Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Modernisering van de gebiedsgebonden politiezorg

Afsluitend onderzoek naar de vorming van de nationale politie

Inhoudsopgave

	Voorwoord	**4**
	Samenvatting en conclusies	**5**
1	**Inleiding**	**10**
1.1	Achtergrond onderzoek	10
1.2	Onderzoeksvragen	12
1.3	Gebiedsgebonden politiezorg	13
1.4	Verantwoording	15
1.5	Leeswijzer	15
2	**Bevindingen**	**16**
2.1	De inrichting van de basisteams	16
2.1.1	Ontwikkeling vanaf 2015	16
2.1.2	Stand van zaken in 2017	16
2.2	Probleemgericht werken	19
2.2.1	Roluitvoering	20
2.2.2	Onderwijs	23
2.3	Informatiegestuurd werken	23
2.3.1	Roluitvoering	24
2.3.2	Informatiesystemen	28
2.3.3	Onderwijs	28
2.4	Lokale verankering	28
2.4.1	Verbinding met het lokaal bestuur	28
2.4.2	Verbinding met de burger	31
2.5	Ondersteuning	32
2.5.1	Verbinding van het basisteam met het PDC	32
2.5.2	Levering aan de basisteams van standaardproducten	33
2.5.3	Levering aan de basisteams van maatwerkproducten	34
3	**Verantwoording**	**35**
3.1	Opzet onderzoek	35
3.2	Onderzoek op landelijk niveau	35
3.3	Onderzoek bij de basisteams	36
3.4	Onderzoek bij de burgemeesters	37
3.5	Onderzoek naar ondersteuning door het PDC	37
3.6	Analyse	37

Bijlagen
I Afkortingen 39

Voorwoord

De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft de vorming van de nationale politie de afgelopen vijf jaar nauwlettend gevolgd. In de verschillende onderzoeksrapporten constateerde mijn Inspectie dat de veranderagenda zeer ambitieus was en dat de politie te veel, te snel moest doen. Heroverweging van de ambities was nodig. In deze moeilijke situatie heeft de politie de afgelopen jaren veel werk verzet en ook veel bereikt. Bovendien zijn de medewerkers gedurende deze onrustige periode gewoon hun werk blijven doen. Daarvoor heeft de Inspectie veel waardering.

In de verwachting dat de reorganisatie formeel wordt afgerond, sluit mijn Inspectie met dit onderzoek de rapportagereeks af. Kern van dit onderzoek betrof de gebiedsgebonden politiezorg in de basisteams. Dit omdat de politie zich ook zelf het meest op het in werking brengen van de basisteams en de modernisering van de gebiedsgebonden politiezorg heeft gericht. Daarnaast omdat dit onderdeel van het politiewerk het dichtst bij de burger staat. Dit onderzoek laat zien dat de basisteams er weliswaar in de kern staan, maar dat voor de verdere ontwikkeling van de gebiedsgebonden politiezorg in de komende tijd nog stappen nodig zijn. In dit rapport reikt mijn Inspectie daarvoor aanknopingspunten aan.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting en conclusies

Inleiding

Sinds 2013, de start van de vorming van de nationale politie, heeft de Inspectie met halfjaarlijkse rapportages de minister van Justitie en Veiligheid, de Tweede Kamer, stakeholders en publiek gerapporteerd over de vorming van de nationale politie. Met dit rapport sluit de Inspectie deze reeks af. De Inspectie is nagegaan of de politie erin is geslaagd om de ambities te realiseren die zij met de reorganisatie heeft beoogd. Dit kon niet in de volledige omvang van alle gestelde ambities. De Inspectie heeft zich beperkt tot één belangrijke ambitie: de modernisering van de gebiedsgebonden politiezorg (GGP) in de basisteams. De politie wil toe naar een probleemgerichte, informatiegestuurde en lokaal verankerde uitvoering van de GGP. De Inspectie heeft onderzocht hoe ver de politie in deze ontwikkeling is gevorderd. Daarbij is ook speciale aandacht besteed aan de ondersteuning van de basisteams door het PDC en aan de ervaringen van de burgemeesters met de uitvoering van de GGP.

1. Stand van zaken in de modernisering van de GGP

Vorming basisteams

De uitvoering van de GGP vindt in hoofdzaak plaats in de basisteams. Deze teams zijn nieuw gevormd tijdens de reorganisatie. Ze zijn de ruggegraat van de politie: de werkvloer waar het merendeel van de politietaken wordt uitgevoerd. Hoewel de reorganisatie veel onrust en onzekerheid heeft meegebracht bij de medewerkers, is de taakuitvoering gewoon doorgegaan. Dit is een prestatie van de medewerkers, waarvoor de Inspectie waardering wil uitspreken. De basisteams staan er nu in de kern. Er is in veel teams nog wel onbalans tussen formatie en bezetting.

Sturingscondities

In eerdere rapporten concludeerde de Inspectie dat de overbelasting van de teamchefs ten koste ging van de sturing in de teams. Bovendien waren er nog maar weinig operationeel experts en specialisten aangesteld, die de operationele aansturing in de teams voor hun rekening moeten nemen. Deze sleutelposities zijn inmiddels voor het grootste deel vervuld en de belasting van de teamchef is daardoor ook afgenomen. Hierdoor zijn de sturingscondities binnen de basisteams verbeterd.

Rolvervulling

De politie heeft voor het moderniseren van de GGP een aantal leidende principes geformuleerd. Zij wil probleemgericht, informatiegestuurd en lokaal verankerd werken. Hiervoor heeft zij voor een aantal medewerkers van de basisteams een specifieke rol gedefinieerd. De wijkagent heeft een centrale regierol; de andere medewerkers hebben verschillende ondersteunende rollen voor de wijkagent. Zo moeten GGP-medewerkers wijkgerichte taken uitvoeren, biedt de operationeel specialist thematische en analytische ondersteuning en brengt de teamchef de wijkagent in positie.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de medewerkers die de rollen moeten vervullen er bijna allemaal zijn, en dat zij in hun werk over het algemeen ook daadwerkelijk elementen van die rollen laten zien. Een voorbeeld hiervan is dat de wijkagenten in hun regierol GGP-medewerkers wijkgerichte opdrachten geven, en dat de medewerkers die opdrachten ook uitvoeren. Uit het onderzoek blijkt echter ook dat deze aanzetten tot rolvervulling nog slechts marginale betekenis hebben. De politiepraktijk is weerbarstig. De uitvoering van de moderne GGP vraagt om een wezenlijk andere oriëntatie, die de politie zich nog niet goed eigen heeft gemaakt.

Capaciteitsplanning

Dit uit zich bijvoorbeeld doordat bij de capaciteitsplanning de focus als vanouds meestal nog helemaal op de incidentafhandeling ligt. Een goede waarborg van voldoende capaciteit voor de incidentafhandeling is uiteraard altijd nodig. Dit gebeurt echter nog vaak door medewerkers volledig in te roosteren voor incidentafhandeling. Het effect hiervan is dat wijkgerichte taken – belangrijk voor probleemgericht en lokaal verankerd werken – steeds op het tweede plan staan.

Cultuur

Daarnaast wordt van de medewerkers een omslag verwacht in denken en doen. In veel teams is het echter niet eenvoudig om routines los te laten. Dit is ook een cultuurkwestie. GGP-medewerkers bevinden zich vaak nog in de ‘noodhulpstand’ en voelen weinig noodzaak of ruimte voor wijkgericht werken. Verder hebben veel basisteams te maken met oude-stijl-wijkagenten voor wie de regiefunctie moeilijk te verwezenlijken is. Zij opereren liever solistisch en zien zichzelf als eigenaar en oplosser van alle problemen in de eigen wijk.

Sturen op rolvervulling

In veel basisteams ligt er op dit vlak nog een grote opgave voor de teamleiding. Het aanleren van nieuwe rolelementen gaat niet vanzelf. De teamchef moet de wijkagent als centrale figuur in positie brengen door te sturen op rolvervulling. Teamchefs staan echter vaak op afstand van de werkvloer. Zij hebben te maken met sturing en verantwoording in de lijn. De ruimte voor de teamleiding om te sturen op het meer proactief werken aan veiligheidsproblemen is beperkt vanwege de spanning die dat oplevert met de noodzaak om de meer repressieve prestaties te blijven leveren.

Informatiehuishouding

Ook ten aanzien van de informatiehuishouding ligt er een opgave. Voor moderne GGP is het actief uitwisselen van informatie nodig. Dit speelt bijvoorbeeld tussen het basisteam en het Informatieknooppunt dat tot taak heeft de basisteams te ondersteunen met bruikbare informatie (intelligence). De basisteams formuleren

hun informatiebehoefte echter niet goed en de informatiemedewerkers zijn niet goed in staat intelligence te leveren. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de verstrekte informatie op de briefings vaak niet geschikt is voor probleemgerichte acties. Ook dit is een kwestie van rolvervulling.

Opleiding

Daarnaast speelt een rol dat veel informatiemedewerkers onvoldoende zijn toegerust en opgeleid voor het vervaardigen van intelligence. De opleidingen op het gebied van intelligence en ook de opleidingen voor de wijkagent en leidinggevenden bereiden de betrokken medewerkers niet goed voor op hun rol in de uitvoering van de GGP. De politie heeft de onderwijsbehoefte voor deze drie gebieden ook onvoldoende nauwkeurig gedefinieerd.

Schaalvergroting

De basisteams zijn een stuk groter dan de oude wijkteams. Schaduwkant hiervan is dat de medewerkers daardoor hun werkgebied niet goed meer kennen en er minder bij betrokken zijn. Er is ook minder binding onderling en met het team. Samenwerking tussen wijkagent en GGP-medewerkers is lastiger te organiseren. Sommige teams lossen dit op door het organiseren van kleinere werkverbanden, waarin GGP-medewerkers en wijkagenten zijn samengebracht, met een kleiner vast werkgebied.

Aanwezigheid in de wijk

Ten slotte heeft de politie in de reorganisatie het aantal teams ook sterk teruggebracht en zijn veel bureaus gesloten. De bereikbaarheid van de politie voor de burger hangt daardoor nu meer af van fysieke aanwezigheid in de wijk. Die is echter in de praktijk niet toegenomen. De wijkagenten kunnen hun beoogde oog- en oor-functie in de wijk niet altijd waarmaken, ook al omdat die functie zich niet makkelijk laat verenigen met de verlangde regierol.

Conclusie

De basisteams zijn gevormd. De modernisering van de GGP staat echter nog aan het begin van ontwikkeling. De condities voor de sturing in de teams zijn wel verbeterd, maar er wordt nog beperkt gestuurd op de rolvervulling die nodig is voor GGP. De informatiehuishouding werkt gebrekkig. De wijkagent komt niet goed toe aan het vervullen van de oog- en oorfunctie in de wijk.

2. De ondersteuning van de basisteams door het PDC

Levering van standaardproducten en -diensten

In het kader van de reorganisatie heeft de politie de bedrijfsvoering landelijk georganiseerd in het Politiedienstencentrum (PDC). De medewerkers van het PDC werken vanuit een PDC-locatie of decentraal in een eenheid. De basisteams hebben zelf geen ondersteunende medewerkers meer. Een goede verbinding met het PDC is voor de basisteams daarom van groot belang. Het (digitaal of telefonisch) aanvragen en het leveren van standaardproducten en -diensten verloopt, na opstartperikelen, in het algemeen goed.

Communicatie

Bij problemen met de levering of bij het aanvragen van maatwerkproducten verloopt de communicatie van de basisteams met het PDC echter moeizaam.

Rechtstreeks contact is bijna niet mogelijk. De lijn moet lopen via teamchef en hoofd bedrijfsvoering van de eenheid.

Levering van maatwerk

Het PDC kan maar beperkt maatwerk leveren. Relatiemanagers van het PDC beoordelen of een aanvraag op basis van het tevoren vastgestelde beleid van het PDC kan worden gehonoreerd. Onderdeel daarvan is dat in beginsel niet wordt afgeweken van het uniforme aanbod. Teamchefs en hoofden bedrijfsvoering hebben geen inzicht in de voor de ondersteuning beschikbare budgetten, die in beheer zijn bij het PDC. De vraagarticulatie in de eenheden verloopt mede daardoor ook nog niet goed.

Conclusie
Het PDC is gevormd en levert zonder veel problemen standaardproducten aan de basisteams. Maatwerk kan nog slechts beperkt worden geleverd. Het contact tussen basisteams en PDC verloopt moeizaam.

3. De ervaringen van de burgemeesters

De politie wil met de basisteams stevig lokaal verankerd zijn. Dit niet alleen in de wijk, maar ook ten aanzien van het lokale bestuur. Over dit laatste aspect heeft de Inspectie de burgemeesters bevraagd.

Verbinding

In een eerder onderzoek van de Inspectie kwam bezorgdheid van de burgemeesters naar voren over de inrichting van de overlegstructuur en de contacten met de basisteams. Burgemeesters hebben nu een positief oordeel over de samenwerking met de basisteams. Zij staan in goede verbinding met de nieuwe teamchefs. Er is volgens hen op verschillende niveaus goede samenwerking tussen politie en gemeente bij het opstellen en uitvoeren van het lokale veiligheidsbeleid.

Bestuurlijk overleg over inzet

Met bestuurlijk overleg over de inzet van politiecapaciteit hebben burgemeesters verschillende ervaringen. Burgemeesters van grote steden zien voordelen van de vorming van de politie. Het is voor hen makkelijker geworden om op te schalen. Door de grootstedelijke problematiek en bij evenementen kunnen zij vaker een beroep doen op de flexibele inzet van extra personeel. Ook is er zo nodig sneller expertise beschikbaar vanuit de eenheid. Burgemeesters van kleinere gemeenten zien eerder nadelen. Zij leveren vaker capaciteit vanuit hun basisteams, terwijl zij zelf ervaren dat zij nauwelijks een beroep kunnen doen op bijstand van elders. De betrokken burgemeesters ervaren dit als een beperking van de ruimte voor de uitvoering van hun lokale beleid.

Regie uitvoering lokaal veiligheidsbeleid

Burgemeesters zien een ontwikkeling waarbij de gemeente steeds meer de regie neemt bij de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid, onder meer met de inzet van BOA’s, wijkhandhavers, gebiedsmanagers of veiligheidsadviseurs. Ze zien ook dat deze aanpak van de gemeenten onder regie van gebiedsmanagers en veiligheidsadviseurs soms navolging krijgt bij de politie. Er ontstaan kleine politieteams die zich meer specifiek bezighouden met de problematiek in een specifieke wijk binnen het verzorgingsgebied van het basisteam. Dit staat wel op gespannen voet met het uitgangspunt van een flexibel wijkteam dat inzetbaar is binnen het hele verzorgingsgebied.

Conclusie
De samenwerking tussen gemeente en politie en het contact tussen burgemeester en teamchef is goed. Burgemeesters ervaren de verruimde opschalingsmogelijkheden verschillend: burgmeesters van grote steden zijn positiever dan de burgemeesters van kleine gemeenten.

4. Tot slot

Een grotere inzet op het voorkomen van problemen en criminaliteit in de wijken is een lastige grote opgave voor een organisatie die al kampt met een structureel hoge werkdruk: waar moet de politie de ruimte vandaan halen? En hoe moet de politie omgaan met de oude cultuurelementen en de gebrekkige informatiehuishouding die modernisering van de GGP in de weg staan? Uit dit onderzoek komt naar voren dat modernisering zeker mogelijk is maar dat dit in de komende jaren nog wel een forse inspanning vergt. Er is gerichte sturing nodig op rolvervulling en op een meer evenwichtige inzet van capaciteit in de basisteams. Vanuit de lijn kunnen de teams daarbij worden ondersteund door ruimte te bieden voor een meer proactief gerichte werkwijze, toegespitst op de lokale omstandigheden. De pogingen in sommige teams om met kleinere werkverbanden greep te houden op de wijken verdienen aandacht bij de verdere ontwikkeling van de politieorganisatie. Vraag is ook hoe de politie daarbij moet omgaan met de trend dat gemeenten de regie nemen bij de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid. Uitvoering van de nieuwe rollen vergt afdoende toerusting van de medewerkers. Hiervoor moeten vraag en aanbod van politieonderwijs beter op elkaar worden afgestemd.

Uit het voorbeeld van de GGP blijkt de relevantie voor de politieorganisatie van de sturing op rolvervulling, het op orde brengen van de informatiehuishouding en het aansluiten van het politieonderwijs op de politiepraktijk. De Inspectie wil de politie graag het belang meegeven van blijvende aandacht voor deze perspectieven en zal deze in de komende jaren ook bij haar eigen toezicht blijven betrekken.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond onderzoek

Periodieke rapportages over de reorganisatie

Sinds 2013 informeert de Inspectie met halfjaarlijkse voortgangsrapportages de minister van Justitie en Veiligheid (hierna: de minister), de Tweede Kamer, stakeholders en publiek over de actuele stand van zaken van de reorganisatie van de politie.

Eind 2017 is in beginsel de vorming van de nationale politie een feit. De Inspectie heeft op verzoek van de minister een afsluitend onderzoek verricht naar de stand van zaken in de vorming van de nationale politie. Bij dit onderzoek bouwt de Inspectie voort op de bevindingen uit de eerdere voortgangsonderzoeken. Het onderzoek zet de ambities die vooraf zijn geformuleerd af tegen de situatie eind 2017.

Ontwikkelingen vanaf 2013

De vooraf geformuleerde ambities zijn gedurende de reorganisatie niet helemaal hetzelfde gebleven. Het Inrichtingsplan[1] en het Realisatieplan[2], vastgesteld in december 2012, vormen de basisdocumenten voor de reorganisatie. In het Inrichtingsplan is de structuur van de nieuwe organisatie beschreven, met de beoogde organisatieonderdelen, de sterkteverdeling en de taakverdeling. In het Realisatieplan zijn de strategische, tactische en operationele doelen geformuleerd die moeten leiden tot de vorming van de nationale politie.

Het Inrichtingsplan is gedurende de reorganisatie onveranderd gehanteerd als basis voor de inrichting. De doelen van het Realisatieplan zijn echter op twee momenten bijgesteld. In 2014 formuleerde de politie de zogenoemde focusstrategie in de Actualisatie Realisatieplan.[3] In 2015 heeft de politie een herijking van de veranderagenda toegepast in de Herijkingsnota.[4]

Focusstrategie

De focusstrategie is het gevolg van de risico-inschatting van de politie dat de hoge veranderambities bij ongewijzigd beleid mogelijk gevolgen zullen hebben voor de

[1] Inrichtingsplan nationale politie, december 2012, versie 3.0.
[2] Realisatieplan nationale politie, december 2012, versie 3.0.
[3] Actualisatie Realisatieplan Nationale Politie, mei 2014.
[4] Herijkingsnota: Herijking realisatie van de nationale politie, 31 augustus 2015.

politieprestaties. Prioriteit ligt vanaf dat moment bij het op peil houden van de operationele prestaties. Het accent wordt gelegd op onder meer het in werking brengen van de basisteams en het Politiedienstencentrum (PDC). Het realiseren van een groot deel van de doelen[5] die daarop geen directe betrekking hebben, wordt naar achteren geschoven, maar wel nog binnen de reorganisatieperiode tot eind 2017.

Herijking

In augustus 2015 volgt de Herijkingsnota. De aanleiding van de Herijkingsnota is vertraging in de vorming van de nationale politie. Niet alleen is de personele reorganisatie nog gaande, maar ook is de basis van de bedrijfsvoering nog onvoldoende gerealiseerd. De politie neemt meer tijd om de 'basis op orde' te brengen. De periode om 'de basis op orde' te brengen wordt verlengd van twee jaar naar vijf jaar (eind 2017). De eenheden en de bedrijfsvoering moeten eind 2017 in werking zijn, met een accent op de ontwikkeling van de basisteams en de districtsrecherche.[6] De overige doelen zijn daarmee niet van tafel, maar worden onderdeel van de verdere ontwikkeling van de politieorganisatie na de reorganisatie.

Rapportages van de Inspectie

In de halfjaarlijkse rapportages van de Inspectie is veel aandacht besteed aan zowel het verloop van de reorganisatie in zijn geheel, als het in werking brengen van de basisteams in het bijzonder.

In de eerste rapportage, eind 2013, constateerde de Inspectie al dat de doelen te ambitieus waren en de planning niet realistisch. De politie wilde volgens de Inspectie "te veel, te snel" en de Inspectie deed de aanbeveling de veranderagenda te heroverwegen.

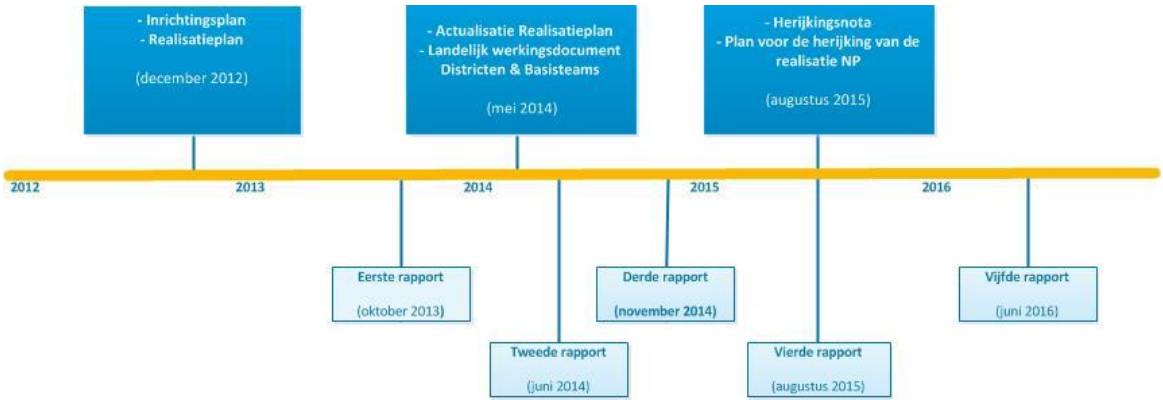
In het tweede rapport, medio 2014, constateerde de Inspectie dat de eenheden al waren begonnen met afwijken van het Reorganisatieplan, anticiperend op de noodzaak tot aanpassing van de veranderagenda. De Inspectie deed de aanbeveling snel duidelijkheid te verschaffen over de aanpassing.

In het derde rapport, eind 2014, constateerde de Inspectie dat de einddoelen van de reorganisatie mogelijk niet zouden worden gehaald, omdat onvoldoende werd gestuurd op de veranderagenda en omdat de veranderdoelen naar achter waren geschoven onder gelijk blijven van de totale reorganisatieperiode.

In het vierde rapport, medio 2015, heeft de Inspectie het verdere verloop van het in werking brengen van de basisteams onderzocht. De Inspectie constateerde dat zich na de start van de basisteams knelpunten manifesteerden, onder meer wat betreft de overbelasting van de teamchef (zie ook paragraaf 2.1.1).

Het vijfde onderzoek, medio 2016, betrof de sturing en weging van aangiften. In deze rapportage constateerde de Inspectie dat de politie geen bandbreedte had vastgesteld voor lokaal maatwerk in de inrichting van de werkzaamheden binnen de eenheden.

[5] Dit betreft de zogenoemde operationele doelen, zoals "grotere slagkracht opsporing".
[6] Plan voor de herijking van de realisatie nationale politie, 2015, p. 40.



Afbeelding 1. *Tijdlijn planvorming reorganisatie politie en rapporten Inspectie*

1.2 Onderzoeksvragen

Voor dit afsluitende onderzoek wil de Inspectie nagaan in hoeverre de politie erin slaagt om de ambities te realiseren die zij met de reorganisatie heeft beoogd. Dit kan niet in de volledige omvang van alle gestelde ambities. Daarom heeft de Inspectie zich geconcentreerd op de onderdelen waarop ook de politie zelf het accent heeft gelegd in de hiervóór besproken focusstrategie en herijking: de basisteams en het PDC.

In de basisteams heeft de politie een groot deel van haar taken belegd. De Inspectie heeft hieruit de kernopgave van de basisteams geselecteerd: de gebiedsgebonden politiezorg (GGP). Het onderzoek richt zich derhalve in de eerste plaats op de vraag in hoeverre de politie er in slaagt om haar ambities voor GGP te realiseren (zie afbeelding 2). In paragraaf 1.3 wordt nader ingegaan op de leidende principes van GGP.

Afbeelding 2: *Ambities*

Daarnaast heeft de Inspectie de ondersteuning van de basisteams door het PDC onderzocht. Speciale aandacht is verder besteed aan de ervaringen van de burgemeesters als het bevoegd gezag met de uitvoering van GGP. Ten slotte heeft

de Inspectie zich gericht op het identificeren van perspectieven voor de verdere ontwikkeling van GGP.

Centrale onderzoeksvraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre slagen de basisteams erin om de GGP vorm te geven volgens de ambities die de politie daarvoor in het kader van de reorganisatie heeft opgesteld?

Deelvragen

Voor de beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag heeft de Inspectie de volgende deelvragen gehanteerd:

1. Hoe ver is de politie gevorderd met het verwezenlijken van de ambities van de gebiedsgebonden politiezorg binnen de basisteams?

2. Op welke wijze ondersteunt het PDC de basisteams hierbij?

3. Welke ervaring heeft de burgemeester met de wijze waarop de politie invulling geeft aan ambities van de gebiedsgebonden politiezorg binnen de basisteams?

4. In hoeverre doen zich ontwikkelingskansen voor ten aanzien van het bereiken van de ambities van de gebiedsgebonden politiezorg?

1.3 Gebiedsgebonden politiezorg

De politie heeft haar ambities voor de gebiedsgebonden politiezorg langs twee lijnen verwoord. In de eerste plaats door het formuleren van een aantal leidende principes, zoals het probleemgericht en informatiegestuurd werken. Dit betreft principes die al vóór de reorganisatie waren geformuleerd maar die in dat kader nadrukkelijk weer een plaats hebben gekregen, onder meer in het Inrichtingsplan en het Realisatieplan.

Daarnaast heeft de politie de gewenste uitvoering van de gebiedsgebonden politiezorg beschreven aan de hand van beoogde rollen van verschillende medewerkers van het basisteam. Dit is weergegeven in het Landelijke Werkingsdocument Districten & Basisteams, het document dat dient als leidraad voor de inrichting van de werkprocessen van de basisteams.[7]

Leidende principes

Probleemgericht werken houdt in dat de politie wil bijdragen aan daadwerkelijke, duurzame oplossingen voor lokale veiligheidsvraagstukken, door de oorzaak te identificeren, te analyseren en integraal aan te pakken. Hiervoor is het nodig flexibel te kunnen schakelen tussen het afhandelen van incidenten en het (ook preventief) werken aan structurele problematiek. Daarnaast vraagt probleemgericht werken een contextgedreven aanpak. Dit houdt in dat de politie het werk inricht naar wat in de wijk voor de burger nodig is, in plaats van wat voor het eigen systeem handig is. Met het principe dat de burger centraal wordt gesteld, wil de politie concrete

[7] Landelijk Werkingsdocument Districten & Basisteams, met bijlagen, mei 2014.

oplossingen bieden voor de burger. Hiervoor kan het nodig zijn om vanuit de vaste routines over te schakelen naar maatwerk.

Verder wil de politie **informatiegestuurd werken**. Hierbij baseert de politie haar keuzen en acties steeds op informatie. Medewerkers wisselen bewust informatie uit. De informatie is accuraat, actueel en voor iedereen (zo nodig real time) toegankelijk. De politie verwerkt de informatie tot intelligence, dat wil zeggen informatie die geschikt is om als basis te dienen voor acties en het aanpakken van problematiek.

Ten slotte wil de politie een stevige **lokale verankering**. Dit brengt een hechte samenwerking met het bevoegd gezag mee. De burgemeester bepaalt (in samenspraak met het Openbaar Ministerie) de veiligheidsprioriteiten en de teamchef van het basisteam vertaalt dit naar plannen en acties. Voor het uitvoeren van haar lokale politietaken wil de politie graag weten wat er speelt in de wijken, De wijkagent fungeert als oor en oog in de wijk en signaleert problematiek en criminaliteit. De politie wil daarbij nauw samenwerken met wijkbewoners, instellingen en bedrijven om problemen te identificeren en samen op te lossen.

Rollen

De uitvoering van de gebiedsgebonden politiezorg zoals de politie die beoogt vereist een bepaalde werkwijze van alle medewerkers van het team. Samengevat houden de rollen het volgende in:

- De wijkagent heeft de regie. Het basisteam richt het werk in rond de wijkagent. De wijkagent is aanspreekpunt, bevordert als allrounder de veiligheid en leefbaarheid, onderhoudt een netwerk, signaleert problematiek en criminaliteit, organiseert acties om de problemen (structureel) aan te pakken, en regisseert deze acties.
- De teamchef brengt de wijkagent in positie en stuurt op leidende principes en rollen met betrekking tot de gebiedsgebonden politiezorg.
- De medewerker gebiedsgebonden politiezorg (GGP) faciliteert de wijkagent bij de probleemgerichte aanpak en richt het werk op het onderkennen en oplossen van problemen, geregisseerd door de wijkagent.
- De operationeel coördinator (Opco) stuurt daarvoor de GGP-medewerkers op pad met gerichte opdrachten, en bewaakt de uitvoering en de terugkoppeling van de resultaten.
- De operationeel expert stuurt de dienstgroepen in het basisteam aan en verzorgt daarbinnen de personeelszorg. Deze dienstgroepen bestaan uit GGP-medewerkers en wijkagenten.
- De expert wijkagent verbindt wijkagenten onderling en met het team, en voert complexe of wijkoverstijgende projecten uit.
- De operationeel specialist legt bestuurlijke verbindingen, biedt analytische en thematische ondersteuning en vormt een liaison tussen team en teamchef.

Daarnaast heeft de Inspectie nog drie andere functionarissen bij het onderzoek betrokken die van belang zijn voor de uitvoering van GGP:

- De casescreener[8] betrekt het belang van de burger en alle relevante informatie bij de selectie van aangiften die in behandeling worden genomen.

[8] De casescreener is vaak op districtsniveau geplaatst, maar de screening kan ook in het basisteam zijn georganiseerd.

- De RTIC-medewerker ondersteunt zo nodig GGP-medewerkers bij de uitvoering van politiewerk met real time informatie.
- De analist of informatiemedewerker van het Informatieknooppunt levert intelligence aan de basisteams: veredelde informatie die geschikt is gemaakt voor het uitvoeren van acties.

1.4 Verantwoording

Doel van het onderzoek was het verkrijgen van een landelijk beeld over de stand van zaken in de modernisering van de GGP. Hiervoor heeft de Inspectie:

- bij de afdeling Korpsaudit van de politie personeelsinformatie opgevraagd over alle basisteams, onder meer met betrekking tot formatie, bezetting, schaalniveau en opleiding;
- een geanonimiseerde digitale enquête uitgezet onder 1000 random gekozen wijkagenten verspreid over het hele land, onder meer over rolopvatting, roluitvoering en samenwerking;
- acht basisteams geselecteerd voor onderzoek, op basis van verschillende criteria ter verkrijging van een voldoende gevarieerd landelijk beeld;
- bij deze acht teams documentatie gevraagd over onder meer de inrichting van het team en de uitvoering van de GGP;
- interviews gehouden met de medewerkers van de acht teams die een rol hebben bij de uitvoering van de GGP, onder wie wijkagent, teamchef, operationeel expert en specialist en GGP-medewerker;
- interviews gehouden met enkele medewerkers buiten de teams die eveneens een rol hebben bij de uitvoering van de GGP, onder wie medewerkers van het Informatieknooppunt en van het RTIC;
- in de acht teams briefings bijgewoond en meegekeken met het gebruik van informatiesystemen;
- interviews gehouden met burgemeesters die te maken hebben met de acht basisteams over hun ervaring met de uitvoering van de GGP;
- interviews gehouden met de hoofden bedrijfsvoering van de eenheden waarin de acht teams zijn ondergebracht, over de ondersteuning van de teams door het PDC.

In hoofdstuk 3 is een meer uitgebreide verantwoording van het onderzoek opgenomen.

1.5 Leeswijzer

Na deze Inleiding volgen nog Hoofdstuk 2 met de bevindingen van het onderzoek en Hoofdstuk 3 met de verantwoording van het onderzoek.

Hiervóór, in het hoofdstuk Samenvatting en Conclusies, zijn de bevindingen van dit onderzoek samengevat en is de kernboodschap van deze rapportage opgenomen.

2 Bevindingen

2.1 De inrichting van de basisteams

2.1.1 Ontwikkeling vanaf 2015

Op 1 januari 2015 zijn de basisteams (en de districtsrecherche) van start gegaan.[9] In de aanloop daar naartoe heeft de Inspectie in het derde onderzoek naar de vorming van de nationale politie[10] vastgesteld dat rond die datum de meeste teamchefs en het grootste deel van de medewerkers zouden zijn benoemd. Ook zou dan aan de meeste randvoorwaarden worden voldaan, mits een aantal acute knelpunten tijdig werden weggenomen.

In het vierde onderzoek[11] heeft de Inspectie het verder in werking brengen van de basisteams onderzocht. De Inspectie constateerde dat zich na de start van de basisteams knelpunten manifesteerden. De teamchefs waren overbelast. Medewerkers die de inhoudelijke aansturing op zich konden nemen (operationeel experts en operationeel specialisten) waren veelal nog niet benoemd. De ondersteuning functioneerde niet. Er waren nog te weinig wijkagenten. Veel basisteams hadden teveel medewerkers in dienst en zouden nog moeten inkrimpen. Desondanks hadden zij moeite met het uitvoeren van de gebiedsgebonden politiezorg volgens de vastgestelde werkwijze. De teams zochten naar pragmatische oplossingen om deze problemen het hoofd te bieden. Daardoor ontstonden verschillen tussen de teams, en afwijkingen van de oorspronkelijke plannen.

2.1.2 Stand van zaken in 2017

Uit dit afsluitende onderzoek blijkt dat de situatie inmiddels is verbeterd. De overbelasting van de teamchefs is afgenomen. De operationeel experts en de operationeel specialisten zijn grotendeels op hun post. De teams hebben structuren ingericht die de uitvoering van GGP vergemakkelijken. Hierna volgt een toelichting.

Bezetting sleutelposities

Een belangrijke aanbeveling van de Inspectie in het vierde rapport was het in positie brengen van de operationeel specialisten en de operationeel experts om zodoende

[9] Conform de operatie 'Dag 2 Gereed'.
[10] Derde onderzoek naar de vorming van de nationale politie; onderzoek naar het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche, november 2014.
[11] Vierde onderzoek naar de vorming van de nationale politie, augustus 2015.

het sturingsmodel binnen de basisteams in werking te brengen en de teamchef verder te ontlasten. Uit dit onderzoek blijkt dat bijna alle sleutelposities inmiddels bezet zijn. In enkele gevallen staan nog vacatures open of is de operationeel expert of specialist in opleiding. Wel zijn de operationeel experts en specialisten vaak pas kort in de basisteams werkzaam. Zij moeten nog in hun rol groeien. Het is voor henzelf en voor de andere medewerkers niet altijd duidelijk welke rol zij hebben. Een citaat uit een interview met een wijkagent illustreert dit:

"De namen en rugnummers staan er nu, maar het is in het basisteam wel zoeken, wie is nou verantwoordelijk voor wat."

Belasting teamchefs

De komst van de operationeel specialisten en de operationeel experts zorgt voor meer ruimte voor de teamchef. Uit het onderzoek komt naar voren dat zij inmiddels beleidsmatige en beheersmatige taken van de teamchef overnemen. Deze gerichtheid op de ondersteuning van de teamchef gaat nog wel ten koste van de ondersteunende rol van de operationeel specialist ten aanzien van (onder meer) het gebiedsgebonden werken. Een operationeel specialist zegt in een interview hierover het volgende:

"GGP valt nu grotendeels weg. Dat heeft twee oorzaken: Ten eerste, de urgentie ligt voor mij nu bij de beleidsondersteuning van de teamchefs. […] Daarnaast ligt het ook bij mijn eigen invulling van de rol. Ik moet nog meer groeien in mijn rol en meer keuzes maken."

Vooral de operationeel experts nemen een belangrijke positie in als het gaat om de aansturing van wijkagenten en GGP-medewerkers. Daarnaast nemen zij personeelszorgtaken van de teamchef over. Ook de operationeel experts moeten nog in hun rol groeien. Zij komen bijvoorbeeld nog niet altijd toe aan het voeren van personeelsgesprekken.

Personele bezetting

Voor eind 2017 heeft de politie de ambitie om de personele bezetting in de eenheden voor het overgrote gedeelte conform de formatie te brengen. Van de acht onderzochte basisteams zijn er vier basisteams waarbij de bezetting conform de formatie is. Twee basisteams hebben een overbezetting, en twee zijn onderbezet. In de twee teams met overbezetting werd door de medewerkers geen roosterkrapte ervaren. In de toekomst moeten deze teams echter inkrimpen. De onderbezette teams ervaren dat zij moeite hebben om dienstroosters gevuld te krijgen. Ditzelfde blijkt ook te gelden voor de teams die wel op sterkte zijn. Hierbij speelt een rol dat medewerkers ook vaak worden ingezet voor taken buiten het team, zoals bij evenementen. Daarnaast zijn er allerlei regelingen in de arbeidsvoorwaarden (zoals de regeling partieel uitreden, 9-urige werkdagen, weekendverlofregelingen) die het inroosteren bemoeilijken.

Condities voor de sturing

Nu de teamchef minder belast is en voldoende operationeel experts en specialisten in dienst zijn gekomen, zijn de condities voor de werking van het sturingsmodel in de basisteams verbeterd. Om de sturing echt te laten werken is het nodig dat de operationeel experts en specialisten hun rol goed gaan invullen en daarvoor ook de ruimte krijgen. Dat geldt ook voor de rollen van de operationeel coördinator (de Opco, die verantwoordelijk is voor de dagelijkse coördinatie van de operatiën in het basisteam en de afstemming daarbij met de Meldkamer in het Operationeel

Centrum) en die van de Officier van Dienst (OvD) en Hulpofficier van Justitie (HOvJ). Wanneer zij goed in positie komen, vergroot dit ook de mogelijkheden om te sturen op de rolvervulling door alle medewerkers die een taak hebben bij de uitvoering van GGP (zie hiervoor ook paragraaf 2.2).

Inrichting lokale structuren

In de nieuwe politieorganisatie is sprake van schaalvergroting. De robuuste basisteams zijn groter dan de oude wijkbureaus. Dit brengt een verlies aan binding mee van de medewerkers onderling en met het team. Voor een deel is dit een tijdelijk effect van de reorganisatie, maar er zijn ook structurele nadelige gevolgen. Omdat het werkgebied groter is dan voorheen, hebben de medewerkers minder kennis van en betrokkenheid bij de wijk. Doordat bureaus zijn gesloten, heeft de politie lokaal positie verloren. Door de grotere afstanden zijn medewerkers meer reistijd kwijt, bijvoorbeeld voor de dagelijkse briefings.

Uit het onderzoek blijkt dat een deel van de onderzochte basisteams bij de inrichting heeft gezocht naar mogelijkheden om deze nadelige effecten op te vangen, bijvoorbeeld door het inrichten van kleinere werkverbanden binnen het basisteam. In het Landelijk Werkingsdocument[12] wordt ook ruimte gelaten om dat te doen, bijvoorbeeld in de vorm van dienst- of roostergroepen. Daaraan worden wel enkele voorwaarden gesteld. Een roostergroep dient volgens het Werkingsdocument:

1. divers te zijn samengesteld en een afspiegeling te zijn van het basisteam;
2. wijkagenten te bevatten;
3. het gehele basisteam als werkgebied te hebben.

In vier van de acht onderzochte basisteams is ervoor gekozen om, in tegenstelling tot de derde voorwaarde, territoriale dienstgroepen in te richten.[13] Het gaat hierbij om kleinere werkverbanden met een beperkt territoriaal werkgebied, waarbij wijkagenten en GGP-medewerkers bij elkaar worden gebracht. In andere teams wordt niet voor dergelijke territoriale dienstgroepen gekozen. GGP-medewerkers zijn dan werkzaam in het gehele verzorgingsgebied van het basisteam. Ook zijn de GGP-medewerkers in deze basisteams niet verbonden aan de wijkagenten in hun team.

Een deel van de basisteams kiest dus voor kleinere werkverbanden met een eigen territoriaal werkgebied. Daarmee gaan zij in tegen het principe dat alle medewerkers flexibel inzetbaar zijn in het werkgebied van het hele basisteam. Zij kunnen daardoor echter wel beter aansluiten bij de vraag vanuit de gemeenten om op wijkniveau problemen aan te pakken. Gemeenten zetten steeds vaker gebiedsmanagers en wijkhandhavers in. Voor de binding met de gemeente en haar gebiedsmanagers is het te begrijpen dat basisteams ook voor kleinere territoriale werkverbanden kiezen.

Het werken met territoriaal ingerichte werkverbanden kent wel beperkingen. Het kan rooster-technisch lastig zijn om de GGP-medewerkers alleen in te roosteren voor diensten van hun eigen groep.

[12] Landelijk Werkingsdocument Districten & Basisteams met bijlagen, mei 2014.
[13] In de basisteams wordt ook wel over contextteams of gebiedsgroepen gesproken.

2.2 Probleemgericht werken

Voor de beschrijving van de stand van zaken in de ontwikkeling van de basisteams is niet alleen de inrichting van belang maar ook de werking. Zoals gezegd heeft de Inspectie hiertoe onderzocht hoever de politie is gevorderd met de ontwikkeling van GGP conform de leidende principes die zij hiervoor heeft geformuleerd: probleemgericht werken, informatiegestuurd werken (zie paragraaf 2.3) en lokale verankering (zie paragraaf 2.4).

Landelijk Werkingsdocument

In het Landelijk Werkingsdocument Districten & Basisteams geeft de politie de volgende beschrijving van probleemgericht werken:

"Om de resultaten van het politiewerk te vergroten, wordt probleemgericht gewerkt […]. Deze aanpak gaat uit van een scherpe analyse op de oorzaken van problemen en adequate, op maat gesneden interventies. Afhankelijk van (de aanpak van) het probleem worden diegenen erbij betrokken die een bijdrage kunnen leveren aan de aanpak of oplossing ervan (netwerkend werken). Vervolgens wordt per probleem bezien welke mix aan interventies tot de meest effectieve aanpak van een probleem leidt, waarbij het beoogde effect centraal staat. Interventies kunnen acties van de politie zijn, maar ook bijdragen van lokaal bestuur, OM, partners en burgers. Het basisteam wordt bij haar probleemgerichte aanpak ondersteund vanuit de informatieorganisatie. Andere vormen van (operationele) ondersteuning en expertise worden betrokken vanuit de (eigen) regionale eenheid of de landelijke eenheid."[14]

De politie geeft in het Landelijk Werkingsdocument verder aan dat zij het werk context-gedreven wil inrichten naar wat in de wijk voor de burger nodig is. Hiervoor wil zij zo nodig kunnen overschakelen vanuit de vaste routines naar maatwerk.

Samenhang tussen rollen

In het Landelijk Werkingsdocument beschrijft de politie ook wat er wordt verwacht van de medewerkers voor de uitvoering van GGP. Aan iedere medewerker is een specifieke rol toebedacht (zie tabel 1). In het gemoderniseerde GGP staat de wijkagent centraal en ondersteunen de overige medewerkers de wijkagent in een faciliterende rol. In de vervulling van die rollen zit wederzijdse afhankelijkheid. Enerzijds kan de wijkagent de regierol alleen waarmaken als de andere medewerkers hem daartoe de gelegenheid geven. Anderzijds hebben de medewerkers voor het vervullen van hun wijkgerichte taken de expertise van de wijkagent nodig. De leidende principes van GGP komen alleen uit de verf wanneer de medewerkers hun rollen in hun onderlinge samenhang vervullen.

[14] Bijlagen bij Landelijk Werkingsdocument Districten en Basisteams, mei 2014, p. 10.

Tabel 1: *Rollen GGP*

Medewerker	Rol
Wijkagent	voert de regie
GGP-medewerker	voert wijkgerichte taken uit
Operationeel coördinator	geeft wijkgerichte opdrachten
Expert wijkagent	voert wijkoverstijgende projecten uit
Operationeel specialist	biedt thematische en analytische ondersteuning
Teamchef	brengt de wijkagent in positie

2.2.1 Roluitvoering

Wijkagent

Volgens het Landelijk Werkingsdocument vervult de wijkagent een centrale regierol in de wijk. Om dat goed te doen moet de wijkagent volgens het Landelijk Werkingsdocument in de eerste plaats de veiligheidsproblematiek in de wijk identificeren, door eigen waarneming, door informatie van het team en door gebruik te maken van een netwerk en contacten met sleutelfiguren in de wijk. Uit de resultaten van de digitale enquête (zie paragraaf 3.2) blijkt dat 34% van de wijkagenten de stelling onderschrijft dat hij of zij voldoende gelegenheid heeft om structurele veiligheidsproblemen te identificeren. 40% is het gedeeltelijk met de stelling (on)eens. 25% van de wijkagenten onderschrijft de stelling niet.

De regierol houdt verder in dat de wijkagent de veiligheidsproblematiek projectmatig aanpakt samen met het team. Hiervoor moet zij de gesignaleerde problemen analyseren en projectplannen opstellen. Aan het opstellen van projectplannen komt een groot deel van wijkagenten slechts beperkt toe. Uit de enquête blijkt dat 22% van de wijkagenten zelden of nooit een projectplan opstelt. 56% stelt soms een projectplan op. 21% doet dit vaak. Hierdoor komt het projectmatig aansturen van de medewerkers van het team bij de aanpak van problemen niet goed uit de verf.

De projectplannen dienen ook als sturingsinstrument dat de teamleiding of de gemeente in staat stelt prioriteiten te bepalen voor de inzet van capaciteit en middelen. Zonder projectplan heeft de wijkagent weinig mogelijkheden om acties in de wijk geprioriteerd te krijgen.

Door wijkagenten worden wel geregeld zogenoemde IGP-opdrachten (informatie-gestuurde politie-opdrachten) voor de GGP-medewerkers opgesteld. Dit zijn concrete opdrachten voor eenvoudige taken die aan het begin van een dienst ter uitvoering worden meegegeven aan GGP-medewerkers. De wijkagent kan de GGP-medewerkers bijvoorbeeld vragen te controleren of een groep hangjongeren zich op zaterdagavond op een bepaalde plaats bevindt. De enquête laat zien dat 52% van de wijkagenten vaak opdrachten opstelt voor de GGP. 39% doet dit soms. 8% doet dit nooit. In deze vorm is er dus wel sprake van enige aansturing door de wijkagent van GGP-medewerkers voor de uitvoering van wijkgerichte taken.

De politie spreekt van IGP-opdrachten vanuit de gedachte dat er intelligence aan de opdrachten ten grondslag moet liggen, die leidt tot een bewuste keuze voor inzet en

tot doelgerichte actie. In de praktijk is er echter weinig intelligence beschikbaar (zie hierna, paragraaf 2.3 Informatiegestuurd werken), zodat de opdrachten vaak grondslag missen om doelgericht problemen aan te pakken. Het gebrek aan intelligence bemoeilijkt daarnaast het uitvoeren van analyses door de wijkagent.

Voor de uitoefening van de centrale regierol is ook nodig dat de wijkagent in verbinding staat met de wijk en opereert in een netwerk. Dit aspect komt verderop aan de orde (zie hierna, paragraaf 2.4 Lokale verankering).

GGP-medewerkers

Volgens het Inrichtingsplan werken de GGP-medewerkers vanuit een generieke taakstelling. Dit betekent dat zij in beginsel alle taken verrichten, waarbij de noodhulp een geïntegreerd onderdeel vormt van de brede aanpak van lokale veiligheidsproblematiek. Veel GGP-medewerkers denken en handelen echter nog volledig als noodhulp-medewerkers; zij waren - en zijn vaak nog - gewend om uitsluitend te worden ingezet in de incidentafhandeling. Uit de interviews komt naar voren dat wanneer zij een IGP-opdracht meekrijgen, zij die in beginsel proberen uit te voeren en de uitkomsten dan ook terugkoppelen aan de wijkagent of de operationeel coördinator (Opco; zie hierna). Vaak ervaren zij echter weinig ruimte tussen de afhandeling van incidenten door. Hierbij speelt ook een rol dat de opdrachten zelf vaak weinig om het lijf hebben. GGP-medewerkers zijn ook niet altijd vertrouwd met het concept van de generieke taakstelling. Een operationeel specialist verwoorde dit als volgt:

"Als er nu gesprekken worden gevoerd met collega's over generieke taakstelling dan is dat nog een soort leeg begrip."

Elk team moet voldoende beschikbaarheid voor de incidentafhandeling garanderen. Veel teams hebben echter moeite met het rondkrijgen van de noodhulproosters. Zij ervaren dan geen ruimte voor wijkgericht en probleemgericht werken; de wijkagent kan dan geen GGP-medewerkers vinden voor een meer structurele aanpak van een veiligheidsprobleem. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit wordt geweten aan de sterke nadruk (ook bij de inroostering van personeel) op de noodzaak om de incidentafhandeling te waarborgen, waardoor er geen capaciteit overblijft voor probleemgericht werken. Daarnaast wordt als oorzaak gezien dat de teams er onvoldoende in slagen om de GGP-medewerkers tot een daadwerkelijke generieke taakuitvoering te bewegen, en om de werkprocessen daar ook op in te richten. Dit vergt volgens de geïnterviewden een cultuuromslag.

Operationeel coördinator

De Opco fungeert volgens het Landelijk Werkingsdocument als de dagelijkse werkverdeler, voorziet de medewerkers daartoe van bruikbare informatie over hun werkgebied, stemt zo nodig af met het Operationeel Centrum (OC) over de inzet van eenheden van het basisteam en leidt vaak de briefings. Ook hier staat in beginsel probleemgericht werken centraal.

In de praktijk heeft de Opco echter beperkte mogelijkheden om te kiezen voor een probleemgerichte aanpak. Door de sterke nadruk op incidentafhandeling ervaren Opco's weinig ruimte hiervoor. De rol van de Opco beperkt zich dan vaak tot het uitzetten van IGP-opdrachten tijdens de briefing en het bewaken van de uitvoering en de terugkoppeling ervan door GGP-medewerkers. De wijze waarop de Opco de opdrachten uitzet en ook naderhand teruggekoppeld krijgt, is vaak vrijblijvend.

Bovendien is de beschikbare informatie op de briefings vaak niet geschikt om de GGP-medewerkers probleemgericht de straat op te sturen.

Expert wijkagent

Volgens het Landelijk Werkingsdocument moeten de expert wijkagenten versterking bieden bij zwaardere of wijkoverstijgende problematieken. Uit de interviews komt echter naar voren dat het accent van hun werkzaamheden in de praktijk vooralsnog ligt op de aansturing of coaching van de wijkagenten. Er is eerder sprake van een soort hiërarchische relatie dan van een inhoudelijke rolverdeling.

De expert wijkagenten hebben daarbij vaak ook een deel van de taken van de wijkagenten overgenomen. Zij vertegenwoordigen de wijkagenten in teamoverleg en in contacten met bestuur en netwerken. Ook nemen zij soms de analyse van problemen en het opstellen van projectplannen voor hun rekening. De wijkagenten ervaren dit soms als een verschraling van hun taak, die hun rolvervulling belemmert omdat zij noodzakelijke contacten missen. De expert wijkagenten zelf komen niet goed toe aan hun eigenlijke taken.

Operationeel specialist

Volgens het Landelijke Werkingsdocument levert de operationeel specialist methodische en analytische ondersteuning aan het probleemgericht werken, en vormt een schakel tussen bestuur, teamchef en wijkagent. De komst van operationeel specialist in de teams zorgde in eerste instantie vooral voor de noodzakelijke versterking van de teamleiding. De specialisten hebben daartoe zeer uiteenlopende, bestuurlijke, beleidsmatige, analytische of operationele taken opgedragen gekregen. Doorgaans moet de ondersteuning van het probleemgericht werken nog vorm krijgen.

Teamchef

Om de regierol te kunnen uitvoeren heeft de wijkagent ondersteuning nodig van de teamchef. Die moet sturen op een goede rolvervulling door de wijkagent zelf en door de andere medewerkers. De teamchef moet bevorderen dat de oude routines worden doorbroken. De wijkagent moet uit de solistische rol worden gehaald en de GGP-medewerkers moet worden geleerd dat zij zich niet meer uitsluitend op de incidentafhandeling kunnen richten. Dit is een majeure cultuurverandering, vooral wanneer de nieuwe werkwijzen lokaal ver afstaan van de routines vóór de reorganisatie.

Uit het onderzoek blijkt dat een aanzienlijk deel van de wijkagenten weinig ervaren dat zij in positie worden gebracht. 48% van de wijkagenten geeft in de enquête aan dat zij geen enkele sturing ervaren. De wijkagenten voelen ook niet veel steun wat betreft de mogelijkheid om hun tijd te besteden aan wijkagenttaken: 69% neemt hierop weinig of geen sturing waar. 64% vindt dat er ook niet of weinig wordt gestuurd op rolvervulling door GGP-medewerkers.

Uit de interviews blijkt dat het voorgaande verschillende oorzaken kan hebben. De teamchefs zijn vaak voornamelijk gericht op het bevoegd gezag (naar buiten) en de hiërarchische lijnen (naar boven), en staan op grote afstand van de werkvloer. Ook blijkt dat teamchef en andere leidinggevenden niet altijd volledig inzicht hebben in de leidende principes en de verwachte rollen.

Daar komt bij dat de teamchef zich moet richten op hetgeen wordt verlangd vanuit de lijn korpsleiding, eenheidsleiding en districtsleiding. In die lijn ligt het accent op

verantwoording en sturing aan de hand van productiecijfers. Er is dan maar beperkte ruimte om te sturen op rolvervulling en maatschappelijk effect.

2.2.2 Onderwijs

Het verwezenlijken van de ambities rond gebiedsgebonden politiezorg vraagt van de medewerkers aanpassing van hun werkwijzen. Leidinggevenden moeten op GGP gaan sturen, medewerkers moeten probleemgericht en informatiegestuurd werken en oude routines moeten worden losgelaten. Onderwijs levert een bijdrage aan het toerusten van de politiemedewerkers om hun rol binnen de GGP te vervullen.

Momenteel heeft de Politieacademie het leiderschapsonderwijs nog niet aangepast aan de denkbeelden over het 'nieuwe leiderschap', op enkele losse modules gericht op bijvoorbeeld verzuim en de Arbeidstijdenwet na. Zij wacht hiervoor op de vraagstelling vanuit de politie. De politie investeert weliswaar in leiderschapsdagen waar kennis wordt uitgewisseld, maar heeft nog geen doorvertaling gemaakt naar het onderwijsaanbod. In 'Op weg naar een Strategisch Ontwikkelplan'[15] geeft de politie aan dat 'de ontwikkelbehoefte voor leidinggevenden (naar verwachting) in 2018 nadere aandacht zal krijgen.'

Uit inspectieonderzoek blijkt dat van 2013 tot en met 2017 in totaal 457 wijkagenten de leergang senior wijkagent GGP aan de Politieacademie hebben gevolgd. De uitgangspunten voor het vormgeven van deze opleiding werden afgeleid uit de rolbeschrijving van de wijkagent in het Landelijk Werkingsdocument Districten & Basisteams. Uit dit onderzoek blijkt echter dat wijkagenten hun taak in de praktijk heel verschillend invullen, en lang niet altijd op de wijze zoals beschreven in het Werkingsdocument. Voor de Politieacademie werd daarmee de onderwijsvraag onduidelijk en bleek het lastig om wijkagenten optimaal voor te bereiden op het vervullen van hun rol binnen de GGP. Daarbij komt dat er op basis van het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie (LFNP) geen competentieprofiel bestaat voor de senior wijkagent GGP. Deze is er alleen voor de senior GGP. Juist omdat het LFNP op de specifieke rol van de wijkagent geen duidelijk competentieprofiel kent, kan onduidelijkheid over rolinvulling en ook over de onderwijsvraag aan de Politieacademie ontstaan.

De Politieacademie heeft op dit moment geen onderwijsaanbod dat specifiek is gericht op de expert wijkagent.

2.3 Informatiegestuurd werken

Landelijk Werkingsdocument

Probleemgericht werken staat in nauwe samenhang met informatiegestuurd werken. De politie geeft hierover in het Landelijk Werkingsdocument aan dat medewerkers altijd dienen te beschikken over actuele en accurate informatie. Dit kan alleen wanneer alle betrokkenen de informatie actief vergaren en delen. Informatie vormt de basis om operationeel te kunnen sturen. Informatie speelt een belangrijke rol bij de inzet van beschikbare capaciteit en middelen. Capaciteit dient alleen te worden ingezet wanneer is vastgesteld dat er daadwerkelijk behoefte is aan politie-inzet, aldus de politie. Om te kunnen functioneren moeten ook de basisteams hun inzet en optreden steeds baseren op informatie. Daarbij moet het gaan om informatie die

[15] Op weg naar een Strategisch Ontwikkelplan Politie 2018, 12 april 2017, p. 17.

geschikt is gemaakt om als basis te dienen voor acties en het aanpakken van problemen. De politie duidt dit aan als intelligence.

Samenhang tussen rollen

De wederzijdse afhankelijkheid van de juiste uitvoering van de verschillende rollen bij het probleemgericht werken, geldt zeker ook ten aanzien van het informatiegestuurd werken (zie tabel 2). Ieder is afhankelijk van informatie van anderen, en is gehouden zelf informatie aan te leveren. Dit is een vorm van samenwerken met een cyclisch karakter. In paragraaf 2.3.1 wordt aandacht besteed aan een aantal functionarissen die een belangrijke rol hebben in het doorgeven en duiden van informatie voor het basisteam.

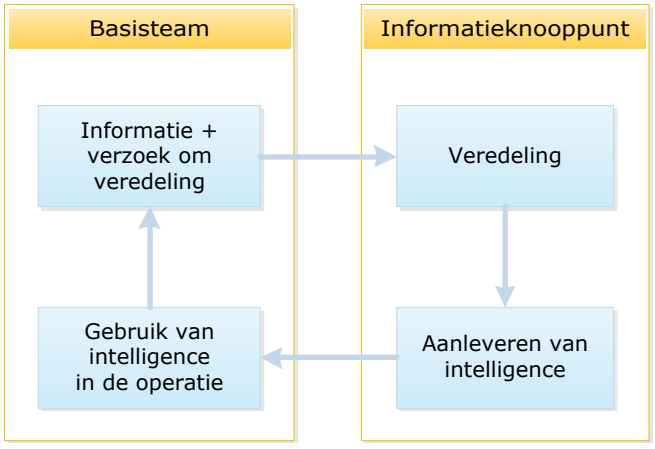
Tabel 2: *Rollen IGP*

Medewerker	Rol
Informatiemedewerker	levert intelligence aan basisteam
RTIC-medewerker	levert real time intelligence
Baliemedewerker	legt informatie vast en geeft door aan basisteam
Casescreener	filtert contextinformatie bij weging zaken

2.3.1 Roluitvoering

Informatiemedewerker

Een goed voorbeeld van de cyclische werking van de informatiehuishouding is de interactie van medewerkers van het basisteam met de informatiemedewerker van het Informatieknooppunt (zie afbeelding 3). Deze informatiemedewerker heeft de taak om intelligence aan te leveren aan de basisteams. Daarvoor is in de eerste plaats nodig dat het basisteam het Informatieknooppunt voedt met informatie en met verzoeken om veredeling. De informatiemedewerker van het Informatie-knooppunt maakt op basis daarvan intelligenceproducten en levert die aan het basisteam, waarna het basisteam de intelligence gebruikt voor acties. Door die acties vergaart het basisteam nieuwe informatie, wisselt die weer uit met het Informatieknooppunt en formuleert nieuwe verzoeken om veredeling.



Afbeelding 3: *Informatiecyclus*

Uit de interviews komt naar voren dat de cyclus in alle bovengenoemde fasen voor verbetering vatbaar is. De informatieverstrekking vanuit het basisteam naar het Informatieknooppunt kent gebreken. Problemen met de invoerdiscipline bij de basisteams hebben tot gevolg dat medewerkers van het Informatieknooppunt moet werken met onvolledige informatie uit de systemen. Daarnaast zijn de medewerkers van de basisteams in het algemeen niet gewend om duidelijk aan te geven waaruit hun informatiebehoefte precies bestaat. In de meeste gevallen zijn de medewerkers van de Informatieknooppunten fysiek niet bij de basisteams geplaatst; er is dus veelal geen nauwe verbinding meer tussen team en knooppunt. Medewerkers van de knooppunten trachten dit te compenseren door één of twee dagen per week in de teams aanwezig te zijn en/of briefings bij te wonen. Desondanks blijft het ook dan moeilijk om informatieproducten te leveren die voldoende bruikbaar zijn voor de medewerkers van de basisteams.

Van de informatiemedewerkers wordt verwacht dat zij intelligence genereren: informatie die door veredeling geschikt is gemaakt voor acties. In de praktijk zijn de medewerkers daartoe echter niet goed in staat. Dit wordt deels verklaard doordat informatiemedewerkers niet altijd een passende achtergrond hebben. Een deel van de medewerkers van de knooppunten is daar geplaatst zonder toegespitste ervaring of opleiding (zie ook paragraaf 2.3.3). Op medewerkers die wel over geschikte competenties beschikken, wordt een breed beroep gedaan; niet alleen vanuit de basisteams, maar ook door de districtsrecherche en het lokaal bestuur. Al met al kampen de Informatieknooppunten met een expertisetekort.

Medewerkers van de basisteams geven aan dat zij de aangeleverde informatie vanuit de Informatieknooppunten vaak niet goed bruikbaar vinden. Zij verwachten veredelde informatie op grond van analyse en zijn er teleurgesteld over dat alleen lijsten en overzichten worden gepresenteerd. Een citaat uit een interview met de coördinator van een Informatieknooppunt bevestigt dit:

“Het Informatieknooppunt analyseert niet, maar diept informatie op.”

Een belangrijk product zijn de zogenoemde dia’s waarmee informatie wordt gepresenteerd tijdens de operationele briefings van de basisteams. Medewerkers van het Informatieknooppunt scannen de systemen en vatten de in hun ogen belangrijke informatie samen op de dia’s. De Opco of andere medewerker die de briefing leidt, maakt een keuze uit de aangeleverde dia’s. Medewerkers van het basisteam vinden de informatie weinig bruikbaar, omdat die niet is gebaseerd op een analyse en feitelijk vaak al achterhaald is. Dit wordt versterkt doordat dia’s vaak een aantal keren worden herhaald op de briefings. Hierdoor zijn de briefings vaak weinig toekomst- en actiegericht.

Wijkagenten geven in de digitale enquête aan dat zij gebruik maken van informatie van het Informatieknooppunt, als die informatie beschikbaar is (23% doet dit altijd; 51% vaak; 19% soms). Zij doen echter niet vaak zelf een beroep op het Informatieknooppunt, uit onvrede over de aangeleverde producten, of omdat zij de informatiemedewerkers nog niet goed weten te vinden.

De informatiecyclus functioneert al met al nog niet zoals beoogd. In het basisteam komt vanuit de operatie weinig concrete vraag om veredeling naar voren; de basisteams leveren zelf ook te weinig materiaal aan; in het Informatieknooppunt vindt weinig veredeling plaats, en wordt weinig intelligence aangeleverd aan de basisteams; de medewerkers maken dan ook maar weinig gebruik van intelligence.

De slag van verzamelen naar veredelen op basis van een goede vraagarticulatie is nog niet gemaakt. Daardoor komen geen maatwerkproducten tot stand. Dit vormt een belemmering voor het probleemgestuurd werken.

RTIC-medewerker

Het Real Time Intelligence Center (RTIC) is ondergebracht bij de Meldkamer en heeft tot taak gevraagd en ongevraagd informatie te leveren aan politiemedewerkers tijdens een actie. Meestal gaat het om informatie bestemd voor een noodhulpeenheid op weg naar de afhandeling van een melding. Medewerkers van het RTIC luisteren mee met de berichten vanuit de Meldkamer. Zij zoeken zo snel mogelijk relevante informatie bij de melding, bijvoorbeeld over melder, pand en bewoners of mogelijke verdachten of betrokkenen. Daarmee vullen ze de informatie van de centralist in de Meldkamer aan.

Uit de interviews komt naar voren dat de GGP-medewerkers tijdens de incidentafhandeling de ontvangen informatie vaak ook zelf kunnen vergaren, bijvoorbeeld met het mobiele informatiesystem MEOS. Echter, vooral als daarvoor weinig tijd is, kan de informatie van het RTIC het verschil maken. Als er veel meldingen tegelijk zijn, prioriteert het RTIC zoveel mogelijk op veiligheid van de GGP-medewerkers, bijvoorbeeld in geval van mogelijke vuurwapengevaarlijkheid. De RTIC-medewerkers zijn afhankelijk van de centralist: deze bepaalt doorgaans welke informatie van het RTIC wordt meegegeven aan de eenheden. De verstrekte RTIC-informatie, zo blijkt ook uit de interviews met GGP-medewerkers, heeft een duidelijke meerwaarde voor de afhandeling van meldingen.

Baliemedewerker

Hoewel de politie steeds meer investeert in de multichannelmethode waarbij burgers ook op andere, digitale wijze, in contact kunnen komen met de politie blijft de balie van het politiebureau een belangrijke frontofficefunctie houden. In het kader van het informatiegestuurd werken heeft de balie de specifieke functie van het doorspelen van informatie van de burger aan medewerkers van het basisteam. Dit is ook van belang voor het slagen van probleemgericht werken.

Burgers komen op twee manieren terecht bij de balie: wanneer zij zich rechtstreeks naar het politiebureau begeven of wanneer zij naar de balie worden verwezen voor het doen van aangifte door het Regionaal Service Centrum (RSC) naar aanleiding van een telefoontje naar 0900-8844.

Wanneer een burger rechtstreeks aan de balie komt, is het belangrijk dat de baliemedewerker onderkent wanneer het verhaal van de burger bijzondere aandacht nodig heeft. In geval direct actie nodig is, moet de balie kunnen functioneren als doorgeefluik naar de Opco en de wijkagent. Uit de interviews komt naar voren dat ervaren baliemedewerkers de competenties hebben om de burger adequaat uit te vragen, en intern ook de weg weten om eventuele acute problemen te adresseren. Wanneer de balie te veel geïsoleerd staat van het basisteam, komt deze functie echter onder druk te staan. Dat kan ook het geval zijn wanneer baliediensten worden uitgevoerd door politievrijwilligers of door GGP-medewerkers. Politievrijwilligers missen soms de benodigde competenties, hoewel ze de diensten geüniformeerd uitvoeren. GGP-medewerkers zijn soms niet gemotiveerd voor baliewerk.

Afspraken voor het opnemen van aangifte door baliemedewerkers worden gemaakt door het RSC. Dit verloopt volgens de baliemedewerkers in de praktijk niet altijd

goed. Het RSC is niet altijd op de hoogte van de actuele beschikbare capaciteit om aangifte op te nemen bij de balie, waardoor de afspraken in het gedrang kunnen komen als de bezetting te krap is. Ook hoort de balie niet altijd om welk type zaak het gaat en kan zich daarop dan onvoldoende instellen. Soms leidt de procedure ertoe dat de burger heen en weer wordt gestuurd. Bijvoorbeeld wanneer de burger aan de balie komt, maar volgens instructie moet worden verwezen naar het RSC omdat het een geval betreft voor het doen van telefonische aangifte. Het RSC moet dan soms concluderen dat toch in persoon aangifte moet worden gedaan, en verwijst de betrokkene daartoe terug naar de balie.

Ook komt het voor dat RSC-medewerkers een afspraak maken voor het opnemen van een aangifte terwijl de burger eigenlijk een heel ander belang heeft, zoals een goed gesprek met de wijkagent. Dan moet de baliemedewerker in staat zijn de juiste weg te vinden.

De baliemedewerker moet de verkregen informatie altijd vastleggen zodat de rest van het team ermee kan werken. Uit de interviews komt naar voren dat dit in het algemeen adequaat gebeurt. Kwetsbaarheden liggen ook op dit punt bij onervaren medewerkers aan de balie, en daarnaast bij de verantwoordelijkheid van de Opco voor de kwaliteitsbewaking die daarvoor echter nauwelijks de tijd en gelegenheid heeft.

Casescreener

Informatie speelt ook een cruciale rol bij de screening van binnenkomende zaken. De casescreener bepaalt of een zaak in behandeling wordt genomen en zo ja, waar. Bij de screening en weging hanteert de casescreener allerlei kaders, zoals richtlijnen van het openbaar ministerie. Dit weegproces heeft de Inspectie eerder onderzocht in het vijfde onderzoek naar de vorming van de nationale politie.

Deze kaders kunnen echter niet de enige leidraad vormen, met name wanneer er een bredere afweging moet worden gemaakt. Vanuit de leidende principes voor GGP is belangrijk dat de screener de mogelijkheid heeft zaken te onderkennen die om maatwerk vragen. Dat was bijvoorbeeld het geval in de zaak van de Waalwijkse verpleegster waarin de politie – kort gezegd – volgens de richtlijnen opspoorde, maar onvoldoende onderkende dat de verpleegster dringend bescherming nodig had.[16] In een contextgedreven en probleemgerichte aanpak dienen de de specifieke omstandigheden te worden meegewogen. De casescreener heeft voldoende contextinformatie nodig om tot een goede afweging te komen.

Ook de informatie vanuit de balie levert input voor de screening. In het vijfde onderzoek naar de vorming van de nationale politie kwam naar voren dat niet alle informatie van de balie ter beschikking komt van de screener. Uit de interviews van dit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de screener niet alle informatie krijgt, zoals bijvoorbeeld specifiek beeldmateriaal. Dit kan betekenen dat de screener de context van een zaak niet goed kan vaststellen en daarom niet het optimale vervolg aan de zaak geeft.

[16] Zie hiervoor het onderzoekrapport TweeSteden van de Commissie Eenhoorn naar de fatale schietpartij in Waalwijk op 10 augustus 2015.

2.3.2 Informatiesystemen

De politie is voor haar werk sterk afhankelijk van informatiesystemen. De informatiesystemen zijn de verzamelpunten waar informatie wordt vastgelegd die gebruikt kan worden voor verdere analyses. Goede informatiesystemen zijn daarmee een basisvoorwaarde om te kunnen komen tot probleemgericht werken op basis van goede informatie. De afgelopen jaren hebben de basisteams de beschikking gekregen over nieuwe systemen, zoals BlueView.[17] Informatie uit deze systemen helpt de basisteams bij het zicht krijgen op problemen in de buurt. Hierbij geldt wel dat de bruikbaarheid ervan, net als die van de basisinformatiesystemen van de politie, afhangt van de wijze waarop medewerkers informatie invoeren.

2.3.3 Onderwijs

De informatiehuishouding van de politie is nog niet in staat om GGP optimaal te ondersteunen. Een van de redenen daarvoor is een gebrek aan medewerkers die in staat zijn om informatie te veredelen naar intelligence. Hier ligt een professionaliseringsopgave. Uit inspectieonderzoek blijkt dat het aanbod van de Politieacademie van intelligence-onderwijs op dit moment niet kan voldoen aan de vraag en de ambitie van de politie op het gebied van het informatiegestuurd werken. Hiervoor is een investering nodig in het docententeam intelligence. Om te bepalen hoe groot deze investering moet zijn, moet de politie eerst vaststellen hoeveel opleidingsplaatsen voor welke onderwijsproducten de komende jaren worden gevraagd.

2.4 Lokale verankering

De politie wil met de basisteams stevig lokaal verankerd zijn. Dit valt uiteen in twee aspecten. In de eerste plaats acht de politie een nauwe samenwerking met het lokale bestuur nodig (zie paragraaf 2.4.1). In de tweede plaats wil de politie dicht bij de burger staan (zie paragraaf 2.4.2).

2.4.1 Verbinding met het lokaal bestuur

Inrichting overlegstructuur

Uit het onderzoek blijkt dat de overlegstructuur tussen basisteams en gemeenten functioneert. Politie en bestuur werken veelal samen aan het opstellen van de lokale veiligheidsplannen, die vervolgens mede bepalend zijn voor de agenda van de politie. Daartoe zijn overal driehoeksoverleggen (waaraan naast de burgemeester en de politie ook het Openbaar Ministerie deelneemt) ingericht.

Daarnaast blijkt dat de teamchefs van de basisteams regelmatig overleg hebben met de burgemeester. Op een meer uitvoerend niveau hebben operationeel specialist en de expert wijkagent veelvuldig overleg met ambtenaren openbare orde en veiligheid en gebiedsmanagers van de gemeenten. De operationeel specialist en de expert wijkagent delen de inhoud van die gesprekken vervolgens actief met de teamchef.

[17] BlueView is een integrale bevragingsmodule die op trefwoord de basisregistratiesystemen van de politie op relevante informatie kan doorzoeken.

Contact burgemeester met basisteam

Het intensieve contact tussen het lokale bestuur en de basisteams blijkt ook uit de voor dit onderzoek gevoerde interviews met burgemeesters. Zij zien de teamchef als hun meest belangrijke aanspreekpunt. Burgemeesters van kleine gemeenten hebben daarnaast ook vaak contact met de wijkagent. De burgemeesters geven aan dat zij hun informatie vaak rechtstreeks via de teamchef of tijdens het driehoeksoverleg krijgen. Ook wordt informatie gedeeld via andere informatiekanalen, zoals veiligheidsoverleggen waarbij politie en gemeente aanwezig zijn.

Burgemeesters zijn over het algemeen tevreden met hun informatiepositie. Wel zien zij dat de politie op meer complexe dossiers terughoudend is om informatie te geven. Als reden hiervoor worden veelal privacy- of veiligheidsoverwegingen genoemd. Een burgemeester zegt hierover:

"In de praktijk gaat de gemeente steeds meer de regie voeren. Dit stuit soms op knelpunten zoals bij het delen van informatie ten aanzien van onderwerpen als ondermijning. De politie vindt het soms moeilijk om deze gegevens te delen."

Centralisatie en lokaal maatwerk

Burgemeesters geven aan dat met de vorming van de nationale politie een centraliseringstendens op gang is gekomen, waarbij minder aandacht is voor lokaal maatwerk. Zij wijzen erop dat de veiligheidsproblematiek per gemeente verschilt en dat dit dus ook geldt voor de gevraagde inzet van de politie. De gevolgen van de prioritering van politie op korps- of eenheidsniveau sluit hier echter niet altijd op aan waardoor het effect op lokaal niveau minder goed kan uitpakken. Voor maatwerk is in de ogen van burgemeesters meer flexibiliteit op eenheidsniveau noodzakelijk. Een burgemeester zegt hierover:

"Er is meer flexibiliteit nodig. De mal die gemaakt is voor de Randstad, die past niet overal. Ruimte voor verschillen is nodig."

Daarnaast geven burgemeesters aan dat de keuzen die op korps- en eenheidsniveau worden gemaakt op lokaal niveau ook soms inefficiënt of ineffectief kunnen zijn. Als voorbeeld noemt een burgemeester de keuze die op eenheidsniveau is gemaakt voor het cameratoezicht:

"Het cameratoezicht [was] lokaal goed afgestemd en ingeregeld met medewerkers van de gemeente die ter plaatste goed bekend zijn en één op één contact hebben met de lokale politie. Kosten: 4000 euro per camera. Iedereen tevreden, goede resultaten, efficiënt werken. Dit, terwijl de kosten voor zo'n regionaal plan duurder zijn. De beelden komen [nu] van diverse gemeenten centraal binnen bij een persoon die geen lokale bekendheid heeft. Dat is veel minder effectief."

Ook andere voorbeelden die tijdens de interviews werden genoemd, illustreren het verlies van effectiviteit. Daarom pleiten de burgemeesters voor het behoud van lokaal maatwerk onder lokale regie. Een burgemeester zegt hierover:

"Als gemeente moeten wij alle zeilen bijzetten, omdat politie op eenheidsniveau door de reorganisatie is gegroeid en zaken daardoor steeds centraler worden geregeld. Het is echter cruciaal om lokaal maatwerk te leveren."

Regie gemeente en samenwerking met basisteam

Burgemeesters zien een ontwikkeling waarbij de gemeente steeds meer de regie neemt als het gaat om het lokaal maatwerk alsnog vorm te geven. De gemeenten zien zich hierbij gedwongen om meer invulling te geven aan hun eigen verantwoordelijkheid en zeggenschap. Zo zien burgemeesters de inzet van BOA's en wijkhandhavers als een manier om een eigen invulling te geven aan het lokale maatwerk. Daarnaast vervullen gebiedsmanagers of veiligheidsadviseurs een rol in het lokale maatwerk. Ook op specifieke thema's als radicalisering, jeugd of drugsoverlast pakken de gemeenten steeds vaker de handschoen op. Tijdens een interview zegt een burgemeester hierover het volgende:

"Wij hebben nu 5 fte voor radicalisering. Gegeven het feit dat de politie niet altijd kan leveren, is het goed dat de gemeenteraad geld vrij heeft willen maken. Als de politie gaten laat vallen, pakt de gemeente het op."

Tegelijkertijd benadrukken de geïnterviewde burgemeesters het belang van samenwerking met de basisteams. In de uitvoering verloopt deze samenwerking volgens de burgemeesters goed. BOA's, gebiedsmanagers en veiligheidsadviseurs werken goed samen met de politie en stemmen hun werkzaamheden in onderling overleg af. Een citaat van een burgemeester illustreert dit:

"We hebben een hele intensieve samenwerking met het basisteam. Als gemeente hebben we een wijk- en gebiedsgerichte aanpak ontwikkeld. De gemeente is ingedeeld in vijf gebieden en voor elk gebied is een gebiedsadviseur ingesteld. De politie werkt ook volgens deze indeling. Dit maakt dat er gemeenschappelijk kan worden opgetrokken."

Tijdens het onderzoek werden de eerste tekenen van een trend zichtbaar waarbij de gebiedsgebonden aanpak van de gemeenten onder regie van gebiedsmanagers en veiligheidsadviseurs ook leidend is in de wijze waarop de politie daarbij betrokken wordt. De gemeentelijke regisseurs betrekken bij de aanpak de wijkagent en op sommige plekken ontstaan kleine politieteams die zich, soms onder gemeentelijke regie, meer specifiek bezighouden met de problematiek in specifieke wijk binnen het verzorgingsgebied van het basisteam. Hieraan zijn duidelijke voordelen verbonden, zoals een grotere lokale herkenbaarheid van de politie, een betere informatiepositie in de wijk en daarmee een betere invulling van de 'oog- en oor'-functie. Kleine politieteams staan echter wel op gespannen voet met het uitgangspunt van een flexibele inzetbaarheid binnen het hele verzorgingsgebied van een basisteam.

Politie-inzet

Naast de nadelen van de centraliseringstendens bij de politie, zien burgemeesters ook voordelen. Volgens burgemeesters is het met de komst van de nationale politie makkelijker geworden om op te schalen. Bovendien is er snel expertise beschikbaar vanuit de eenheid als dit nodig is. Een burgemeester zegt hierover:

"Qua opschaling bij veiligheidsproblematiek werkt de nationale politie uitstekend."

Uit de interviews blijkt dat bij deze beleving een onderscheid moet worden gemaakt tussen de burgemeesters van de grotere gemeenten en die van de kleinere gemeenten. Het is vooral de eerste groep die hierover positief is. De grootstedelijke problematiek en het vaker voorkomen van evenementen maakt dat zij vaker een beroep doen op de flexibele inzet van extra personeel en dat ook gehonoreerd zien worden. Kleinere gemeenten leveren relatief vaker vanuit hun basisteams capaciteit

maar zien daarvoor weinig inzet van extra capaciteit binnen hun verzorgingsgebied voor terug.

Meer algemeen blijkt uit de interviews een grote zorg omtrent de veelvuldige inzet van personeel van de basisteams aan extra taken buiten het eigen verzorgingsgebied. De inzet voor (grootschalige) evenementen en de aanwezigheid op stations en andere 'gevoelige' objecten zijn daar voorbeelden van.

2.4.2 Verbinding met de burger

Contact wijkagenten met burgers in de wijk

Voor de basisteams vervullen de wijkagenten een belangrijke rol als het gaat om de lokale verankering. Wijkagenten hebben volgens de ambities van de politie een belangrijke 'oog- en oor'-functie in de wijk. Dit betekent dat de wijkagent problematiek in de wijk moet kunnen signaleren door regelmatig in de wijk aanwezig te zijn en contacten te onderhouden met burgers. In de enquête antwoorden wijkagenten nogal wisselend op de vraag of zij hun 'oog- en oor'-functie voldoende kunnen vervullen. 26% van de wijkagenten is het oneens met de stelling dat zij daarvoor voldoende tijd hebben. 35% is het eens met de stelling en 39% is het noch eens, noch oneens met de stelling. Ook uit de interviews is gebleken dat wijkagenten niet altijd toekomen aan het vervullen van de 'oog- en oor'-functie. Hun tijd wordt in beslag genomen door overleggen, evenementen, inzet voor de incidentafhandeling en de afhandeling van e-mails. Ook wijkagenten die in parttime-dienst zijn of op basis van een verlofregeling niet fulltime kunnen werken hebben moeite om op de hoogte te blijven van wat er actueel speelt in de wijk. Ook is het de vraag of de 'oog- en oor'-functie van de wijkagent zich altijd goed verdraagt met de regiefunctie van de wijkagent. Beide functies vragen veel tijd en inzet van de wijkagenten, die er in de praktijk niet altijd is.

Contacten wijkagenten met lokale veiligheidsnetwerken

Wijkagenten spelen ook een belangrijke rol in de contacten met lokale veiligheidsnetwerken. Het gaat daarbij om contacten met bijvoorbeeld het Veiligheidshuis, buurtteams en het jongerenwerk. Wijkagenten participeren vaak in deze samenwerkingsverbanden. Hoewel zij hieraan deelnemen, wordt er door de wijkagenten vaak wel een lijn getrokken in wat de politie kan betekenen. Afhankelijk van de problematiek wordt gekeken bij welke partner de regie zou moeten te liggen. Niet alles hoort thuis bij de politie. Ook speelt hierbij de beschikbare tijd voor het onderhouden van het contact met netwerkpartners mee. Niet alle wijkagenten hebben voldoende tijd om contacten met partners te onderhouden. Uit de enquête blijkt dat 33% van de wijkagenten het oneens is met de stelling dat zij voldoende tijd hebben voor het onderhouden van een netwerk. 32% is het eens met de stelling en 35% is het noch eens, noch oneens met de stelling.

Bereikbaarheid basisteams voor burgers

Naast de 'oog- en oor'-functie en het contact met netwerkpartners vinden wijkagenten ook nieuwe manieren om de binding met de wijk te onderhouden. Wijkagenten in de onderzochte basisteams staan onder meer in het kader van buurtpreventie regelmatig in contact met beheerders van WhatsApp-groepen. Via dergelijke digitale voorzieningen proberen wijkagenten en ook het basisteam nieuwe vormen van contact met burgers te bewerkstellingen. Hoewel de digitale bereikbaarheid van de basisteams voor de burgers daarmee toeneemt, zijn er tijdens het onderzoek in de basisteam ook signalen opgevangen dat de fysieke

bereikbaarheid afneemt. Dit komt met name door het sluiten van bureaus. De afstand naar het dichtstbijzijnde bureau is voor veel burgers toegenomen. De politie wil dit compenseren door meer fysieke aanwezigheid van medewerkers in de wijken, die als direct aanspreekpunt voor de burger kunnen dienen. Feitelijk is echter nog geen sprake van meer fysieke aanwezigheid van wijkagenten of GGP-medewerkers. Dit is tot nu toe slechts sporadisch opgevangen door het inrichten van wijkposten of steunpunten.

2.5 Ondersteuning

In de Herijkingsnota heeft de politie aangegeven dat het Politiedienstencentrum (PDC) in het kader van het programma 'Basis op orde' eind 2017 in werking moet zijn gebracht. In de jaren daarna moeten nog slagen worden gemaakt voor de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en het in evenwicht brengen van formatie en bezetting. Deze rapportage is derhalve ook ten aanzien van het PDC een momentopname in een ontwikkeling.

2.5.1 Verbinding van het basisteam met het PDC

In het kader van de reorganisatie heeft de politie de bedrijfsvoering gecentraliseerd. De bedrijfsvoering van de politie – financiën, facilitaire zaken, informatiemanagement, ICT, communicatie en personeelszaken – is landelijk georganiseerd in het PDC. De ongeveer 10.000 medewerkers van het PDC werken vanuit een PDC-locatie of decentraal in een eenheid. Het PDC wordt in de toekomst gevestigd in de steden Zwolle, Rotterdam en Eindhoven.

De basisteams hebben zelf geen ondersteunende medewerkers meer. Zij zijn daarvoor aangewezen op het PDC. Een goede verbinding met het PDC is voor de basisteams daarom van groot belang.

In het Inrichtingsplan zijn drie kanalen beschreven om bij het PDC een dienst of product aan te vragen; het zogenoemde click-call-face-systeem. Standaardproducten en diensten kunnen via intranet (click) of telefonisch (call) worden aangevraagd. Uit het onderzoek komt naar voren dat deze aanvragen over het algemeen goed lopen. Het telefonisch contact wordt wel als onpersoonlijk ervaren. Er is één landelijk nummer waarmee het PDC voor het hele land bereikbaar is. De eenheden hebben niet de beschikking over telefoonnummers en namen van medewerkers of afdelingen van het PDC. Ook bij de behandeling van een digitale aanvraag verstrekt het PDC geen naam of telefoonnummer van de behandelende medewerker van het PDC, maar alleen een zaaknummer.

Als het om een maatwerkproduct of dienst gaat, wordt een aanvraag meestal ingediend bij een relatiemanager van het PDC (face). Het PDC heeft voor elke eenheid een relatiemanager voor elk van de vier zogenoemde kolommen: Facilitair Management, Financiën, Human Resource Management en Informatievoorziening. Deze relatiemanagers beoordelen of een aanvraag op basis van het beleid van het PDC kan worden gehonoreerd. Door de grootte van de eenheden en het aantal basisteams, is het contact tussen de relatiemanager en de teamchefs beperkt. De contacten van de relatiemanager lopen voornamelijk via het hoofd bedrijfsvoering van de eenheid.

Ook als er in de behandeling van een digitaal of telefonisch ingediende aanvraag problemen ontstaan, moeten die worden opgelost in contact met de relatiemanager. In de praktijk betekent dit dat een lange weg moet worden afgelegd. De betrokken medewerker van het basisteam schakelt de teamchef in; deze neemt, eventueel via het sectorhoofd, contact op met het hoofd bedrijfsvoering van de eenheid om de kwestie voor te leggen aan de relatiemanager van het PDC. Door deze gang van zaken zijn de teamchef en het hoofd bedrijfsvoering veel tijd kwijt aan het oplossen van gevallen waarin de behandeling van aanvragen niet goed loopt.

In geval de relatiemanager een aanvraag afkeurt op grond van het PDC-beleid, kan het hoofd bedrijfsvoering de kwestie nog voorleggen via de betrokken portefeuille-houder. De hoofden bedrijfsvoering van de eenheden en van het PDC hebben ieder een bedrijfsvoeringstaak in portefeuille. Voor de verschillende kolommen zijn zogenaamde driehoeken gevormd waarin beleid, uitvoering en operatiën bij elkaar komen. Door wekelijks als hoofden bedrijfsvoering bijeen te komen, wordt de integraliteit over de verschillende kolommen bewaakt.

De verbinding met het PDC is ingericht conform het Inrichtingsplan, maar voor een medewerker van het basisteam is het PDC al met al ver weg. Uit de gesprekken komt naar voren dat er van twee kanten grote behoefte is aan versterking van de verbindingen op de verschillende niveaus.

2.5.2 Levering aan de basisteams van standaardproducten

De medewerkers zijn over het algemeen redelijk tevreden over de kwaliteit en de snelheid van levering. In de digitale enquête geven de wijkagenten daarvoor gemiddeld een ruime 6. Dit gaat vooral om de zogenoemde uniforme producten en diensten. Dit zijn producten en diensten die standaard aan alle eenheden kunnen worden geleverd en daarom eenvoudig digitaal kunnen worden aangevraagd uit een catalogus.

Deze catalogus is nog wel beperkt: nog niet alle producten zijn in de catalogus opgenomen. Bovendien komt uit de interviews naar voren dat het voor de medewerkers in de basisteams niet altijd duidelijk is wat standaard kan worden geleverd en wat niet. Hierdoor worden er ook veel onnodige aanvragen om maatwerk gedaan.

Het PDC stelt jaarlijks in een zogenoemd accountplan per eenheid vast welk pakket aan diensten en producten aan de betrokken eenheid kan worden geleverd. Ook aan de basisteams wordt gevraagd een inschatting te geven van de benodigde ondersteuning. Uit de gesprekken blijkt dat de meeste basisteams deze inschatting moeilijk kunnen maken.

Een complicerende factor bij de vraagsturing is dat de budgetverantwoordelijkheid bij het PDC ligt. De hoofden bedrijfsvoering hebben beperkt zicht op de uitputting van de budgetten. Dit geldt te meer voor de teamchefs van de basisteams. Zij hebben ook geen inzicht in de kosten van diensten en producten. Hierdoor hebben de hoofden bedrijfsvoering en de teamchefs geen inzicht in de reële bestedingen.

2.5.3 Levering aan de basisteams van maatwerkproducten

De levering van maatwerkproducten, die veelal worden aangevraagd bij de relatiemanager, kan binnen het PDC worden verbeterd. In de praktijk wordt bijna niet afgeweken van tevoren vastgesteld beleid. Onderdeel daarvan is dat in beginsel niet wordt afgeweken van het uniforme aanbod. Dit kan meebrengen dat een aanvraag die tot minder kosten leidt dan hetgeen verkrijgbaar is volgens de catalogus, toch wordt afgewezen.

Daarnaast is de dienstverlening binnen het PDC per kolom georganiseerd. Dit bemoeilijkt de behandeling van aanvragen die kolom overstijgend zijn. Een voorbeeld hiervan is de aanvraag van middelen voor een steunpunt in de wijk, waarin elementen van alle kolommen een rol spelen.

De dienstverlening vanuit het PDC aan de basisteams kenmerkt zich in zekere mate ook door inflexibiliteit. Deze inflexibiliteit speelt bij uitstek bij Human Resource Management. Aanvragen in deze kolom hebben veelal rechtspositionele consequenties en zijn gerelateerd aan afspraken in het Centraal Georganiseerd Overleg Politie. Tegelijkertijd zijn er met name bij de kolom Facilitair Management ook goede voorbeelden van flexibiliteit, zoals dat van het strategisch voertuigenplan waarbij de eenheden zelf kunnen bepalen welke verdeling van standaardvoertuigen zij wensen.

3 Verantwoording

3.1 Opzet onderzoek

De politie heeft de gebiedsgebonden politiezorg (GGP) omschreven door het formuleren van een aantal leidende principes, en aan de hand van de beoogde rollen van verschillende medewerkers van het basisteam. De Inspectie heeft elementen van deze principes en rollen gekoppeld aan de onderzoeksvragen. Aan de hand van dit overzicht heeft de Inspectie onderzoeksvragen opgesteld. Deze vragen zijn aangevuld met vragen over toerusting, samenwerking, informatiehuishouding en onderwijs. Ook zijn vragen toegevoegd over de ondersteuning van de basisteams door eenheid en het Politiedienstencentrum (PDC) en over de ervaring van de burgemeester met de uitvoering van GGP.

Met het onderzoek wil de Inspectie een landelijk beeld geven. Hiervoor heeft de Inspectie gekozen voor een opzet waarin zowel op landelijk niveau als bij acht geselecteerde basisteams informatie wordt verzameld. De basisteams zijn geselecteerd op basis van verschillende criteria ter verkrijging van een voldoende gevarieerd landelijk beeld. Daarnaast heeft de Inspectie gesproken met acht burgemeesters die te maken hebben met de acht basisteams, en met de hoofden bedrijfsvoering van de vijf betrokken eenheden die een belangrijke rol hebben in de verbinding met het PDC.

3.2 Onderzoek op landelijk niveau

Opvragen informatie bij korpsaudit

Aan het begin van het onderzoek heeft de Inspectie bij de afdeling korpsaudit van de nationale politie informatie over alle basisteams opgevraagd. Het ging hierbij om algemene kengetallen met betrekking tot onder andere formatie en bezetting, schaalniveau en opleiding.

Digitale enquête bij wijkagenten

Daarnaast heeft de Inspectie een landelijke enquête onder wijkagenten uitgezet. Voor deze digitale enquête zijn op een aselecte wijze, verdeeld over alle eenheden, 1000 wijkagenten geselecteerd. De enquête is anoniem door de wijkagenten ingevuld. Het responspercentage was 48%.

De vragen in de enquête hadden onder meer betrekking op: opleiding, tijdsbesteding aan wijktaken, uitvoering van andere taken, rolopvatting,

roluitvoering, in positie brengen door de teamchef, samenwerking met de expert wijkagent en de burgemeester, roluitvoering door de operationeel coördinator en GGP-medewerkers en levering van informatie door medewerkers van het Informatieknooppunt.

3.3 Onderzoek bij de basisteams

Selectie basisteams

Om te zien hoe ver de basisteams zijn gevorderd met de ambities rond GGP, heeft de Inspectie diepgaand onderzoek gedaan in acht basisteams. De selectie van deze basisteams heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal criteria. Zo is bij de selectie rekening gehouden met de geografische spreiding, de grootte van de betrokken gemeente(n), het niveau waarop het driehoeksoverleg is georganiseerd waar het team bij is betrokken, en de mate van tevredenheid van burgers over politiecontacten in de Veiligheidsmonitor van het CBS over 2016.

Opvragen informatie bij de betrokken basisteams

Bij de acht geselecteerde basisteams is aan het begin van het onderzoek (en ook tijdens het onderzoek) informatie opgevraagd over de inrichting van de basisteams, over de uitvoering van GGP, het lokaal veiligheidsplan, en eventuele team- en wijkplannen en protocollen.

Interviews met medewerkers van de basisteams

In de acht basisteams heeft de Inspectie bovendien gesproken met medewerkers die een rol hebben bij de uitvoering van GGP. Interviews zijn gehouden met: teamchef, operationeel specialist, expert wijkagent, wijkagent, operationeel coördinator (Opco), GGP-medewerker en baliemedewerker.

Interviews met medewerkers buiten het basisteam

Naast de interviews met medewerkers van het basisteams, zijn ook interviews gehouden met medewerkers van andere politieonderdelen die met het basisteam te maken krijgen. Het gaat dan om de casescreener[18], informatiemedewerkers van het informatieknooppunt en om medewerkers van het RTIC. Tabel 3 toont een overzicht van het aantal geïnterviewde personen.

[18] De casescreener is vaak op districtsniveau geplaatst, maar de screening kan ook in het basisteam zijn georganiseerd.

Tabel 3: *Aantal afgenomen interviews*[19]

Medewerker	Aantal geïnterviewde personen
Teamchef	14
Operationeel specialist	9
Expert wijkagent	11
Wijkagent	24
Operationeel coördinator	8
GGP-medewerker	22*
Baliemedewerker	21*
Casescreener	9
Medewerker Informatieknooppunt	14*
Medewerker RTIC	14*
Totaal	146

Observatieonderzoek
Verder zijn tijdens het onderzoek in de basisteams briefings en overleggen bijgewoond. Ook is aan de medewerkers van de basisteams nadere uitleg gevraagd over het gebruik van bepaalde informatiesystemen. Daarbij werd meegekeken met de medewerkers bij het gebruik van deze systemen.

3.4 Onderzoek bij de burgemeesters

Voor de deelvraag over de burgemeesters heeft de Inspectie interviews gehouden met acht burgemeesters die te maken hebben met de basisteams die voor dit onderzoek zijn geselecteerd. Aan deze burgemeesters is gevraagd wat hun ervaringen zijn met de uitvoering van GGP en de wijze waarop zij worden bediend door het betrokken basisteam.

3.5 Onderzoek naar ondersteuning door het PDC

Voor het onderzoek naar de ondersteuning door het PDC van de basisteams zijn vragen over de ondersteuning meegenomen in de interviews met de basisteammedewerkers en in de digitale enquête onder wijkagenten. Daarnaast zijn interviews gehouden met de hoofden bedrijfsvoering van de vijf betrokken eenheden (waaronder de onderzochte basisteams vallen). Zij spelen een belangrijke rol in de verbinding met het PDC. Na een analyse van de verschillende gesprekken, heeft de Inspectie de resultaten voorgelegd aan twee sectorhoofden van het PDC.

3.6 Analyse

De Inspectie heeft alle verkregen gegevens uit het onderzoek geanalyseerd. De analyse had betrekking op de volgende punten:

[19] De met * gemarkeerde aantallen betreffen groepsgesprekken met 2 à 3 personen.

- de stand van zaken in de ontwikkeling van GGP;
- de mate waarin de basisteams worden ondersteund in de uitvoering van GGP;
- de ervaring van de burgemeesters met de uitvoering en de bediening;
- de mate waarin de politie haar ambities voor GGP derhalve tot nu toe heeft gerealiseerd.

Ook heeft de Inspectie bezien hoe de ontwikkeling van het basisteam is verlopen tot aan de onderzoeksperiode (medio 2017), afgezet tegen de bevindingen en aanbevelingen over de basisteams in eerdere rapportages over de vorming van de nationale politie.

Ten slotte heeft de Inspectie geïnventariseerd op welke punten uit het onderzoek aanknopingspunten naar voren zijn gekomen om belemmerende factoren voor de ontwikkeling aan te pakken.

Bijlage
Afkortingen

Afkorting	Betekenis
BOA	Buitengewoon Opsporingsambtenaar
fte	fulltime-equivalent
GGP	Gebiedsgebonden Politiezorg
HovJ	Hulpofficier van Justitie
IGP	Informatie Gestuurde Politie
LFNP	Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie
MEOS	Mobiel Effectiever Op Straat
NP	Nationale politie
OM	Openbaar Ministerie
Opco	Operationeel coördinator
OvD	Officier van Dienst
PDC	Politiediensten Centrum
RSC	Regionaal Service Centrum
RTIC	Real Time Intelligence Center

Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid
om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen,
om risico's te signaleren
en om organisaties aan te zetten tot verbetering.
Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.

Dit is een uitgave van:
Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
Contactformulier | www.inspectievenj.nl

November 2017

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.