandhouding tussen de burgemeesters van belang is. Het betrokken lid van het College van procureurs-generaal heeft het beeld dat de samenwerking in het 'artikel 41 overleg' goed verloopt. Er is in zijn ogen door het wegvallen van het beheer meer aandacht gekomen voor de veiligheidsvraagstukken in de regio.

Inbreng en terugkoppeling zijn nog weinig gestructureerd.
Tijdens het onderzoek is weinig meegedeeld over terugkoppeling uit de regionale 'artikel 41 overleggen' door de regionale burgemeester aan de overige burgemeesters in de regio. Er is ook geen melding gemaakt van een vaste vorm ten behoeve van de terugkoppeling of van een vorm voor de verantwoording die de regioburgemeester moet afleggen aan de overige burgemeesters. Een van de burgemeesters deelt mee dat de regioburgemeester op districtsniveau wel zaken terugkoppelt uit dit overleg. Ook over lokale inbreng in dit overleg is weinig gezegd. Enkele regioburgemeesters geven aan dat er naar hun mening voldoende ruimte is voor lokale inbreng in het 'artikel 41 overleg'.

Beeld Inspectie
Uit de interviews is gebleken dat de regionale 'artikel 41 overleggen' nog niet vaak bijeen zijn gekomen. De inhoud varieert sterk per eenheid. Er is geen vaste structuur voor het inbrengen van onderwerpen vanuit lokaal niveau, en ook niet voor terugkoppeling uit het overleg en voor de verantwoording door de regioburgemeester aan de overige burgemeesters. Dit gebeurt verschillend. Duidelijk is dat in de eenheden wordt gezocht naar een effectieve invulling van dit overleg. Dit is van belang voor het functioneren van de regionale eenheid en voor een goed zicht op de voortgang van het beleidsplan.

2.4.3 Het overleg ter vaststelling van het beleidsplan en het jaarverslag van de regionale eenheid

Volgens artikel 39 van de Politiewet 2012 stellen de burgemeesters van de gemeenten in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert en de hoofdofficier van justitie ten minste eenmaal in de vier jaar het beleidsplan van de regionale eenheid vast, en jaarlijks het jaarverslag voor de regionale eenheid. In de Wassenaarse notitie wordt aangegeven dat zij daartoe ten minste eenmaal in de vier jaar overleg voeren.
Volgens de Wassenaarse notitie is de regioburgemeester het bestuurlijke aanspreekpunt in de regionale eenheden, zowel voor de minister van Veiligheid en Justitie als voor de andere burgemeesters en het OM.

Deelname en frequentie

Volgens de geïnterviewden vindt daadwerkelijk overleg plaats tussen de burgemeesters in het gebied van de regionale eenheid en de hoofdofficier van justitie. Dit overleg wordt in de meeste regio's aangeduid als het Regionaal Bestuurlijk Overleg Politie (RBOP) en in andere als het Regionaal Veiligheidsoverleg (RVO) met alle burgemeesters, het Veiligheidsoverleg of het Veiligheidscollege. Aan het overleg neemt ook de politiechef van de regionale eenheid deel.

Het aantal daadwerkelijke regionale overleggen, na het van kracht worden van de Politiewet 2012, verschilt van één tot vier bijeenkomsten per jaar. In de interviews geven verschillende burgemeesters aan dat zij niet altijd elke bijeenkomst bijwonen. In een enkele regio woont volgens sommige gesprekspartners soms maar de helft van de burgemeesters het regionale overleg bij. Eén burgemeester zegt dat hij nooit deelneemt.

Burgemeesters vinden het regionale overleg te veel op afstand van de lokale praktijk …

Verschillende burgemeesters geven aan dat het nog zoeken is naar de juiste vorm voor het regionaal beleidsoverleg. De redenen voor het geringe animo om het overleg bij te wonen is volgens hen een weinig aantrekkelijke agenda en de afstand van dit overleg tot de lokale praktijk. Daardoor komen lokale aangelegenheden niet of nauwelijks ter sprake. Zij zien het regionale overleg vooral als een bijeenkomst waar met name thematische onderwerpen aan de orde komen. Ook het grote aantal burgemeesters maakt dat deze bijeenkomsten als weinig aantrekkelijk worden ervaren. Zij spreken van een: 'Poolse landdag'. Veel burgemeesters merken op dat zij een gemis aan binding ervaren. Het overleg heeft in hun ogen geen toegevoegde waarde voor hun gemeente. Het betrokken lid van de korpsleiding deelt mee dat hij door het bijwonen van regionaal overleg heeft ervaren hoe lastig het is om alle burgemeesters op een lijn te krijgen

… en vinden de lokale driehoek – en in sommige regio's het district – relevanter.

De burgemeesters beschouwen de lokale driehoek en in een enkel geval de bestuurlijke of districtelijke tussenlaag als veel relevanter. Waar deze laag samenvalt met de grenzen van de voormalige politieregio (en veiligheidsregio), is er continuïteit met de werking van het oude bestel. De burgemeesters ervaren daar meer gemeenschappelijkheid. Zij geven aan dat in die overleggen meer zaken worden gedaan en dat er meer over de inhoud wordt gesproken. Een burgemeester deelt mee dat binnen zijn regio het zwaartepunt ligt bij de vijf oude korpsen, nu de districten, ook wat betreft de samenwerking boven het niveau van de lokale driehoek. De governance richt zich ook vooral op deze vijf districten. Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio is nu de 'driver'. Het regionaal college was vroeger, voor 1 januari 2013, veel bepalender en gezaghebbender. Nu worden er op het nieuwe regionale niveau geen beheersmatige zaken meer besproken en valt er weinig te besluiten, aldus de burgemeester. Hij is van mening dat het voor het vormgeven van de gezagsrol van belang is om het districtelijke gezagsknooppunt meer inhoud te geven.

De inbreng voor het regionale overleg varieert.
Belangrijk voor het regionaal overleg is de inbreng vanuit het lokale niveau. Een regioburgemeester merkt hierover op dat de agenda voor het overleg in zijn regio tot stand komt via de ondersteuning van de vijf voorzitters van de Districtelijke Veiligheidsoverleggen. Hij voegt daaraan toe dat er vrij weinig inhoudelijke zaken worden behandeld op het regionale overleg. Meestal komt er een spreker die een bepaald thema toelicht. Een regioburgemeester is van mening dat er binnen de regionale eenheid voldoende ruimte is voor het inbrengen van lokale prioriteiten in het regionale overleg. Elke deelnemer kan onderwerpen aandragen. Een burgemeester geeft aan dat de agenda voor het regionaal overleg in zijn regio getrapt tot stand komt. Dat begint bij de lokale driehoek. De burgemeester brengt zelf al dan niet via het ambtelijk vooroverleg, ook wel eens thema's in. Verder worden er volgens hem onderwerpen ingebracht door het ambtelijk voorportaal dat op het regionale niveau is ingericht.

De verbindende rol van de regioburgemeester komt nog onvoldoende uit de verf.
Verschillende burgemeesters merken op dat er onduidelijkheid is over de rol van de regioburgemeesters. Niet alleen in het artikel 19-overleg, maar ook daarbuiten. Die rol is volgens hen te beperkt en te gefragmenteerd, en onhelder gedefinieerd.

Beeld Inspectie
Het overleg van alle burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie vervult nog niet de beoogde functie van een gremium waarin lokale inbreng, samen met de landelijke prioriteiten, leidt tot het bepalen van de regionale veiligheidsagenda. Er is weinig inbreng vanuit het lokale niveau. Veel burgemeesters wonen niet alle overleggen bij, of nemen helemaal niet deel. Zij vinden de afstand van het regionale overleg met de lokale context te groot, en achten de agenda niet relevant voor hun gemeente. Het abstractieniveau is te hoog, en zij ervaren ook een gebrek aan binding.

Veel burgemeesters vinden dat de functie van het regionale niveau als het schakelpunt tussen het lokale en het landelijke niveau vooralsnog niet goed werkt. De regioburgemeester heeft een centrale rol bij de informatie-uitwisseling. Deze rol wordt verschillend ingevuld. Er is nog weinig inbreng voor het artikel 19-overleg en eveneens weinig terugkoppeling over het besprokene in het artikel 19-overleg. In sommige regio's vindt nog helemaal geen terugkoppeling plaats aan de burgemeesters. De Inspectie merkt op dat hiermee de verbindende rol van de regioburgemeester en de in de Wassenaarse notitie beoogde verbinding van de verschillende bestuurlijke niveaus niet goed tot stand komt.

2.4.4 Het regionale beleidsplan
In de Wassenaarse notitie is een aantal passages opgenomen over het regionaal beleidsplan. De burgemeesters en de hoofdofficier van justitie overleggen ten minste eenmaal in de vier jaar over het vaststellen van het regionale beleidsplan en jaarlijks over het vaststellen van het jaarverslag van de regionale eenheid. De prioritering en aanpak van deze veiligheidsvraagstukken wordt gebaseerd op de integrale veiligheidsplannen van de verschillende gemeenten en het beleidsplan van het OM en kent dus een 'bottom-up'-karakter. De burgemeesters en de hoofdofficier van justitie verdelen in het regionaal

beleidsplan de beschikbare operationele sterkte over de onderdelen van de regionale eenheid. De politiechef treedt hierbij op als adviseur. De regionale beleidsplannen zijn bedoeld voor een periode van vier jaar. De cyclus van de regionale beleidsplannen wordt gekoppeld aan het ritme van de gemeenteraadsverkiezingen.

Voor alle eenheden is een regionaal beleidsplan opgesteld met een looptijd tot en met 2014.

Voor alle regionale eenheden is een regionaal beleidsplan opgesteld. Alle regionale beleidsplannen zijn vastgesteld vóór de datum van inwerkingtreding van de Politiewet 2012. De plannen hebben met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen een looptijd van 2013 tot en met 2014. Met ingang van 2015 start de eerste cyclus van vier jaar.

De regionale beleidsplannen bevatten lokale en/of regionale prioriteiten ...

Er is in een aantal plannen een matrix of een overzicht opgenomen met de lokale prioriteiten op basis van de gemeentelijke integrale veiligheidsplannen. De prioriteiten van het OM zijn in sommige plannen expliciet benoemd. In andere plannen staat alleen dat rekening is gehouden met de wensen van het OM. De regionale prioriteiten zijn in bijna alle plannen geformuleerd, waarbij ook de landelijke beleidsdoelstellingen van de minister, voor zover aan de orde, zijn doorvertaald. De meeste regio's hebben vier tot zes regionale prioriteiten geformuleerd. Eén plan bevat geen eigen regionale prioriteiten maar wel een weergave van lokale en landelijke prioriteiten. De meest voorkomende regionale prioriteiten zijn: jeugd, geweld (straatroof, overvallen, huiselijk geweld, uitgaansgeweld en geweld tegen werknemers met een publieke taak), woninginbraken en ondermijnende georganiseerde criminaliteit, bijvoorbeeld mensenhandel en drugshandel.

... maar veel burgemeesters zien weinig terug van het lokale niveau in het regionale beleidsplan ...

In de Wassenaarse notitie is aangegeven dat lokale plannen mede de bouwstenen vormen voor de regionale beleidsplannen. Veel burgemeesters geven echter aan dat zij dit in de praktijk anders ervaren. Zij herkennen van het lokale niveau weinig terug in de beleidsplannen. Vaak geven zij als reden hiervoor het veelal hoge abstractieniveau van de regionale plannen. Een aantal burgemeesters heeft er moeite mee dat lokale kleur via standaarden en abstracties tot een soort eenheids-veiligheidsbeleid wordt gesmeed. De lokale context gaat daarbij in hun ogen verloren. Een aantal regioburgemeesters acht het, mede gelet op het grote aantal burgemeesters, een onmogelijke opgave om te komen tot een gezamenlijke regionale visie. Een van hen meent dat participatie van gemeenten bij de totstandkoming weliswaar noodzakelijk is, maar dat die bepaald niet vanzelf spreekt.

Enkele regioburgemeesters benutten het regionaal beleidsplan daadwerkelijk voor de planvorming; andere regioburgemeesters zien het niveau van district of basisteam daarvoor als het leidende niveau. Een van de regioburgemeesters geeft aan dat hij het regionaal beleidsplan eerder ervaart als een papieren exercitie dan als een middel om het lokaal gezag te versterken. Een andere regioburgemeester merkt op dat regionale problemen zich volgens hem beter op een lager schaalniveau laten definiëren en prioriteren.

... hoewel er volgens regioburgemeesters wel rekening is gehouden met doorvertaling naar het lokale niveau.

Enkele regioburgemeesters hebben over de concrete totstandkoming van de plannen in een aantal gevallen andere beelden. Een regioburgemeester zegt dat het regionale beleidsplan tot stand is gekomen in bijeenkomsten met het bestuur, het OM en de politie waarin is gesproken over de prioriteiten die op regionaal niveau van belang zijn. Er is wel gelet op doorvertaling naar het lokaal niveau. In een andere eenheid is het regionale beleidsplan volgens de regioburgemeester een samensmelting van alle plannen van de voormalige regionale politiekorpsen.

Gemeenteraden zijn nog niet betrokken bij de vaststelling van het regionaal beleidsplan.

Omdat de regionale beleidsplannen zijn vastgesteld vóór de inwerkingtreding van de Politiewet, hoeven ze strikt genomen nog niet te voldoen aan het wettelijke voorschrift over 'het horen van de van de gemeenteraad' voorafgaand aan de vaststelling[51]. Uit de tekst van de regionale beleidsplannen voor de periode 2013-2014 blijkt dat geen van de plannen expliciet vermeldt dat de gemeenteraden in het gebied van de regio's zijn gehoord. Wel zijn in een aantal plannen ambities opgenomen over de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het beleidsplan voor de periode 2015-2019. In een van de regionale beleidsplannen is bijvoorbeeld de volgende passage opgenomen: "We hebben de ambitie te bereiken dat gemeenteraden de komende jaren goed in positie komen om hun rol te vervullen in de veiligheidsaanpak."

De regionale beleidsplannen bevatten summiere informatie over verdeling van de politiesterkte.

Regionale beleidsplannen moeten op grond van artikel 39 van de Politiewet 2012 een verdeling van de beschikbare politiesterkte over de onderdelen van de regionale eenheid, waaronder die van wijkagenten, bevatten. Aangezien de huidige plannen voor de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 zijn vastgesteld, hoefden ze strikt genomen nog niet aan deze eis te voldoen.

Gebleken is dat in slechts enkele beleidsplannen gegevens zijn opgenomen over de sterkteverdeling. In één plan is een tabel opgenomen met de sterkte per basisteam, inclusief wijkagenten. In twee plannen is een afbeelding opgenomen van de verschillende basisteams in de regionale eenheid met het aantal fte's. In een ander plan is een staat opgenomen met de totale sterkte van het korps, de operationele sterkte en de het aantal wijkagenten. In de andere plannen zijn geen sterktecijfers teruggevonden. Zij verwijzen dan naar het inrichtingsplan van de nationale politie of bevatten alleen gegevens over het aantal wijkagenten.

[51] Artikel 38b lid 2 van de Politiewet 2012.

Beeld Inspectie

Voor alle regionale eenheden zijn, al vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Politiewet, regionale beleidsplannen opgesteld met een looptijd tot en met 2014. In de plannen van sommige eenheden zijn stappen gezet om lokale prioriteiten leidend te laten zijn. In deze plannen is vaak een overzicht opgenomen van de lokale prioriteiten van alle gemeenten in de regio. In andere regio's staan de regionale beleidsplannen nog meer op zichzelf. Veel burgemeesters zien weinig terug van het lokale niveau in het regionale beleidsplan. Zij vinden de inhoud erg abstract en weinig zeggend, en verwachten niet dat het plan leidend kan zijn voor het lokale veiligheidsbeleid.

De regionale beleidsplannen bevatten nog slechts summiere informatie over de verdeling van de politiesterkte. De echte test van de verdeling van de schaarse capaciteit en daarmee ook van het regionale overleg over de opstelling van het regionale beleidsplan moet nog komen bij de komende vaststelling. De regioburgemeesters maken niet allemaal in dezelfde mate gebruik van de regionale beleidsplannen.

2.4.5 Gezag over de taakuitvoering

In deze paragraaf worden de ervaringen van de regioburgemeesters met de aansturing op de taakuitvoering door de politie op het regionale niveau aangegeven. Ook twee onderwerpen met betrekking tot de taakuitvoering die op regionaal niveau hun beslag krijgen, komen hier aan bod: de stuur- en weegploegen en de sturing op de opsporing. In het Inrichtingsplan van de politie staat over de stuurploegen: "In integrale stuurploegen, waarin het OM, bestuur, de politie en – afhankelijk van de problematiek – andere partners deelnemen, worden gezamenlijke afspraken gemaakt over de aan te pakken criminaliteitsproblemen en de benodigde maatregelen."[52]

Een hoofdofficier van justitie vindt de politie nu meer operationeel ingesteld dan vroeger.

Een hoofdofficier van justitie heeft de ervaring dat de eenheidsleiding in zijn regio sinds de invoering van de nationale politie meer operationeel is ingesteld dan daarvoor het geval was. Daardoor pakt de eenheidsleiding zijn aanwijzingen direct op, en zet ze niet meer weg als beleidsonderwerp zoals voorheen.

Regioburgemeesters zijn kritisch over de sturing door de korpsleiding.

Een regioburgemeester merkt op dat de politie operationeel niet alleen wordt aangestuurd door het bevoegd gezag, maar ook door de korpschef. De politiechef van de regionale eenheid komt naar zijn mening klem te zitten door deze sturing van zowel het bevoegd gezag als de korpschef. Sinds de oprichting van de nationale politie worden soms zaken onder 'beheer' geschaard, terwijl die ook de uitvoering van taken onder gezag van de burgemeester raken. "Het beheer overwoekert het gezag", vindt hij.

Een andere regioburgemeester merkt op dat de afstand tussen hem en de politie groter is geworden door het wegvallen van de beheertaak die hij voorheen had als korpsbeheerder. Hij betreurt dit. Weer een andere regioburgemeester zegt dat hij in het nieuwe bestel aanzienlijk minder contacten heeft met de eenheidsleiding, maar hij heeft niet de indruk dat

[52] Inrichtingsplan Nationale Politie - 0.4 Sturing op de Nationale Politie.

dit hem in zijn werkzaamheden belemmert. Een volgende regioburgemeester voert aan dat het gezag van de hoofdofficier en de burgemeester in het huidige bestel onder druk is komen te staan. Hij merkt op: “De lokale bestuurders en het OM zijn er niet beter van geworden.” Volgens hem missen burgemeesters hun natuurlijke vertegenwoordiger, namelijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. En voor het OM is het lastig dat het ministerie van Veiligheid en Justitie het accent heeft verlegd van wetsbescherming naar misdaadbestrijding.
Een van de regioburgemeesters vraagt zich af in hoeverre hij nog gaat over de inzet van de politie op lokaal niveau. “Het bevreemdt mij dat het voor de politie kennelijk niet vanzelfsprekend meer is dat de burgemeester het gezag heeft en dus de inzet van de politie moet kunnen bepalen.” Dit was voor deze regioburgemeester aanleiding geweest om de discussie met de minister aan te gaan. “Als hij namelijk had geaccepteerd dat een teamchef via de lijn kan worden gecorrigeerd, dan zou de korpschef een zelfstandig gezag hebben verworven, hetgeen helemaal niet kan”, aldus de regioburgemeester. Een regioburgemeester merkt op dat hij heeft ervaren dat het niet eenvoudig is om bijstand te krijgen als hij hier om verzoekt. Voorheen, nog als korpsbeheerder, maakte hij gewoon een afspraak met een andere korpsbeheerder. “Dan liep het altijd goed.” Volgens een andere regioburgemeester is het een vooruitgang ten opzichte van het oude bestel dat er makkelijker kan worden geschakeld, zonder allerlei bureaucratische regels, wanneer extra politieinzet elders in het land nodig is.

Volgens het Openbaar Ministerie beginnen de stuur- en weegploegen vorm te krijgen…

De stuur- en weegploegen beginnen volgens een van de hoofdofficieren van justitie in het algemeen steeds meer vorm te krijgen in de verschillende regio’s, waardoor meer integraal en strategisch keuzen kunnen worden gemaakt. Een van de regionale eenheden werkt volgens de betrokken hoofdofficier van justitie nog niet op de manier die in het realisatieplan is verwoord. In die eenheid anticipeert men niet op de toekomstige inrichting van de politie. De stuur- en weegploegen zijn al wel van de grond gekomen, maar dat is nog prematuur. Het OM staat een beleidsmatige sturing voor, waarbij een stuur- en weegploeg op regionaal niveau volstaat. Een lid van het College van procureurs-generaal zegt hierover het volgende. “Het OM heeft in die situatie slechts één stuurploeg nodig. […] De stuurploeg is niet meer volledig autonoom. De driehoek plus of integraal sturende weegploeg doet de beleidsmatige sturing waar de intelligence op gericht moet zijn. Dit is voor de politie en OM wennen, omdat zij de keuzes niet meer vanuit hun eigen intelligence kunnen maken. Het voordeel is dat dit wel veel betrokkenheid van heel veel andere partners bij de aanpak van het probleem oplevert.”

… maar een burgemeester vraagt zich af in hoeverre ze het lokale bevoegd gezag doorkruisen.

Een regioburgemeester geeft aan dat het hanteren van weeg- en stuurploegen in zijn regio niet goed loopt vanwege slechte sturing vanuit de politie op de opsporing en de bureaucratische aanpak. Een burgemeester wijst op het feit dat de stuur- en weegploegen de gezagsrol doorkruisen. “Zij kunnen eigenstandig beslissingen nemen over de taakuitvoering door de politie bij lokale zaken.”

De sturing op de opsporing behoeft verbetering.

Verschillende burgemeesters ervaren dat de sturing op de opsporing vanuit de verschillende niveaus, basisteam, district en regionale eenheid, niet goed loopt. Voor een deel gaat deze kritiek over de helderheid van de afbakening tussen wat lokale, districtelijke en regionale vormen van criminaliteitsaanpak zijn.

De vertegenwoordiger van het College van procureurs-generaal merkt hierover op dat de nieuwe indeling van de recherche nog onvoldoende is ingeregeld. Hij heeft ook de wens om meer tempo te maken met de tien regionale recherches, als alternatief voor het capaciteitsverlies als gevolg van het verdwijnen van de bovenregionale recherche.

Er is onduidelijkheid over de gezagsrol.

Wat betreft het regionale niveau stelt een van de regioburgemeesters de vraag wie het gezag is van de regionale politiechef. Hij vindt dat niet goed geregeld. Meer principieel constateren verschillende burgemeesters dat het onderscheid tussen beheer en gezag niet altijd even duidelijk is. Sommige beheerkwesties (capaciteit, ICT, gebouwen) hebben een directe invloed op de gezagsuitoefening. Vooral de burgemeesters constateren dat de politie minder geneigd is om informatie over beheerzaken met hen te delen.

Beeld Inspectie

Enkele regioburgemeesters zijn er kritisch over dat de korpschef op beleidsprioriteiten stuurt, waardoor het niet meer vanzelfsprekend is dat de burgemeester het gezag heeft en dus de inzet van de politie moet kunnen bepalen. Enkele regioburgemeesters ervaren grotere afstand en een slechtere informatiepositie nu de beheertaak is weggevallen. Volgens het OM beginnen de stuur- en weegploegen vorm te krijgen. Soms gaat het daarbij om multidisciplinaire ploegen, waarbij de beslissingen niet meer alleen voortvloeien uit operationele overwegingen van politie en OM. Burgemeesters ervaren dat de sturing op de opsporing vanuit de verschillende niveaus niet goed verloopt. Zij vinden de afbakening tussen wat lokale, districtelijke en regionale vormen van criminaliteitsaanpak zijn, in de praktijk niet helder. De politie hanteert bij de ontwikkeling hiervan een groeimodel.

2.5 Onderzoeksbevindingen landelijk niveau

2.5.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat over de sturing van de politie op het landelijke niveau. In artikel 19 Politiewet 2012 is bepaald dat de minister, in aanwezigheid van de korpschef, overleg voert met (een afvaardiging van) de regioburgemeesters, twee burgemeesters van een gemeente met minder dan 100.000 inwoners en met de voorzitter van het College van procureurs-generaal over de taakuitvoering door en het beheer ten aanzien van de politie. Het overleg wordt ten minste vier keer per jaar gevoerd. Het artikel bepaalt verder waarover in dit zogenoemde artikel 19-overleg in elk geval wordt gesproken. De Wassenaarse notitie heeft aan dit landelijke overlegniveau ook verschillende passages gewijd. Deze passages hebben betrekking op het beheer en de landelijke beleidsdoelstellingen.

In deze paragraaf zijn de meningen en ervaringen van geïnterviewden over het artikel 19-overleg opgetekend. Daarnaast wordt er in deze paragraaf teruggegrepen naar een van de redenen om het onderwerp 'Bevoegd gezag' te betrekken bij deze de toezichtronde, namelijk de in de media geuite zorgen van een aantal burgemeesters over de ruimte voor lokale prioriteiten ten opzichte van landelijke (beleids-)doelstellingen.

Ook komt in deze paragraaf de slotvraag aan bod, die de Inspectie aan geïnterviewden heeft gesteld, namelijk wat hun ervaringen tot nu toe zijn met de nationale politie. Er wordt afgesloten met het beeld van de Inspectie over deze onderwerpen.

2.5.2 Het artikel 19-overleg

Krachtens artikel 19 van de Politiewet 2012 overlegt de minister, in aanwezigheid van de korpschef, ten minste viermaal per jaar met de regioburgemeesters of een afvaardiging van de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal over de taakuitvoering door en het beheer ten aanzien van de politie. Volgens de Wassenaarse notitie komen in dit overleg onderwerpen als het beheersplan en de verdeling van de operationele sterkte over de regionale en landelijke eenheden aan de orde. Hierbij kunnen bijvoorbeeld ook de wensen van de regioburgemeesters en via hen de overige burgemeesters aan de orde komen over de inrichting van de regionale eenheden. Ook kan worden gesproken over eventuele herschikking van taken en de gevolgen daarvan voor de verdeling van de operationele sterkte over de regionale en landelijke eenheden, volgens de Wassenaarse notitie.

Het artikel 19-overleg vindt geregeld plaats …

Uit de interviews blijkt dat er periodiek overleg plaatsvindt tussen de minister, de regioburgemeesters, de voorzitter van het College van procureurs-generaal en twee burgemeesters van gemeenten met minder dan 100.000 inwoners, in aanwezigheid van de korpschef. Daarnaast is er ook een meer informele setting ontstaan, de zogenoemde haardvuursessies, bedoeld om processen rondom het artikel 19-overleg te stroomlijnen en voor inhoudelijke verdieping.

... maar is nog in opbouw.
Bijna alle gesprekspartners merken op dat het artikel 19-overleg nu weliswaar vorm begint te krijgen, maar dat het nog in opbouw is. In eerste instantie ging veel tijd en aandacht uit naar het slaan van de piketpalen. Een burgemeester formuleert het als volgt: “Het artikel 19-overleg kwam lang niet op gang, maar begint nu wel vorm te krijgen.” In het begin ging de discussie volgens hem met name over de vraag wie de zeggenschap heeft. “Daar is veel tijd aan verloren gegaan.”

De burgemeesters ervaren weinig sturende werking van het overleg ...
Burgemeesters in het land geven aan dat zij weinig sturende werking ervaren vanuit het artikel 19-overleg. Een enkele burgemeester vraagt zich af of er in het land iets anders zou gebeuren als het artikel 19-overleg er niet zou zijn. Een andere burgemeester merkt op dat de burgemeesters van de G4 vaak alleen aan tafel zitten bij de minister. Hij vraagt zich af wat de toegevoegde waarde van het artikel 19-overleg dan nog is. Een andere burgemeester verwijst naar een hardnekkig gerucht dat er een landelijke driehoek bestaat, wat hij zorgwekkend vindt omdat dit in strijd zou zijn met de wet.

... en vinden dat het weinig inhoudelijk is.
Echt inhoudelijk is het artikel 19-overleg in deze fase, volgens een aantal geïnterviewden, nog niet. Het overleg lijkt in hun ogen in eerste aanleg vooral te gaan over de vraag wat de landelijke beleidsdoelstellingen zijn en wie waarop mag sturen.

Volgens het lid van het College van procureurs-generaal heeft het gebrek aan inhoud van het artikel 19-overleg ook te maken met een gebrekkige voorbereiding: “De voorbereiding verloopt nog niet goed, waardoor het overleg oppervlakkig is en er meer uitgehaald zou kunnen worden.” Ook een van de geïnterviewde burgemeesters beklaagt zich over de voorbereiding: “De tijd die voorafgaand aan een artikel 19-overleg gegeven wordt aan de regioburgemeesters om een onderwerp met de burgemeesters uit de regio te bespreken, is regelmatig te beperkt.”

Er is verschil van inzicht over de gewenste agenda (alleen beheer, of juist ook gezag).
“De omschrijving van het artikel 19-overleg wordt gezien als restrictief, een overleg dat voornamelijk het beheer betreft”, aldus een regioburgemeester. Sommige burgemeesters wijzen erop dat gezagskwesties niet in het artikel 19-overleg thuishoren. Het lid van het College van procureurs-generaal legt het artikel 19-overleg wat breder uit. Het overleg moet volgens hem meer aansluiten bij hoe het in de wet staat: “een bijeenkomst van het bevoegd gezag met de korpsbeheerder. Iedereen begrijpt dat de minister dan ook praat over beleidsonderwerpen.”

In de loop van 2013 is de agenda voor het artikel 19-overleg “mede naar aanleiding van het overleg met de minister verbreed”. Daar zijn de meningen over verdeeld. Sommige burgemeesters vinden dat gezagskwesties binnen de regio’s aan de orde moeten komen en niet in het artikel 19-overleg. Een van de geïnterviewde burgemeesters is van mening dat er een

duidelijke keuze moet worden gemaakt om ofwel alleen beheerkwesties aan de orde te stellen in het artikel 19-overleg, ofwel de behoefte om het ook over gezagskwesties te hebben, te formaliseren. “Er zal een keuze moeten worden gemaakt of de invulling van dit overleg weer terug moet naar hoe de wet het overleg heeft bedoeld (en dan zullen er een aantal punten ook weer van de agenda afgehaald moeten worden) of dat de behoefte aan de huidige invulling om over beheer én gezag te praten zo sterk is dat het op deze manier geformaliseerd moet worden. Dan moet bijvoorbeeld ook de VNG aanschuiven.” Overigens zijn de meningen over deelname van de VNG verdeeld. Een andere burgemeester is daar weer geen voorstander van. Hij vindt het de taak van de regioburgemeester om ervoor te zorgen dat lokale belangen doordringen in het artikel 19-overleg. Daar moet volgens hem geen extra hulpstructuur in de vorm van de VNG bij betrokken worden.

Volgens een van de geïnterviewde regioburgemeesters wordt de agenda voor het artikel 19-overleg samengesteld aan de hand van inbreng van de minister en de regioburgemeesters. Een andere gesprekspartner merkt in dat verband op dat er voor het artikel 19-overleg eigenlijk geen agenda gemaakt zou moeten worden door de minister of de korpsleiding: “De agenda bepaalt immers de setting op voorhand en kan leiden tot afwezigheid van bepaalde regioburgemeesters.”

Het overleg is meer gericht op het bestuur dan op het Openbaar Ministerie ...

Volgens een aantal gesprekspartners van het OM is het artikel 19-overleg vooral bedoeld om ervoor te zorgen dat de burgemeesters betrokken blijven bij de politie. Zij vinden het overleg meer gericht op de burgemeesters, waarbij de rol van het OM soms over het hoofd wordt gezien. Een van hen benadrukt dat burgemeesters en OM gescheiden verantwoordelijkheden hebben en dat ieder zijn eigen verantwoordelijkheid moet nemen. Dat geldt ook voor de communicatie naar buiten.
“Burgemeesters mogen allerlei uitlatingen doen, maar dan bij voorkeur over hun eigen terrein en graag in overleg met het OM.” Het is niet alleen de leden van het OM, maar ook het geïnterviewde lid van de korpsleiding opgevallen dat het bestuur in het artikel 19-overleg prominenter aanwezig is dan het OM. Het bevoegd gezag van de politie is naar zijn mening breder dan alleen het bestuur; het OM maakt hier ook deel van uit. Ook opsporing is immers belangrijk voor de legitimiteit van het openbaar bestuur. Hij geeft aan dat de korpsleiding overlegt met het College van procureurs-generaal om in dit opzicht meer balans te verkrijgen.

... en de rol van de regioburgemeester is nog niet uitgekristalliseerd.

Volgens de Wassenaarse notitie is de regioburgemeester het bestuurlijke aanspreekpunt in de regionale eenheden, zowel voor de minister van Veiligheid en Justitie als voor de andere burgemeesters en het OM. De regioburgemeester spreekt mede namens de andere burgemeesters in het overleg met de minister over onder andere de landelijke doelstellingen en het beheer van de politie. Verder omvat de rol van de regioburgemeester volgens de Wassenaarse notitie onder meer die van adviseur, initiator, coördinator en bemiddelaar. Hij dient, indien nodig, ook ‘knopen door te hakken’. Hij heeft daartoe enerzijds bevoegdheden,

maar moet richting andere burgemeesters en hoofdofficier van justitie ook op basis van natuurlijk gezag deze diverse rollen spelen en knopen doorhakken.

Verschillende burgemeesters merken op dat er onduidelijkheid is over de rol van de regioburgemeesters in het artikel 19-overleg, maar ook daarbuiten. Volgens een van de geïnterviewde burgemeesters zijn de rol en de invloed van de regioburgemeesters daardoor 'te beperkt en te gefragmenteerd'. Ook andere burgemeesters zetten hun vraagtekens bij de rol voor de regioburgemeester. Een van hen omschrijft het als volgt: "De verbondenheid met bestuurlijk Nederland is flinterdun en niet benoemd. Dat komt ook omdat de taken van de regioburgemeester niet helder zijn gedefinieerd." Ook het geïnterviewde lid van het College van procureurs-generaal wijst erop dat het van belang is om te kijken naar de rol van de regioburgemeester. Binnen het artikel 19-overleg zou het werken met portefeuilles volgens hem een optie kunnen zijn.

De inbreng vanuit het lokale niveau is gering en per regio verschillend …

Verschillende burgemeesters merken op dat ze onderwerpen kunnen inbrengen voor het artikel 19-overleg als ze dat zouden willen. Het aandragen van onderwerpen verloopt in het algemeen via het regionaal overleg of via tussenkomst van een van de hulpstructuren, bijvoorbeeld het districtelijk veiligheidsoverleg of de bijeenkomst van de voorzitters van de driehoeken van basisteams. De vergadercyclus van dit laatste overleg wordt bijvoorbeeld afgestemd op het artikel 19-overleg, zodat de punten kunnen worden meegenomen naar een volgend artikel 19-overleg.

De animo om onderwerpen in te brengen, lijkt vooralsnog niet groot. Twee geïnterviewde burgemeesters, die niet zelf deelnemen aan het overleg, geven aan dat zij ook daadwerkelijk een of meer agendapunten hebben ingebracht. In ieder geval een van hen heeft daar nog geen reactie op gekregen. Eén burgemeester zegt een agendapunt te hebben aangedragen bij de regioburgemeester dat niet is meegenomen in het artikel 19-overleg. Drie burgemeesters hebben naar eigen zeggen nog nooit informatie aangeleverd voor het artikel 19-overleg. Een hoofdofficier van justitie geeft aan dat er in het artikel 19-overleg enkele onderwerpen ter sprake zijn gekomen die vanuit het OM of de politie naar voren zijn gebracht, waaronder de gevolgen van de bezuinigingen.

Een regioburgemeester deelt mee dat iedere burgemeester in het regionaal overleg punten kan aandragen die hij of zij graag op het artikel 19-overleg ter sprake wil brengen. Een aantal burgemeesters geeft aan dat zij daadwerkelijk zaken uit de huidige praktijk aan de orde stellen. Zo heeft een burgemeester de inzet van de politie te water in het zomerseizoen aan de orde gesteld bij de regioburgemeester voor het artikel 19-overleg. Een van de regioburgemeesters stelt dat hij geen onderwerpen ophaalt in het regionaal overleg. Een andere regioburgemeester merkt op dat hij in het regionaal overleg signalen meekrijgt die hij inbrengt in het artikel 19-overleg. Ook enkele hoofdofficieren van justitie delen mee dat het artikel 19-overleg een vast onderwerp is op de agenda voor het regionaal overleg, en dat politie, OM en burgemeesters daarvoor onderwerpen kunnen aandragen. Daarnaast geeft

een hoofdofficier van justitie aan dat binnen de lijn van het OM ook punten kunnen worden aangedragen.

… en dat geldt ook voor de terugkoppeling uit het artikel 19-overleg.

De terugkoppeling aan de burgemeesters vanuit het artikel 19-overleg verloopt verschillend, en nog niet goed. Vijf burgemeesters geven aan dat de thema's van het artikel 19-overleg mondeling worden teruggekoppeld in het Regionale overleg over de politie. Drie burgemeesters krijgen een verslag van de besproken thema's in het artikel 19-overleg. Een van de burgemeesters merkt in dit verband nog op dat het verslag van het artikel 19-overleg wordt gestuurd naar de deelnemers aan het voorzitters-overleg. Twee burgemeesters krijgen hun informatie over het artikel 19-overleg via informele contacten met de regioburgemeester. Vanuit één regio is input geleverd voor het artikel 19-overleg over het onderwerp huisvesting, maar daar is volgens de geïnterviewde burgemeester nog geen bevredigende reactie op gekomen. Een van de betrokkenen merkt op dat het naar zijn mening niet eenvoudig is om te bepalen wat er moet worden teruggekoppeld naar het lokale niveau.

Een burgemeester merkt op dat hij wel het gevoel heeft dat in het artikel 19-overleg richtinggevende zaken worden besproken, maar dat hij dat niet zeker weet. De regioburgemeester koppelt in het regionaal overleg volgens hem weliswaar netjes terug over de thema's die hij in het artikel 19-overleg ter sprake brengt, maar deze burgemeester heeft niet echt het gevoel dat dit overleg vertaalt waar men in zijn gemeente voor staat. Een andere burgemeester merkt op dat er niet echt sprake is van een samenspel tussen het lokale gezag en het landelijke niveau: "Er is een terugkoppeling uit het artikel 19-overleg, maar daar houdt het bijna mee op."

De doorontwikkeling van het artikel 19-overleg kost vanzelfsprekend tijd …

Enkele geïnterviewden spreken weliswaar de wens uit dat het artikel 19-overleg meer inhoud krijgt, maar zij beseffen ook, zoals een hoofdofficier van justitie het verwoordt, "dat je dat bij zo'n grote verandering in het eerste jaar nog niet kan verwachten". Het is volgens een van de burgemeesters nu de kunst om ervoor te zorgen dat het artikel 19-overleg zich gaat ontwikkelen "tot een platform waar de minister met het openbaar bestuur op abstractieniveau de politie aanstuurt. "Zover is het alleen nog niet, want de slagkracht van wat enkelen aanduiden als het 'rijksgezagknooppunt' is nu nog te beperkt.

… er zijn al verbeteringen zichtbaar.

Wel erkennen sommige betrokkenen dat er in de laatste periode van 2013 verbeteringen zijn opgetreden ten aanzien van het artikel 19-overleg. Een van de geïnterviewde burgemeesters verwoordt het als volgt: "Dat overleg stelde in eerste instantie weinig voor, maar dat heeft nu een nieuwe impuls gekregen." Voor die nieuwe impuls wordt verwezen naar de afspraak dat er een gemeenschappelijke veiligheidsagenda met het OM komt. Het artikel 19-overleg zou zich op dit moment moeten richten op het verbinden van het nationale en het lokale niveau en het 'winnen van vertrouwen', aldus een betrokkene. Voor het goed functioneren van het artikel 19-overleg is het van belang dat de burgemeesters in positie komen, zegt een

vertegenwoordiger van de politie. “De politie heeft het bestuur hard nodig bij de vorming van de nationale politie.”

Beeld Inspectie

Het artikel 19-overleg vindt geregeld plaats, en is nog in opbouw. Burgemeesters ervaren weinig sturende werking van het overleg, dat volgens hen niet erg inhoudelijk is, en waarvan de uitkomsten nog weinig betekenis hebben voor het lokale niveau. Er zijn verschillende opvattingen over de agenda voor het overleg. Sommige geïnterviewden zijn van mening dat het alleen over beheerkwesties moet gaan, terwijl anderen vinden dat het overleg juist ook het gezag betreft.

Er zijn in de regio’s verschillende structuren voor het inbrengen van agendaonderwerpen, maar de feitelijke inbreng is gering en verschilt per regio. Dat geldt ook voor de terugkoppeling door de regioburgemeesters vanuit het overleg aan de burgemeesters. Ook wordt naar voren gebracht dat de nog weinig uitgekristalliseerde rol van de regioburgemeester doorwerking heeft op het artikel 19-overleg. Voor een deel van de lokale bestuurders is de afstand tot het landelijke niveau te groot en het overleg te abstract. Wel geven de burgemeesters aan dat er verbetering zichtbaar wordt.

2.5.3 Landelijke doelstellingen versus lokale prioriteiten

Volgens de Wassenaarse notitie laten de landelijke beleidsdoelstellingen substantiële ruimte over in de beschikbare politiecapaciteit voor de realisatie van lokale afspraken over de inzet van de politie. Van belang is daarbij dat de landelijke doelstellingen veelal een weerspiegeling zijn van hetgeen ook lokaal en regionaal van belang wordt geacht. Dit wordt geborgd doordat de totstandkoming van de landelijke doelstellingen een ‘bottom-up’ proces is. Indien een landelijke prioriteit in een bepaalde gemeente niet speelt dan hoeft de politie zich in die gemeente daar uiteraard niet op te richten en kan de politie zich daar volledig richten op de lokale en regionale prioriteiten.

Burgemeesters hadden in de pers zorgen geuit over de ruimte voor lokale prioriteiten.
In een artikel in NRC Handelsblad van 25 juli 2013 hebben verschillende burgemeesters zich kritisch uitgelaten over de praktische uitwerking van de rol van het bevoegd gezag in het nieuwe politiebestel. Burgemeesters vinden dat de minister zich te veel bemoeit met hun werkzaamheden. Er zijn: “‘... stevige signalen’ dat de relatie tussen de lokaal verantwoordelijken voor de veiligheid en de minister ‘bepaald niet optimaal’ is. Ook het reguliere overleg tussen de minister en de korpschef met de burgemeesters die hun collega’s vertegenwoordigen, verloopt uiterst moeizaam.”[53] De burgemeesters geven aan dat zij met name bezorgd zijn over de ruimte voor lokale prioriteiten ten opzichte van landelijke (beleids-) doelstellingen.

De meeste burgemeesters geven in het onderzoek aan geen verdringing te ervaren.
Uit het onderzoek komt naar voren dat burgemeesters, op een enkeling na, niet de indruk hebben dat de lokale prioriteiten in de knel komen door de vastgestelde landelijke beleidsdoelstellingen. Er treedt in hun ogen dus geen verdringingseffect op. In de meeste gevallen

[53] NRC Handelsblad – 25 juli 2013.

zien zij de landelijke ook als de lokale prioriteiten. “De landelijke prioriteiten zijn zo geformuleerd dat onze lokale prioriteiten daar moeiteloos in passen”, aldus een van de burgemeesters.

Zij vrezen wel toenemende sturing van minister en korpschef op lokaal niveau.
Wel geven veel burgemeesters aan bevreesd te zijn dat bestuurders van gemeenten in de toekomst steeds minder te zeggen krijgen over lokale aangelegenheden. Enkele burgemeesters voorzien dat er vanuit de korpsleiding en de minister steeds meer inhoudelijke sturing op het lokale niveau zal komen. “Nu moeten ze nog brandjes blussen, maar als dat achter de rug is, gaan ze zich met de inhoud bemoeien” volgens een burgemeester. En sommige burgemeesters geven aan dat zij inmiddels wel degelijk ervaren dat de landelijke beleidsdoelstellingen in toenemende mate leidend zijn. Eén burgemeester wilde op enig moment prioriteit geven aan zakkenrollers, terwijl de politie landelijk extra aandacht aan woninginbraken moest besteden. Hij vond dat hij als burgemeester dat moet kunnen bepalen. Dit vormde aanleiding voor een discussie met de minister, die heeft geresulteerd in goede afspraken over de relatie tussen landelijke en lokale prioriteiten. Dat heeft naar zijn zeggen geleid tot twee afspraken. In de eerste plaats is afgesproken dat politiemensen niet worden ingezet op prioriteiten die als landelijk zijn aangemerkt maar lokaal niet existeren. In de tweede plaats is afgesproken dat prioriteiten pas nationaal zijn als het nodig is om ze op nationaal niveau af te stemmen, omdat ze lokaal niet kunnen worden aangepakt. Voorbeelden daarvan zijn vrouwenhandel en cybercrime.

De burgemeesters merken op dat de politieleiding hoofdzakelijk stuurt op het behalen van de landelijke beleidsdoelstellingen, waardoor incidenteel spanning ontstaat met lokale prioriteiten. Deze burgemeesters ervaren bij de politie een top-downsturing met als gevolg een krampachtige houding bij de chefs in de operationele lagen. Deze chefs ervaren geen ruimte om af te wijken van de landelijke doelstellingen. Een burgemeester zegt: “Toch wordt er binnen het beleid frictie ervaren tussen de lokale prioriteiten/uitgangspunten en die van de nationale politie. Het past niet binnen het format van de nationale politie, waardoor het lastig is om de lokale behoefte te kunnen uitvoeren en het lokale accent in het beleid vast te leggen en daarover terug te koppelen.” Ook zijn er andere geluiden te horen. Sommige burgemeesters zijn tevreden over de manier waarop de teamchef de door hen gestelde prioriteiten uitvoert. “Waar lokaal behoefte aan is, dat wordt gedaan”, aldus een burgemeester.

Evenals sommige burgemeesters maken ook vertegenwoordigers van het OM zich zorgen over de toekomstige ontwikkelingen. Eén officier van justitie wijst erop dat de politie beleidsmatig al stuurt vanuit het nationale niveau en nationale speerpunten heeft bepaald. “Het gevaar bestaat dat de nationale punten gaan knellen met de lokale prioriteiten, aangezien deze niet geheel overeenkomen met de landelijke punten. Dit wordt deels al ondervonden; er moet bijvoorbeeld landelijk worden ingezet op 1%-motorclubs waardoor er geen capaciteit meer is voor een lokale prioriteit zoals dierenmishandelingszaken.” Deze officier van justitie voorziet hetzelfde probleem voor de speerpunten van het OM: “Het

wordt voor bestuur en OM moeilijker om hun stempel te zetten." Het gevolg van een strakke sturing op nationaal niveau is volgens een functionaris van het OM ook dat de politie minder openstaat voor een dialoog over prioritering van thema's, zoals ondermijning.

Het Openbaar Ministerie en de politietop zien geen groot spanningsveld.

Geïnterviewde functionarissen van het OM zien dat lokale prioriteiten over het algemeen aansluiten bij nationale speerpunten. Wel hebben zij de indruk dat burgemeesters soms nog zoeken hoe de lokale prioriteiten zich verhouden tot de grote hoeveelheid nationale speerpunten. Een van de officieren van justitie bespeurt bij burgemeesters het gevoel dat eerst de landelijke beleidsdoelstellingen worden bepaald en dat lokale prioriteiten pas aan bod komen als er nog wat over is. Maar dat is op dit moment volgens hem meer gevoel dan realiteit. Ook het betrokken lid van het College van procureurs-generaal geeft in algemene zin aan dat hij een veronderstelde spanning tussen de landelijke politieke prioriteiten en de lokale prioriteiten van het bevoegd gezag niet herkent. Zijn ervaring is dat de politie niet zelfstandig prioriteiten stelt zonder afstemming. Wel is naarmate het volume van zaken groter is, de discretionaire bevoegdheid van de politie groter. Zo treedt de politie heel zelfstandig op in de opsporing bij veelvoorkomende criminaliteit. "Dit wil het OM ook, en bovendien rekent de samenleving hier ook op."

Ook de politiechefs zien op dit moment geen groot spanningsveld tussen landelijke en lokale prioriteiten. Een van hen voegt daar nog aan toe voldoende ruimte te ervaren om lokale problemen op een eigen manier aan te pakken. Wel merkt een politiechef op dat het verschuiven van het beheer naar het nationaal niveau effect heeft op de zeggenschap van de politiechef en de teamchef. Voorheen keek de korpschef met de korpsbeheerder naar de capaciteit, nu moet de teamchef het zoeken binnen de kaders van de inrichting en de budgetten. Dat levert nu nog geen onoverkomelijke problemen op, maar in de toekomst wellicht wel, aldus die politiechef.

Beeld Inspectie

Enkele burgemeesters hebben zich in de pers bezorgd uitgelaten over de ruimte voor lokale prioriteiten ten aanzien van de taakuitvoering door de politie in het huidige bestel. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste geïnterviewde burgemeesters tot op heden geen verdringing ervaren van de lokale door de landelijke beleidsdoelstellingen. Ook het OM en de politietop zien geen groot spanningsveld. Enkele burgemeesters signaleren wel situaties waarin landelijke prioriteiten boven hun lokale doelstellingen gaan. Zij ervaren sturing vanuit de politieleiding op het behalen van landelijke doelstellingen, wat soms in conflict komt met lokale doelstellingen in de eenheden. Burgemeesters maken zich hierover zorgen voor de toekomst en die zorg wordt door sommige functionarissen van het OM gedeeld.

2.5.4 Opvattingen over de vorming van de nationale politie

De Inspectie heeft de gezagsdragers en de politieleiding gevraagd naar hun opvattingen tot nu toe over de vorming van de nationale politie.

Het Openbaar Ministerie en de politiechefs zijn positief over de komst van nationale politie ...

Het OM is overwegend positief over de transitie naar een nationale politie. Een meerderheid van de geïnterviewde officieren van justitie ervaart al in het eerste jaar een verbetering ten opzichte van het oude bestel. Een van de officieren van justitie merkt daarover op dat "het OM op een aantal thema's sneller zaken kan doen met de politie, bijvoorbeeld over BOSZ (Betere Opsporing door Sturing op Zaken; een zaaksvolgsysteem van politie en OM) en ZSM (Zo Snel Mogelijk; een werkwijze die een snelle zorgvuldige afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit voorstaat, in samenwerking met politie en andere ketenpartners). Vroeger moest dat eerst besproken worden in de Raad van Korpschefs." Behalve BOSZ en ZSM noemen officieren van justitie nog meer onderwerpen waarmee zij positieve ervaringen hebben als gevolg van de mogelijkheid om landelijk afspraken te maken, bijvoorbeeld de invoering van de BOB-kamer, Afpakken en de pre-weegploeg. Ook het lid van het College van procureurs-generaal ziet het voordeel van één politieorganisatie. "Het OM doet nu zaken met één politie, waar voorheen voorstellen met iedereen (onder andere alle korpschefs) moesten worden afgestemd." De centrale aansturing van de politieorganisatie sluit volgens hem goed aan bij de werkwijze van het OM.

Evenals het OM zien de geïnterviewde politiechefs de voordelen in van de transitie naar een nationale politie, maar zij zien ook een aantal aandachtspunten. De overgang van 25 regionale korpsen naar één landelijke organisatie gaat bijvoorbeeld niet zonder slag of stoot. De politie moet vanuit het decentrale bestel de stap zetten naar een meer nationaal werkende organisatie. Langzamerhand zien de geïnterviewde politiechefs de eerste verbeteringen zichtbaar worden. Een van hen verwoordt dat als volgt: "Het zit vooral op het feit dat er 25 regionale korpsen waren die het ieder op een eigen manier deden, waarbij nu op hoger niveau één lijn wordt vastgesteld die voor elke oude politieregio andere aanpassingen vereist. Toch worden er ook slagen gemaakt, qua bedrijfsvoering loopt alles nu heel centraal, er worden lekken geconstateerd en gedicht." Ook het lid van de korpsleiding ziet de voordelen in van het nationale niveau, bijvoorbeeld voor de NSS en de aanpak van liquidaties. Een van de politiechefs vindt het 'verademend' dat er nu meer sturing zit op de eenwording: "Toen waren het toch 26 eigen koninkrijkjes, nu één ontwerp en één inrichting. Die uniformiteit is verademend, er is doorzettingsmacht."

Twee politiechefs merken op dat de regionale eenheden nog in ontwikkeling zijn. Beiden ervaren wel de voordelen van het vaststellen van het beleid op landelijk niveau. De eenheid kan hierdoor meer tijd besteden aan de uitvoering.

... waarbij de politiechefs wel de nodige aandachtspunten zien.

Een aandachtspunt is volgens een aantal politiechefs de personele reorganisatie, met name de selectie van de leidinggevenden. "Er vallen nu voor het eerst ook mensen door de druk

om. Het feit dat de helft van de leidinggevenden zijn leidinggevende functie niet behoudt, is daaraan debet." Een ander aandachtspunt is de verbinding tussen het lokale en het nationale niveau. De politiechefs vinden het van belang om het bevoegde gezag goed mee te nemen in de vorming van de nationale politie. "Het zit hem niet zozeer in steeds verdergaande detaillering en verdergaande regelgeving, maar het zit hem echt in de bereidheid van mensen om samen op te trekken, het samen willen doen en het samen willen delen."

Burgemeesters zien nog weinig verandering ...

Veel burgemeesters zien op dit moment nog niet of nauwelijks verandering ten opzichte van het vorige bestel. Dat komt volgens hen met name doordat de personele reorganisatie nog niet is afgerond, waardoor zij nog steeds zaken doen met dezelfde teamchef.

...maar hebben niettemin zorgen voor de toekomst.

Over de toekomst maken veel burgemeesters zich zorgen. Een van die burgemeesters verwoordt dat als volgt. "In de huidige situatie werkt de samenwerking erg goed, en wat is de situatie straks?" Burgemeesters zien op een aantal punten voordelen van één politieorganisatie, maar zij zien zeker ook nadelen. Als voordeel noemen ze dat sommige processen als gevolg van de nationale politie efficiënter kunnen worden ingericht. Een van de regioburgemeesters constateert dat zaken over het algemeen redelijk soepel en goed gaan, maar hij vindt het nog "te vroeg om de conclusie te trekken dat de Nationale Politie één groot succes is." Veel burgemeesters wijzen ook op problemen die zij zien ontstaan als gevolg van de vorming van één nationaal korps. Zij vrezen vooral dat de nationale sturing kan gaan wringen met het lokale bevoegde gezag. Andere problemen die zij signaleren zijn: de angst bij met name leidinggevenden om fouten te maken, de impact van de personele reorganisatie op de medewerkers, het gevaar van bureaucratisering en afnemende flexibiliteit en de interne oriëntatie bij de politie als gevolg van de reorganisatie.

Beeld Inspectie

Over de vorming van de nationale politie heeft de Inspectie veel positieve geluiden opgevangen. In de taakuitvoering wordt nog weinig verandering waargenomen. Het Openbaar Ministerie ervaart dat gemakkelijker tot afspraken kan worden gekomen. Politiechefs ervaren schaalvoordelen, en resultaten van de centrale aansturing. Terugkomende zorgpunten van de burgemeesters zijn de personele reorganisatie en de landelijke aansturing, waardoor zij de ruimte voor hun lokale gezag in de knel zien komen.

De Inspectie vindt het van belang dat de politie het bevoegd gezag goed aangehaakt laat blijven bij de vorming van de nationale politie.

2.6 Analyse

Het tweede hoofdstuk van dit rapport gaat in op de mate waarin het bevoegd gezag van de politie – de burgemeester en de officier van justitie – zich in het nieuwe bestel door de politie ondersteund voelt bij het vervullen van zijn gezagsrol. Het geeft de eerste opvattingen en ervaringen van bevoegd gezag en politie weer over de mate waarin dat bevoegd gezag zich in het nieuwe bestel door de politie 'bediend' voelt en over hoe de werking van de nieuwe wettelijke bepalingen en bestuurlijke afspraken tot nu toe wordt ervaren. Dit hoofdstuk bevat een analyse van deze bevindingen.

2.6.1 De bediening van het gezag door de politie

Algemeen beeld

De meeste burgemeesters zijn tevreden over 'hun' politie en zien nog nauwelijks veranderingen in de manier waarop die politie hen in staat stelt om hun gezagsrol te vervullen. Dat gevoel is vooral gebaseerd op hun ervaringen en de veelal prima contacten met hun eigen politieteamchef en/of wijkagent(en). Hierbij spelen wederzijds vertrouwen, voldoende mandaat bij de teamchef en tevredenheid over de concrete, operationele informatieverstrekking de belangrijkste rol. Verreweg de meeste burgemeesters zijn over het algemeen tevreden over de concrete taakuitvoering en prestaties van de politie en merken nog weinig verschil ten opzichte van de situatie voor de bestelwijziging. Wel uiten zij zorgen over de uitkomsten van de personele reorganisatie van de nationale politie en over het toekomstig mandaat voor leidinggevenden op lokaal niveau.

Ook het Openbaar Ministerie is overwegend positief over de transitie naar de nationale politie. Het OM kan op een aantal thema's, zoals BOSZ en ZSM, sneller zaken doen met de politie. Ook is het OM positief over de mogelijkheid om landelijk afspraken te maken. De centrale aansturing van de politieorganisatie sluit goed aan bij de werkwijze van het OM. Het OM is over het algemeen tevreden over het functioneren van de politie in de lokale driehoeken.

Burgemeesters en leden van het OM zijn wel kritisch over de beleidsmatige informatievoorziening vanuit de politie en over hun mogelijkheden om hun gezag uit te oefenen over de politieonderdelen die op het districtsniveau zijn georganiseerd. Hieronder gaat de Inspectie nader in op deze kritiekpunten.

Informatievoorziening

Met name burgemeesters van grotere gemeenten zijn niet tevreden over de kwaliteit van de informatie die voor beleid, sturing en verantwoording nodig is. Deze informatie wordt volgens landelijke formats aangeleverd en sluit in hun ogen onvoldoende aan bij de lokale context. Ook het OM is ontevreden over de kwaliteit van de informatievoorziening, onder

meer omdat cijfers van de verschillende regionale eenheden nog niet vergelijkbaar zijn. De politie bevestigt dat nog verbeterslagen nodig zijn in de informatievoorziening. Voor een effectieve integrale aanpak van onveiligheid is goede beleidsinformatie van de politie aan het bevoegd gezag belangrijk. De informatie van de politie moet zijn toegesneden op de behoefte van het bevoegd gezag: lokaal maatwerk. Als de informatie en de analyses van de politie niet aansluiten op die behoefte, kan dat ertoe leiden dat gemeenten overgaan tot het inrichten van eigen informatieorganisaties die los van de politie werken. Dit draagt niet bij aan een integrale aanpak van onveiligheid.

Districtsniveau

Naast het basisteam wordt ook het district in het inrichtingsplan benoemd als het lokale niveau.[54] Zowel burgemeesters als officieren van justitie vinden de invloed van het gezag op de politieonderdelen die op het districtsniveau zijn georganiseerd, soms onhelder. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om rechercheteams op districtsniveau en om de zogenoemde flexteams die in de nabije toekomst binnen een district probleemgericht worden ingezet ter ondersteuning van de basisteams. Officieren van justitie vinden dat de sturing van de opsporing door dit districtsniveau niet eenvoudiger wordt. Ook vinden meerdere burgemeesters dat met de integrale stuur- en weegploegen die op het districtsniveau vorm beginnen te krijgen, hun gezagsrol in het gedrang kan komen. Zij vinden dat daarin soms beslissingen worden genomen die hun lokale gezagsverantwoordelijkheid kunnen raken, zonder dat ze daarbij betrokken zijn. Verschillende burgemeesters vrezen dat een gat kan ontstaan in het gezag over de taakuitvoering door de politie op het districtsniveau en dat de democratische controle daardoor tekort kan schieten.

2.6.2 Bestuurlijke context en werking

De Inspectie heeft gezagdragers en politiefunctionarissen ook gevraagd naar de eerste ervaringen met de werking van de bepalingen uit de Politiewet 2012 en de afspraken uit de tweede Wassenaarse conferentie. Hieronder wordt op een aantal relevante punten ingegaan.

Verbinding aan lokale problematiek

Een belangrijk uitgangspunt is dat het gezag de politie verbindt aan de lokale problematiek door koppeling van de inzet van operationele politiecapaciteit aan de doelen van het lokale integrale veiligheidsplan. De Inspectie stelt vast dat in de integrale veiligheidsplannen van de in het onderzoek betrokken gemeenten overal aan de orde komt wat de politie bijdraagt om de lokale problematiek aan te pakken. Deze bijdragen zijn nog niet altijd heel concreet in termen van prestaties geformuleerd. Ook is de inzet van operationele politiecapaciteit nog niet altijd in de plannen opgenomen. Maar de Inspectie ziet over het algemeen in de plannen wel voldoende concrete onderwerpen waarop de politie op lokaal niveau wordt ingezet. Ze vindt dit een goede basis om de verbinding van lokaal gezag met de politie de komende jaren verder uit te bouwen en daarmee bij te dragen aan democratische legitimering.

[54] Figuur 10 'Organogram korps' in het Inrichtingsplan Nationale Politie.

Lokale versus landelijke prioriteiten

Veel betrokkenen geven aan dat de lokale prioriteiten voor de politie niet in het gedrang komen door de landelijke. De meeste thema's waar landelijk aandacht voor is, spelen volgens hen ook op lokaal niveau. Wel hebben enkele burgemeesters al ervaren dat lokale prioriteiten onder druk komen te staan als gevolg van de landelijke sturing. Zij vrezen dat die druk in de toekomst groter zal worden. Deze bevindingen zijn van belang in het licht van de kritische geluiden in de media, juli 2013[55], die mede aanleiding vormden voor dit inspectie-onderzoek. Daarin werd gesproken over 'stevige signalen dat de samenwerking tussen de burgemeesters en de minister en de korpschef, onder meer in het kader van het artikel 19-overleg, 'niet optimaal' is. Enkele burgemeesters gaven toen aan dat zij met name bezorgd zijn over de ruimte voor lokale prioriteiten ten opzichte van landelijke beleidsdoelstellingen.

Verscheidenheid aan overlegvormen

De Inspectie heeft een grote verscheidenheid aan bestuurlijke overlegvormen aangetroffen om de sturing van de politie te optimaliseren. In dat opzicht maakt het gezag ruim en gevarieerd gebruik van de mogelijkheden die de wet en de bestuurlijke afspraken hiervoor bieden. De wettelijke structuur van lokale driehoeken en regionaal overleg zijn in het hele land teruggevonden. Maar daarnaast zijn er nog veel andere vormen van overleg: de vele bilaterale overleggen tussen burgemeester en lokale politiechef, overleggen van vertegenwoordigende burgemeesters uit alle basisteams of districten in de eenheid en overleggen op het nieuwe districtsniveau. Als belangrijkste redenen voor het creëren van deze tussenvormen worden genoemd de te grote schaal van de regionale eenheid, een gebrek aan binding en gemeenschappelijkheid en de grote afstand tot de lokale context. De meeste geïnterviewden zijn overwegend negatief over het nieuwe regionale beleidsplan, omdat ze de toegevoegde waarde en de sturende werking ervan niet ervaren. Velen vinden dat de lokale context verloren gaat en dat de plannen een te hoog abstractieniveau hebben. De verwachting bij met name de burgemeesters in grotere eenheden is dat de regionale sturing feitelijk beperkt zal blijven en dat naar lagere niveaus wordt uitgeweken.

De Inspectie vindt het begrijpelijk dat bestuurders per regio zoeken naar effectievere werkvormen op bovenlokaal of districtsniveau waar over de politie en het beleid kan worden gesproken. Dat past ook binnen de afspraken in de Wassenaarse notitie. Deze tussenvormen worden gecreëerd omdat veel burgemeesters nauwelijks meerwaarde ervaren van het regionale niveau door een gebrek aan binding en gemeenschappelijkheid en door te abstracte planvorming. Het risico bestaat daardoor dat de in de wet beoogde functie van het regionale stuurniveau – waaronder het sturen op prioriteiten en doelstellingen voor de regionale eenheid zelf en op de landelijke doelen van de minister – onvoldoende tot zijn recht komt.

[55] NRC, 25 juli 2013.

Verder kan bilateraal overleg tussen burgemeester en teamchef zeer doeltreffend zijn. De Inspectie heeft echter vastgesteld dat er in meerdere gemeenten slechts beperkt driehoeksoverleg plaatsvindt, waardoor de directe betrokkenheid van het Openbaar Ministerie beperkt is. Dan bestaat de kans dat de gewenste integraliteit in de aanpak van veiligheidsproblemen bij vooral kleinere gemeenten onvoldoende van de grond komt.

Verschillende behoeften ten aanzien van het driehoeksoverleg

Het driehoeksoverleg tussen burgemeester, officier van justitie en lokale politiechef vindt, afhankelijk van de gemaakte afspraken, op het niveau van gemeente, basisteam dan wel district plaats. Desondanks geven verreweg de meeste burgemeesters de voorkeur aan driehoeksoverleg op het niveau van hun eigen gemeente. Burgemeesters van kleinere gemeenten vooral omdat alleen daar de echt lokale problemen kunnen worden geadresseerd; burgemeesters van grote gemeenten juist met het oog op het effectief aanpakken van grootsteedse problematiek. Politie en OM hebben juist voorkeur voor het niveau van het basisteam omdat overleg voor elke gemeente afzonderlijk een grote inspanning zou vergen.

Opvallend is dat er landelijk geen eenduidigheid is in de grootte van gemeenten en het aantal gemeenten dat deel uitmaakt van een basisteam. Daardoor komt het voor dat middelgrote gemeenten een eigen basisteam – en dus ook een eigen driehoeksoverleg – hebben terwijl sommige grotere gemeenten een driehoeksoverleg met andere kleinere gemeenten moeten 'delen'. Ten aanzien van deze laatste situatie geven meerdere burgemeesters van grotere gemeenten aan behoefte te hebben aan een eigen driehoeksoverleg omdat de aard van de veiligheidsproblemen van 'de ander' maar beperkt herkenbaar is. De opvatting is dat de eigenheid verloren gaat in het streven naar een eenheid in de aanpak van veiligheid. De Inspectie merkt in dit verband op dat de burgemeesters gebruik kunnen maken van de mogelijkheid die artikel 13 Politiewet 2012 hen biedt om driehoeksoverleg te laten plaatsvinden op het niveau van hun gemeente.

Verbinding van bestuurlijke niveaus

Een belangrijk uitgangspunt bij het politiebestel is dat de verschillende bestuurlijke niveaus met elkaar worden verbonden en op elkaar zijn afgestemd. Niet alleen tussen het lokale en regionale niveau ervaren burgemeesters onvoldoende verbinding. Zij vinden ook dat de verbinding – via de regioburgemeester als schakelpunt – met het landelijke artikel 19-overleg nog onvoldoende tot stand komt. De inbreng en terugkoppeling van onderwerpen, 'heen en terug' naar het lokale gezag kan volgens veel burgemeesters beter. In enkele regio's is er zelfs geen formele terugkoppeling. Er zijn over de rol van de regioburgemeester, zowel in als buiten het artikel 19-overleg, veel onduidelijkheden gesignaleerd. Aangegeven wordt dat de taken van de regioburgemeester niet helder gedefinieerd zijn en dat zijn rol beperkt is. Daarnaast speelt de zoektocht naar een effectieve en door iedereen gedragen invulling van het artikel 19-overleg. De vraag wordt meermalen opgeworpen of dit overleg zich, zoals nu bedoeld, moet richten op het bespreken van het beheer en de landelijke prioriteiten of dat er toch ook gezagskwesties aan de orde moeten komen.

2.6.3 Door burgemeesters gesignaleerde risico's

Minister, regioburgemeesters en voorzitter van het College van procureurs-generaal hebben in de tweede Wassenaarse conferentie bevestigd dat niemand anders kan treden in het gezag van de burgemeester en officier van justitie: "Het lokale gezag bepaalt wat de politie lokaal doet." Veel burgemeesters signaleren niettemin risico's voor een goede vervulling van de gezagsrol in de toekomst. Zij vrezen onder meer een toenemende regionale en landelijke oriëntatie van de politie en een toenemende invloed vanuit het centrale beheer en de centrale sturing op de lokale gezagsuitoefening. Tijdens het onderzoek hebben zij onder meer het volgende aangedragen:

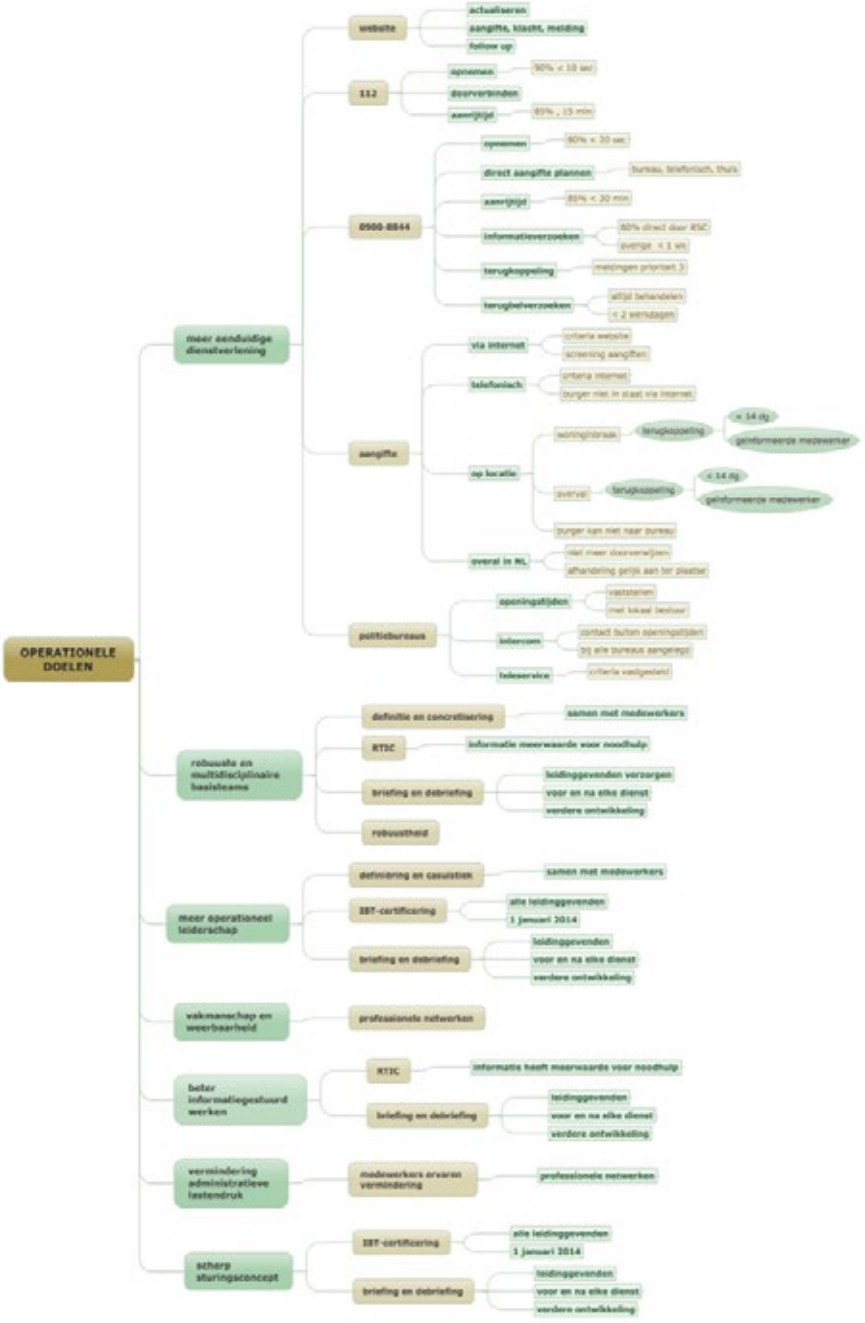
- Regioburgemeester en het overleg tussen regioburgemeester, hoofdofficier van justitie en politiechef[56] komen in een gezagspositie terecht terwijl dat nadrukkelijk niet in het nieuwe bestel past.
- Het belang van de landelijke beleidsdoelstellingen neemt toe.
- Beheer gaat soms over gezag; beslissingen over bijvoorbeeld huisvesting of ICT hebben gevolgen voor de beslissingen van het gezag.
- Er is een spanningsveld tussen de gezagsuitoefening en de aansturing binnen de hiërarchische lijn van de politie. Dit kan leiden tot frictie tussen lokale doelen van het bevoegd gezag en prioriteiten van de politie.
- De toenemende standaardisatie in werkwijze bij de politie leidt bij burgemeesters tot het gevoel van een verminderde keuzevrijheid op lokaal niveau.
- Er zijn politietaken zoals communicatie en voorlichting ingericht op regionaal en landelijk niveau. Daardoor vrezen de burgemeesters dat de betrokkenheid met de lokale situatie afneemt en er voor de lokale gezagsdrager ook minder mogelijkheden zijn tot afstemming, bijvoorbeeld over de berichtgeving over lokale incidenten.
- De mogelijkheden voor de burgemeester om zich tegenover de raad goed te kunnen verantwoorden over het gevoerde politiebeleid nemen af omdat de beleidsmatige informatievoorziening niet meer goed is afgestemd op het lokale niveau.

Het onderzoek van de Inspectie maakt duidelijk dat lokale prioriteiten volgens de geïnterviewde burgemeesters het afgelopen jaar niet zijn verdrongen door landelijke beleidsdoelstellingen. Ook is aangegeven dat er in de tweede helft van 2013 verbeteringen zichtbaar zijn wat betreft de samenwerking in het artikel 19-overleg. Dit relativeert de eerder genoemde berichten in de media . De afgegeven signalen van de burgemeesters betreffen hun zorgen over de mogelijkheden om in de toekomst het gezag goed te blijven uitoefenen. Het is van belang om bij de verdere ontwikkeling van het bestel rekening te houden met het feit dat een deel van de burgemeesters hierin een spanningsveld ervaart. Anderzijds vraagt het nieuwe politiebestel om een aanpassing wat betreft rol en taken van alle betrokkenen aan de nieuwe werkwijzen en verhoudingen.

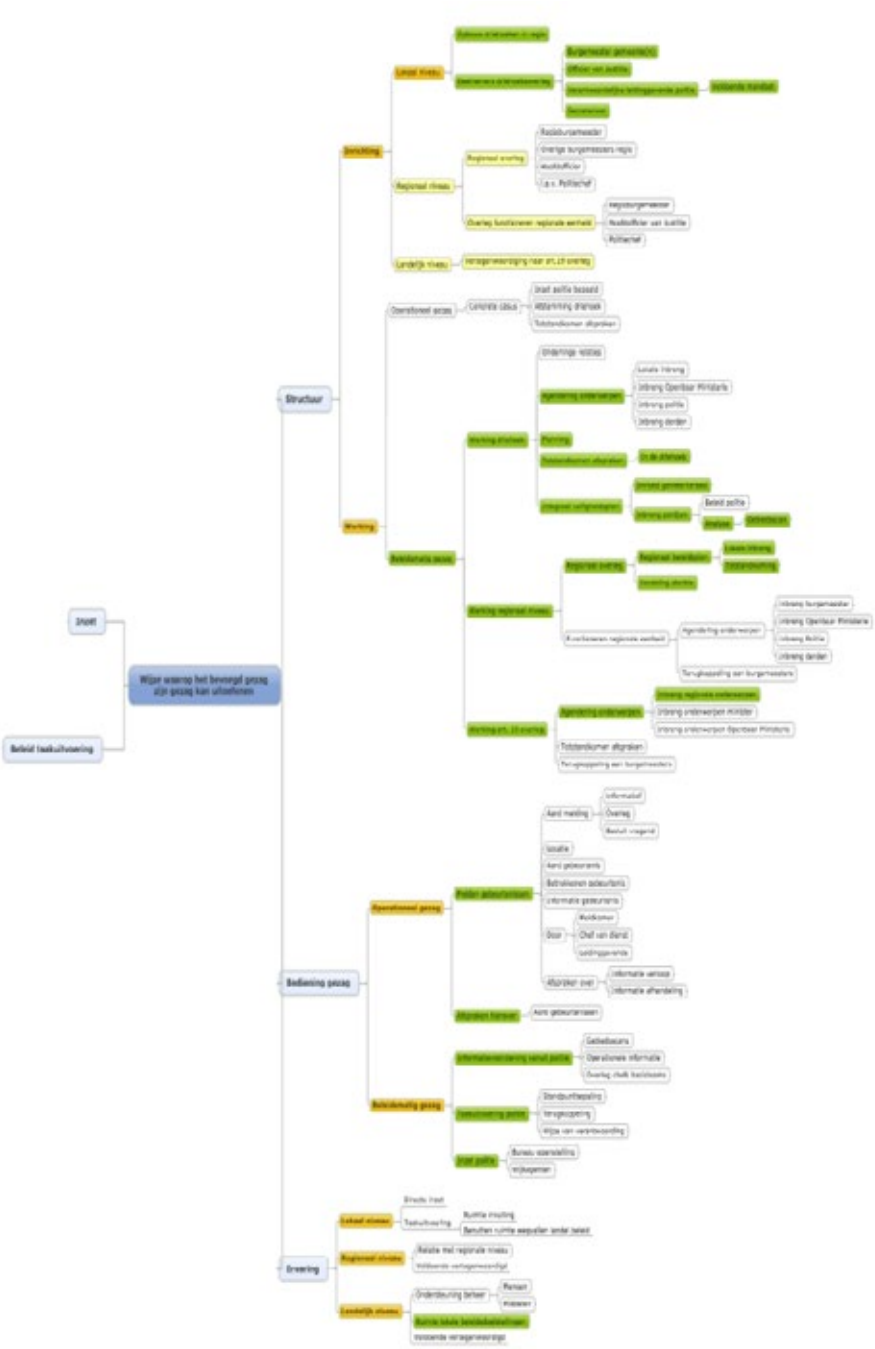
[56] Het overleg krachtens artikel 41 Politiewet 2012.

Bijlagen

Bijlage 1. Schema operationele doelen



Bijlage 2. Schema bevoegd gezag



Bijlage 3. Geïnterviewde functionarissen en opgevraagde documenten

De volgende functionarissen zijn geïnterviewd in het kader van het onderzoek naar de operationele doelen:

- 20x Medewerkers Intake en Service.
- 20x Medewerkers Regionaal Service centrum.
- 20x Medewerkers Basis politiezorg.
- 20x Medewerkers Noodhulp.
- 20x Teamchef Basis politiezorg.
- 10x Regionale projectleiders dienstverlening.

Interviews met de regionale projectleiders Dienstverlening en met teamchefs

Aan de regionale projectleiders van alle eenheden en aan een selectie van teamchefs basispolitiezorg is in interviews gevraagd in hoeverre maatregelen waren getroffen om:

- de opvolging in de eenheden van de landelijke e-mailfunctie voor de burgers te waarborgen;
- de burgers reële mogelijkheden te bieden voor het doen van aangifte per telefoon en via internet;
- de eerder gesignaleerde uitvoeringsproblemen op te lossen bij het bieden van de mogelijkheid aan burgers om aangifte doen op een andere locatie dan waar het delict gepleegd is;
- de acceptatie bij politiefunctionarissen te bevorderen van de noodzaak burgers bericht te geven over de opvolging van aangifte van woninginbraak, en de registratie daarvan; hierbij is ook gevraagd naar de actuele stand van zaken wat betreft de terugmeldingspercentages en de feitelijke waardering van deze werkwijze door de medewerkers, mede met het oog op de ambitie om de werkwijze per 2014 uit te breiden naar enkele andere delict-typen;
- te waarborgen dat aangevers van alle High Impact Crime-delicten binnen maximaal twee weken persoonlijk bericht krijgen over de voortgang van het politieonderzoek, van een politiemedewerker die voldoende van de zaak op de hoogte is;
- te waarborgen dat na een prioriteit 3-melding binnen 24 uur terugkoppeling plaatsvindt, door een politiemedewerker die voldoende van de zaak op de hoogte is;
- te waarborgen dat terugbelverzoeken binnen twee werkdagen worden behandeld.

Interviews met medewerkers

- met baliemedewerkers is gesproken over het opnemen van aangiften van elders begane strafbare feiten;

- met medewerkers die de noodhulptaak uitvoeren is gesproken over het verstrekken van informatie aan aanrijdende noodhulpeenheden door of afkomstig van het Real Time Intelligence Center (RTIC) en de toegevoegde waarde daarvan;
- met medewerkers van regionale servicecentra is gesproken over het behandelen van verzoeken van burgers om telefonisch aangifte te doen;
- met wijkagenten of medewerkers basispolitiezorg is gesproken over het geven van een terugkoppeling aan burgers die aangifte hebben gedaan van woninginbraak.

Daarnaast is schriftelijke aan de korpsleiding gevraagd:

- in hoeverre de eenheden voldoen aan de landelijke norm voor de snelheid waarmee 112- en 144-meldingen worden aangenomen;
- in hoeverre de eenheden voldoen aan de landelijke norm voor de snelheid waarmee de politie ter plaatse komt naar aanleiding van prioriteit 1- en prioriteit 2 meldingen;
- wat de stand van zaken is in het vaststellen van landelijke criteria voor teleservicevoorzieningen;
- wat de stand van zaken is in het doen vervallen van het doen van aangifte van vermiste reisdocumenten en de daarvoor benodigde aanpassing van de regelgeving;
- in hoeverre de eenheden voldoen aan de landelijke norm dat 80% van de via 0900-8844 binnengekomen informatieverzoeken direct door het Regionaal Service Centrum worden afgehandeld, en de overige binnen een week.

Tot slot is verzocht om schriftelijk informatie van de eenheden over de vraag:

- in hoeverre met het lokaal bestuur openingstijden voor de politiebureaus zijn vastgesteld, en zo ja welke tijden dat zijn;
- wat de stand van zaken is in het realiseren van voorzieningen om burgers in de gelegenheid te stellen om buiten de openingstijden van de politiebureaus contact op te nemen met het Regionaal Service Centrum via een intercomvoorziening;
- wat de stand van zaken is in de realisaties voor de zeven overige operationele doelen naast Meer eenduidige Dienstverlening.

De volgende functionarissen zijn geïnterviewd in het kader van het onderzoek naar de bediening van het bevoegd gezag:

- 4x Officier van justitie.
- 4x Hoofdofficier van justitie.
- 1x Lid College van procureurs-generaal.
- 11x Burgemeester gemeente < 100. 000 inwoners (waarvan 3 voormalig korpsbeheerder).
- 10x Burgemeester gemeente > 100. 000 inwoners (waarvan 4 voormalig korpsbeheerder).
- 5x Regioburgemeester.
- 10x Politievertegenwoordiger lokale driehoek.
- 4x Politiechef regionale eenheid.
- 1x Lid korpsleiding.

Aan deze functionarissen is gevraagd naar:

- de wijze waarop operationele informatie wordt gedeeld;
- de wijze waarop beleidsmatige informatie wordt gedeeld;
- de structuur waarin de driehoek is vormgegeven;
- de overige overlegstructuren die een rol spelen bij de uitoefening van het bevoegd gezag;
- het Integraal Veiligheidsplan en het stellen van lokale prioriteiten;
- de taakuitvoering door de politie;
- regionale overlegstructuren;
- het regionale beleidsplan en regionale prioriteiten;
- ervaringen van het bevoegd gezag met de bediening door de politie;
- en ervaringen van het bevoegd gezag met de nationale politie als geheel.

Daarnaast zijn de volgende documenten opgevraagd:

- het Integraal veiligheidsplan;
- onderliggende documenten die van belang zijn geweest bij de totstandkoming van het integraal veiligheidsplan, zoals analyses van het criminaliteitsbeeld;
- verslag(en) van het driehoeksoverleg waarin over Integraal Veiligheidsplan is gesproken en/of besloten;
- verslag van de raadsvergadering van de gemeente waarin over Integraal Veiligheidsplan is gesproken en/of besloten;
- de beleidsplannen van de regionale eenheden.

Bijlage 4. Afkortingenlijst

BOSZ Betere Opsporing door Sturing op Zaken
BPZ Basispolitiezorg
BVH Basisvoorziening Handhaving
BZK Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
G4 De vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht)
HIC High Impact Crime
HOvJ Hoofdofficier van justitie
IBT Integrale Beroepsvaardigheden Training
ICT Informatie- en communicatietechnologie
IVenJ Inspectie Veiligheid en Justitie
IVP Integraal Veiligheidsplan
MT Managementteam
NSS Nuclear Security Summit
OM Openbaar Ministerie
OvJ Officier van justitie
PDC Politiedienstencentrum
RBOP Regionaal Bestuurlijk Overleg Politie
RBP Regionaal Beleidsplan
RIEC Regionaal informatie- en expertisecentrum
RSC Regionaal Service Centrum
RTIC Real Time Intelligence Center
RVO Regionaal Veiligheidsoverleg
V10 De tien voorzitters van de driehoeken van de Noord-Hollandse basisteams
VenJ Veiligheid en Justitie
VNG Vereniging van Nederlandse Gemeenten
ZSM Zo samen, snel, slim, selectief, simpel en samenlevingsgericht mogelijk