

Basisteams in de Nationale Politie

Basisteams in de Nationale Politie

Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk

Jan Terpstra
Ivo van Duijneveldt
Teun Eikenaar
Tetty Havinga
Bas van Stokkom

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Foto omslag: Niels Wenstedt/Hollandse Hoogte

Ontwerp:
Mediaeval Tekst en Vorm & Martien Frijns

ISBN: 978 90 352 4900 4
NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2016 Politie & Wetenschap, Apeldoorn, Vaksectie Strafrecht en Criminologie,
Faculteit Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit Nijmegen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Voorwoord

Een van de grote uitdagingen waar de Nationale Politie sinds haar start in 2013 voor staat, is op welke wijze de lokale inbedding van de politie in een genationaliseerd en sterk gecentraliseerd bestel te verwezenlijken. Van cruciaal belang daarbij is de inrichting en het functioneren van de basisteams. Immers, daar vindt verreweg het grootste deel van het lokale politiewerk plaats.

In dit onderzoek wordt nagegaan hoe de basisteams binnen de Nationale Politie zijn ingericht en op welke wijze zij in de praktijk functioneren. In het kader van dit onderzoek is binnen zes verschillende basisteams, verspreid over Nederland, met grote aantallen politiemensen gesproken en is dagenlang met hen meegelopen in hun werk op straat, in de auto, aan de balie of op het bureau om te observeren hoe de organisatie van hun basisteam in elkaar zit en werkt. Het onderzoek heeft betrekking op de volle breedte van de basisteams: sturing en uitvoering, incidentafhandeling en wijkwerk, intake en de afhandeling van zaken van veel voorkomende criminaliteit passeren alle de revue. De gegevens uit deze studie hebben betrekking op de situatie in de tweede helft van 2015. Daarmee is dit onderzoek de eerste studie die in detail laat zien hoe aan de basis van de nieuwe Nationale Politie het werk en de organisatie van de politie eruitzien.

Hoewel de invoering van de Nationale Politie ten tijde van dit onderzoek nog in volle gang was en veel ontwikkelingen nog niet waren uitgekristalliseerd, biedt deze studie tal van punten voor reflectie over de nieuwe politieorganisatie. Duidelijk is dat er naast talloze veranderingen ook op vele punten sprake is van continuïteit. Het onderzoek laat zien dat ruimte voor lokale verschillen in de invulling van de basisteams binnen de politie van groot belang kan zijn. Ook geeft dit onderzoek aan dat de vorming van de basisteams soms nieuwe vragen oproept, mede omdat bij een dergelijk complex veranderingsproces niet alle ontwikkelingen zijn te voorzien.

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in opdracht van Politie & Wetenschap. Onze dank gaat niet alleen uit naar Politie & Wetenschap voor deze opdracht, maar ook naar de gastvrijheid en openheid waarmee wij in de eenheden en in de zes onderzochte basisteams zijn ontvangen.

Ten slotte is er ten behoeve van dit onderzoek een leescommissie ingesteld. Deze bestond uit de volgende leden: Inge Bakker, Rik de Boer, Lex Cachet, Wil Nuij, Peter van Os, en vanuit Politie & Wetenschap Marta Dozy en Kees Loef. De leden van deze commissie willen wij dankzeggen voor hun commentaar en suggesties bij een eerdere versie van dit onderzoeksverslag. Uiteraard blijven de auteurs verantwoordelijk voor eventuele missers en fouten.

Nijmegen, april 2016

Inhoud

1	Inleiding: achtergronden en vraagstelling	11
1.1	Plannen en uitgangspunten	12
1.2	Vroege kanttekeningen	17
1.3	Eerste ervaringen	18
1.4	Gebiedsgebonden politie: achtergronden, uitgangspunten, praktijken	20
1.5	Uitgangspunten onderzoek	23
1.6	Vraagstelling en uitwerking	25
1.7	Slot	27
2	Onderzoeksopzet en gehanteerde methoden	29
2.1	Uitgangspunten	29
2.2	Selectie basisteams	31
2.3	Methoden van onderzoek	32
2.4	Uitvoering veldwerk	34
2.5	Slot	36
3	Zes basisteams, een korte schets	37
3.1	Basisteam I	37
3.2	Basisteam II	40
3.3	Basisteam III	42
3.4	Basisteam IV	44
3.5	Basisteam V	46
3.6	Basisteam VI	49
3.7	Slot	51

4	Organisatie van de basisteam	53
4.1	Organisatie op hoofdlijnen	54
4.2	Schaalgrootte en subteam	58
4.3	Middelen en capaciteit	64
4.4	Slot: over de doorwerking van oude patronen en weerstanden	69
5	Sturing in de basisteam	73
5.1	De plannen over leiding en sturing	74
5.2	Organisatie van leiding, sturing en p-zorg	76
5.3	Complexiteit en afstand in de sturing	83
5.4	Opco, briefing en informatie	86
5.5	Intermezzo: een geval van operationele sturing	93
5.6	Ruimte voor lokaal maatwerk	96
5.7	Slot	99
6	Basisteam en vier functies van politiewerk	101
6.1	Noodhulp	102
6.2	Wijkwerk	108
6.3	Afhandeling VVC-zaken	119
6.4	Intake & Service	121
6.5	Generieke taakstelling	126
6.6	Dominantie van incidentafhandeling	131
6.7	Slot: werk veranderd?	133
7	Basisteam en gebiedsgebonden werken	136
7.1	Nabijheid en zichtbaarheid	137
7.2	Brede oriëntatie	144
7.3	Preventie	147
7.4	Samenwerking met partners	149
7.5	Burgerbetrokkenheid	152
7.6	Slot	153

8	Besluit	155
8.1	Belangrijkste bevindingen	155
8.2	Enkele achtergronden	163
8.3	Enkele punten voor reflectie	173
	 <i>Literatuur</i>	 181
	 <i>Bijlage</i>	 189
	Afkortingen	189

Inleiding: achtergronden en vraagstelling

In januari 2013 is in Nederland de Nationale Politie van start gegaan. In plaats van het voorheen bestaande bestel met 25 semiautonome regionale korpsen en één landelijk korps bestaat de Nederlandse politie sinds die tijd uit één organisatie waarin alle politietaken en -functies zijn opgenomen. Belangrijke argumenten voor de invoering van de Nationale Politie waren de behoefte aan centralisatie van het beheer over de politie en de standaardisatie van de organisatie (Fijnaut, 2012). De invoering van de Nationale Politie heeft ook gevolgen voor de vormgeving van de politie op lokaal niveau. Een centrale plaats in de plannen voor de Nationale Politie hebben de, zoals ze in eerste instantie werden genoemd, ‘robuuste basisteams’. Deze werden gepresenteerd als ‘het fundament van de politie’ en zouden ervoor moeten zorgen dat de Nationale Politie ‘stevig lokaal verankerd’ is (Inrichtingsplan, 2012: 15-16). Enerzijds moet met de invoering van deze ‘robuuste’ teams de politieorganisatie minder kwetsbaar worden en over meer ‘slagvaardigheid’ beschikken. Anderzijds wordt met deze basisteams vormgegeven aan het belang van een lokaal ingebedde politie met een gebiedsgerichte benadering.

Vrij spoedig na invoering van de Nationale Politie wordt duidelijk dat ‘de hoge veranderambities bij ongewijzigd beleid consequenties zouden gaan hebben voor de politieprestaties en het presterend vermogen’ van de politie. Om deze reden is al binnen een half jaar na de start van de Nationale Politie, in het tweede kwartaal van 2013, gekozen voor een ‘focusstrategie’ zoals deze in de *Actualisatie Realisatieplan Nationale Politie* wordt genoemd. Als gevolg daarvan werd in het reorganisatieproces prioriteit gegeven aan de vorming van de basisteams. Volgens de bijgestelde plannen zou het jaar 2014 daarbij gebruikt moeten worden om de basisteams ‘in werking te brengen’, zodat per begin 2015 het lokaal gezag een ‘duidelijk aanspreekpunt’ zou hebben binnen de politie (*Actualisatie Realisatieplan*, 2014: 2-3).

In dit onderzoek wordt nagegaan hoe de vorming van deze basisteams ongeveer een jaar later gestalte heeft gekregen. Welke invullingen worden daaraan gegeven, hoe wordt geprobeerd antwoord te vinden op optredende dilemma’s en vragen, en welke eerste ervaringen zijn opgedaan met de organisatie en het

functioneren van de basisteams binnen de Nederlandse politie? Omdat de veranderingen rond de basisteams op dit moment nog niet uitgekristalliseerd zijn, gaat het hierbij om een momentopname. Echter, juist omdat de basisteams een kernonderdeel vormen van de Nationale Politie is het van belang al in dit stadium na te gaan hoe deze basisteams vorm krijgen en welke ervaringen daarmee tot dusver zijn opgedaan.

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van dit onderzoek. Alvorens in te gaan op de opzet en inhoudelijke resultaten van deze studie, worden in dit hoofdstuk de belangrijkste achtergronden van deze studie behandeld. Allereerst komen de uitgangspunten en voornemens met betrekking tot de basisteams aan bod zoals die zijn gepresenteerd in de verschillende plannen die aan de Nationale Politie ten grondslag liggen (§1.1), evenals de kanttekeningen die destijds bij deze plannen werden geplaatst (§1.2). Naar de basisteams binnen de Nationale Politie heeft tot op heden geen gericht onderzoek plaatsgevonden, maar wel zijn er enkele studies die enige informatie bieden over de eerste ervaringen hiermee (§1.3). Vervolgens wordt ingegaan op het gebiedsgebonden politiewerk (§1.4), waarna op basis hiervan de uitgangspunten (§1.5) en vraagstelling van dit onderzoek (§1.6) geformuleerd worden.

1.1 Plannen en uitgangspunten

De Nederlandse Politiewet 2012 bevat geen uitgekristalliseerde visie op of duidelijke principes met betrekking tot het lokale politiewerk, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de bijna gelijktijdig ingevoerde Schotse Police and Fire Reform Act 2013 (Terpstra & Fyfe, 2014; 2015). De Nederlandse politiewet beperkt zich tot enkele (min of meer losse) elementen die betrekking hebben op de lokale politie en de basisteams. Zo kan volgens de Politiewet (art. 25.4) een eenheid van de politie bestaan uit territoriale onderdelen. Als de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en bij de uitvoering van haar hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester (zie ook Gemeentewet art. 172. 1 en 2). De burgemeester kan de politie daarbij aanwijzingen geven (Politiewet, art. 3, 11.1 en 11.2). Burgemeester, officier van justitie en politie overleggen bovendien regelmatig in de lokale driehoek over de taakuitvoering, inzet en lokale prioriteiten van de politie en over de criminaliteitsbeheersing (Politiewet, art. 13). De gemeenteraad stelt de doelen vast die de gemeente op het terrein van veiligheid ‘nastreeft door de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening door de politie’ (Politiewet, art. 38b, lid 1).

Tot slot bevat de Politiewet 2012 twee artikelen over de functie van wijkagent. Ten eerste moet volgens deze wet er ten minste één wijkagent zijn per 5.000 inwoners. Daarnaast bevat de Politiewet een omschrijving van deze functie: een ‘ambtenaar van politie die, gerelateerd aan het aantal inwoners, als onderdeel van een basisteam ten behoeve van een gemeente beschikbaar is voor de uitvoering van de politietaak’ (art. 1j en 38a, lid 1). Deze laatste twee onderdelen zijn op initiatief van de Tweede Kamer aan de Politiewet toegevoegd om te voorkomen dat de nationalisering van de politie de lokale inbedding van de politie zou kunnen ondermijnen (Fijnaut, 2012; Terpstra & Gunther Moor, 2012).

Al tijdens de aanloop naar het nieuwe politiebestel verschenen verschillende plannen voor de inrichting van de Nationale Politie. In vergelijking met de Politiewet bevatten deze plannen meer informatie over de wijze waarop lokale politie en basisteams in het nieuwe bestel gestalte zouden moeten krijgen. Zo wordt in het *Ontwerpplan Nationale Politie* (2011: 11) geconstateerd dat ‘het zwaartepunt van de taakuitvoering’ door de politie ligt op het lokale niveau, ‘zo dicht mogelijk bij de leef- en werkomgeving van de burger in wijk, dorp en stad’. In ditzelfde plan wordt als eerste van tien ‘strategische thema’s’ voor de ‘operatiën’ van de Nationale Politie de vorming van de ‘robuuste’ basisteams geformuleerd. De kern daarvan wordt omschreven als een ‘stevige lokale verankering en ruimte voor de professional’. De omvang van een basisteam moet zo zijn, dat ‘alle basispolitietaken’ binnen het team zijn uit te voeren. Het basisteam dient bovendien ‘probleemgericht’ te werken, onder meer in lokale netwerken. De lokale verankering van de politie moet worden versterkt doordat prioriteiten en aanpak van onveiligheid zijn opgenomen in het Integraal Veiligheidsplan van de gemeente. In dit Ontwerpplan wordt het belang van de inzet van wijkagenten daarbij benadrukt (Ontwerpplan, 2011: 15-16).

Verdere uitwerking hiervan volgt in het *Inrichtingsplan Nationale Politie* uit 2012. Opnieuw wordt gesteld dat de basisteams het fundament moeten vormen van de politie en sterk lokaal verankerd moeten zijn. Nauwe verbinding is nodig tussen enerzijds basisteams en anderzijds lokale overheid en burgers in de gemeente. Het basisteam moet over ‘voldoende operationele slagkracht’ beschikken en op grond daarvan in staat zijn de ‘basispolitiezorg zelfstandig uit te voeren’. Op deze wijze moeten binnen het team ‘de basisbeschikbaarheid en aanspreekbaarheid’ van de politie zijn gewaarborgd.

Tot de kerntaken van het basisteam worden in het *Inrichtingsplan* onder meer gerekend: gebiedsgebonden en probleemgericht werken, toezicht en

handhaving, opsporing (VVC-zaken) en intake, alsmede het uitvoeren van een aantal specifieke taken, waaronder de aanpak van jeugdproblematiek en huishoudelijk geweld, toezicht op evenementen en horeca, en het uitvoeren van dierpolitietaken, milieutaken, slachtofferzorg en vreemdelingentoezicht. Ook de hulpverlening door de politie en de preventieve politiezorg worden gerekend tot de taken van de basisteams. Voor de uitvoering van deze taken zijn in het basisteam functies ingericht uit de zogenaamde domeinen Gebiedsgebonden Politie, Opsporing en Intake en Service (Inrichtingsplan, 2012: 142).

Dit plan bevat bovendien enkele inrichtingseisen voor de basisteams. Om over 'voldoende operationele slagkracht' te beschikken, moeten zij een omvang hebben van tussen de 60 en 200 fte. De basisteams moeten opereren op grond van lokale, door het gezag vastgestelde prioriteiten. Over de inzet van de politie moeten in de lokale driehoek afspraken worden gemaakt.

Het Inrichtingsplan bepaalt dat de leiding van de basisteams in handen is van een of twee teamchef(s) als 'tactisch leidinggevende'. Zij hebben binnen de van boven gegeven kaders de verantwoordelijkheid voor de sturing op onder meer het functioneren van het basisteam en zijn medewerkers en vormen 'het vaste aanspreekpunt' voor de burgemeester en officier van justitie. Bovendien zijn zij verantwoordelijk voor de sturing met betrekking tot de realisatie van afspraken tussen burgemeester(s) en officier van justitie over de inzet van de politie en de samenwerking met andere basisteams en (externe) partijen (Inrichtingsplan, 2012: 102, 142-143). Daarnaast kan een basisteam beschikken over een operationeel specialist, die zich vooral bezighoudt met de vakmatige ontwikkeling binnen het team. Bovendien kennen de basisteams op elke 20 medewerkers een operationeel expert. Deze functionarissen zijn verantwoordelijk voor de operationele sturing van het basisteam (Inrichtingsplan, 2012: 143).

De wijkagent moet volgens het Inrichtingsplan een 'spil' vormen in het lokale veiligheidsbeleid en wordt gezien als 'belangrijke schakel in de lokale verankering van de politie'. In het Inrichtingsplan is vastgelegd dat er 'gemiddeld' één wijkagent moet zijn op 5.000 inwoners. Dit is overigens wat anders dan het 'ten minste' zoals het in de Politiewet 2012 (artikel 38a lid 1) is omschreven. Bovendien is hier opgenomen dat dit gemiddelde betrekking heeft op de eenheid; de tekst van de wet spreekt hier niet over. Volgens het Inrichtingsplan moet de wijkagent 80 procent van zijn of haar tijd besteden aan werkzaamheden ten behoeve van de eigen wijk. Wat de wijkagent doet in de resterende tijd en waar hij of zij dan werkzaam is, wordt hier overigens in het midden gelaten. Wijkagenten moeten volgens dit plan 'zichtbaar aanwezig' zijn, 'praten met de

mensen', nieuwe ontwikkelingen in de gaten houden, weten wat er in hun wijk speelt en zo de schakel vormen tussen wijk of buurt en het korps. Om de kwaliteit van het lokale politiewerk te verbeteren moet één op de vijf wijkagenten over een hbo-werk- en -denkniveau beschikken. Bovendien moet elk basisteam per 60 medewerkers beschikken over één politiekundige (Inrichtingsplan, 2012: 62-63, 143).

Basisteams moeten op basis van een gebiedsscan komen tot een 'effectieve, integrale programmatische aanpak'. Binnen de basisteams moet bovendien actief worden samengewerkt met burgers. Vanuit 'de brede basispolitietoek' moeten medewerkers binnen het basisteam werken vanuit 'een generieke taakstelling'. In aanvulling daarop kunnen medewerkers binnen het basisteam een of meer taakaccenten hebben.

Ten behoeve van de incidentafhandeling moet elk basisteam beschikbaar zijn voor spoedeisende meldingen vanuit de meldkamer. Deze meldkamer (zelf overigens geen onderdeel van het basisteam) moet op elk moment over een actueel overzicht beschikken van alle operationele politiemensen op straat. De niet-spoedeisende meldingen moeten door het Regionaal Servicecentrum (eveneens geen onderdeel van het basisteam) ter afhandeling worden afgegeven aan de basisteams.

Voor de afhandeling van veel voorkomende criminaliteit en de coördinatie van de opsporing moet volgens het Inrichtingsplan elk basisteam beschikken over een seniomedewerker die de VVC-zaken verdeelt over medewerkers binnen het basisteam die zich met deze afhandeling bezighouden (Inrichtingsplan, 2012: 61-63).

Het Realisatieplan Nationale Politie uit december 2012 herhaalt in grote lijnen de in het voorgaande genoemde elementen. Wel wordt in dit Realisatieplan meer nadruk gelegd op de culturele aspecten van de basisteams. Het gaat daarbij om zowel de wijze van leidinggeven als de professionaliteit en werkwijze binnen het basisteam: 'Het bijdragen aan veiligheid in wijk en dorp vereist een grote mate van operationeel leiderschap, ruimte voor de professional, een hoge mate van interne en externe samenwerking en een stevige, probleemgerichte aanpak.' Intern moet de nadruk liggen op 'probleemgericht en multidisciplinair' denken en werken. Bovendien wordt in dit Realisatieplan groot belang toegekend aan 'informatiegericht werken', waarbij informatie en intelligence 'de slagader' moeten zijn van het politiewerk (Nationale Politie, 2012: 74-81).

In mei 2014, bijna anderhalf jaar na de start van de Nationale Politie, verschijnt de *Actualisatie Realisatieplan Nationale Politie*. De visie op en plannen voor de basisteams blijven hier dezelfde als in de genoemde plannen. Wel worden hier enkele termijnen geformuleerd waarin de verschillende ‘mijlpalen’ uit het reorganisatieproces moeten zijn gerealiseerd. Zo moeten de operationeel leidinggevenden van de basisteams vanaf januari 2015 ‘volwaardig inzetbaar’ zijn. Ook moeten de basisteams vanaf die datum verantwoordelijk zijn voor de aan hen toegewezen taken met betrekking tot intake, noodhulp, handhaving en opsporing. Voor een aantal onderdelen van de basisteams (onder meer inzetbaarheid van operationele medewerkers) geldt volgens deze Actualisatie een overgangsperiode tot januari 2016 (Actualisatie Realisatieplan, 2014: 27-28).

Voor de inrichting van de basisteams is ook het *Dienstverleningsconcept Nationale Politie* relevant. Hierin wordt een model gepresenteerd voor de wijze waarop contacten van de Nationale Politie met burgers vorm zouden moeten krijgen, vooral met betrekking tot aangifte, melding, informatieverzoeken en het aanvragen van vergunningen. Volgens dit Dienstverleningsconcept zou de politie sturing moeten geven aan deze burgercontacten door deze (voor de politie) zo efficiënt mogelijk in te richten. Burgers die contact zoeken met de politie kunnen daarbij van verschillende kanalen gebruikmaken. De bedoeling van dit concept is dat burgers worden aangemoedigd van bepaalde kanalen gebruik te maken, terwijl het gebruik van andere kanalen moeilijker wordt gemaakt of wordt ontmoedigd. In volgorde van wenselijkheid vanuit het perspectief van de politie zijn dat: internet, telefoon, balie op politiebureau, teleservice (3D/webcam), op locatie (op straat of bij burger thuis) en via sociale media. In de terminologie van het dienstverleningsconcept: ‘...de burger kiest, maar (...) de politie verleidt en regisseert’ (Biemolt e.a., 2012: 10-11).

In augustus 2015 verschijnt de *Herijkingsnota*. Op basis van de opgedane ervaringen met het reorganisatieproces tot dan toe heeft de minister van Veiligheid & Justitie besloten dat ‘herijking’ van de plannen noodzakelijk is. Er is voor verschillende stappen meer tijd nodig dan oorspronkelijk werd gedacht. Geconstateerd wordt dat de balans tussen ‘lokale ruimte en centraal beheer (...) onvoldoende aanwezig’ is. Er is ‘meer ruimte’ nodig voor ‘lokaal maatwerk’ (Herijkingsnota, 2015: 4-5, 10, 19-20). De vorming van de basisteams wordt in deze nota niet genoemd. Onduidelijk is in hoeverre de wijzigingen op gang gebracht met deze nota gevolgen kunnen hebben voor de vorming en inrichting van de basisteams.

Al eerder werd binnen de Nationale Politie gewerkt aan een verdere invulling van de inrichting en organisatie van de basisteams. Zo kwam in de loop van 2014 het *Landelijk Werkingsdocument Districten & Basisteams* tot stand. Voor wat betreft de basisteams wordt daarbij onder meer ingegaan op de ‘leidende principes’, taken, taakaccenten, werkterreinen, de positie van wijkagenten, operationele sturing, (de)briefing, afhandeling van meldingen en de ‘groepsbinding’ binnen de teams. Al eerder waren vergelijkbare documenten verschenen in verschillende eenheden van de Nationale Politie. In de komende hoofdstukken zal nog nader worden ingegaan op verschillende onderdelen van dit *Landelijk Werkingsdocument*.

1.2 Vroege kanttekeningen

Hoewel de plannen en het wetsvoorstel voor een Nationale Politie afgemeten aan het ingrijpende karakter daarvan zeker in eerste instantie weinig maatschappelijke en politieke discussie en weerstand opriepen (Terpstra, 2013), zijn er in dat stadium wel verschillende kritische kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop de lokale politie in het nationale bestel vorm zou moeten krijgen. Alvorens in te gaan op de uitgangspunten en vraagstelling van dit onderzoek, worden enkele van deze kanttekeningen op een rij gezet. Daarbij is het belangrijk te beseffen dat deze kanttekeningen werden geformuleerd op tijdstippen dat van de Nationale Politie nog geen sprake was en dat (soms) nog niet alle plannen beschikbaar waren.

In mei 2011 komt de Raad van State met zijn advies over het voorstel tot een nieuwe politiewet. De Raad constateert dat de lokale democratische inbedding van de politie in het wetsvoorstel te wensen overlaat. Hij adviseert mede om die reden de basisteams (op dat moment nog territoriale eenheden genoemd) te laten samenvallen met de gemeenten (Raad van State, 2011: 6-10). Overigens heeft de regering dit advies naast zich neergelegd. Ten eerste deelt de regering niet de opvatting dat de democratische lokale inbedding onder druk zou komen staan. Bovendien meent zij dat als de basiseenheden zouden samenvallen met de gemeentegrenzen, zij over onvoldoende ‘massa’ zouden beschikken om de noodhulp in alle gevallen te kunnen waarborgen (zie reactie regering op advies van Raad van State, 2011).

Nadat de Tweede Kamer in december 2011 het wetsvoorstel voor invoering van een Nationale Politie reeds had aangenomen, plaatsten Terpstra en Gunther Moor begin 2012 enige kanttekeningen bij de plannen. Zij wezen op het risico

dat door de schaalvergroting van de basisteams de afstand tot lokaal bestuur en lokale samenleving zou toenemen. Zij verwachtten dat de wettelijke norm voor het aantal wijkagenten hiervoor geen afdoende oplossing zou bieden. Ook Ten Berg, Knol en Werkman (2012) meenden dat met de Nationale Politie ondanks de gepropageerde wijkaanpak de afstand tot de wijk groter zou kunnen worden. Zij zagen als risico dat door schaalvergroting voor burgers de toegang tot de politie minder zou kunnen worden. Fijnaut (2012), hoewel al jaren bekend als voorstander van nationalisering van de politie, meende dat de taakstelling van de basisteams onvoldoende was doordacht. Onvoldoende was nagegaan over welke middelen de basisteams zouden moeten beschikken om slagvaardig en met voldoende kwaliteit te kunnen opereren. Hij vreesde dat de basisteams ‘in wezen de ongerefecteerde aangedikte voortzetting zijn van de wijkteams uit de jaren zeventig en de gebiedsgebonden teams uit de jaren negentig’ (Fijnaut, 2012: 458-460). In zijn ogen is een basisteam van ‘generiek geschoolde politiemensen en taakaccenthouders’ onvoldoende in staat goed politiewerk te leveren, gelet op de complexiteit en diversiteit van het werk. Hij pleitte ervoor de noodhulp niet te laten uitvoeren door mensen uit de brede basispolitiezorg, maar door medewerkers die dit als vast specialisme hebben (Fijnaut, 2012: 470-471).

Tot slot meent Straver dat de schaalgrootte de teams weliswaar in staat zal stellen zelfstandig de brede basispolitiezorg in hun gebied te verzorgen, maar dat de integratie van de politie in de lokale gemeenschap daardoor niet zal worden bevorderd. Hij vreest dat als gevolg daarvan het gebiedswerk niet leidend wordt voor de teams als geheel, maar in de praktijk zal worden overgelaten aan wijkagenten. Dat zou een herhaling zijn van de situatie begin jaren tachtig, aldus Straver (2013: 120-122).

1.3 Eerste ervaringen

Hoewel tot op heden geen gericht onderzoek heeft plaatsgevonden naar de inrichting en het functioneren van de basisteams binnen de Nationale Politie, zijn er al wel enkele studies die hierover enige informatie leveren. Deze informatie is echter vaak weinig diepgaand. Het beeld dat de onderzoeken opleveren, is bovendien gefragmenteerd. Daarnaast is deze informatie vaak sterk tijdsgebonden, hetgeen des te meer een bezwaar is omdat de basisteams op het moment van deze onderzoeken nog sterk in ontwikkeling waren.

Zo heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie sinds de start van de Nationale

Politie vier onderzoeken verricht naar de vorming van deze nieuwe organisatie. Zowel begin 2014 als halverwege dat jaar worden grote verschillen geconstateerd in de ontwikkeling van de basisteams (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2014a: 52-58; 2014b: 5). Begin 2014 blijken burgemeesters zich zorgen te maken over de beschikbare capaciteit aan wijkagenten in hun gemeente. Bovendien zouden wijkagenten ingezet worden voor andere taken, zoals specialismen of taakaccenten (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2014a: 89).

Voor al het rapport uit juni 2015 bevat informatie over de invulling van de basisteams en de problemen die daarbij optreden. Omdat er in veel gevallen te weinig operationeel specialisten zijn, worden belangrijke functies in de teams vaak op tijdelijke basis ingevuld. Over het takenpakket van teamchefs, senioren, experts en specialisten blijken bovendien verschillen van interpretatie te bestaan. Teamchefs klagen over onvoldoende ondersteuning. Naast beheersmatige taken blijken zij vaak veel operationele sturing op zich te nemen. Sommige teams werken met 'dienstgroepen' voor het hele gebied, in andere gevallen zijn er gebiedsgerichte groepen. Omdat teamchefs vaak overbelast zijn en er een probleem is met de *span of control* ontstaat in menig basisteam onbedoeld een sturende middenlaag. De Inspectie vreest dat onduidelijkheden rond de p-zorg (personeelszorg) en de grote *span of control* wel eens zouden kunnen zorgen voor structurele problemen in de basisteams. Ten aanzien van de wijkagenten constateert de Inspectie dat zij vaak onvoldoende aan hun eigen werk toekomen en te veel worden ingezet voor andere werkzaamheden, zoals noodhulp of ME. Wijkagenten zouden moeite hebben hun 'regierol' te verwezenlijken. Vaak zouden zij solistisch opereren. Wijkwerk en noodhulp blijven in de basisteams vaak gescheiden werelden (zie ook Van Musscher & Straver, 2016). Geconstateerd wordt dat de ambitieuze ontwikkeling naar een 'probleemgerichte, informatie-gestuurde en contextgedreven inrichting van de gebiedsgebonden politiezorg' nog niet ver gevorderd is (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2015: 9-14).

Ook in ander onderzoek is geconstateerd dat tempo en invulling van de vorming van de basisteams sterk uiteenlopen. In sommige gevallen groeit de afstand tussen burgemeester en politie. Burgemeesters hebben dan het gevoel dat zij minder informatie krijgen over de lokale politie (Terpstra & Fyfe, 2015). Vergelijkbare bevindingen komen uit onderzoek onder burgemeesters. Hoewel veel burgemeesters geen grote veranderingen zien in de lokale politiezorg sinds de invoering van de Nationale Politie, zijn er toch nogal wat burgemeesters die verslechtingen zien in onder meer lokale kennis van de politie, aanrijtijden en zichtbaarheid. Vooral de beschikbaarheid van wijkagenten is voor hen een punt van zorg. Dat geldt ook voor het verminderen van de aandacht van de politie

voor lokaal toezicht en handhaving in de publieke ruimte (Terpstra, Foekens & Van Stokkom, 2015: 20-27). In ander onderzoek is geconstateerd dat de bezorgdheid over de beschikbaarheid van de lokale politie, vooral op het platteland, samenhangt met achterliggende, botsende visies op het politiewerk: een ‘zakelijke visie’ waarin het persoonlijk contact wordt gezien als inefficiënt en de voorkeur uitgaat naar mobiele kantoren en digitale werkprocessen, tegenover een opvatting waarin de politie wordt gezien als een ‘publieke basisvoorziening’, waar zichtbaarheid en persoonlijk contact centraal staan (Van der Torre e.a., 2015: 67-68).

1.4 Gebiedsgebonden politie: achtergronden, uitgangspunten, praktijken

De basisteams kunnen worden beschouwd als de belangrijkste invulling van het gebiedsgebonden werk binnen de context van de Nationale Politie. Onder gebiedsgebonden politie wordt hier verstaan het streven om de afstand tussen politie en samenleving te verkleinen. In een elders opgesteld overzicht van (inter)nationale literatuur over gebiedsgebonden politiewerk wordt onderscheid gemaakt tussen vijf kernelementen van een gebiedsgebonden benadering binnen de politie. Ten eerste gaat het daarbij om het streven naar zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van de lokale politie voor burgers. Daarnaast kenmerkt de gebiedsgebonden politie zich erdoor dat zij een breed scala van lokale problemen aanpakt: niet alleen criminaliteit, maar ook overlast en onveiligheidsgevoelens van burgers. De gebiedsgebonden politie kent naast een reactieve een preventieve benadering. Bij de aanpak van problemen werkt de politie samen met andere partijen. Tot slot probeert de politie de betrokkenheid van burgers bij de aanpak van lokale veiligheidsproblemen te bevorderen (Terpstra, 2008). Omdat het gebiedswerk voor dit onderzoek een belangrijk thema vormt, wordt hier stilgestaan bij dit concept, de achtergronden hiervan en de opgedane ervaringen.

Gebiedsgebonden politiewerk, of *community policing* zoals het internationaal meestal wordt genoemd, heeft sinds ongeveer het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw in Nederland en vele andere westerse landen een grote populariteit verworven. In het verleden is het wel omschreven als ‘dominant politieparadigma’ of zelfs als ‘revolutie in het politiewerk’ (Oliver & Bartgis, 1998; Bayley & Shearing, 1996). Tegelijk roept dit concept twijfel en kritiek op. Zo is het gebiedsgebonden politiewerk wel omschreven als ‘mantra’ (Tilley,

2003) en als hardnekkige retoriek (Klockars, 1988). Ook in Nederland is, vooral de afgelopen tien jaar, het argument naar voren gebracht dat het gebiedsgebonden politiewerk te weinig ‘echt’ en ‘robuust’ politiewerk zou zijn, onvoldoende ‘stevig’ en ‘nuchter’ zou zijn en te veel de aandacht zou hebben afgeleid van wat wordt gezien als de kernfuncties van de politie (Hoogenboom, 2009; Van der Torre, 2011). Door onder anderen Mastrofski (2006) is erop gewezen dat *community policing* in de praktijk onvoldoende effectief is gebleken om de geformuleerde doelstellingen te realiseren.

Een van de problemen in deze discussie is dat de term ‘gebiedsgebonden politie’ verre van eenduidig is (Brogden & Nijhar, 2005; Holmberg, 2002). De term wordt bovendien door voor- en tegenstanders vaak zo ingevuld, dat het vooral goed past bij de eigen retoriek. Daarnaast suggereert de term meer eenduidigheid dan er is. Per locatie en op verschillende tijdstippen blijkt de invulling van het gebiedsgebonden werk te verschillen.

Het huidige gebiedsgebonden politiewerk bouwt deels voort op Nederlandse ontwikkelingen van de laatste vier decennia, deels op buitenlandse ontwikkelingen. In de loop van de jaren zestig raakte de politie in Nederland in een sociaal en cultureel isolement. Op verschillende manieren werd duidelijk dat de politie (net als overigens andere maatschappelijke instituties) moeite had een adequaat antwoord te vinden op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het ontstaan van jeugdschubculturen en het verlies van gezag. Een van de antwoorden was dat vanaf begin jaren zeventig als onderdeel van het zogenaamde drielagenmodel wijkagenten werden aangesteld binnen de Nederlandse politie. Zij zouden verantwoordelijk moeten zijn voor de contacten met burgers. Evaluatieonderzoek rond 1980 maakte duidelijk dat de toenmalige wijkagenten niet aan de verwachtingen voldeden. Zij waren binnen hun organisatie geïsoleerd en werden door andere politiemensen vaak gezien als ‘softe wijkzusters’ (Bastiaenen & Vriesema, 1980; 1981).

Mede als reactie hierop en onder invloed van *Politie in Verandering* (1977) werden onder het motto van decentralisatie, horizontalisering en spreiding van verantwoordelijkheden wijkteams geïntroduceerd. Uitgangspunt daarbij was een generieke taakstelling binnen brede wijkteams.

Onderzoek in de loop van de jaren tachtig, onder meer in Haarlem, maakte duidelijk dat ook deze invulling van het gebiedswerk beperkingen had. Medewerkers van de wijkteams waren onvoldoende bekend bij bewoners. Bewoners wilden vaak toch een politiemans of -vrouw die zij persoonlijk kenden, kortom een wijkagent. De brede taakstelling was bovendien voor veel politiemensen

te veel gevraagd. De afstemming tussen de wijkteams en de rest van de politie bleek problematisch (Broer, Schreuder & Van der Vijver, 1987).

Mede op grond hiervan werd in de loop van de jaren negentig het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland geïntroduceerd. Ook hier werkten politiemensen in kleine gebieden. Termen als kleinschalig, probleemgericht, ‘kennen en gekend worden’, netwerken en partnerships maakten de kern uit van dit gedachtegoed (Beumer e.a., 1997). Deze ontwikkeling werd gestimuleerd door de komst van de regionale politiekorpsen in 1993. Omdat burgemeesters vreesden dat de regionalisering ertoe zou leiden dat de politie op grotere afstand kwam, werd versterking van het gebiedswerk gebruikt als wisselgeld.

In de jaren daarna ontwikkelde het gebiedswerk bij de politie zich verder. Vaak bleek overigens het gebiedswerk bij de politie vooral te steunen op het werk van wijkagenten, die dat werk bovendien vaak nogal geïsoleerd deden (Terpstra, 2008).

Tegelijk bleken er grote verschillen tussen de regiokorpsen, zowel in de aandacht die het gebiedswerk kreeg, als in de vorm waarin het werd georganiseerd en uitgevoerd. Dit leidde tot twee tegengestelde bewegingen. Enerzijds werd geprobeerd meer eenheid en afstemming tot stand te brengen in het gebiedswerk, onder meer door invoering van een landelijk referentiekader voor het gebiedswerken bij de politie (Politieacademie, 2006). Anderzijds nam de druk op het gebiedswerk toe, onder meer door de nadruk op kerntaken bij de politie en de verharding in de aanpak van maatschappelijke onveiligheid (Terpstra, Gunther Moor & Van Stokkom, 2010; Van Dijk, Hoogewoning & Punch, 2015).

Ondanks deze kritiek en de druk op het gebiedswerk bleef over het geheel genomen de steun voor de gebiedsgebonden benadering binnen de Nederlandse politie behouden. Dat komt onder andere naar voren in het *Visiedocument Politie in Ontwikkeling* (2005) waarin de Raad voor Hoofdcommissarissen verklaarde dat het gebiedsgebonden werken het ‘leidend principe’ moest blijven voor de Nederlandse politie. Dit uitgangspunt komt ook terug in de verschillende reeds genoemde plannen die aan de invoering van de Nationale Politie ten grondslag liggen. Eerder werd gewezen op de wettelijke verankering van de positie van wijkagenten. Ook in het Realisatieplan en het Inrichtingsplan werd groot belang toegekend aan de positie en werkzaamheden van wijkagenten. Desondanks blijft de kritiek op het gebiedswerk terugkomen. Ook wordt met regelmaat geprobeerd het karakter van het gebiedswerk te herdefiniëren, bijvoorbeeld in het kader van de aanpak van wat nu heet ‘ondermijning’ (Tops & Van der Torre, 2014).

Daarnaast is het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland de laatste twee decennia sterk beïnvloed door ontwikkelingen in andere landen, met name de Verenigde Staten. Het ontstaan van *community policing* daar moet worden gezien tegen de achtergrond van vooral twee ontwikkelingen. Onderzoek verricht in de VS sinds ongeveer 1980 maakte duidelijk dat het zogenaamde standaard-model of professioneel model van politiewerk grote beperkingen kent. Een van de antwoorden daarop vormde het *community policing* (Skogan & Hartnett, 1997; Skogan & Frydl, 2004). Daarnaast was de opkomst van *community policing* een poging antwoord te vinden op de problemen in de relatie tussen politie en leden van etnische minderheden in de arme wijken van de Amerikaanse grote steden. Overigens hebben beide ontwikkelingen ertoe bijgedragen dat in de Verenigde Staten *community policing* (in de praktijk en in de wetenschap) steeds meer vermengd raakte met andere politiemodellen (*broken windows policing*, *hot spots policing*, *problem oriented policing*, *information-led policing*, etc.). Met enige vertraging treedt deze ontwikkeling ook op in Nederland (zie bijvoorbeeld Versteegh, Van der Plas & Nieuwstraten, 2010).

Onderzoek onder wijkagenten maakt duidelijk dat de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk in het regionaal bestel niet geheel probleemloos was. De omvang van de werkgebieden, de mate waarin andere taken ook op het bordje van de wijkagent komen, evenals de hoeveelheid uren die zij voor hun wijkwerk ter beschikking hebben, bleken sterk uiteen te lopen. In veel gevallen namen zij binnen hun organisatie een tamelijk geïsoleerde positie in. Van inhoudelijke sturing op hun werk kwam vaak weinig terecht. Hoewel de verwachtingen over wat wijkagenten zouden moeten kunnen vaak erg hoog waren, bleken in de praktijk hun mogelijkheden en capaciteiten beperkt. Mede onder invloed van de telkens weer oploeiende discussie over kerntaken binnen de politie bestond er ook onder wijkagenten zelf soms onduidelijkheid en verwarring over wat er van hen verwacht werd. Velen van hen hadden het gevoel dat hun werk onder druk stond. Ook het negatieve imago van deze functie bleek telkens weer op te duiken (Terpstra, 2008; Bervoets, 2009).

1.5 Uitgangspunten onderzoek

Met de komst van de Nationale Politie gaat het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland een nieuwe fase in. De plannen voorzien in een grotere schaal waarop het lokale politiewerk wordt georganiseerd. Bovendien leggen zij meer

nadruk op eenheid, uniformiteit en standaardisering van organisatie en werkprocessen, zoals blijkt uit het genoemde Dienstverleningsconcept. In de Nationale Politie ontstaan directere lijnen tussen centraal en lokaal niveau en wordt het werk meer afhankelijk van niet-lokale afdelingen, zoals het RTIC of het Regionaal Servicecentrum. Bovendien wordt meer dan in het verleden geprobeerd vanuit één gedachte het operationele werk te sturen, zoals blijkt uit het gebruik van termen als probleemgericht werken, informatiesturing en contextgedreven politie. Tegelijk, zoals in het voorgaande is duidelijk geworden, ligt in de plannen voor de Nationale Politie veel nadruk op het belang van lokale verankering en inbedding. Om de politie adequater te kunnen laten reageren op nieuwe en complexe vraagstukken, moet zij volgens de plannen over meer informatie en intelligence, en daarmee over deskundigheid en expertise beschikken. Daar staat tegenover dat met de inrichting van de basisteam is gekozen voor een generieke taakstelling. De voorgaande elementen lijken onvermijdelijk tot de conclusie te leiden dat de plannen voor de Nationale Politie gebouwd zijn op enkele fundamentele dilemma's en spanningen, met als meest duidelijke voorbeeld de wens tot zowel versterking van centrale sturing als betere lokale verankering. Bij de vormgeving van de basisteam moet een schaal worden gevonden die enerzijds klein genoeg is om betrokkenheid bij en kennis van een gebied te kunnen laten ontstaan, en anderzijds voldoende middelen en capaciteit biedt om de vele taken van de basispolitiezorg uit te kunnen voeren (Van Musscher & Straver, 2016).

Voor het begrijpen van de wijze waarop de basisteam worden ingericht en zullen gaan functioneren, zijn daarnaast uiteenlopende ontwikkelingen van belang die niet direct verbonden zijn aan de invoering van een nationaal politiestel. Soms zijn deze al veel langer gaande. De afgelopen decennia hebben zich veranderingen voorgedaan in opvattingen over onder meer politiewerk, sturing en verantwoording (denk aan het toenemend belang van het bedrijfsmatig denken), en organisatievraagstukken. Daarnaast zijn ICT en verwante nieuwe technologieën belangrijker geworden, ook binnen de politie. Ook processen van specialisatie en despecialisatie (met de daarbij optredende fricties en spanningen) zijn vermoedelijk relevant voor het begrijpen van de wijze waarop de basisteam binnen de politie vorm krijgen (Morée, Landman & Bos, 2014). Ook in de lokale omgeving waarin de basisteam moeten opereren doen zich belangrijke wijzigingen voor. De afgelopen jaren heeft het lokale integraal veiligheidsbeleid zich steeds verder ontwikkeld. De regietaak van gemeenten daarbij heeft duidelijker vorm gekregen. Bovendien kent een groter deel van de Nederlandse gemeenten eigen toezichthouders en handhavers in de publie-

ke ruimte: ruim 90 procent van de gemeenten heeft de beschikking over dergelijke functionarissen (Terpstra, Foekens & Van Stokkom, 2015). De verwachting is dat ook dit gevolgen kan hebben voor de wijze waarop het gebiedswerk vanuit de basisteams vorm gaat krijgen. Daarnaast doen zich op lokaal niveau vaak nieuwe problemen voor waarmee de politie te maken krijgt, variërend van ernstige lokale overlast, maatschappelijke spanningen tussen bevolkingsgroepen en vormen van politieke en religieuze radicalisering, tot de lokale gevolgen van de illegale drugseconomie.

Juist gezien deze variëteit aan interne en externe ontwikkelingen, komt de vraag op hoe de basisteams binnen de Nationale Politie vorm krijgen. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan de vraag in hoeverre binnen deze teams de genoemde kenmerken van gebiedsgebonden politiewerk aandacht krijgen en hoe zij worden ingevuld. Het gaat daarbij om nabijheid en beschikbaarheid van de politie, een brede taakopvatting, preventieve benadering, samenwerking met externe partners en het bevorderen van burgerbetrokkenheid en -participatie (Terpstra, 2008).

1.6 Vraagstelling en uitwerking

Op grond van de in het voorgaande geschetste uitgangspunten en dilemma's staat in dit onderzoek de vraag centraal hoe de basisteams binnen de Nationale Politie vorm hebben gekregen en functioneren. Binnen deze hoofdvraag kan onderscheid worden gemaakt tussen de volgende deelvragen.

a *Hoe zijn de basisteams georganiseerd en hoe is de operationele taakuitvoering vormgegeven (inclusief de sturing daarvan)?*

Bij deze eerste deelvraag komen thema's aan bod zoals de wijze waarop het team is georganiseerd, welke uitgangspunten daarbij zijn gehanteerd, in hoeverre gewerkt wordt met subteams binnen het bredere team, in hoeverre sprake is van een of meer bureaus (steunpunten), op welke wijze de vier basisfuncties (wijkwerk, incidentafhandeling, opsporing en service) binnen het team zijn georganiseerd en welke positie en taken de wijkagenten hebben. Ook zal aandacht worden besteed aan de vraag hoe leiding en sturing binnen het basisteam vorm hebben gekregen.

b Hoe wordt binnen de basisteams de gedachte van het gebiedsgebonden politiewerk feitelijk ingevuld?

Nagegaan wordt op welke wijze binnen het basisteam geprobeerd wordt invulling te geven aan het gebiedsgebonden politiewerk. Daarbij worden de genoemde vijf kenmerken van het gebiedsgerichte werken als leidraad gehanteerd: nabijheid, benaderbaarheid en beschikbaarheid, een oriëntatie op een breed scala van problemen, een preventieve benadering, samenwerking met externe partners en het bevorderen van de betrokkenheid van burgers bij de veiligheidszorg.

c Welke verschillen en overeenkomsten zijn er in de wijze waarop de basisteams zijn georganiseerd en de wijze waarop het feitelijke werk wordt ingevuld?

Nagegaan wordt wat de belangrijkste overeenkomsten en verschillen zijn tussen de basisteams in de wijze waarop zij zijn georganiseerd (inclusief de invulling van de verschillende functies, van leiding en sturing, etc.) en hoe in de teams invulling wordt gegeven aan het gebiedsgebonden werken.

d Welke ervaringen zijn tot nu toe opgedaan met de organisatie en het functioneren van de basisteams binnen de Nationale Politie?

Met deze deelvraag wordt onderzocht wat de belangrijkste ervaringen zijn die met de basisteams binnen de Nationale Politie tot nu toe zijn opgedaan. Welke verschillen doen zich hierbij voor? Wat zijn de belangrijkste knelpunten en verbetermogelijkheden?

e Welke factoren en omstandigheden spelen hierbij een rol?

Tot slot wordt in dit onderzoek nagegaan welke factoren en omstandigheden een rol spelen bij de wijze waarop de basisteams zijn vormgegeven, bij de invulling van de functies en het gebiedswerk en bij de optredende knelpunten. Deze factoren en omstandigheden kunnen zeer uiteenlopend zijn. Te denken valt onder meer aan de wijze waarop het transitieproces naar Nationale Politie en basisteam is verlopen, de opvattingen en uitgangspunten die daaraan ten grondslag hebben gelegen, de beschikbare capaciteit, kenmerken van het gebied waarin het basisteam opereert en de wijze waarop sturing en leiding in het team zijn georganiseerd en functioneren. Op basis van de verkregen informatie uit dit onderzoek wordt nagegaan wat deze kan betekenen voor de verdere ontwikkeling van het gebiedsgebonden werken binnen de Nationale Politie.

Zoals uit deze vraagstelling kan worden afgeleid, is dit onderzoek geen evaluatie van het invoeringsproces van de basisteams, laat staan van de Nationale Politie. Het onderzoek concentreert zich op de wijze waarop de basisteams ten tijde van het onderzoek zijn georganiseerd en functioneren. Voor zover invoeringsvraagstukken hier aan de orde komen, is dat hoogstens als achtergrond (en mogelijke verklaring) van de wijze van organisatie en functioneren van de teams. Ook de vraag in hoeverre de basisteams beschikken over voldoende (personele) capaciteit, valt buiten de scope van deze studie. Tot slot, de externe sturing van de basisteams (door burgemeester en officier van justitie, onder meer in de driehoek) blijft hier eveneens buiten beschouwing. Voor informatie over dit onderwerp wordt verwezen naar een ander recent uitgevoerd onderzoek (Terpstra, Foekens & Van Stokkom, 2015).

1.7 Slot

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van dit onderzoek naar de basisteams binnen de Nationale Politie. Dit onderzoeksverslag kent daarbij de volgende opbouw. Allereerst wordt ingegaan op de opzet van het onderzoek en daarbij gehanteerde onderzoeksmethoden (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt een korte beschrijving gegeven van de zes onderzochte basisteams (hoofdstuk 3). Deze beschrijving dient als achtergrond voor de hierna volgende hoofdstukken waarin op meer thematische wijze de verschillende aspecten van de basisteams worden behandeld. Achtereenvolgens gaat het daarbij om de volgende onderwerpen: de organisatie van de basisteams (hoofdstuk 4), sturing en leiding (hoofdstuk 5), de vier hoofdfuncties van het politiewerk binnen de teams (hoofdstuk 6) en de wijze waarop het gebiedsgebonden politiewerk, ingedeeld naar de vijf kenmerken, binnen de teams wordt ingevuld (hoofdstuk 7). In het slothoofdstuk 8 worden de belangrijkste resultaten van deze studie op een rij gezet, komen enkele belangrijke achtergronden aan bod en wordt een beschouwing gegeven op basis van deze uitkomsten.

Onderzoeksopzet en gehanteerde methoden

De in het vorige hoofdstuk geformuleerde onderzoeksvragen hebben betrekking op uiteenlopende aspecten van de basisteams binnen de Nationale Politie. Deze aspecten moeten in hun onderlinge samenhang worden onderzocht zodat een 'totaalbeeld' van de afzonderlijke basisteams kan worden verkregen. Dit vraagt om een onderzoeksopzet die voldoende recht doet aan de complexiteit van de basisteams. Onder meer om deze reden is in dit onderzoek gekozen voor een onderzoeksopzet met behulp van *case studies*.

In dit hoofdstuk wordt deze onderzoeksopzet beschreven, alsmede de daarbij gehanteerde onderzoeksmethoden. Eerst komen enkele uitgangspunten aan bod die aan deze opzet ten grondslag liggen (§2.1). Vervolgens wordt de selectie van de onderzochte teams toegelicht (§2.2), waarna de in de *case studies* gehanteerde onderzoeksmethoden en -bronnen worden behandeld (§2.3). Daarna wordt kort ingegaan op enkele ervaringen met het veldwerk (§2.4).

2.1 Uitgangspunten

In dit onderzoek is nagegaan op welke wijze de basisteams binnen de Nationale Politie zijn georganiseerd, hoe de taakuitvoering en sturing plaatsvinden, hoe de basistaken van de politie feitelijk ingevuld worden, welke positieve en negatieve ervaringen daarmee zijn opgedaan en welke factoren daarbij van invloed zijn. Met deze vragen moet informatie worden verzameld over verschillende aspecten van de basisteams en op uiteenlopende niveaus. Bovendien richt de aandacht in dit onderzoek zich op de invloed en werking van contextuele factoren, zoals de doorwerking van de situatie voordat de Nationale Politie werd ingevoerd of de betekenis van de sociale context waarin het team opereert voor de organisatie en het functioneren van het team. Bij dat laatste kan onder meer gedacht worden aan de invloed van een grootstedelijke omgeving tegenover een plattelandcontext.

Bij dit onderzoek moeten de verschillende aspecten van het basisteam in hun onderlinge samenhang worden bekeken en moet rekening worden gehouden

met het complexe karakter van deze teams. Daarom wordt in dit onderzoek gebruikgemaakt van case studies. Bij dit type onderzoek wordt een complex verschijnsel (of een beperkt aantal daarvan) op intensieve wijze bestudeerd in zijn alledaagse functioneren. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van meerdere, vooral kwalitatieve onderzoeksmethoden en -bronnen.

Volgens Yin (2013) is een onderzoeksopzet met case studies onder drie voorwaarden adequaat, namelijk als de studie zich richt op hoe- en waarom-vragen (en niet bijvoorbeeld op vragen naar hoeveelheid of spreiding), het te onderzoeken verschijnsel niet door de onderzoeker is te controleren en de onderzoeker geïnteresseerd is in het verschijnsel geplaatst tegen de achtergrond van zijn context (waarbij vaak geen duidelijke scheiding is aan te brengen tussen verschijnsel en context) (George & Bennett, 2005; Leys, 2009; Hutjes & Van Buuren, 1996; Baxter & Jack, 2008). Bij case studies wordt bovendien veel belang toegekend aan de samenhang tussen de verschillende elementen van het te onderzoeken verschijnsel. In het geval van de basisteams gaat het om de samenhang tussen onder meer de organisatie, de uit te voeren taken, de wijze van leidinggeven en sturing, de cultuur van het team, maar ook de context waarbinnen het team opereert. In dit verband wordt door Yin (2013) gesproken van een 'holistische' benadering.

Dit onderzoek is niet bedoeld om een 'representatief beeld' op te leveren van de huidige basisteams binnen de Nederlandse politie. Case studies zijn dan ook ongeschikt voor statistische generalisatie. Zij kunnen wel een gedetailleerd beeld opleveren van een complexe organisatie of sociale praktijk in zijn dagelijkse werking. Bovendien is deze onderzoeksopzet bruikbaar om ingewikkelde patronen die daarbij een rol spelen bloot te leggen, om inzicht te krijgen in de werking daarvan en om na te gaan welke factoren, mechanismen en omstandigheden daarop van invloed zijn (Yin, 2013; George & Bennett, 2005: 19-22). Dit onderzoek naar de basisteams kent in die lijn primair beschrijvende en exploratieve doelstellingen, maar streeft daarnaast naar het krijgen van inzicht in factoren die bij de vormgeving en taakuitvoering van de basisteams een rol spelen (zie ook Yin, 2013).

In dit onderzoek is gekozen voor een zogenaamde meervoudige gevalsstudie (Hutjes & Van Buuren, 1996; Swanborn, 2014). Twee overwegingen spelen daarbij een rol. Ten eerste, ondanks het streven naar uniformering en standaardisering binnen de Nationale Politie werd er bij de start van het onderzoek van uitgegaan dat de basisteams vermoedelijk nog steeds een grote variëteit zullen kennen. Eerder onderzoek binnen de Nederlandse politie liet vrijwel altijd een dergelijke variëteit zien. Ook al hadden deze studies betrekking op de situatie in

een ander politiebestedel, interviews verricht begin 2014 maakten duidelijk dat deze variëteit binnen de Nationale Politie op lokaal niveau (in meerdere of mindere mate) nog steeds aanwezig is (Terpstra & Fyfe, 2015). Ten tweede, door meerdere basisteams te onderzoeken, ontstaan meer mogelijkheden, niet alleen in beschrijvende zin, maar ook voor het opsporen van relevante patronen, factoren en omstandigheden. In die zin kan onderzoek gebaseerd op meerdere cases een grotere analytische of verklarende waarde hebben (Yin, 2013).

2.2 Selectie basisteams

Idealiter zouden bij onderzoek volgens de case study-methode de verschillende cases achter elkaar moeten worden geselecteerd en onderzocht. De selectie van (latere) cases zou daarbij moeten plaatsvinden op grond van de uitkomsten van eerdere case studies en de theoretische vragen die daaruit kunnen worden afgeleid (Yin, 2013). Het nadeel van een dergelijke strikte benadering is dat het veldwerk van een onderzoek zich zal uitstrekken over een langere periode. Case studies kunnen dan immers niet tegelijkertijd worden uitgevoerd. In het geval van dit onderzoek naar de basisteams is dat om twee redenen bezwaarlijk. Ten eerste is het, gegeven de ontwikkelingen rond de vorming van de basisteams, wenselijk dat de teams op ongeveer een zelfde moment worden onderzocht. Als dat niet gebeurt, dreigen zij alleen al om die reden onvergelykbaar te worden. Ten tweede heeft dit onderzoek betrekking op een actueel thema dat sterk in ontwikkeling is. De uitkomsten van deze studie kunnen mogelijk voor de verdere ontwikkeling van deze teams aanknopingspunten opleveren. Ook daarom zou het onwenselijk zijn als dit onderzoeksverslag lang op zich zou laten wachten.

De criteria bij de selectie van basisteams die ongeveer gelijktijdig worden onderzocht, verschillen overigens niet principieel van die bij volgtijdelijke bestudering. Ook deze selectie moet gericht zijn op het verkrijgen van een zo divers mogelijk samengestelde verzameling van teams. Bij de start van het onderzoek was echter nog weinig informatie beschikbaar over verschillen in de manieren waarop de basisteams vorm hebben gekregen.

Een globale verkenning (Terpstra & Fyfe, 2015) en het raadplegen van enkele sleutelpersonen leidden ertoe dat uiteindelijk zes teams zijn geselecteerd uit drie verschillende eenheden binnen de Nationale Politie. Per eenheid zijn twee teams geselecteerd. De eenheden zijn gekozen omdat zij verschillende wegen lijken te representeren die gevolgd zijn bij de vorming van de basisteams (meer en minder op grond van een blauwdruk van bovenaf). Bovendien werd bij de

start van het onderzoek verondersteld dat het basisteamconcept zoals dat binnen de Nationale Politie wordt gehanteerd, verschillend zou kunnen uitwerken voor teams in grootstedelijke wijken met een cumulatie van problemen en voor teams op het platteland. Om die reden is in elk van de drie eenheden een stedelijk basisteam en een plattelandsteam in het onderzoek betrokken. Ook is gelet op de wijze waarop het werk was georganiseerd in de periode voorafgaand aan de komst van de Nationale Politie (wel of niet een scheiding der processen). Dit betekent dat telkens twee teams per eenheid zijn geselecteerd met een vergelijkbaar beleid en verleden, die echter functioneerden in sterk uiteenlopende sociale contexten.

De drie stedelijke basisteams komen uit drie van de zes grootste steden van Nederland. Deze teams functioneren in een relatief klein geografisch gebied, dichtbevolkt en met veel problemen, ook op het terrein van veiligheid. De plattelandsteams hebben een veel groter territorium waarin zij werken, dat dunner bevolkt is en met slechts een of enkele kleine(re) stedelijke kernen. Deze basisteams verschillen bovendien van de grootstedelijke teams omdat zij functioneren voor meerdere gemeenten (vijf of zes).

2.3 Methoden van onderzoek

Bij case studies wordt in de regel gebruikgemaakt van meerdere methoden van dataverzameling en van verschillende informatiebronnen (Yin, 2013; Leys, 2009). Ook in deze studie is hiervoor gekozen. Op deze manier wordt het mogelijk meerdere perspectieven op het ontstaan en functioneren van de basisteams in kaart te brengen. Bovendien wordt het beter mogelijk zicht te krijgen op de feitelijke juistheid van informatie uit een bepaalde bron door deze elders te checken. Om die reden zijn in dit onderzoek niet alleen leidinggevendend geraadpleegd, maar ook politiemensen op de werkvloer van de basisteams. Bovendien is niet alleen nagegaan wat de positie en ervaringen zijn van wijkagenten met het nieuwe basisteam (hoe belangrijk zij ook zijn vanuit het perspectief van het gebiedsgebonden politiewerk), maar ook van medewerkers met andere posities en taken in het team, zoals medewerkers belast met de afhandeling van zaken van veel voorkomende criminaliteit (VVC), incidentafhandeling of intake en service.

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van drie verschillende methoden: interviews, observaties en analyse van documenten. Bij de interviews kan onderscheid worden gemaakt in drie typen: vooraf afgesproken interviews aan de

hand van een per type medewerker opgestelde topiclijst, korte interviews met teammedewerkers, vaak tussendoor en niet van tevoren afgesproken, en gesprekken met een medewerker tijdens de observaties gedurende zijn of haar dienst. Vooral in de surveillanceauto konden dan soms vele onderwerpen met betrekking tot het basisteam aan de orde komen.

Daarnaast werd in elke case study gebruikgemaakt van observaties. Daarbij werd per onderzocht team een aantal dagen meegelopen met verschillende categorieën medewerkers uit het team. Het ging om open, ‘kwalitatieve’ observaties waarbij gebruik kon worden gemaakt van een lijst met aandachtspunten.

Tot slot konden per case study documenten worden bestudeerd. Deze documenten konden bestaan uit zowel beleidsstukken (zoals een Werkplan of Inrichtingsplan voor het team) als cijfermatige overzichten. Deze konden relevant zijn als controle op informatie verkregen uit interviews. Overigens bleek er een beperkte hoeveelheid documenten beschikbaar te zijn en bleken ze in enkele gevallen zelfs nagenoeg te ontbreken.

Vooraf bij onderzoek met meerdere cases en meerdere onderzoekers is het belangrijk een onderzoeksstramien of -protocol te hebben. Dit stramien moet voorkomen dat in de loop van het veldwerk een verschuiving optreedt in de centrale vragen en onderwerpen van het onderzoek (Yin, 2013). Dit is vooral van belang als het onderzoek zich (deels) richt op vergelijking tussen cases, zoals hier bij de basisteams.

Het in dit onderzoek gehanteerde stramien bevat onder meer de volgende elementen: een lijst met thema's en onderwerpen waar per case study informatie over moet worden verzameld, een globaal stappenplan per case study, topiclijsten voor interviews met verschillende categorieën medewerkers uit de basisteams en een lijst met aandachtspunten voor de observaties.¹

Van elk case study in dit onderzoek is een (niet gepubliceerd, alleen voor intern gebruik bedoeld) caseverslag gemaakt. Ook hiervoor is van tevoren een globaal stramien ontwikkeld. Na de eerste case study zijn verschillende onderdelen van dit stramien aangepast op grond van de opgedane ervaringen. Overigens gaat het telkens om een stramien dat niet rigide moest worden opgevat en toegepast. Immers, bij deze studie is gekozen voor onderzoek in meerdere basisteams juist omdat verondersteld werd dat deze (aanmerkelijk) zouden kunnen verschillen. Dit betekent dat de wijze waarop het onderzoek in een basisteam werd gedaan deels moest kunnen worden aangepast aan de specifieke omstandigheden in dat team.

1 Belangstellenden kunnen deze lijsten bij de onderzoekers opvragen.

In dit onderzoek zijn in totaal 122 politiemensen geïnterviewd (soms meerdere keren). De aard van deze interviews verschilde, van een van tevoren afgesproken interview aan de hand van een topiclijst tot een kort en informeel gesprek dat vaak ongepland ontstond. In het verlengde daarvan verschilde ook de duur van de gesprekken van ongeveer 15 minuten tot 2½ uur. Daarnaast is 234 uur geobserveerd binnen de onderzochte basisteams. In tabel 2.1 is een overzicht gegeven van de gehouden interviews en de verrichte observaties per basisteam.

Tabel 2.1: Overzicht interviews en observaties per basisteam

	Basisteam I	Basisteam II	Basisteam III	Basisteam IV	Basisteam V	Basisteam VI
Interviews met						
teamchef	1	1	2	2	2	2
operationeel experts, operationeel specialist (soms in rol van Opco), enzovoort	3	4	3	4	4	4
wijkagenten	9	4	5	7	3	8
bpz'ers*	6	6	7	4	4	2
VVC	-	1	4	3	1	2
I&S	-	3	3	1	1	n.v.t.
overige	1	1	2	1	1	-
Totaal interviews	20	20	26	22	16	18
Uren observaties	40	46	36	40	43	29

* per basisteam verschilt de term die gebruikt wordt voor medewerkers die worden ingezet voor de basispolitiezorg (=bpz) (onder meer noodhulpers, incidentafhandeling, toezicht & handhaving, wijkmedewerkers)

Het empirisch materiaal (vastgelegd in 505 pagina's uitgetypte veldwerkaantekeningen) is in dit onderzoek op kwalitatieve wijze geanalyseerd. Dat gebeurde in eerste instantie per casus. Op grond daarvan is voor elk onderzocht basisteam een (intern) caseverslag opgesteld. De eindanalyse is grotendeels gebeurd op grond van deze caseverslagen.

2.4 Uitvoering veldwerk

Het veldwerk van de eerste case study in dit onderzoek vond plaats in de tweede helft van juli 2015. Het veldwerk van de overige case studies werd uitgevoerd tussen begin september en half december 2015. Dit houdt in dat op het moment van het veldwerk de basisteams formeel gemiddeld ongeveer tien maanden bestonden en dat de (nieuwe) teamchefs gemiddeld ongeveer een jaar eerder in die functie bij hun huidige basisteam waren gekomen.

In enkele gevallen vond het veldwerk geconcentreerd plaats in enkele weken. In andere gevallen is er (om praktische redenen) voor gekozen de veldwerkactiviteiten te spreiden over een wat langere periode.

Het veldwerk is uitgevoerd door vijf verschillende onderzoekers. Een van hen nam twee case studies voor zijn rekening. De medewerking in de teams aan dit onderzoek was groot, zowel bij leiding als medewerkers. Vaak bestond er een uitgesproken belangstelling voor de resultaten van het onderzoek.

Mogelijk is op twee manieren in dit onderzoek een 'selection bias' (George & Bennett, 2005) opgetreden. Ten eerste moet achteraf worden geconstateerd dat de onderzochte basisteams (afgemeten aan het aantal medewerkers) alle vrij groot zijn (zie hoofdstuk 3). Relatief kleine basisteams (bijvoorbeeld met een omvang van tussen de 60 en 80 medewerkers) ontbreken in dit onderzoek. Indien in dit onderzoek zou zijn gekozen voor stapsgewijze selectie van de cases (hetgeen om andere redenen onwenselijk was, zie eerder), had deze vertekening mogelijk kunnen worden voorkomen.

Ten tweede ontstond tijdens het veldwerk in enkele onderzochte basisteams de indruk dat voor de interviews en observaties mogelijk een vrij selecte groep medewerkers was ontstaan. In alle basisteams was bij de start van het veldwerk aangegeven bij hoeveel en van welke categorieën medewerkers wij interviews en observaties wilden doen. De uiteindelijke selectie van individuele medewerkers werd (noodgedwongen) overgelaten aan de teamchef (die daartoe soms opdracht gaf aan een andere medewerker). Tijdens het veldwerk bij enkele teams ontstond na verloop van tijd de indruk dat vooral nieuwe medewerkers in het team en medewerkers die positief stonden tegenover de vorming van het basisteam waren geselecteerd. Of dat als zodanig bedoeld was, is op grond van de ons beschikbare informatie niet te zeggen. Tijdens het veldwerk is op verschillende manieren geprobeerd ook informatie te krijgen van andere medewerkers uit het basisteam, bijvoorbeeld door willekeurig medewerkers aan te spreken en hen te vragen naar hun opvattingen en ervaringen. Dit bevestigde soms dat in de tot dan toe verkregen informatie van vertekening sprake was. De indruk is dat met de aanvullende interviews de mogelijke vertekening is gecorrigeerd.

In de praktijk bleek de uitvoering van het veldwerk niet altijd helemaal vlekkeloos te verlopen. Zo bleek in een van de basisteams de helft van de afspraken niet te worden nagekomen. Voor zover te overzien, was dat vooral een gevolg van de gebrekkige interne communicatie in dat team. Niet alleen kostte dit veel tijd, maar bovendien duurde daardoor het veldwerk in het betreffende team de helft langer.

Ook om een andere reden bleek het veldwerk in dit onderzoek soms wat lastig. De reorganisatie van de Nationale Politie en de invoering van de basisteams blijkt deels een verandering van taal en jargon in te houden. Oude termen en afkortingen worden op allerlei plekken ingeruild voor een nieuwe taal. Dit leidt soms tot verwarring, niet alleen onder de onderzoekers, maar ook onder een deel van de medewerkers in de basisteams. Zij worstelen soms merkbaar met het onder de knie krijgen van de nieuwe concepten en afkortingen. Bij veel medewerkers lopen oude en nieuwe begrippen door elkaar. Er wordt dan nog gesproken van bijvoorbeeld noodhulp, senior of wijkmedewerker. Deels is dit een indicatie voor het feit dat medewerkers soms niet goed snappen wat de veranderingen inhouden of welke bedoelingen daar achter zitten.

De gebruikte termen hebben bovendien een sterk normatieve en symbolische betekenis. Een van de onderzoekers werd bij een van de eerste gesprekken in het kader van dit onderzoek door een leidinggevende vermanend toegesproken omdat hij per ongeluk het woord ‘noodhulp’ nog gebruikte: ‘Noodhulp is oud, hè, dat weet je. Noodhulp hebben wij niet meer!’ In de volgende hoofdstukken komen meerdere voorbeelden van deze wisselingen in de taak van het politiemanagement aan bod.

2.5 Slot

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van dit onderzoek naar de basisteams binnen de Nationale Politie. De bronnen, geïnterviewde personen en de onderzoekslocaties in dit verslag zijn geanonimiseerd. Hiervoor is gekozen ondanks het feit dat veel politiemensen waarmee wij tijdens het veldwerk contact hadden, zeiden dat zij er geen bezwaar tegen zouden hebben als de gegevens (vooral de naam van hun basisteam) in het eindverslag openlijk zouden worden genoemd. Toch is hiervan afgezien. Wij wilden politiemedewerkers met wie wij spraken, zo veel mogelijk ruimte geven vrijelijk over hun visie en opvattingen te vertellen. Die ruimte zou mogelijk kleiner worden als de mogelijkheid zou bestaan dat zij later op hun uitspraken zouden worden aangesproken (bijvoorbeeld door een hogere in de hiërarchie). Afgezien daarvan wilden wij voorkomen dat medewerkers die ons in deze studie informatie verstrekten of zich gastvrij opstelden hiervoor later mogelijk in de problemen zouden kunnen komen. Bovendien heeft de informatie in enkele gevallen betrekking op burgers. Dat is een extra reden om beschrijvingen zo weinig mogelijk herkenbaar te maken.

Zes basisteams, een korte schets

Alvorens in de volgende hoofdstukken in te gaan op de inhoudelijke thema's die in dit onderzoek centraal staan, wordt hier eerst een korte schets gegeven van elk van de zes onderzochte basisteams. Dit hoofdstuk heeft primair een beschrijvende doelstelling. Juist omdat de volgende hoofdstukken een thematisch karakter hebben, kunnen zij mogelijk een enigszins fragmentarisch beeld opleveren. Door in dit hoofdstuk de basisteams als afzonderlijke eenheden te beschrijven, wordt het beter mogelijk de samenhang tussen de verschillende deelaspecten van de onderzochte basisteams te onderkennen. Daarmee wordt ook recht gedaan aan de opzet van dit onderzoek volgens de methode van de case study.

De volgorde waarin de zes basisteams hier worden beschreven, is per eenheid van de Nationale Politie. Per eenheid komt eerst het onderzochte basisteam aan bod dat (grotendeels) werkt in een plattelandsomgeving, gevolgd door het (groot)stedelijke team.

Bij de beschrijving van de basisteams wordt telkens ingegaan op achtereenvolgens het werkgebied, de huisvesting van het team, het aantal medewerkers, de situatie voordat het basisteam ontstond en (voor zover relevant) de transitie naar de huidige situatie. Daarna staan organisatieaspecten centraal: leiding, sturing en enkele specifieke kenmerken van het team, waaronder de belangrijkste knelpunten. De beschrijving van deze elementen blijft hier beknopt. Omdat dit hoofdstuk vooral bedoeld is als achtergrondinformatie, wordt om reden van leesbaarheid aan dit stramien niet strak de hand gehouden. Bovendien kan zo ook het specifieke karakter van elk afzonderlijk basisteam worden belicht.

3.1 Basisteam I

Het werkgebied van het eerste basisteam in dit onderzoek omvat vijf gemeenten met in totaal 158.500 inwoners. Dit gebied kent slechts één stedelijke kern waar ruim 60.000 mensen wonen. Deze stad heeft een winkelcentrum met een sterk regionale functie. Het is de enige locatie in dit gebied waar zich meer 'stedelijke' problemen voordoen. Verder liggen in dit gebied zo'n vijftien dorpen en

kleine steden van uiteenlopende omvang. Sommige van deze dorpen hebben een agrarisch karakter. In andere dorpen overheerst de woonfunctie met naar verhouding veel welvarende bewoners met woningen in de dure prijsklasse.

Het gebied waarin dit basisteam werkt, is tamelijk uitgestrekt. Hoewel er door het gebied een snelweg loopt, zijn de verbindingen niet goed. Om per auto van een plaats in de ene hoek van het gebied naar een plaats in een andere hoek te komen, moet op een half uur worden gerekend (en op drukke tijden op aanzienlijk meer).

De formatie van dit basisteam bestaat uit 176 fte. Voor verschillende categorieën medewerkers ligt de feitelijk beschikbare hoeveelheid personeel op het moment van onderzoek onder dat wat in het formatieplan is aangegeven.

Het werkgebied van het huidige basisteam komt (afgezien van een kleine uitbreiding met het gebied van een voormalige gemeente) overeen met dat van het oude politiedistrict. Het voormalige district kende in de jaren voorafgaande aan de komst van de Nationale Politie vier verschillende politieteams. Elk van deze teams beschikte over een eigen politiebureau.

Vanwege de geografische afstanden waarmee dit basisteam te maken heeft, maar ook omdat het werkgebied van dit team in de ervaring van veel mensen (ook binnen de politie) uiteenvalt in twee delen, elk met hun eigen karakter, beschikt dit basisteam nu over twee politiebureaus, die beide als opkomstlocatie dienstdoen. Beide bureaus kennen ophoudcellen. Bovendien vindt op beide locaties briefing plaats. Een van deze bureaus is gevestigd in de grootste plaats van het gebied.

Daarnaast kent dit basisteams nog drie politielocaties, ook wel steunpunten genoemd. Ten tijde van het veldwerk van ons onderzoek werd overwogen nog een vierde steunpunt te openen. De openingstijden van deze steunpunten zijn beperkt tot enkele dagdelen, soms ook 's avonds. Ook kunnen burgers uit het betreffende dorp een afspraak maken voor een gesprek op het steunpunt met hun wijkagent.

De medewerkers van dit basisteam zijn verdeeld over acht groepen. Elke groep bestaat uit 16 tot 20 medewerkers en staat onder leiding van een operationeel expert. Formeel hebben deze geen leidinggevende rol, maar in de praktijk wordt dit wel vaak zo ervaren.

Zes van deze groepen hebben een gebiedsgebonden karakter. Elke groep kent zijn eigen werkgebied. De gebiedsindeling voor deze gebiedsgebonden groepen loopt slechts deels parallel met de gemeentegrenzen. Elke gebiedsgebonden groep bestaat uit enkele wijkagenten, aangevuld met een groter aantal medewerkers basispolitiezorg. In principe zijn de medewerkers als gebiedsge-

bonden groep verantwoordelijk voor het politiewerk in 'hun' gebied. Van wijk-agenten wordt verwacht dat zij hierin een belangrijke sturende rol vervullen. Volgens de plannen stelt de gebiedsgebonden groep capaciteit beschikbaar om meldingen met prio 1 en 2 af te handelen. Werkzaamheden met de overige prio's worden door de gebiedsgebonden groep in eigen beheer afgehandeld. Ook al suggereert deze indeling in gebiedsgebonden groepen een tamelijk fijnmazige werkwijze, in de praktijk wordt de overgang naar het basisteam door medewerkers vaak ervaren als schaalvergroting omdat zij nu werken vanuit twee in plaats van vier bureaus zoals voorheen het geval was.

De leiding van het basisteam berust bij twee teamchefs. Op de werkvloer bestaat het gevoel dat zij op grote afstand van het werk staan. De operationele sturing verloopt via de Opco. Naast de dagelijkse briefing (gehouden op de beide bureaus) bestaat er per gebiedsgebonden groep een wekelijks overleg. Dit is bedoeld om informatie uit te wisselen over wat er speelt in het eigen werkgebied.

In dit basisteam doen zich verschillende knelpunten voor. Ten eerste zijn er de reeds genoemde grote reisafstanden. Naar het idee van vooral wijkagenten is met het sluiten van politiebureaus in dit gebied de afstand voor burgers naar de politie vergroot en zijn drempels verhoogd. Ook ervaren vooral wijkagenten een toename van de reistijden. De mogelijkheden van wijkagenten om met de fiets door hun wijk te rijden zijn vooral als de wijk ver weg ligt van een van de bureaus praktisch gesproken verdwenen.

Daarnaast valt in dit basisteam op dat zowel ruimtelijk als cultureel er hier feitelijk sprake is van twee enigszins gescheiden subteams. Men spreekt wel over 'de berg' als scheiding tussen de twee gebieden en teams. Bovendien lijkt er binnen dit team onderling (onder meer in de relatie met de nieuwe leiding) afstand te worden ervaren.

Hoewel de notie van gebiedsgebonden werken in dit basisteam in het algemeen wordt onderschreven, blijkt in de praktijk dit werk toch enigszins onder druk te staan. Gebrek aan capaciteit lijkt daarbij een rol te spelen. Ondanks het feit dat noodhulp hier als aparte politiefunctie is verdwenen, gaat veel capaciteit zitten in het vullen van het rooster voor de incidentafhandeling. Doordat incidentafhandeling in de praktijk centraal blijft staan, lijkt een fijnmazige gebieds-gerichte oriëntatie binnen dit basisteam tot op heden slechts tot op beperkte hoogte te worden gerealiseerd.

3.2 Basisteam II

Het tweede basisteam is in een van de grote steden van Nederland. In het werkgebied van dit team wonen ongeveer 80.000 mensen. Het bestaat vooral uit woonwijken, van zowel voor- als naoorlogse datum. In het gebied bevinden zich verschillende wijken met een concentratie van sociale en economische problemen. Daaronder zijn drie voormalige Vogelaarwijken, waar naast traditionele autochtone probleemgezinnen vooral een deel van de bewoners van Marokkaanse afkomst de bijzondere aandacht heeft van de politie. In het gebied van dit basisteam bevindt zich ook een straat met veel prostitutie. Ten tijde van dit onderzoek was dit prostitutiegebied tijdelijk gesloten.

Het basisteam heeft de beschikking over (slechts) één politiebureau, gelegen in een deel van de wijk met flats die eind jaren zestig zijn gebouwd, aangevuld met meer recente bebouwing. Het bureau is zes dagen per week overdag geopend. Op andere tijden kunnen wijkbewoners naar het niet ver weg gelegen politiebureau in het centrum van de stad. Het basisteam zit op de benedenverdieping van het bureau. Op de bovenverdieping werkt onder meer de districtsrecherche. Dit basisteam beschikt niet over steunpunten.

Het basisteam heeft de beschikking over een formatie van ongeveer 130 fte. Het grootste deel van het personeel valt onder de 'gebiedsgebonden politie', waaronder de voormalige noodhulpmedewerkers en wijkagenten worden begrepen. Met de reorganisatie is een deel van het oorspronkelijk werkgebied bij een ander basisteam gekomen. Dit betekende onder meer dat een personeelscapaciteit van ongeveer 30 fte naar dat andere team is gegaan. Aangezien het werkgebied dat is overgegaan naar het andere team relatief weinig meldingen en werk opleverde voor de politie, maar wel goed was voor een (extra) capaciteit van 30 fte, bestaat nu het gevoel bij medewerkers van het basisteam dat de reorganisatie voor hen tot aanzienlijk meer werkdruk heeft geleid. Binnen het team wordt hierover veel en bij voortduring geklaagd.

Voor de komst van de Nationale Politie kende de politie in dit gebied naast een apart georganiseerde noodhulp (met acht pools), tien wijkteams die elk hun eigen wijk hadden. De reorganisatie heeft geleid tot een herindeling van het personeel. Na een tussenfase waarin de noodhulpmedewerkers volgens een systeem van adoptieploegen waren gekoppeld aan bepaalde gebieden, zijn de wijkagenten en de voormalige noodhulpmedewerkers nu samengevoegd. Zij zijn sinds die overgangsperiode verdeeld over zes gebiedsgebonden ploegen die binnen het basisteam worden onderscheiden. Elke gebiedsgebonden groep bestaat uit drie tot vier wijkagenten en ongeveer tien medewerkers die vooral

belast zijn met de incidentafhandeling. Daarnaast kent het basisteam een groep waarin de tien medewerkers van het VVC-team en de zeven medewerkers van Service & Intake zijn ondergebracht. Overigens bestaan binnen dit basisteam op het moment van het onderzoek de gebiedsgebonden groepen nog niet lang.

Dit basisteam staat onder leiding van twee teamchefs. Alle groepen binnen het basisteam zouden moeten worden aangestuurd door een operationeel expert. Door een tekort aan operationeel experts als gevolg van de traag verlopende personele reorganisatie wordt bij slechts twee gebiedsgebonden groepen deze functie door een operationeel expert vervuld. Het gaat hier om twee medewerkers die tot de reorganisatie in dit gebied werkzaam waren als wijk-teamchef. De andere posities voor operationeel expert worden (tijdelijk) ingevuld door de voormalige groepschefs van de noodhulp. Op het moment van ons onderzoek is onduidelijk welke functies deze voormalige groepschefs zullen gaan innemen.

In dit basisteam wordt de rol van Opco vervuld door zowel operationeel experts als voormalige groepschefs. Deze rol wordt slechts vervuld tijdens de dagdienst. Op andere tijden wordt dit overgenomen door Senioren op Straat.

In de uitgangspunten die aan de vorming van dit basisteam ten grondslag hebben gelegen, lag veel nadruk op structurering van de operationele sturing. Op het moment van het veldwerk bestaat bij veel medewerkers het beeld dat de sturing overheerst wordt door een combinatie van werkdruk en de Waan van de Dag. Allerlei vormen van operationele sturing lijken in dit team tamelijk rommelig en chaotisch te verlopen. Dat hangt mogelijk mede samen met het feit dat de gebiedsgebonden groepen in dit basisteam in de praktijk vooral een papieren werkelijkheid lijken te zijn. De nagestreefde sterkere binding van voormalige noodhulpmedewerkers aan bepaalde gebieden lijkt op dit moment (nog) niet erg te leven. Naast (of onder) de nieuw gekozen organisatie- en sturingsstructuur lijkt een andere meer informele organisatie te bestaan. 'Korte lijntjes', 'warme overdracht' en 'persoonlijke goodwill' lijken daarin vaak belangrijker dan de gedachte van probleemgerichte en op informatie gebaseerde sturing van het operationele werk. Van het uitgangspunt dat wijkagenten met succes werkopdrachten formuleren en uitzetten, komt weinig terecht. Ook de invulling die veel voormalige noodhulpmedewerkers aan hun werk geven door zich vooral te beperken tot het afwerken van meldingen en het rondrijden, lijkt nog steeds te overheersen.

3.3 Basisteam III

Het derde basisteam is werkzaam in een uitgestrekt gebied, grotendeels bestaand uit platteland. In totaal wonen hier ruim 130.000 mensen. Het basisteam functioneert ten behoeve van zes gemeenten, waaronder twee recent gevormde fusiegemeenten. De grootste plaats in deze streek heeft ongeveer 34.000 inwoners. Naast twee andere plaatsen (met resp. 18.000 en 17.000 inwoners) bevinden zich hier nog 33 andere, verspreid liggende woonkernen met (veel) kleinere aantallen inwoners.

Het gebied kent grote afstanden. De politie heeft hier te maken met aanzienlijke aanrijtijden. Dat is niet alleen een gevolg van het feit dat het gebied groot is, maar ook vanwege zijn model, ingeklemd tussen verschillende rivieren. Hoewel het gebied doorsneden wordt door twee snelwegen, zijn de verbindingen gebrekkig, vooral in wat hier de 'polder' wordt genoemd (het overgrote deel van het gebied).

Het basisteam beschikt over één politiebureau, gevestigd in de grootste plaats en centrale gemeente. Dit bureau was tot januari 2013 districts bureau. Twee andere bureaus, gelegen in andere gemeenten, zijn recent gesloten. In de vijf gemeenten die geen eigen bureau hebben, is een politiesteunpunt. Deze steunpunten zijn ondergebracht in de betreffende gemeentehuizen. Tijdens het veldwerk voor dit onderzoek wordt het laatste steunpunt geopend.

Onderscheid wordt gemaakt in twee typen steunpunten. In twee wat grotere plaatsen zijn op het steunpunt niet alleen de wijkagenten werkzaam, maar is ook een publieksbalie waar een medewerker van Intake & Service werkt. Hier kunnen burgers langskomen (na afspraak) om bijvoorbeeld aangifte te doen. Deze steunpunten functioneren voor de betreffende wijkagenten niet als opkomstlocatie. Beide gemeenten beschikten tot voor kort over een eigen politiebureau met publieksfunctie.

Bij het tweede type steunpunt zijn alleen wijkagenten werkzaam. Hier is geen publieksbalie. Een medewerker Intake & Service ontbreekt eveneens. Op twee van deze steunpunten hebben de wijkagenten één keer per week open spreekuur, bijvoorbeeld voor het doen van aangifte. Op het derde steunpunt kan dit alleen na afspraak. Overigens zijn deze laatste drie steunpunten ook opkomstlocatie voor de daar werkzame wijkagenten. Dit is in verband met de reistijd die anders aan begin en einde van de dienst nodig is om naar het centrale bureau te gaan. Vanwege de reisafstand beschikken de laatstgenoemde steunpunten over een televerbinding die gebruikt wordt voor de briefing aan het begin van de dienst.

Tot januari 2013 was in dit gebied een politiedistrict. Bij de vorming van de Nationale Politie is een geografisch gezien klein deel van het vroegere district bij een ander basisteam gevoegd. Dit deelgebied is naar verhouding tamelijk verstedelijkt en heeft relatief meer bewoners. Deze afsplitsing had gevolgen voor de personele capaciteit van het huidige basisteam. Bovendien betekende dit dat de vorming van het basisteam, in tegenstelling tot elders, niet leidde tot schaalvergroting, maar tot schaalverkleining.

Dit team beschikt over een capaciteit van 144 fte. Door veel langdurige ziekte is de beschikbare capaciteit aanzienlijk lager. Ook in de samenstelling van het personeelsbestand doen zich problemen voor. Als gevolg van de personele reorganisatie moest aan medewerkers van het oude district de ruimte worden geboden tot een 'vrijwillige keuze' om in het ene, dan wel in het andere basisteam te gaan werken. Vanwege de reisafstanden hebben veel medewerkers de voorkeur gegeven aan het andere basisteam. Daardoor heeft dit basisteam feitelijk een sterk personeelstekort, met name in bepaalde functies.

In het oude district werd gewerkt met een scheiding tussen de 'processen' wijkwerk, noodhulp en opsporing. Deze scheiding is met de komst van de Nationale Politie losgelaten. Op papier zouden daarmee voormalige noodhulp-medewerkers en voormalige wijkteammedewerkers overeenkomstige werkzaamheden moeten hebben.

Het basisteam beschikt over twee teamchefs. Beiden komen niet uit het oude district. Mogelijk daarom worden zij vaak als afstandelijk ervaren. Binnen het basisteam is het operationeel personeel verdeeld over zeven p-groepen.² Zes van deze groepen bestaan uit de wijkagenten uit een bepaalde gemeente, aangevuld met medewerkers uit de basispolitiezorg. Elke groep beschikt over een operationeel expert die verantwoordelijk is voor de operationele sturing van de mensen in zijn ploeg. Deze groepen hebben geen gebiedsgerichte oriëntatie. Zij moeten niet worden verward met de eerdere ploegen uit de tijd van het regiokorps waarvan de leden gelijktijdig werden ingeroosterd. Alleen in de weekenden worden de leden van de groepen ge-zamenlijk ingeroosterd. Voor de rest van de diensten werken medewerkers telkens met andere mensen.

De wijze waarop deze p-groepen zijn ingericht en functioneren, roept binnen het basisteam kritiek en onrust op. Een van de kritiekpunten is dat hierdoor het sociaal verband in het basisteam ontbreekt. Tijdens ons veldwerk wordt daarom besloten te stoppen met deze opzet van de p-groepen. Bij een afslui-

2 De term 'p-groep' staat in de onderzochte basisteams soms voor plangroep, soms voor een groep in de p-zorg (personeelszorg). In de praktijk kunnen in een basisteam p-groepen beide functies vervullen.

tend gesprek twee maanden daarna is nog niet bekend hoe de nieuwe structuur van deze groepen eruit zal gaan zien.

Veel problemen in dit team hangen samen met de schaalgrootte en afstanden, in combinatie met een ervaren personeelsgebrek. Van de ene hoek naar de andere binnen dit gebied is bijna 40 minuten rijden met een auto. Deze afstanden worden nog groter als sprake is van een aangehouden verdachte. Deze moet worden weggebracht naar het voormalige regionaal hoofdbureau dat buiten dit gebied ligt. Als dit 's avonds gebeurt, betekent dit dat nog slechts twee surveillanceauto's beschikbaar zijn in dit gebied. Veel medewerkers vrezen dat met de vorming van het basisteam voor veel burgers de afstand naar de politie is toegenomen.

Hoewel met de vorming van de basisteams de traditionele noodhulp minder centraal zou moeten staan, lijkt hier in de praktijk nog altijd veel aandacht naar uit te gaan. Veel problemen en ergernis komen voort uit de wijze waarop geprobeerd wordt de roostering van de incidentafhandeling rond te krijgen. In dezelfde lijn ligt de constatering dat van de nagestreefde operationele sturing in dit team weinig lijkt terecht te komen. Dat hangt onder meer samen met de genoemde onvrede over de p-groepen en de nog weinig ontwikkelde en weinig specifieke manier waarop de sturing door Opco's vaak functioneert. Ook van de gedachte dat wijkagenten in het nieuwe team een centrale sturende en regisserende rol zouden moeten hebben, komt weinig terecht. Mede daardoor blijkt de voorgenomen generieke taakstelling in de praktijk lastig te realiseren. Extra complicatie is dat niet lang na de start van het basisteam de meeste wijkagenten van wijk zijn veranderd. Interne organisatorische overwegingen gaven daartoe bij de leiding van het team de doorslag.

3.4 Basisteam IV

Dit basisteam is werkzaam in een qua oppervlakte klein en compact gebied in een van de grote steden van Nederland. Het gebied telt ruim 64.000 inwoners. Het gebied wordt doorsneden door een groene zone, bestaand uit een park. Het gebied heeft vooral een woonfunctie. Daarnaast zijn er enkele grote bedrijfsterreinen. Bovendien is er een groot winkelcentrum, alsmede enkele locaties waar regelmatig grootschalige evenementen worden georganiseerd. In het gebied van dit basisteam bevinden zich enkele wijken die al enige decennia voor veel problemen en overlast zorgen. In het algemeen bestaat het beeld dat dit stedelijk gebied voor de politie veel werk en meldingen oplevert.

Het basisteam beschikt over één politiebureau. Dit is het vroegere districts bureau, dat nog steeds als zodanig in gebruik is. Het is gelegen midden in de wijk, vlak bij het grote winkelcentrum. In het bureau zijn naast het basisteam ook districtelijke onderdelen werkzaam, zoals de recherche en de informatieorganisatie.

Tot voor kort waren er in dit werkgebied ook drie wijkbureaus. Een daarvan is met de komst van het basisteam gesloten. De twee andere wijkbureaus bestaan op dit moment nog wel. Er werken alleen nog wijkagenten, die deze locaties gebruiken als uitvalsbasis voor hun werk in hun wijk. De bedoeling is echter dat ook deze wijkagenten vooral het (centrale) bureau als hun werkplek gaan gebruiken. Andere leden van het basisteam gebruiken de wijkbureaus slechts af en toe. Terwijl in het verleden deze wijkbureaus informeel veel toe-loop hadden van bewoners, is dat nu verdwenen. Beide bureautjes hebben geen publieksfunctie meer. Dit basisteam kent geen steunpunten.

Volgens het formatieplan beschikt dit basisteam over 160 fte. In de praktijk is de op dit moment beschikbare capaciteit iets hoger, namelijk ruim 170 fte.

Voor de invoering van de Nationale Politie kende het hier bestaande regiokorps een strikte scheiding tussen de processen wijkwerk, noodhulp, opsporing en service & intake. Het wijkwerk was georganiseerd in kleine wijkteams. In de huidige situatie zijn deze processen alle ondergebracht in de basisteams. In de praktijk ervaren veel medewerkers dit als een integratie van de wijkzorg in de noodhulp, niet andersom. Er wordt dan ook gesproken van het 'wegvallen van de wijkteams' en van het ontstaan van 'de grote hoop'.

Dit gevoel wordt mogelijk versterkt doordat binnen dit basisteam geen gebieds- of wijkgerichte groepen bestaan. Dat vormt een duidelijke breuk met het verleden waarbij de politie hier beschikte over een fijnmazig netwerk van wijkteams, gericht op tamelijk kleine wijken. Wel kent het basisteam zogenaamde plangroepen (ook wel p-groepen genoemd). Elk van deze zes plangroepen bestaat uit enkele wijkagenten, een groter aantal bpz'ers en een of twee operationeel experts. Ook de intakemedewerkers maken deel uit van deze groepen. De indeling in plangroepen is niet gebaseerd op geografische of inhoudelijke criteria. In dit basisteam zijn de leden van een plangroep dan ook niet gericht op een gemeenschappelijke buurt of wijk. Zelfs de wijkagenten ingedeeld in een zelfde plangroep delen niet een gebied of wijk. De leden van een plangroep worden evenmin gelijktijdig ingeroosterd. Het enige wat de leden van een plangroep gezamenlijk hebben, is een operationeel expert en een periodiek overleg. Om de gebiedsoriëntatie binnen het basisteam te behouden, is besloten dat drie operationeel experts, alle voormalige wijkteamchefs, een taakaccent hebben voor hun voormalige wijk. Gevolg is dat de wijkagenten te

maken hebben met twee operationeel experts, één voor de zogenaamde p-zorg, een andere voor het desbetreffende gebied.

De leiding van het basisteam ligt bij twee teamchefs die hier nieuw zijn. Beiden werkten eerder in een ander deel van de stad. De operationele sturing loopt via de Opco-rol en de operationeel experts. Het gevoel bestaat dat de operationele sturing onvoldoende gestalte krijgt. Daarbij wordt onder meer gewezen op het feit dat Opco en operationeel experts ‘overvoerd’ worden. Bovendien zou de afstand tussen operationeel experts en operationele politiemensen groot zijn geworden. Operationeel experts hebben het gevoel de ‘eigen mensen kwijt’ te zijn en als Opco ‘geen overzicht’ te hebben. Van verschillende zijden wordt erop gewezen dat wijkagenten menen in de nieuwe organisatie te ‘zweven’.

Vooraf wijkagenten hebben het gevoel dat hun werk onder druk is komen te staan. Zij missen de oude structuur van de wijkteams. In die situatie was er een duidelijker sturing van hun werk. Ondanks het feit dat het nu de bedoeling is dat wijkagenten meer met opdrachten aan collega’s werken, zou het juist lastiger zijn geworden de collega’s bij het wijkwerk te betrekken. Wijkagenten zouden meer geïsoleerd zijn geraakt. Het verdwijnen van de wijkteams en van de publieksfunctie op de (oude) wijkbureaus zou bovendien de afstand tot bewoners hebben vergroot.

Bovendien bestaat het gevoel dat met de vorming van het basisteam de politie meer, in plaats van minder een noodhulporganisatie is geworden. Volgens de teamleiding zou vooral vanwege capaciteitsgebrek het wijkwerk onder druk zijn gekomen. Het uitgangspunt dat alle medewerkers van het basisteam beschikbaar moeten zijn voor zowel gebiedsgebonden werk als de afhandeling van prio 1-meldingen, leidt er volgens veel medewerkers in de praktijk toe dat het laatste een groter belang krijgt. Dat hangt vermoedelijk deels samen met de hoge ‘meldingendruk’ in dit gebied. Er ontstaat een ‘busjes-mentaliteit’, oftewel: ‘De bussen gaan altijd voor.’

3.5 Basisteam V

Het meest uitgestrekte werkgebied is te vinden bij Basisteam V. Het is tamelijk dunbevolkt, hoewel er nog ruim 135.000 mensen wonen. Het gebied heeft een oppervlakte (grote watergebieden niet meegerekend) van 489 km², aanzienlijk omvangrijker dan het werkgebied van bijvoorbeeld Basisteam IV dat slechts 10 km² is (en zelfs dan het uitgestrekte gebied van team III, dat 343 km² is). Het basisteam heeft te maken met grote reistijden, niet alleen door de fysieke

afstanden, maar ook vanwege slechte verbindingen. Om met een auto van de ene naar de andere kant van het werkgebied te komen, moet bijna een uur worden gerekend.

Het basisteam werkt voor zes verschillende gemeenten. Het gebied bestaat grotendeels uit platteland. De grootste drie woonkernen hebben respectievelijk bijna 27.000, ruim 11.000 en ongeveer 7.000 inwoners. In de zomer ligt het aantal feitelijke inwoners op sommige plekken in het gebied aanzienlijk hoger vanwege recreatie en toerisme.

Ook binnen het basisteam bestaat de indruk dat de hoeveelheid ernstige criminaliteit in dit gebied relatief laag is. Hoewel de tolerantiedrempel voor criminaliteit hier vermoedelijk lager is dan in veel stedelijke gebieden, is de hoeveelheid meldingen voor de politie beperkt. De combinatie van grote afstanden en een laag werkaanbod scheppen wel een ander probleem voor dit basisteam, namelijk hoe aanwezigheid van de politie (hetzij op een bureau, hetzij door surveillance) te organiseren bij relatief weinig werk.

Het centrale politiebureau (het vroegere districts-bureau) van dit basisteam is gelegen in de grootste woonkern. Daarnaast beschikt dit basisteam over een tweede politiebureau in een andere gemeente. Beide bureaus functioneren als opkomstlocatie. Op beide vindt briefing plaats. Voor het in stand houden van twee bureaus is gekozen vanwege de grote reisafstanden in dit gebied. Daarnaast is er een derde bureau, dat echter alleen wordt gebruikt tijdens de topdrukte van het toeristenseizoen.

Kort na het veldwerk van dit onderzoek worden in dit gebied twee politiebureaus gesloten. Voor de medewerkers op deze bureaus verschuiven werkplek en opkomstlocatie naar het centrale bureau. Op moment van dit onderzoek kent het team één steunpunt, ondergebracht in een gemeentehuis van een kleinere gemeente. Discussie is gaande om de openingstijden hiervan te beperken. Er bestaat het voornemen in nog drie gemeenten een steunpunt te openen. Daarmee zou elk van de zes gemeenten een politiebureau of steunpunt hebben.

Het gebied van het basisteam komt grotendeels overeen met dat van het oude district. Een van de gemeenten uit het vroegere district, een dunbevolkt gebied met in totaal ongeveer 25.000 inwoners, is overgegaan naar een ander basisteam. In het verleden kende de politie hier in de voormalige politieregio geen scheiding der processen. Vaak wordt gerefereerd aan een eigen stijl van politiewerk die in deze regio al lang zou bestaan. Men spreekt daarbij vaak van 'het oude rijkspolitie-model' dat hier ook ten tijde van het regionaal bestel in veel opzichten in ere werd gehouden. Hier bestond in de teams weinig specialisatie. Alle medewerkers zouden al het werk hebben aangepakt dat zich aandien-

de: wijkwerk, noodhulp en opsporing. In verschillende interviews wordt dan ook geconcludeerd dat de invoering van een generalistische taakstelling voor dit gebied weinig nieuws zou opleveren.

Het basisteam beschikt over een formele capaciteit van 143 fte. Mogelijk mede omdat dit basisteam capaciteit heeft moeten inleveren, is er een tekort aan inspecteurs. Als gevolg hiervan wordt de Opco-rol hier grotendeels uitgevoerd door (ervaren) brigadiers.

Het basisteam is onderverdeeld in drie clusters. Elk cluster richt zich op het gebied van twee gemeenten. Oorspronkelijk waren deze clusters gekoppeld aan bureaus/opkomstlocaties. Na sluiting van twee bureaus is deze structuur blijven bestaan. Elk van deze clusters valt onder een (gebiedsgebonden) operationeel expert.

Binnen elk cluster worden groepen onderscheiden met 15 tot 25 medewerkers. De groepen zijn gericht op een bepaald gebied, maar medewerkers zouden ook inzetbaar moeten zijn buiten hun eigen gebied. De gedachte van 'één team' krijgt daarbij voorrang boven de gebiedsgebonden oriëntatie. De groepen functioneren overigens niet als de eerdere ploegen waarbij medewerkers uit één ploeg gelijktijdig diensten draaiden.

Elke groep valt onder een operationeel expert, vaak een voormalige teamchef. Zij zijn verantwoordelijk voor de p-zorg in hun groep. Ten tijde van het veldwerk waren de meeste operationeel experts ook verantwoordelijk voor operationele sturing. Het ligt in de bedoeling dat expertwijkagenten de operationeel leidinggevende taken zullen overnemen. In december 2015 zijn de groepen opnieuw ingedeeld. Bpz-medewerkers zijn gekoppeld aan een of twee wijkagenten en daarmee aan een gebied of gemeente.

In de oude politieregio werden pas ongeveer vijf jaar geleden wijkagenten geïntroduceerd. Het ontbreken daarvan wordt ook nu nog gerechtvaardigd met het argument dat 'eigenlijk iedereen wijkagent' was. Bij de start van de politieregio is op hoger niveau besloten dat de achterstand in aantal wijkagenten met spoed zou moeten worden ingelopen. Dit draagt er vermoedelijk aan bij dat in de ogen van sommige leidinggevendenden de huidige wijkagenten vaak moeite hebben met hun intern sturende rol.

De leiding van het basisteam ligt bij twee teamchefs, die bij de start van het team van buitenaf zijn gekomen. Ten tijde van dit onderzoek wordt een deel van de leidinggevende taken uitgevoerd door voormalige teamchefs. Mogelijk mede daardoor is voor veel medewerkers het onderscheid tussen de verschillende typen leidinggevendenden niet duidelijk. De verwarring blijkt ook uit het door elkaar gebruiken van oude en nieuwe termen voor (leidinggevende)

functies. Een deel van de medewerkers klaagt over een groeiend aantal leidinggevende medewerkers binnen het team.

In dit basisteam doen zich verschillende knelpunten voor. Deels hangen die samen met de grote afstanden in het werkgebied. Om die reden worden de vereiste aanrijtijden niet gehaald. Veel medewerkers vrezen dat bij een ernstig incident of calamiteit ernstige problemen kunnen ontstaan omdat op afgelegen gebieden nauwelijks politie en politieauto's beschikbaar zijn. Tegelijk is het werkaanbod vaak zo gering, dat permanente aanwezigheid van noodhulp moeilijk is op te brengen.

Bij veel operationele medewerkers bestaat de vrees dat de concentratie van de politie op één centraal bureau in dit uitgestrekte gebied ertoe zal leiden dat de lokale binding en kennis bij de politie verminderen. Ook centralisatie van taken naar districtsniveau zou hieraan bijdragen. Er leeft sterk het gevoel dat er met de vorming van een basisteam een organisatiemodel en werkwijze zijn opgedrongen die niet zouden passen bij deze landelijke streek, met zijn eigen tradities, verhoudingen en problemen. Veel politiemensen vrezen dat de vorming van het basisteam zal leiden tot verschraling van het werk. Deze vrees komt mede voort uit het ideaal van een brede taakopvatting dat hier traditioneel sterk leeft.

3.6 Basisteam VI

Het zesde basisteam heeft als werkgebied het centrum van een grote stad. Onder meer het uitgestrekte winkelcentrum, uitgaans- en horecagebieden, de omgeving van het station en een voetbalstadion, maar ook verschillende woonwijken, vallen hierbinnen. Qua oppervlakte is het gebied klein (ongeveer 16 km²). In totaal wonen er naar schatting bijna 100.000 inwoners. Dit gebied levert veel werk op voor de politie, waaronder veel incidenten en meldingen, vooral in het weekend en bij uitgaansavonden. Ook is in dit gebied sprake van regelmatig terugkerende grote evenementen. In vergelijking met de andere basisteams in deze stad, heeft dit team te maken met relatief veel aanhoudingen en VVC-zaken. Omdat het gebied klein en compact is, zijn de aanrijtijden voor de politie beperkt.

Het team beschikt over slechts één politiebureau. Dit is gelegen in het centrum van de stad, vlak bij het station. Dit bureau heeft een publieksfunctie en is dagelijks geopend van 7.00 tot 22.00 uur. Het gebouw bestaat uit drie verdiepingen, waarover de medewerkers van de verschillende onderdelen van het basisteam zijn verspreid. Het team beschikt niet over steunpunten. Na de vorming van de Nationale Politie in 2013 zijn twee andere politiebureaus die in

het werkgebied van dit basisteam waren gelegen, gesloten. Een van deze twee bureaus is nu districts bureau (zonder publieksfunctie).

Dit basisteam is ontstaan door samenvoeging van drie eerdere teams. Met deze drie teams werden in het verleden behalve de binnenstad ook twee nabij gelegen wijken bediend. Opheffing van de twee teams was aanleiding de twee genoemde bureaus te sluiten. Willen burgers aangifte doen op een bureau, dan kan dat alleen nog op dit bureau in de binnenstad.

Nog in 2007 werd hier in het voormalige politiedistrict overgegaan op een scheiding van de werkprocessen. Daarbij werd een team ingericht specifiek voor de noodhulp. Sinds die tijd hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan. Door de vorming van het basisteam ontstond een aanzienlijk groter werkverband (met minder bureaus). Bovendien werd de scheiding der processen weer teruggedraaid. Vanaf begin 2015 zijn de vroegere noodhulpmedewerkers ondergebracht in het basisteam. Tegelijk geldt binnen het team als uitgangspunt het, wat hier wordt genoemd, integraal of multifunctioneel werken. Dit houdt onder meer in dat incidentafhandeling wordt beschouwd als verantwoordelijkheid niet alleen van noodhulpmedewerkers, maar ook van medewerkers toezicht & handhaving en wijkagenten. Mede daardoor hebben wijkagenten het gevoel dat hun functie wordt uitgehouden. Tegelijk wordt geprobeerd de incidentafhandeling meer 'probleemgestuurd' te maken.

Het nieuwe basisteam beschikt over een personele capaciteit van 142 fte. In het verleden had het politieteam Binnenstad ruim 90 fte. Dat werd ervaren als te weinig. Met de opheffing van de twee teams uit de nabijgelegen wijken, kreeg het nieuwe team ongeveer 50 procent aan fte erbij. Algemeen bestaat binnen het team het beeld dat de omvang van de formatie thans op orde is (hoewel de aard van het werkgebied met zich meebrengt dat vooral op piekmomenten er altijd een tekort bij de politie zal blijven).

De samenvoeging van de drie teams raakt aan culturele aspecten. Het team Binnenstad stond bekend als team waar vooral jonge politiemensen graag wilden werken omdat daar veel te 'beleven' viel. In de andere teams heerste meer rust. In de optiek van medewerkers die vanuit de wijkteams naar het bureau in het centrum kwamen, heerste hier een sfeer van 'cowboys, macho's, de stoere jongens'. Ook na de samenvoeging van de drie teams blijft de sfeer op dit basisteam sterk gericht op actie en om die reden aantrekkelijk voor veel jonge medewerkers.

In dit basisteam worden vier clusters onderscheiden. Deze zijn bedoeld als wijkgericht. Ze bestaan uit vijf wijkagenten, een groot aantal bpz-medewerkers (vooral medewerkers voor de incidentafhandeling, naast enkele VVC-medewerkers en een jeugdagent). De clusters zijn tamelijk omvangrijk, tot wel dertig

medewerkers. Sommige clusters hebben, in afwachting van een operationeel expert, een leidinggevende die ook verantwoordelijk is voor de p-zorg. In dit basisteam is doelbewust afgezien van vaste groepen. Men wilde daarmee een ‘eilandcultuur’ voorkomen en de eenheid in het team bevorderen. Hoewel er ook clusteroverleg is, is de betrokkenheid hierbij gering. Veel medewerkers missen de onderlinge verbondenheid van de oude ploegen. Bovendien wordt geconstateerd dat de geografische binding aan en kennis van het gebied in het verleden groter waren. Omdat mensen nu telkens met anderen wordt ingepland, wordt het basisteam wel ervaren als ‘duiventil’.

Het team staat onder leiding van een Teamchef C die eindverantwoordelijk is voor het hele functioneren van het team. Daarnaast is er op tactisch niveau een Teamchef B die vooral verantwoordelijk is voor het operationele functioneren van het team. Bovendien zijn er operationeel experts en specialisten. Ook kunnen expert wijkagenten een leidinggevende rol spelen. Voor veel medewerkers lijkt de veelheid van leidinggevende en sturende functies tot verwarring te leiden. Vanwege de omvang van de clusters is de afstand tussen medewerker en degene die verantwoordelijk is voor de p-zorg vaak groot. In het basisteam is ook een belangrijke sturende rol weggelegd voor wijkagenten, onder meer via opdrachten. Ook dit uitgangspunt levert in de praktijk veel weerstand en problemen op.

Zoals opgemerkt, de invoering van grote clusters en het verdwijnen van kleine ploegen wordt door veel medewerkers als een verlies van binding ervaren. De afstand tot de leiding in deze clusters blijkt in de praktijk groot. Een enkeling spreekt van ‘papierconstructies’. Tegelijk wordt de structuur van de sturing in het basisteam ervaren als complex en gelaagd, en als onvoldoende helder. De sturing door IGP-opdrachten komt onvoldoende tot uiting.

Het streven naar een generieke taakstelling stuit op kritiek. Velen menen dat een zekere specialisatie en taakaccenten van belang zijn. Geconstateerd wordt dat in de praktijk de incidentafhandeling het basisteam domineert. De traditionele oriëntatie op een reactieve werkwijze is zo sterk, dat van een preventieve en probleemgerichte benadering weinig terechtkomt.

3.7 Slot

Enkele belangrijke kenmerken van de zes onderzochte basisteams zijn samengevat in tabel 3.1.

Tabel 3.1: Enkele kenmerken van de zes onderzochte basisteams

	Basisteam I	Basisteam II	Basisteam III	Basisteam IV	Basisteam V	Basisteam VI
Omvang formatie	176	130	144	170	143	142
Stad/platteland	platteland	stad	platteland	stad	platteland	stad
Aard subteams	gebiedsgebonden groepen	gebiedsgebonden groepen	p-groepen (geen geografische binding)	p-groepen (geen geografische binding)	clusters (gericht op gebied van twee gemeenten)	vier clusters (wijkgericht)
Verleden	district met vier teams en vijf politiebureaus; één gemeente is aan basisteam toegevoegd; geen scheiding der processen	district met tien wijkteams (een deel van oude district naar ander basisteam); geen scheiding der processen	district met zes bureaus in tijd van regionaal korps; scheiding der processen	district met centraal bureau en drie wijkbureaus; scheiding der processen	district (één gemeente naar ander district); traditie van rijkspolitiemodel en late invoering van wijkagent	drie voormalige wijkteams nu samen; in verleden scheiding der processen
Bureaus met publieksfunctie	2	1	1	1	2 (+1) vlak na veldwerk worden twee andere bureaus gesloten	1
Steunpunten	3 (in toekomst 4)	-	5	-	één steunpunt; op termijn zouden er nog drie steunpunten moeten komen	-

De in dit hoofdstuk gegeven beschrijvingen van de zes onderzochte basisteams zijn uitdrukkelijk slechts bedoeld als achtergrondinformatie voor de volgende thematische hoofdstukken. Het zou voorbarig zijn op grond van deze beschrijvingen al conclusies te trekken. De beschrijving maakt duidelijk dat in vergelijking met de situatie van voor de Nationale Politie grote veranderingen hebben plaatsgevonden. Bovendien kan uit deze beschrijving worden opgemaakt dat in de basisteams naast een groot aantal gemeenschappelijke lijnen, op onderdelen verschillen bestaan. Vaak lijken deze samen te hangen met lokale context en verleden. Ook maken de korte beschrijvingen duidelijk dat de vorming van de basisteams nieuwe vragen en knelpunten oproepen. Juist op deze thema's zal in de volgende hoofdstukken nader worden ingegaan.

Organisatie van de basisteams

De formele start van de zes onderzochte basisteams lag tussen 1 november 2014 en 1 april 2015. Het proces waarin de basisteams werden opgezet en ingericht was echter al eerder gaande, soms al vanaf begin 2013, het moment dat de Nationale Politie van start ging. Niet alleen werd de term ‘basisteam’ vanaf die tijd vaak al gebruikt, maar ook de eerste organisatorische wijzigingen en veranderingen in de leiding vonden vanaf toen vaak plaats. Voor een deel ging het daarbij om tijdelijke maatregelen, waarbij bijvoorbeeld een voorlopige leiding werd benoemd voor de overgangssituatie. De definitieve teamchefs van deze basisteams (overigens bij deze teams allemaal personen die van buitenaf kwamen en nieuw waren in deze positie) werden tussen juni en eind 2014 in deze functie benoemd. Dit houdt in dat op het moment van het veldwerk in dit onderzoek, de meeste onderzochte basisteams formeel ongeveer tien maanden bestonden. Met verschillende onderdelen daarvan bestond echter al langer ervaring.

Op het moment van het veldwerk was zeker geen sprake van een volledig uitgekristalliseerde situatie. Op alle onderzochte locaties waren de vorming en inrichting van het team nog niet afgerond. Op meerdere, maar per locatie een wisselend aantal, punten waren ten tijde van het veldwerk veranderingen nog gaande. Deels hangt dat samen met de personele reorganisatie die parallel liep met de vorming van de Nationale Politie en die daarbij voor aanzienlijke vertraging zorgde. Om deze reden waren tijdens het onderzoek tal van vacatures in de basisteams (nog) niet of slechts tijdelijk ingevuld. Op zowel bestaande als nieuwe functies (variërend van wijkagent tot operationeel expert) waren soms zogenaamde herplaatsingskandidaten werkzaam, in afwachting van een definitieve beslissing over de plaats die zij in de nieuwe organisatie zouden gaan innemen. Ten tijde van het veldwerk waren bovendien verschillende onderdelen van de basisteams nog enigszins provisorisch ingericht of bleken zij na verloop van tijd weer gewijzigd te worden. Ook het sluiten van bureaus en/of het openen van (politie)steunpunten was tijdens ons veldwerk bij meerdere teams nog niet (geheel) afgerond. Een van de gevolgen hiervan was dat vaak oude en nieuwe organisatievormen door en naast elkaar liepen, soms in formele zin, maar nog vaker informeel en feitelijk. Hoewel op alle onderzoekslocaties de vorming van

het basisteam op onderdelen nog gaande was, functioneerde wel overal het team inmiddels op hoofdlijnen volgens de nieuwe opzet en uitgangspunten.

Het voorgaande houdt in dat ten tijde van dit onderzoek, bijna drie jaar na de start van de Nationale Politie, veel politiemensen nog in onzekerheid verkeerden over hun toekomst en de situatie waarin zij hun werk zullen gaan doen. Tijdens het veldwerk spraken leden van de basisteams vaak ook over deze onzekerheid, bij henzelf of bij collega's. Toch ontstond niet de indruk dat deze onzekerheid zich vertaalde in een grote onrust binnen de teams (hoewel ook hier verschillen bestonden tussen de teams). Ondanks alle veranderingen en onzekerheden bij een deel van de medewerkers ging het werk in de regel (gewoon) door.

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de onderzochte basisteams zijn georganiseerd. Opmerkelijk genoeg zijn daar niet altijd concreet uitgewerkte plannen en beschrijvingen van, zoals een teamplan. In één geval ontbreken dergelijke documenten geheel. In andere gevallen lijkt bij de beschikbare documenten sprake van een aanzienlijke hoeveelheid knip-en-plakwerk, waardoor deze een weinig specifiek en informatief karakter hebben.

In het volgende wordt eerst op hoofdlijnen ingegaan op de organisatie van de teams en op enkele verschillen die zich daarin voordoen (§4.1). Vervolgens staat de vraag centraal hoe in de teams wordt omgegaan met de schaalgrootte en hoe daarbinnen kleinere eenheden worden onderscheiden (§4.2). Vervolgens komen middelen en personele capaciteit aan bod (§4.3), waarna in het slot onder meer wordt ingegaan op de doorwerking van eerdere organisatiekenmerken en weerstanden tegen verandering (§4.4).

4.1 Organisatie op hoofdlijnen

Zoals al met de beschrijvingen van de afzonderlijke basisteams in hoofdstuk 3 duidelijk werd, zijn er grote verschillen in de omvang en aard van de werkgebieden van deze teams. Zo loopt de omvang van deze werkgebieden uiteen van ongeveer 10 tot bijna 500 km². De tijden om met een auto van de ene kant naar de andere kant van het werkgebied te rijden, lopen uiteen van enkele minuten tot ongeveer een uur. De ene helft van de basisteams opereert in een compact, dichtbebouwd stedelijk gebied met een grote bevolkingsdichtheid. De andere helft van de onderzochte teams werkt in een dunbevolkt plattelandsg gebied, met slechts enkele wat grotere plaatsen, en verder vooral buitengebied met tientallen kleine kernen. In de stedelijke gebieden heeft het team te maken met slechts één

gemeente en bestaat er een hoog niveau van voorzieningen en instellingen waarmee kan worden samengewerkt. De onderzochte plattelandsteams functioneren daarentegen voor meerdere (vijf tot zes) gemeenten. Bovendien is de beschikbaarheid van voorzieningen in een dergelijke omgeving aanzienlijk minder.

Op verschillende onderzoekslocaties ging de vorming van het basisteam gepaard met een aanzienlijke schaalvergroting. Hier vervangt het huidige basisteam drie of vier eerdere teams uit de tijd van het regionaal politiebestedel. Bovendien ontstaat vaak schaalvergroting als met de vorming van de basisteams besloten is noodhulp en wijkwerk samen te voegen. Dit speelt vooral als in het eerdere regionale korps sprake was van een 'scheiding der processen'. Verschillende uitgangspunten hebben hierbij een rol gespeeld. Ten eerste werd met de schaalvergroting geprobeerd de 'operationele slagkracht' van de organisatie te vergroten (zoals het werd genoemd in het *Inrichtingsplan Nationale Politie* uit 2012). De beleidsmatige term 'robuust' als oorspronkelijke toevoeging aan het woord 'basisteam' in de plannen voor de Nationale Politie gaf uitdrukking aan dit streven. Inmiddels wordt de term 'robuust' in dit verband in de teams nauwelijks meer gebruikt en stuit eerder op scepsis. Met de schaalvergroting en opheffing van interne scheidingen zouden de basisteams in staat moeten zijn de basispolitiezorg in hun werkgebied zelfstandig uit te voeren (zie hoofdstuk 1). De opzet en inrichting van de basisteams zijn daarnaast gebaseerd op het uitgangspunt dat leden van het team 'breed inzetbaar' moeten zijn, zowel bij het wijkwerk als bij de afhandeling van incidenten met een hoge prioriteit. Met dit uitgangspunt is geprobeerd de teams flexibeler te maken zodat zij adequater zouden kunnen reageren op vragen en problemen.

Niet in alle gevallen leidde de vorming van het basisteam tot schaalvergroting. In drie van de zes onderzochte basisteams was sprake van schaalverkleining. Het basisteam is in de plaats gekomen van een eerder district, maar daarbij is een deel van het oude district naar een ander basisteam gegaan. Dit betekent ook dat het basisteam thans minder personele capaciteit heeft dan het vroegere district.³

Uit het voorgaande blijkt dat de basisteams moeten werken in omgevingen die onderling sterk uiteenlopen. Bij de grootstedelijke teams is sprake van een groot en permanent werkaanbod, met veel meldingen, incidenten en een hoog niveau van geregistreerde criminaliteit en overlast. In de plattelandsgebieden is het werkaanbod vaak zo gering, dat het als inefficiënt wordt beschouwd op meerdere plekken (zoals voorheen) een organisatorische infrastructuur in

3 Het ging hier overigens om districten die niet waren onderverdeeld in afzonderlijke teams.

stand te houden, zoals een politiebureau of een steunpunt dat meer dan enkele uren per week open is voor het publiek. De uiteenlopende kenmerken van het gebied waarin het team opereert (simpelweg te omschrijven als variërend tussen enerzijds grote afstanden en minder werkaanbod tegenover anderzijds een compact gebied met veel meldingen) zorgen voor diversiteit in de eisen die aan het basisteam worden gesteld.

De verschillen in de mate van verstedelijking hebben ook gevolgen die meer sociaal-cultureel van aard zijn. Op het platteland, ook in de dorpen en kleine steden daar, lijken de sociale verbanden meer intact dan in de grootstedelijke wijken. Dat heeft voor het politiewerk verschillende gevolgen. Politie mensen kennen daar de bewoners vaker persoonlijk. Bovendien lijkt deze plattelands-context tot een andere inzet en optreden van de politie te leiden dan in de grootstedelijke wijken. Op deze belangrijke verschillen wordt in latere hoofdstukken nog uitgebreider ingegaan.

Deels in relatie hiermee doen zich opmerkelijke verschillen voor in wat kan worden omschreven als de 'sfeer' in het basisteam. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van twee basisteams, onderdeel van dezelfde eenheid. Het eerste, grootstedelijke team kent een drukke sfeer van veel meldingen, een grote werkdruk en hectiek in het werk van alledag. De vaak jonge medewerkers die in dit team rondlopen, waarderen de actie en spanning die hiermee gepaard gaan. Sommigen hebben geregeld dat zij in dit stedelijke team konden gaan werken, weg van het in hun ogen saaie platteland: 'leuk team, hier gebeurt het', 'de hectiek van de grote stad, daar geniet ik van. Daar kom ik tot de beste resultaten', 'boeven vangen lukt hier bijna altijd. (X) is als werken in de hemel', en 'de meldingendruk is hier zo hoog, dat collega's dat alleen als echt werk zien' (team VI). Daartegenover staat een plattelandsteam waarin actie, hectiek en 'boeven vangen' veel minder belangrijk zijn in de teamsfeer. In een dergelijke context gaat de waardering niet zozeer uit naar actie en 'escalerend optreden', maar naar rustig optreden en het verbaal oplossen van problemen: 'Het belangrijkste wapen is je mond.' Bovendien brengt het verschil in context met zich mee dat dit basisteam ook aandacht moet besteden aan problemen die hier voor burgers als urgent gelden, maar die niet de grootstedelijke spanning en hectiek met zich meebrengen: 'Als er hier een zwerver bij de kerk ligt te slapen, is het hele stadje in rep en roer. Dan wordt er voor hem gekookt, dan krijgt hij een stretcher, dan komt de burgemeester er aan te pas. Dat is in de grote stad, denk ik, anders' (team V). Net zoals sommige medewerkers vanwege de hectiek naar het stedelijk team komen, zijn er medewerkers die juist naar het platteland komen, omdat de context en werksituatie daar hen beter liggen. Zo zit aan dergelijke

verschillen in subcultuur in de teams ook een selectie-element dat de verschillen in sfeer tussen de team vermoedelijk versterkt.

Ondanks deze verschillen in context en in de wijze waarop daarmee wordt omgegaan, kent de organisatie van de onderzochte basisteams een min of meer overeenkomstige structuur. Ook bij verschillen in omvang van de basisteams is deze structuur op hoofdlijnen dezelfde. De plannen en uitgangspunten die aan de inrichting van de Nationale Politie ten grondslag hebben gelegen, zijn hierin duidelijk te herkennen (zie hoofdstuk 1). De beschrijving van deze organisatie-structuur beperkt zich hier tot enkele hoofdpunten.

De leiding van de basisteams berust bij een of twee teamchefs (een Teamchef C en een Teamchef B). Onder de teamchefs is een laag van medewerkers die meer operationele sturingstaken hebben, zoals operationeel experts. Op sommige specifieke beleidspunten wordt de leiding ondersteund door een operationeel specialist.

De dagelijkse operationele sturing vindt plaats door de Opco. Deze rol wordt uitgevoerd door operationeel experts, soms ook door andere medewerkers in afwachting van de definitieve invulling van deze functie. De Opco wordt vaak ondersteund door een assistent (soms Aco genoemd, maar de benaming verschilt), soms ook door een administratief medewerker. Tezamen vormen zij binnen het team het Politiecoördinatiecentrum. De Opco is onder meer verantwoordelijk voor de operationele briefing en (voor zover aanwezig) debriefing binnen het team. Hierbij wordt de Opco van informatie voorzien door onder meer het DIK. De Opco is niet in alle teams tijdens alle diensten aanwezig. In situaties waarin zich ernstige incidenten of calamiteiten voordoen is er daarnaast een Officier van Dienst Politie (OvDP). Dit is een roulerende en districtelijke functie.

Ieder basisteam kent een wekelijks of tweewekelijks overleg tussen de leidinggevendenden van het team, onder wie operationeel experts, soms aangevuld met enkele andere medewerkers. Men spreekt onder meer van teambriefing, operationeel basisteamoverleg of van teammanagementoverleg.

Het grootste deel van de basisteams bestaat uit medewerkers basispolitiezorg (zoals zij meestal worden genoemd). Deze medewerkers zijn onder meer verantwoordelijk voor de incidentafhandeling. Daarnaast beschikt elk basisteam over wijkagenten. Soms wordt onderscheid gemaakt tussen territoriale wijkagenten en wijkagenten met een speciale taak (zoals jeugdagent). De wijkagenten worden ondersteund door expert wijkagenten (in sommige teams moeten laatstgenoemden nog benoemd worden) (zie verder hoofdstuk 6). De meeste teams beschikken over enkele medewerkers die zich bezighouden met Service

& Intake. In twee onderzochte teams (behorend tot dezelfde eenheid) is deze specialisatie opgeheven en is dit een taak van de medewerkers voor basispolitie-zorg geworden. Tot slot kent elk basisteam een groep medewerkers die zich bezighouden met de afhandeling van veel voorkomende criminaliteit (VVC). De wijze waarop dit is georganiseerd (en of daarbij aparte procedures en organisatorische eenheden worden onderscheiden voor aanhouding op heterdaad of zaken met ontboden verdachten) verschilt per team.

De operationele medewerkers zijn voor het grootste deel ondergebracht in groepen (men spreekt wel van plangroepen, p-groepen, gebiedsgroepen of clusters). Op deze groepen wordt in de volgende paragraaf uitgebreid ingegaan.

Elke groep kent bovendien een of twee operationeel experts. Deze zijn verantwoordelijk voor de p-zorg en/of operationele sturing van de medewerkers van de groep. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de wijze waarop in de onderzochte teams in de praktijk de sturing plaatsvindt. Bij de basisteam die werken voor meerdere kleine gemeenten, onderhoudt de operationeel expert soms ook de bilaterale relatie met een burgemeester.

Zoals eerder al aangegeven, geldt in alle onderzochte teams het uitgangspunt van een brede inzetbaarheid van alle operationele medewerkers. Men spreekt in dit verband onder meer van een generieke taakstelling. Dit houdt in dat geen sprake meer zou moeten zijn van medewerkers die zich uitsluitend bezighouden met noodhulp. De medewerkers die worden ingezet bij wat nu heet incident-afhandeling, zouden ook taken moeten krijgen die liggen in het wijkwerk (gesproken wordt onder meer van 'wijkopdrachten'). Daarnaast betekent dit uitgangspunt dat ook van andere operationele medewerkers (zoals wijkagenten) een inzet wordt gevraagd bij de afhandeling van zogenaamde prio 1-meldingen.

Verschillende genoemde elementen komen in de volgende hoofdstukken uitgebreider aan bod. Daar wordt ook nagegaan hoe de verschillende genoemde elementen in de praktijk functioneren en welke gevolgen zij kunnen hebben voor politiewerk en contacten met burgers.

4.2 Schaalgrootte en subteams

Hoe groot de basisteam zijn, blijkt uit het aantal medewerkers waarover zij beschikken. Volgens het *Inrichtingsplan Nationale Politie* uit 2012 kan de omvang van de teams variëren tussen de 60 en 200 fte. De spreiding onder de onderzochte basisteam is minder groot: de omvang loopt uiteen van 130 tot 176 fte, met als gemiddelde 151. Zoals in de vorige paragraaf al bleek, loopt de geografische

omvang van de werkgebieden van de teams in vergelijking daarmee veel sterker uiteen.

De omvang van de werkgebieden wordt geaccentueerd omdat sinds de komst van de basisteams het aantal beschikbare bureaus en de hoeveelheid uren dat de bureaus open zijn voor het publiek drastisch zijn verminderd. De vorming van de basisteams is gepaard gegaan met veranderingen in de huisvesting van de teams. In twee van de drie grootstedelijke gebieden werden tegelijk met de komst van het basisteam een of meerdere bureaus gesloten. Ook in deze (nog steeds relatief) kleine gebieden nam daarmee de aanwezigheid van politiebureaus af. In de drie grootstedelijke teams is nu sprake van één (centraal) politiebureau. In twee van deze gevallen is dat de enige locatie van waaruit het team werkt. In het andere geval beschikt het basisteam nog over twee (voormalige) wijkbureaus die onder meer gebruikt worden door wijkagenten. Een publieksfunctie hebben deze wijkbureaus niet meer.

Bij elk van de drie plattelandsteams zijn met de komst van de Nationale Politie meerdere politiebureaus gesloten. Het basismodel bestaat bij deze basisteams uit één centraal politiebureau aangevuld met enkele steunpunten in gemeentehuizen voor de niet-centrale, kleinere gemeenten. In de praktijk bestaan hier echter verschillende varianten. Twee van de drie teams beschikken vanwege de lange reistijden over twee politiebureaus (elk is opkomstlocatie én briefingslocatie). In één geval komt daar nog een derde bureau bij, gelegen in een toeristengebied dat alleen open is tijdens de zomerdrukke.

De steunpunten verschillen enigszins. In sommige gevallen is het alleen een werkplek voor wijkagenten (waar zij ook één keer per week spreekuur voor burgers hebben). In deze gevallen functioneert het steunpunt soms ook als opkomstlocatie voor de wijkagenten. In twee gevallen heeft het steunpunt op het gemeentehuis een publieksbalie (in één geval in combinatie met de balie van de gemeente). Hier kan een medewerker Intake & Service van de politie aangiften of meldingen van burgers opnemen.

De combinatie van de geografische schaal waarop de basisteams in de plattelandsgebieden opereren met het sluiten van politiebureaus en opkomstlocaties zorgt niet alleen voor langere aanrijtijden van surveillanceauto's. Ook voor andere leden van het team, zoals wijkagenten, zorgt het voor aanzienlijk meer reistijd, tot verlies van werktijd en tot een inefficiënte inzet van personeel en auto's. Een voorbeeld uit een basisteam kan dit verduidelijken.

Sinds een aantal maanden is het politiebureau in een gemeente van bijna 21.000 inwoners gesloten. In plaats daarvan werken de wijkagenten hier nu vanuit een steunpunt op het gemeentehuis. De opkomstlocatie is echter elders. Dit houdt dat de wijkagent bij de start van zijn dienst om 8.00 uur 's ochtends eerst naar het centrale bureau gaat om zich om te kleden. Omdat de briefing pas om 9.00 uur begint, heeft hij wat moeite de tijd te vullen. Hij handelt wat administratie af en bekijkt alvast de dia's van de komende briefing. Hij vult de tijd met wat koffiedrinken en door buiten aan de achterzijde van het bureau met collega's te roken. De briefing duurt ruim twintig minuten. Hierna is het een gebruikelijk ritueel op het bureau dat er eerst nog koffie wordt gedronken en een sigaretje wordt gerookt. Tegen kwart voor tien gaat hij met de auto naar zijn steunpunt, 16 kilometer verder, om daar om vijf over tien aan te komen. Ook aan het einde van de dienst gaat de wijkagent al een half uur voor tijd terug naar het centrale bureau. Op iedere dienst van acht uur verliest hij zo ruim tweeënhalf uur, bijna een derde van zijn werktijd. Vergelijkbaar is wat er gebeurt als teamleden een aangehouden verdachte hebben. Deze moet naar het districts bureau worden gebracht. Dit bureau ligt buiten het werkgebied van het basisteam. Dat levert minimaal twee keer 30 minuten extra rijden op. In de praktijk betekent dit dat zij minimaal anderhalf uur niet in hun gebied aanwezig kunnen zijn. Bovendien is gedurende die tijd een van de drie beschikbare surveillanceauto's weg uit het gebied. (Basisteam III)

Zoals in de vorige paragraaf al werd genoemd, worden in alle onderzochte basisteam kleinere subgroepen onderscheiden: plangroepen, p-groepen of gebiedsgerichte groepen (afgekort tot GGG's). In twee teams (behorend tot één eenheid) wordt onderscheid gemaakt tussen grotere clusters en kleinere p-groepen. De eerste hebben een operationele betekenis, de tweede vormen een onderscheiding in het personeelsbestand ten behoeve van de p-zorg.

Het onderscheiden van kleinere verbanden binnen de basisteam sluit aan bij een aantal uitgangspunten uit het *Landelijk Werkingsdocument Districten & Basisteam* (Koers & Wolthers, 2014). In dit document wordt ervan uitgegaan dat binnen de basisteam een balans moet worden gevonden tussen de eisen van 'capaciteitsmanagement' en de behoefte van medewerkers aan 'onderlinge binding'. Daarbij zouden vaste groepen binnen de basisteam verschillende belangrijke functies moeten kunnen vervullen, waaronder 'het waarborgen van een zorgkader, sociale binding, intern netwerk', 'het waarborgen van de kleinschaligheid

en menselijke maat' en 'de veiligheid op straat, doordat je elkaar beter kent'. Aan het werken met subgroepen binnen de basisteams worden in dit document verschillende voorwaarden gesteld. De groep moet zijn samengesteld met de diverse functies die er in het basisteam zijn, er moeten enkele wijkagenten (experts) in de groep zitten, de groep moet uit maximaal 20 personen bestaan, een operationeel expert stuurt in de groep op 'individuele operationele inzet en prestaties en een aantal beheersmatige aspecten'. Bovendien moet de groep het kader zijn waarin de p-zorg worden geboden. Elke groep richt zich op het gehele werkgebied van het basisteam. De medewerkers van de groep moeten participeren in 'een gebiedsgebonden netwerk dan wel een gebiedsgebonden team'. Tot slot, de invoering van deze groepen binnen het basisteam is uitdrukkelijk niet bedoeld als 'een terugkeer naar het ploegensysteem' dat in het verleden vaak werd gehanteerd in de noodhulp (Koers & Wolthers, 2014; 29 en bijlage: 57-59).

In de onderzochte basisteams zijn in de regel tussen de zes en acht p-groepen. De meeste groepen bestaan uit enkele wijkagenten en een groter aantal medewerkers voor de basispolitiezorg (medewerkers primair belast met incidentafhandeling). Soms hebben VVC-medewerkers en medewerkers voor Intake & Service hun eigen groep(en). In andere basisteams zijn zij verdeeld over de p-groepen. De omvang van de p-groepen loopt per basisteam nogal uiteen, van ongeveer 12-15 tot 20-25 medewerkers per groep. De omvang van de clusters kan oplopen tot 30-35 fte.

Of de p-groepen een geografische oriëntatie hebben, verschilt per eenheid. In vier van de zes onderzochte basisteams zijn de p-groepen niet gericht op een bepaald geografisch gebied, zoals een wijk of gemeente. In twee basisteams is dit wel het geval; hier spreekt men van gebiedsgebonden groepen. In twee andere basisteams zijn de clusters wel ingedeeld naar geografische gebieden, maar de kleinere p-groepen niet.

Als er geen geografische indeling aan de p-groepen ten grondslag ligt, wordt de functie van de p-groepen voor medewerkers vaak onduidelijk. Deze ligt dan alleen in de verdeling van de p-zorg over leidinggevendenden of als hulpmiddel voor de planning en inroostering van medewerkers.

Iedere p-groep zou onder een of twee operationeel expert(s) moeten vallen. Op het moment van het veldwerk zijn nog niet alle operationeel experts benoemd. In de praktijk wordt de positie van operationeel expert dan waargenomen door een andere ervaren medewerker, bijvoorbeeld een voormalige teamchef of een vroegere coördinator van de noodhulp. Vaak wordt onderscheid

gemaakt tussen de verantwoordelijkheid voor de operationele sturing en die voor de p-zorg. In het volgende hoofdstuk wordt hierop uitgebreider ingegaan.

De leiding van de basisteams staat rond de p-groepen vaak voor een dilemma. Enerzijds benadrukken zij het belang van de 'eenheid van het team'. Daar zitten deels culturele kanten aan: men wil het gevoel van eenheid versterken en oude schotten doorbreken, zoals tussen de noodhulp en het wijkwerk. Deze laatste zijn vooral sterk indien er eerder sprake was van 'scheiding der processen'. Daarnaast spelen hier capaciteitsoverwegingen een rol en de behoefte aan flexibiliteit in het team om aan de eisen van de roostering te kunnen voldoen. Daarom wil de leiding geen 'eilandjes' in het basisteam: 'Want wij zijn één team, iedereen doet noodhulp en horecadienst, iedereen is overal voor inzetbaar' (Basisteam V). Anderzijds wordt de leiding van de basisteams geconfronteerd met de behoefte van medewerkers aan een herkenbaar en voor hen overzichtelijk sociaal verband. Aan die behoefte wil de leiding in alle onderzochte basisteams echter slechts in beperkte mate tegemoetkomen. Benadrukt wordt telkens dat de p-groepen echt heel wat anders moeten zijn dan de oude ploegen, waarvan de leden gezamenlijk diensten draaiden en waarmee ze een sterke sociale band hadden.

In alle onderzochte basisteams leveren de opzet en het functioneren van de p-groepen discussie, onrust en onvrede op. De groepen worden vaak ervaren als te groot. Medewerkers klagen erover dat de groepen te weinig gemeenschappelijks hebben, vaak niet meer dan een operationeel expert die verantwoordelijk is voor de p-zorg van de medewerkers in de groep. Men is van oordeel dat de binding aan bepaalde gebieden (wijk, buurt of gemeente) te zwak is of verloren gaat en dat op den duur de kennis van deze gebieden in het basisteam verdwijnt. Zelfs bij een basisteam met gebiedsgebonden groepen constateren medewerkers dat de binding aan gebieden 'minimaal' is. Blijkbaar komt in een dergelijke context ook de samenwerking tussen wijkagenten en medewerkers uit de basispolitiezorg onvoldoende op gang. In veel gevallen blijkt dat de p-groepen niet erg leven onder medewerkers. Soms weet men niet eens precies wie er nog meer lid van de eigen p-groep is. Omdat de functie van de p-groepen vooral ligt in de planning van medewerkers of in de verdeling van taken in de p-zorg, ontstaat onvoldoende gemeenschappelijke focus en blijft het sociaal verband zwak. Pogingen van operationeel experts periodiek een dag of een overleg te organiseren zodat men elkaar beter leert kennen, lijken dit probleem onvoldoende op te lossen. Blijkbaar is er in het werk onvoldoende gemeenschappelijks om zinvol inhoud aan dergelijke bijeenkomsten te kunnen geven.

In nogal wat gevallen verlangen vooral voormalige noodhulpmedewerkers naar het oude ploegensysteem, waarin men met vaste collega's zijn diensten draaide. Medewerkers verwoordden deze gevoelens op uiteenlopende manieren:

'Het is geen ploeg. Meer een p-zorg-cluster. Voorheen in ploegen was duidelijk wat er speelde.' (Basisteam VI)

'Politiemensen zijn mensen die behoefte hebben aan een ploeg. Je moet elkaar beter kennen dan alleen een dienst te doen. Je moet elkaar dingen vertellen.' (Basisteam IV)

Niet alleen medewerkers, ook leidinggevendenden hebben met deze problemen te maken. Ze zijn verantwoordelijk voor de operationele sturing en/of p-zorg van een groot aantal medewerkers, met wie zij vaak weinig contact hebben en van wie ze onvoldoende weten over hun werk en functioneren. Mede omdat de medewerkers van de p-groep ieder op telkens andere tijden worden ingeroosterd, ontstaat niet als vanzelf sociale binding:

'De groep, die zie ik niet. Daar heb ik geen binding mee. Ik heb de p-zorg voor iedereen. Als er een collega in de rats zit, dan boeit het niet wie het doet. Die collega wil nu advies van de Opco, ook als die niet de operationeel expert uit diens plangroep is.' (Basisteam IV)

'Het takenpakket van clusterhoofden is niet uitvoerbaar. Er vallen nu 35 man onder. Er is een onpersoonlijke sfeer. Maar één keer per maand clusterdag en dan is lang niet iedereen aanwezig. Je ziet sowieso niet veel. Er gaat veel langs elkaar af, ik mis de ploegbinding van voorheen.' (Basisteam VI)

Omdat de afstand binnen de clusters en p-groepen groot is, wordt geconstateerd dat de operationele sturing zwak blijft en het realiseren van op maat gesneden p-zorg moeilijk is.

In de optiek van veel medewerkers zijn de p-groepen niet meer dan wat wordt genoemd een 'papieren tijger'. Operationeel experts en andere leidinggevendenden worstelen dan ook met de vraag hoe zij deze organisatorische constructie zo kunnen inrichten, dat tegemoet wordt gekomen aan de breed levende onvrede in hun team:

‘Wat je ziet, is dat mensen in de noodhulp toch de wens hebben om in groepen bij elkaar te werken. Wat ik soms wel probeer, is hen zo veel mogelijk tegelijk te plannen. Maar dat is lastig. In de huidige situatie is er verder geen binding aan vaste collega’s. Per dag worden zij met andere collega’s ingeroosterd. Daarnaast is er geen binding aan een bepaald gebied. Dat zie ik trouwens niet echt als een groot probleem. Eigenlijk de enige oplossing om mensen toch wat meer met de leden van de eigen plangroep in te roosteren, is door meer mensen tegelijk in te plannen. Maar dat kan ook niet. Dus gebeurt dat niet. Maar dat is wel een punt waar binnen de noodhulp over geklaagd wordt, dat er geen vaste ploegen meer zijn. Vaste ploegen hebben vele voordelen, sociaal, maar ook in situaties van gevaar en risico kent men elkaar beter, men kan elkaar ook verder beter in de gaten houden. Maar zoals bekend, vaste ploegen hebben ook nadelen. Er bestaat de neiging om elkaar te dekken, niet alleen in een positieve, maar ook in een negatieve betekenis.’ (Basisteam III)

Veel medewerkers menen dat de door hen ervaren problemen in de opzet en het functioneren van de p-groepen niet moeten worden gezien als slechts aanloopproblemen of kinderziektes van de nieuwe organisatorische structuur. Omdat die overtuiging in de basisteams overheerste (of misschien beter geformuleerd: overheersend werd) is tijdens of vlak na ons veldwerk in drie van de zes onderzochte basisteams besloten de p-groepen anders te gaan invullen. Uitgangspunt blijft daarbij overigens dat men niet terug wil naar de oude ploegen. Hoe de nieuwe opzet en indeling van de p-groepen dan wel zullen worden, blijft ten tijde van het veldwerk nog onduidelijk. In één geval verloopt de besluitvorming hierover traag omdat de leiding probeert in het team draagvlak te krijgen voor een nieuwe opzet van de p-groepen. Men lijkt daarbij geleerd te hebben van de top-down wijze waarop de eerdere opzet van de p-groepen tot stand kwam en van de onvrede die daarover ontstond. In de meeste gevallen lijkt men te zoeken naar een meer gebiedsgebonden inrichting van de p-groepen.

4.3 Middelen en capaciteit

In de onderzochte basisteams (mogelijk met uitzondering van één team) wordt veel en vaak geklaagd over een gebrek aan personeelscapaciteit in het team. In de meeste van deze teams is het de grootste en meest voorkomende klacht onder medewerkers. In verschillende teams wordt hierover ook meer geklaagd

dan over de personele reorganisatie en de onrust die deze met zich meebrengt voor individuele medewerkers.

Bij vier van de zes onderzochte basisteams is ten tijde van dit onderzoek de feitelijk beschikbare capaciteit lager dan de capaciteit die in het formatieplan wordt genoemd. Opvallend genoeg zitten hier alle drie plattelandsteams bij. Deze klachten hebben niet alleen betrekking op een kwantitatief tekort, maar ook op een kwalitatief tekort. Het tekort in de betreffende teams heeft vooral betrekking op bepaalde functies, zoals wijkagent of operationeel expert. Twee van de zes teams zitten overigens ruimer in hun jasje. Hier is de beschikbare capaciteit groter dan waar men gelet op het formatieplan recht op heeft.

Bij het tekort in de betreffende basisteams spelen verschillende factoren een rol. Ten eerste, in twee gevallen is het aantal medewerkers van het basisteam verminderd door een andere indeling van teams of districten. Het werkgebied is daardoor kleiner geworden. Daardoor is het aantal medewerkers verminderd, maar het werkaanbod is (om verschillende redenen) niet evenredig gedaald. Bovendien gold bij de personele reorganisatie het uitgangspunt dat medewerkers zelf de werkplek mochten kiezen. De uitkomst daarvan kon zijn dat het beschikbare personeel onevenredig werd verdeeld over de basisteams.

Daarnaast wordt één team al langere tijd geconfronteerd met een omvangrijk ziekteverzuim. Als gevolg daarvan is zo'n 15 tot 20 procent van de beschikbare capaciteit niet beschikbaar. Verschillende medewerkers menen dat het hoge ziekteverzuim in dit team een gevolg is van de reorganisatie en van de perikelen die de komst van het basisteam met zich heeft meegebracht. Er wordt gesproken van een slechte sfeer en negatieve stemming die het basisteam een tijdlang zouden hebben beheerst. Overigens is dit het enige van de onderzochte teams waar dit in deze mate gespeeld heeft.

Ten derde speelt hierbij mogelijk in verschillende teams een rol dat capaciteit weglekt naar andere activiteiten en taken binnen en buiten het team. In sommige teams valt op hoeveel medewerkers meerdere extra taken (bijvoorbeeld in de leiding of als taakaccent) hebben, waardoor zij niet of verminderd beschikbaar zijn voor het operationele werk.

Het ervaren tekort heeft binnen de teams verschillende gevolgen. Ten eerste leidt het tot problemen bij de roostering van de incidentafhandeling. Bij sommige diensten bestaat een tekort aan personeel. Dit wordt soms opgelost door medewerkers te laten inspringen vanuit een naburig team dat ruimer in zijn personeel zit. Ook leidt het ertoe dat wijkagenten vaker worden ingezet bij de incidentafhandeling dan zij zelf wenselijk vinden. Bovendien worden ten tijde van het onderzoek functies waar nog geen medewerker voor is, vervuld door

mensen die niet geheel aan de eisen voldoen. Zo worden de plaatsen van operationeel expert ingenomen door voormalige teamchefs. Op deze wijze draagt het kwalitatief personeelstekort eraan bij dat oude en nieuwe functies en organisatievormen soms door elkaar lopen.

Toch is het de vraag of de in de meeste onderzochte basisteams telkens weer terugkerende klachten over een personeelstekort wel geheel zijn te herleiden tot een feitelijk gebrek aan personeel. Het gaat hier om een lastig thema. De vraag naar politiewerk heeft altijd de neiging het aanbod te overtreffen (Bayley, 1994; Lipsky, 1980). Dit houdt in dat de vraag hoeveel politiepersoneel in een bepaald gebied nodig is, niet eenduidig is te beantwoorden. Maar het betekent ook dat er altijd redenen kunnen zijn te pleiten voor meer politiecapaciteit. Afgezien van deze fundamentele thematiek, maken de onderzoeken in de basisteams duidelijk dat hier verschillende factoren en omstandigheden een rol spelen. Dit wordt vooral duidelijk in het geval van Basisteam IV. Dit team beschikt (gelet op het formatieplan) over een ruime personeelscapaciteit. Toch wordt ook hier regelmatig geklaagd over een personeelstekort.

Op basis van de verrichte case studies lijken de volgende factoren van belang. Ten eerste, niet zozeer de totale omvang van de personele capaciteit is van belang, maar de verdeling ervan. Vooral het vullen van het rooster van de incidentafhandeling (noodhulp) is op dit punt kwetsbaar en kan binnen een basisteam snel tot de indruk leiden dat er sprake is van een aanzienlijk personeelstekort. Dat is echter nog wat anders dan de vraag of er voor de incidentafhandeling zoveel werkaanbod is, dat het beschikbaar aantal medewerkers dat niet aankan. De observaties laten zien dat het feitelijke aantal meldingen per dienst soms gering is waardoor leegloop ontstaat bij de ingeroosterde medewerkers. De tijd wordt dan opgevuld met rondrijden en praten (onder meer in Basisteam III), een bevinding die soms ook in eerder onderzoek werd gedaan (Reiner, 2010: 148-151; Terpstra, 2002: 109-113).

Daarnaast lijkt binnen verschillende onderzochte basisteams sprake van het genoemde 'weglekken' van capaciteit. Een soms opvallend deel van de medewerkers binnen een basisteam heeft allerlei aanvullende werkzaamheden (zoals taakaccenten en verplichtingen buiten het team) waardoor zij voor de betreffende tijd niet inzetbaar zijn. Bovendien is opvallend hoeveel medewerkers soms indirecte en leidinggevende taken hebben, waardoor zij evenmin beschikbaar zijn voor het operationele werk op straat of in de wijk.

De belangrijkste factor is mogelijk dat door recente ontwikkelingen de informele mechanismen om in een team een tijdelijke piek of een tekort aan personeel op te vangen, onder druk zijn komen te staan. Dat vereist namelijk

directe persoonlijke relaties waarbij mensen direct worden ingeschakeld voor werk dat zich op dat moment aandient. Door de formalisering van relaties en de groeiende afstand in de teams worden deze manieren van ‘eventjes’ tussendoor en informeel problemen oplossen minder gemakkelijk. De loyaliteit aan het team en aan de chef die men persoonlijk kent, komen bij schaalvergroting en groeiende afstand in het team onder druk te staan. Het gevolg is dat nu niet alleen formele stappen moeten worden gezet om de problemen op te lossen, maar ook dat eerder het beeld ontstaat van een capaciteitstekort. Mogelijk speelt hier ook een rol dat bij medewerkers soms het gevoel bestaat dat de beschikbare capaciteit van hun team in toenemende mate een ‘speelbal is van beslissingen van boven’, zoals een medewerker van Basisteam II het uitdrukt.

Met de vorming van de Nationale Politie zijn voor de basisteams nieuwe afhankelijkheden ontstaan van beslissingen, middelen en bevoegdheden elders in de politieorganisatie (deels op een hoger niveau). Klachten hierover ontstaan overigens vooral (maar niet alleen) bij de basisteams op het platteland.

Deels zijn deze afhankelijkheden ontstaan omdat met de reorganisatie gespecialiseerde afdelingen of diensten zijn verplaatst naar een hoger niveau (elders in de eenheid). Het gaat daarbij onder meer om diensten die ook in het verleden geen onderdeel waren van de lokale basispolitiezorg, maar die vanwege hun nabijheid toen wel gemakkelijk en direct konden worden ingeschakeld. Voorbeelden hiervan zijn de waterpolitie en verkeersongevallendienst. De ervaring is nu dat het veel moeilijker is geworden deze diensten in te schakelen of van hun middelen gebruik te maken. In twee basisteams kon men in het verleden bij incidenten op het water gebruikmaken van een boot van de daar toen nog aanwezige waterpolitie. Sinds de waterpolitie hier is verdwenen en gecentraliseerd naar elders, is dit in de praktijk niet meer mogelijk. Bij incidenten op het water staat de politie machteloos langs de kant en kan het twee uur duren voordat een boot is gearriveerd. In gevallen die zich voordeden, leende men maar een boot van Rijkswaterstaat of Staatsbosbeheer. Vergelijkbaar zijn ervaringen met de Verkeersongevallendienst, in het verleden gehuisvest in het eigen gebied, maar nu gecentraliseerd en op grote afstand gehuisvest. De praktijk zou leren dat medewerkers van deze dienst vaak niet bereid zijn nu het hele stuk te reizen. Medewerkers van het basisteam zijn daarom nu gedwongen zelf het verkeerstechnisch onderzoek na een ernstig ongeval te doen. Niet alleen kost dat veel tijd, maar ze beseffen dat ze daarvoor eigenlijk de specialistische deskundigheid missen.

Enigszins vergelijkbaar is de klacht dat met de vorming van de basisteams de

districtelijke recherche is verdwenen. Deze klacht komt naar voren bij basisteams die eerder een district waren en dus een eigen districtelijke recherche hadden. Met de nieuwe organisatie is de districtelijke recherche naar een hoger organisatieniveau verplaatst en dus op grotere afstand gekomen. De klacht is vooral dat men wat minder gemakkelijk even (tussendoor) bij de recherche kan binnenlopen en om advies kan vragen over een concrete zaak. Ook het gewaardeerde even ‘sparren met de recherche’ is moeilijk geworden vanwege de afstand die nu is ontstaan. Vanuit het perspectief van medewerkers in deze basisteams is met het ontstaan van de nieuwe organisatiestructuur de recherche ‘achter de horizon verdwenen’.⁴

Een tweede vergelijkbare afhankelijkheid is ontstaan doordat met de nieuwe organisatiestructuur voor het basisteam belangrijke onderdelen als de meldkamer of het politieservicecentrum op grotere afstand zijn gekomen. Gevolg daarvan is volgens medewerkers in deze basisteams dat bij deze centra vaak de kennis ontbreekt over lokale situaties en individuele medewerkers. Vanuit de meldkamer worden politiemensen in een surveillanceauto naar een adres gestuurd, terwijl zij niet op de hoogte zijn van de situatie ter plaatse en geen idee hebben welke mensen in de betreffende auto zitten: zijn ze ervaren of niet, vormen ze een geschikt koppel voor het betreffende incident, enzovoort? In de optiek van politiemensen uit het basisteam houden de medewerkers van de meldkamer soms krampachtig vast aan procedures en protocollen, mogelijk omdat zij geen idee hebben wat zich ter plaatse voordoet en welke kennis en capaciteiten politiemensen ter plaatse hebben.

Er komt bij de meldkamer een melding binnen over een drenkeling. De meldkamer stuurt er een auto op af die zich niet al te ver van de locatie van het incident bevindt. De drenkeling wordt door de twee noodhulpmedewerkers uit het water gehaald. Meerdere keren komt van de meldkamer het bericht dat zij nu de drenkeling direct moeten reanimeren. Het landelijk protocol schrijft dit voor. De twee noodhulpmedewerkers melden echter dat dit geen zin heeft: ‘Maar de kreeften lopen eruit, dus wat nou reanimeren.’ Met andere woorden, de drenkeling ligt al langere tijd in het water. De meldkamer houdt echter vol: eerst reanimeren. In de optiek van de twee noodhulpmedewerkers is dit een nieuw bewijs dat de medewerkers niet alleen de noodzakelijke straat-

4 In een van de basisteams hebben medewerkers juist het gevoel dat de afstand tot de recherche kleiner is geworden (zie hoofdstuk 6).

kennis missen, maar ook blijkbaar niet in de gaten hebben dat het hier om twee ervaren politiemensen gaat die heel goed in staat zijn te beoordelen of een reanimatie nog zinvol is. (Basisteam V)

Ten derde zijn de basisteams met het ontstaan van de nieuwe organisatiestructuur voor allerlei concrete diensten en de oplossing van kleine probleempjes in de organisatorische sfeer afhankelijk geworden van beslissingen en bevoegdheden op hoger niveau. Deze kunnen uitsluitend via vaste procedures en ICT-systemen worden ingeschakeld. Voorbeelden variëren van het aanschaffen van bloemen of een taart als een medewerker jarig is of een jubileum heeft, tot het repareren van een lekke band van een aanhangwagen. In het verleden kon het team dergelijke problemen zelf oplossen, vanuit een eigen budget en bij een lokaal bedrijf. Nu moet dit via een centrale dienst lopen. Dat houdt onder meer in dat de kapotte aanhangwagen vervoerd moet worden naar elders in de eenheid (reistijd heen en terug: anderhalf uur). Daardoor is men bovendien de aanhangwagen twee tot drie dagen kwijt.

4.4 Slot: over de doorwerking van oude patronen en weerstanden

In dit hoofdstuk is een schets gegeven van de organisatie van de zes onderzochte basisteams. In aanvulling hierop zijn drie constatering van belang. Ten eerste, hoewel de teams op hoofdlijnen een vergelijkbare organisatorische structuur kennen, doen zich tussen de teams opvallende verschillen voor. Ten tweede, naast de formele organisatiestructuur, is in meerdere teams op onderdelen sprake van een meer informele organisatie. Ten derde, er lijkt op meerdere punten een discrepantie te bestaan tussen de uitgangspunten/plannen en de wijze waarop deze zijn uitgewerkt of in de praktijk uitwerken. Deze thema's komen in de volgende hoofdstukken regelmatig terug.

Deels gaat het hier om verschijnselen die mogelijk samenhangen met het feit dat de vorming en inrichting van de basisteams in veel opzichten nog gaande zijn en dat zich daarbij aanloopproblemen voordoen. Daarnaast zijn hier twee andere verschijnselen relevant die hier kort worden genoemd.

Ten eerste werken vaak oude organisatievormen en -praktijken door in de huidige situatie. Dat kan zorgen voor verschillen tussen basisteams, maar ook dat formele en informele organisatie door elkaar lopen. Zo is de 'scheiding der processen' die in enkele voormalige regiokorpsen bestond vaak nog zichtbaar in de huidige basisteams. Een van de basisteams kende tot enkele jaren geleden

geen wijkagenten. Men werkte daar nog in belangrijke mate volgens het ‘rijks-politiemodel’, tot op dag van vandaag een bron van trots voor veel medewerkers hier (Basisteam V). Het gevolg is echter dat allerlei vernieuwingen nu anders uitwerken dan in andere basisteams het geval is.

Uit dit laatste voorbeeld blijkt dat het hier ook gaat om de doorwerking van culturele patronen en verschillen. In meerdere gevallen is het basisteam ontstaan door samenvoeging van twee of meer eerdere teams en bureaus. In het nieuwe basisteam moeten daarmee twee oude teams worden gemengd die, afgaande op de verhalen die daarover de ronde doen, ieder hun eigen ‘sfeer’ kenden (de een zou meer ‘gemoedelijk’ zijn, de ander zou bestaan uit medewerkers die ‘hogerop’ willen of gekenmerkt worden als ‘cowboys, macho’s en stoere jongens’) (Basisteam I en VI). In dit soort situaties ontstaan gemakkelijk ook verhalen (die bij meerdere basisteams zijn te horen) dat met de vorming van het basisteam geen sprake zou zijn geweest van een fusie, maar van een ‘overname’ door een ander team, district of zelfs (voormalige) regio (Basisteam I, III, V). Deze verhalen komen overigens vooral voor bij de plattelands-teams. In de komende hoofdstukken komt de betekenis van deze animositeit nog een aantal keren terug.

Ten tweede is soms sprake van weerstanden tegen veranderingen die plaatsvinden onder invloed van de komst van de Nationale Politie. Dit onderwerp valt buiten de vraagstelling van deze studie, maar om te begrijpen hoe de basisteams vorm krijgen en functioneren is deze weerstand wel van belang. De neiging bestaat deze weerstanden in eenvoudig schema’s van behoudzucht versus vooruitstrevendheid onder te brengen. Het eerste zou daarbij fout zijn en irrationeel, het tweede is dan goed en rationeel (bijvoorbeeld Landman, Kouwenhoven & Brussen, 2015). Op deze wijze identificeert men zich echter zodanig met het perspectief van de verandering, dat de mogelijkheid over het hoofd wordt gezien van conflicten en van botsende visies en belangen. Bovendien wordt op deze wijze voorbijgegaan aan de mogelijke situationele rationaliteit van opvattingen en praktijken in een organisatie, los van de vraag of deze nu voor of tegen een bepaalde verandering zijn. Vanuit het gehanteerde veranderingsagogische perspectief verschijnt de sociale werkelijkheid dan als dichotoom. Opvattingen van medewerkers die zich verzetten tegen verandering worden dan op voorhand gelabeld als ‘hardnekkig’ en ‘eenzijdig’. Degenen die steun geven aan verandering zouden daarentegen in staat zijn in ‘meervoudigheid’ te denken (Landman, Kouwenhoven & Brussen, 2015). Ook binnen de basisteams bestaat soms deze neiging. Wijkagenten die ongelukkig zijn met bepaalde veranderingen, heten dan ‘slechte wijkagenten’, die van ‘de oude stempel’ zijn en die niet

snappen welke eisen de nieuwe tijd stelt. Van de andere kant worden teamleiders die proberen het basisteamconcept vorm te geven, dan beschouwd als ‘carrière-jagers’ en mensen die niks van het eigenlijke straatwerk in dit werkgebied snappen (Basisteam III). Hoe hardnekkig en vanzelfsprekend deze beelden ook zijn, voor het begrijpen van verandering en continuïteit in de basisteams is het belangrijk dergelijke beelden niet te reproduceren, maar te begrijpen tegen de achtergronden van werksituatie en context waarin zij zich voordoen. Overigens geven de observaties voorbeelden waarin sprake is van heimwee of verlangen naar een oude situatie, zonder dat dat hoeft te leiden tot weerstand tegen verandering. Ook dat geeft aan dat dichotome schema’s hier tekortschieten.

Sturing in de basisteams

Een belangrijk onderdeel in de plannen voor de inrichting van de basisteams binnen de Nationale Politie bestaat uit de wijze waarop de sturing binnen deze teams gestalte moet krijgen. Sturing is in de context van organisatie en beleid in Nederland weliswaar een ingeburgerde term, maar in de praktijk vaak een wat onduidelijk verzamelbegrip. Hier wordt de term ‘sturing’ gebruikt voor al die min of meer doelgerichte pogingen de uitvoering van het werk zo te beïnvloeden, dat daarin beoogde doeleinden (beter) worden bereikt en/of dat daarin meer gehandeld wordt in overeenstemming met gestelde normen of waarden (Terpstra, 2002).

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop de sturing in de basisteams binnen de Nationale Politie in de praktijk vorm krijgt en plaatsvindt. Dit hoofdstuk beperkt zich tot de interne sturing van deze basisteams. Omdat de sturing in de basisteams tamelijk complex is, beperkt de analyse zich hier bovendien tot enkele hoofdlijnen. De wijze waarop sinds de invoering van de Nationale Politie de externe sturing van de politie op lokaal niveau plaatsvindt, is recent in ander onderzoek aan bod geweest. Daarbij werd vooral aandacht besteed aan de positie van de burgemeester als gezagsdrager over de lokale politie (Terpstra, Foekens & Van Stokkom, 2015). Daarom blijft dat thema hier buiten beschouwing.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op enkele uitgangspunten ten aanzien van de interne sturing en leiding van de basisteams zoals die in de plannen voor de inrichting van de Nationale Politie zijn verwoord (§5.1). Vervolgens staat de organisatie van sturing en leiding binnen de basisteams centraal (§5.2). Daarna wordt nagegaan hoe de organisatie van de sturing door medewerkers in de basisteams wordt ervaren (§5.3). Opco, briefing en informatie als centrale elementen in de operationele sturing komen aan bod in §5.4. In een intermezzo worden aan de hand van een concreet geval verschillende geanalyseerde facetten van sturing in hun onderlinge samenhang beschreven (§5.5). De ruimte voor lokaal maatwerk komt aan bod in §5.6, waarna een korte slotbeschouwing volgt in §5.7.

5.1 De plannen over leiding en sturing

Zoals eerder al in hoofdstuk 1 aan de orde kwam, worden in de plannen voor de Nationale Politie hoge ambities toegekend aan de basisteams. Juist deze basisteams moeten ervoor zorgen dat het streven naar een ‘stevig lokaal verankerde’ politie (Inrichtingsplan, 2012: 15-16) in de praktijk wordt gerealiseerd. De basisteams moeten in staat zijn de reguliere politietaken met eigen middelen uit te voeren (uitzonderlijke situaties daargelaten). Daartoe moeten zij over voldoende capaciteit en slagkracht beschikken (vandaar de oorspronkelijke toevoeging ‘robuust’). In het *Landelijk Werkingsdocument Districten & Basisteams* (Koers & Wolthers, 2014: 15) worden enkele ‘leidende principes’ geformuleerd waaraan het werk van de basisteams zou moeten voldoen. Volgens een van deze principes moet het werk van de basisteams niet alleen gebiedsgebonden, maar ook ‘informatiegestuurd, probleemgericht en contextgedreven’ zijn.

Om deze principes in de praktijk te realiseren, worden in de plannen hoge eisen gesteld aan de leiding en sturing van de basisteams. Aan dit thema is in de plannen voor de Nationale Politie op verschillende plekken dan ook aandacht besteed. Enkele van de belangrijkste punten worden hier kort genoemd.

Ten eerste wordt in deze plannen het belang beklemtoond van wat wordt genoemd ‘operationeel leiderschap’. Niet altijd is helemaal duidelijk wat hieronder verstaan wordt. Volgens het *Realisatieplan Nationale Politie* (Nationale Politie, 2012: 77) is ‘operationeel leiderschap’ ‘één van de centrale cultuurkenmerken van het korps’. Het zou hierbij moeten gaan om een ‘actieve, betrokken stijl van leiderschap, dicht bij de werkvloer en op de operatie, dicht op de medewerkers’. Voorts houdt volgens ditzelfde plan operationeel leiderschap in dat ‘afscheid genomen wordt van het integraal management’ (p. 77). In de *Actualisatie Realisatieplan Nationale Politie* van twee jaar later wordt dit onder de noemer van ‘een scherp sturingsconcept’ eveneens beklemtoond: ‘Leidinggevend tonen operationeel leiderschap’ (Actualisatie Realisatieplan, 2014: 31). Argument voor een ‘operationeel leiderschap’ is dat onder invloed van het bedrijfsmatig denken bij de politie de leiding te veel bezig was met beheer en management. Het operationele werk zou daardoor te weinig aandacht hebben gekregen. Elders wordt aan de invoering van operationeel leiderschap de betekenis van een ‘paradigmashift’ toegekend waaraan fundamentele transities zouden zijn verbonden. Het zou daarbij gaan om een verschuiving van onder meer regelgestuurdheid naar waardegedrevenheid en van positiemacht naar doelgerichte interactie (Traject Operationeel Leiderschap, 2013: 8, 43).

In de opzet van de basisteams wordt onderscheid gemaakt tussen verschil-

lende vormen van sturing, verdeeld over verschillende functies en rollen binnen het team. Alle basisteams beschikken over een of twee teamchefs. Deze zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de afspraken met de driehoek, het functioneren en de prestaties van het team en de samenwerking met andere, interne en externe partijen (Ontwerpplan, 2011: 59-62). Zij zijn vooral belast met de tactische sturing van het team (Politie-eenheid ZWB, 2013: 9). Zij worden daarbij ondersteund door operationeel specialisten. Deze moeten voor de meer specifieke en zwaardere problematiek bijdragen leveren aan onder meer de analysecapaciteit van het basisteam en zo teamleiding en anderen ondersteunen (Koers & Wolthers, 2014: bijlage, 25).

Daarnaast worden binnen de basisteams operationeel experts onderscheiden. Deze functionarissen beschikken over capaciteiten waarmee zij een aanvulling kunnen leveren op het werk van de wijkagenten. Bovendien kunnen zij het aanspreekpunt zijn voor het lokaal bestuur met betrekking tot operationele zaken. Zij kunnen ook worden ingezet op wijkoverstijgende problemen of doelgroepen. Hoewel zij formeel geen leidinggevende functie hebben, wordt van hen wel een belangrijke sturende bijdrage aan het operationele werk verwacht (Koers & Wolthers, 2014: bijlage, 21-23).

Daarnaast worden in de landelijke plannen voor de basisteam enkele operationeel sturende rollen onderscheiden. De Opco heeft als taak de dagelijkse coördinatie en sturing van het operationele werk in het basisteam. Die moet daarvoor over relevante informatie beschikken. In de regel zal de functionaris die in een dienst de rol van Opco heeft ook de HOvJ-taken uitvoeren binnen het team. Daarnaast kan de rol van Officier van Dienst Politie (OvDP) worden onderscheiden. Deze is verantwoordelijk voor de operationele sturing en coördinatie van de aanpak van teamoverstijgende/districtelijke zaken (veelal ernstige incidenten of calamiteiten). Het kan dan zijn dat deze ter plaatse moet gaan (Koers & Wolthers, 2014: bijlage, 30-37).

In principe is de Opco verantwoordelijk voor de operationele sturing van het basisteam met uitzondering van de meldingen met hoge prioriteit. Dit laatste gebeurt rechtstreeks vanuit het Operationeel Centrum (Meldkamer) (Koers & Wolthers, 2014: bijlage, 47-56).

Een belangrijke plaats met betrekking tot de sturing binnen de basisteams wordt in de plannen toegekend aan de (de)briefing. In de regel is de Opco verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van de (de)briefing. De onderwerpen voor de briefing worden samengesteld in overleg met de DRIO. De briefing moet een actueel beeld geven van de lokale veiligheidssituatie en van de 'openstaande acties/opdrachten' (Koers & Wolthers, 2014: 27).

Zoals in hoofdstuk 1 al aan de orde kwam, wordt er in de landelijke plannen van uitgegaan dat medewerkers in de basisteams een ‘generieke taakstelling’ hebben. Dat houdt in dat de medewerkers in het basisteam ‘allround inzetbaar’ zijn ‘op de kerntaken’ en daartoe ‘volledig opgeleid’ zijn. Op deze wijze zou het basisteam in staat zijn ‘flexibel in te spelen op de behoeften van buiten’. Om tegelijk aan de behoefte aan enige specialisatie tegemoet te komen, kunnen aan medewerkers binnen het team zogenaamde taakaccenten worden toegekend. Deze kunnen betrekking hebben op uiteenlopende onderwerpen als dierenwelzijn, verkeer, bikers of voetbal (Koers & Wolthers, 2014: 15-16, 23-24).

5.2 Organisatie van leiding, sturing en p-zorg

Conform de plannen voor de inrichting van de basisteams, staan alle onderzochte teams onder leiding van (in dit geval telkens twee) teamchefs. Zij zijn vooral verantwoordelijk voor de tactische sturing van de teams, hetgeen onder meer inhoudt dat zij veel tijd besteden aan het nog gaande transitieproces en aan de lokale relaties met het bestuur (de driehoek en, zoals het op sommige locaties wordt genoemd, het veiligheidsoverleg, vaak met uitzondering van de frequente bilaterale contacten met gemeente en burgemeester). Volgens de plannen wordt de leiding van de teams ondersteund door zogenaamde operationeel specialisten. Deze zijn op het moment van dit onderzoek echter nog niet in alle teams benoemd.

Uit onder meer het verslag van het *Vierde Onderzoek Vorming Nationale Politie* (Inspectie VenJ, 2015) komt het beeld naar voren dat de teamchefs van de basisteams ernstig overbelast zijn. Bij gebrek aan ondersteuning zouden veel teamchefs ook operationele sturingstaken op zich nemen. De belasting van de teamchefs is hier niet systematisch onderzocht, maar wel wordt het beeld van een zware belasting voor de teamchefs in het algemeen bevestigd. Dat hangt deels samen met het feit dat sommige posities in de basisteams ten tijde van dit onderzoek nog niet zijn ingevuld. Vooral het nog ontbreken van een operationeel specialist (in sommige basisteams omschreven als een ‘soort beleidsmedewerker’) speelt hierbij in meerdere teams een rol. Onduidelijkheid over de precieze taak van de teamchefs, eveneens geconstateerd door de Inspectie VenJ (2015), kan hieraan mogelijk ook een bijdrage leveren. In meerdere teams ontstaan bovendien, zoals ook de Inspectie VenJ (2015) al vond, onduidelijkheden omdat alleen de teamchefs toegang hebben tot bepaalde personeelssystemen. In de zogenaamde Herijkingsnota van augustus 2015 worden deze problemen eveneens gesigna-

leerd (daar wordt overigens aangekondigd dat deze ‘met voorrang’ zullen worden aangepakt).

Een nieuwe functie in de basisteams die met de komst van de Nationale Politie is gecreëerd, is de operationeel expert. De taken van operationeel experts zijn divers, zoals contacten met burgemeester en gemeente, begeleiding van wijk-agenten, leiding aan p-groepen, functioneringsgesprekken met medewerkers, het maken van analyses van wijkproblemen en het opzetten van overleg met partijen rond de aanpak van problemen. Hoe de functie is ingevuld en welke taken daaraan zijn toegekend, verschilt tussen de basisteams. Bovendien zijn in sommige teams ten tijde van dit onderzoek nog niet alle beschikbare functies van operationeel expert ingevuld.

In de helft van de onderzochte teams zijn de operationeel experts verantwoordelijk voor zowel de operationele sturing als de p-zorg van hun p-groep (of gebiedsgebonden groep), zoals het houden van de functioneringsgesprekken. In enkele van deze gevallen wordt dat laatste element eigenlijk niet als taak van de operationeel expert gezien (mede omdat zij geen toegang hebben tot de personeelssystemen), maar van de teamchefs. Toch is hiervoor gekozen omdat de omvang van het basisteam het de teamchefs onmogelijk maakt deze taak naar behoren uit te voeren. Bovendien hebben de teamchefs in de praktijk daartoe vaak onvoldoende zicht op het functioneren van individuele medewerkers:

‘Op papier is dat een taak van de teamleiding, maar feitelijk niet. Simpelweg, de teamleiding kan dit gezien de schaal van het basisteam nooit zelf behappen. Bovendien, hoe zouden de teamchefs een beoordeling moeten maken van individuele medewerkers, die staan op veel te grote afstand daarvoor. Een teamchef kan dat helemaal niet overzien, daarvoor kent hij of zij de medewerkers gewoon niet goed genoeg. Daarom is dat nu een taak waarvoor de operationeel experts verantwoordelijk zijn. Dat is dan gedaan door onder elke operationeel expert een plangroep te zetten waarvoor hij verantwoordelijk is. Om die reden zijn de medewerkers van het team verdeeld over de operationeel experts die veel meer tussen de medewerkers zitten en hen ook veel beter kennen.’ (Interview operationeel expert Basisteam III; ook Basisteam I)

In sommige gevallen wordt de functie van operationeel expert vervuld door voormalige groepschefs. Deze zetten hun eerdere ‘integrale’ wijze van leidinggeven in feite vaak voort, al heten ze nu formeel operationeel expert. Deze

voormalige groepschefs ervaren hun huidige werk vaak als ‘uitholling’, ‘devaluatie’ of ‘verschraling’ van hun oude functie of hebben het gevoel te zijn teruggeplaatst ‘op de werkvloer’ (Basisteam II, IV en V). Sommige voormalige groepschefs zijn nu seniormedewerker of SOS’er. In een van de teams hebben medewerkers een cynische benaming gevonden om uiting te geven aan de ervaren degradatie die hun voormalige chef heeft doorgemaakt. Men spreekt van SOS’er als de ‘sukkel op de stoel’ (Basisteam II).

Voor de voormalige groepschefs constateren dat zij als operationeel expert of als Opco wel de taak hebben van operationele sturing, maar de mensen die zij moeten sturen onvoldoende zien of kennen:

‘Voorheen ging je echt ergens over. Ik bepaalde de richting. (...) Nu is het veel groter geworden. Formeel ben ik geen leidinggevende meer. Je geeft weliswaar leiding, maar als het erop aankomt niet meer.’ (Operationeel expert, oud-chef, Basisteam IV)

In sommige van deze teams is de term ‘operationeel expert’ niet (geheel) ingeburgerd. Men spreekt gewoon nog van groepschef, niet alleen omdat men dat zo gewend is, maar ook omdat men soms nog in deze verhoudingen denkt en/of de nieuwe systematiek van de functiebenamingen nog onvoldoende kent (zoals in Basisteam V).

In andere teams wordt onderscheid gemaakt tussen twee categorieën van operationeel expert. De eerste operationeel experts hebben de focus op een specifiek thema, zoals een bepaalde wijk of wijkoverstijgende problematiek (men spreekt ook wel van expert wijkagent); de andere hebben vooral de verantwoordelijkheid voor de p-zorg van de medewerkers in hun p-groep. Voor de medewerkers in de p-groepen kan dit betekenen dat zij te maken hebben met twee operationeel experts, een die als accenthouder een bepaalde wijk in zijn portefeuille heeft, de ander waar zij moeten zijn voor de p-zorg (Basisteam IV). Overigens bestaat dit onderscheid in deze teams (IV en V) grotendeels alleen nog in de plannen.

In een van deze basisteam (IV) wil de leiding uiteindelijk de operationele sturing verdelen tussen operationeel experts (voor de bpz-medewerkers) en de expert wijkagent (voor de wijkagenten). In veel gevallen hebben de operationeel experts overigens ook nog andere functies en taakaccenten (zoals HOvJ of OvDP).

Conform de plannen beschikken alle onderzochte basisteams over een Opco. Deze is verantwoordelijk voor de operationele sturing van alle uitvoerende medewerkers in het basisteam. Slechts in één team is altijd 24/7 een Opco beschikbaar. Meestal is deze alleen beschikbaar tijdens de dag- en avonddienst. In de andere gevallen wordt de rol van de Opco 's nachts waargenomen door een senior medewerker of door een Opco vanaf een ander basisteam.

De rol van Opco moet formeel beurtelings door de operationeel expert worden vervuld. Dit gebeurt vaak in combinatie met de rol van HOvJ. Bij meerdere onderzochte teams wordt de Opco-rol echter ook door andere medewerkers vervuld, zoals een operationeel specialist, een voormalig groepschef of een ervaren brigadier. Onder meer een tekort aan operationeel experts ligt hieraan ten grondslag.

De Opco wordt bij zijn werk in verschillende teams bijgestaan door een Aco (= assistent Opco), een medewerker die valt onder de DRIO. Dit is een tijdelijke constructie. Uiteindelijk zal de Aco 'teruggaan' naar de DRIO en dit werk niet meer binnen het basisteam zelf doen. Daarnaast wordt bij enkele teams ondersteuning geboden door een medewerker van Intake & Service.⁵ Deze heeft onder meer als taak informatie te verzamelen ten behoeve van de Opco en ervoor te zorgen dat meldingen met prio 3 in het basisteam worden verdeeld. Gezamenlijk vormen deze medewerkers het politiecoördinatiecentrum (PCC), een wat zwaar woord dat meer suggereert dan het werkelijk is. In feite gaat het om drie medewerkers die op een binnen het team centrale plek voor ieder een zichtbaar bezig zijn met informatie, coördinatie en sturing. Bij een van de teams is daarnaast (op het tweede bureau van het team) een zogenaamde Buco (= Bureau coördinator). Deze is ter ondersteuning van de Opco werkzaam op het andere, centrale bureau van het team.

Binnen verschillende basisteams wordt de Opco door medewerkers vergeleken met de voormalige wachtcommandant (Basisteam II en III). Verschil is wel dat laatstgenoemde functie vaak alleen betrekking had op de sturing van de noodhulp, terwijl het bij de Opco in principe gaat om alle operationele medewerkers. Bovendien vindt de sturing op prio 1- en (grotendeels) prio 2-meldingen nu plaats vanuit het Operationeel Centrum (overigens spreken in veel basisteams de medewerkers op de werkvloer nog altijd over 'de meldkamer').

Bij de Opco komen de vragen om inzet van personeel en auto's centraal binnen. Voor de sturing daarvan moet de Opco continu zicht hebben op de be-

5 In een van de basisteams wordt ook deze functie wel Aco genoemd.

schikbaarheid van medewerkers binnen het team. Op grond daarvan kan de Opco het werk uitzetten bij medewerkers. Eventueel kan de Opco ook collega's die op straat zijn vanuit het bureau bijstaan of hen corrigeren bij hun keuzes of optreden. In de praktijk is de Opco vaak het aanspreekpunt voor medewerkers in het team. Deze vragen hebben lang niet altijd te maken met het operationele werk. Gevolg is dat de Opco ook aandacht moet geven aan thema's die losstaan van de operationele sturing. Gaat hij daar niet op in, dan loopt hij het risico in de ogen van medewerkers op te grote afstand te blijven:

'De Opco hier is binnen bezig, de telefoon staat roodgloeiend. Die is met andere dingen bezig dan met aansturen van de incidentafhandeling en het directe werk op straat. Negen van de tien keer is die bezig met bureauezaken, zeker overdag. Vroeger kwam de brigadier bij een groter incident ter plaatse. Die feedback, dat mis je nu. Je bent nu op het bureau.' (Hoofdagente, Basisteam VI)

Het gevolg zou zijn dat in sommige gevallen de afstand tot het operationele werk groter is geworden. De coördinatie van het werk zou meer 'bureaucratie' zijn geworden: 'Dat is een knelpunt. Het operationele is eraf.' Ook ervaren operationeel experts constateren deze ontwikkeling. Zij zijn nu gedwongen op het bureau te blijven, maar zouden liever direct leidinggeven op straat als dat nodig is. Dat is echter niet meer mogelijk omdat zij als Opco ook veel administratief werk zouden moeten verrichten:

'Ik was vroeger altijd met het team op pad, niet op het bureau. Nu ben ik overstelpt met werkzaamheden. Vroeger was het minder ingrijpend, nu is er veel administratief werk. Dat is wennen. Het is niet moeilijk, maar wel veel. Veel regelen. De hoeveelheid maakt het ingewikkelder.' (Opco, Basisteam VI)

Naast de Opco zijn in verschillende teams zogenaamde Senioren op Straat (SOS'er). Zij bevinden zich op straat met een eigen auto, worden slechts bij uitzondering opgeroepen voor een melding en zijn er vooral om op straat bij te kunnen springen als zich een ernstig incident voordoet. Ook kunnen zij steun geven als er een minder ervaren koppel op straat is. In sommige gevallen wordt deze SOS'er gezien als verlengstuk van de Opco op straat. Het is niet uitgesloten dat dit het gevoel van afstand tussen de Opco en het straatwerk onbedoeld versterkt. Overigens, de SOS'er neemt in twee teams de verantwoordelijkheid over

voor de operationele sturing op momenten dat in het basisteam geen Opco aanwezig is (bijvoorbeeld 's avonds).

De Opco is ook verantwoordelijk voor de samenstelling en presentatie van de (de)briefing binnen het team. Later dit hoofdstuk wordt hier uitgebreider op ingegaan.

Het optreden van de Opco's roept bij medewerkers in de basisteams vragen op en leidt soms tot onvrede. Die onvrede gaat onder meer over de geringe sturende werking die zou uitgaan van de Opco's. Vooral wijkagenten menen dat de sturing die wordt gegeven eerder past bij de traditionele noodhulp dan bij hun werk (Basisteam III). In plaats van dat zij middelen of steun krijgen bij de aanpak van problemen in hun wijk, hebben zij eerder het gevoel er taken bij te krijgen:

'Die Opco is een onafhankelijke partij voor het schuiven met personeel, maar ik heb er meer last van dan profijt. Het komt heel vaak voor dat er een klus is en dat er bij de incidentafhandeling geen personeel is. Dus dan krijg jij als wijkagent die klussen. Maar het zou eigenlijk andersom moeten zijn. Wij moeten die Opco voeden met informatie uit de wijk, die hij dan kan uitzetten.' (Wijkagent, Basisteam II)

Menig operationeel expert ervaart zijn nieuwe rol als achteruitgang. In het verleden hadden zij als wijkchef of chef noodhulp meer ruimte. Zij hebben nu het gevoel eindverantwoordelijkheid te hebben ingeleverd en in een administratief proces te zijn gevangen waarbij hun betrokkenheid bij het 'echte' politiewerk zou zijn afgenomen. De keerzijde daarvan wordt verwoord door enkele wijkagenten. Waar zij vroeger op het oude wijkbureau rechtstreeks en informeel hun chef aanspraken en hem persoonlijk konden uitleggen bij welk probleem in hun wijk zij steun wilden, moeten zij nu hun verzoek inleveren bij het PCC om pas later te horen of aan hun verzoek is voldaan (Opco en wijkagent Basisteam IV).

Naast de operationele sturing is de personeelszorg een belangrijke taak voor de teamchefs. Zo zijn alleen zij geautoriseerd om bepaalde personeelsbeslissingen in te voeren in de personeelssystemen. Een teamchef zou daarmee de bijna onmogelijke taak krijgen van de p-zorg voor de helft van de medewerkers van een basisteam (tussen ongeveer 65 en 85 medewerkers). Het gaat daarbij onder meer om het voeren van functioneringsgesprekken, jaargesprekken, gesprekken rond ziekteverzuim en de daarbij behorende administratieve verwerking.

Gezien het grote aantal medewerkers waarmee gesprekken zouden moeten worden gevoerd, is in de meeste basisteams daarom in de praktijk de p-zorg overgedragen aan operationeel experts. Dat is een van de redenen waarom zij zijn gekoppeld aan een zogenaamde p-groep. In Basisteam II zijn op het moment van onderzoek nog onvoldoende operationeel experts benoemd, reden waarom toch de teamchefs de p-zorg weer op zich hebben moeten nemen.

Opvallend is dat in Basisteam III de operationeel experts een deel van de p-zorg weer hebben doorgegeven aan senior medewerkers of daarop sterk steunen. Hetzelfde argument speelt daarbij weer een rol, namelijk dat de operationeel experts zelf vaak onvoldoende zicht hebben op het functioneren van de leden van hun p-groep:

‘... omdat ik de mensen uit mijn eigen ploeg weinig zie. Dat geldt met name voor de mensen in de noodhulp. Dat is vooral een probleem voor de p-zorg, bij dingen als beoordelingen, functioneringsgesprekken, persoonlijke begeleiding. Hoe kun je dat doen als je mensen weinig ziet? Dat komt door de verbrokkeling van de roostering. Iedereen op een andere tijd, telkens weer met een ander. Ik zie hen niet vaak. Er is wel een vaste verdeling over de weekenddiensten. (...) voor de mensen uit de noodhulp moet ik helemaal afgaan op wat de brigadiers mij daarover vertellen.’ (Operationeel expert, Basisteam III)

Dit laatste punt raakt een algemeen probleem van de p-zorg zoals die in de basisteams nu plaatsvindt. De p-groepen vormen geen werkverband en ook geen sociaal verband. Dat maakt niet alleen operationele sturing erg lastig, maar ook p-zorg. Hoe immers functionerings- of ziekteverzuimgesprekken te voeren als leidinggevendens nauwelijks contact hebben met de betreffende medewerkers en weinig zicht hebben op hun werk?

‘Sommige mensen van het p-team zie ik zelden. Goede p-zorg komt dan minder tot zijn recht.’ (Clusterhoofd, Basisteam VI)

Een wijkagent uit dit team bevestigt dit:

‘Mijn p-chef heeft weinig tijd voor het personeel. Hij heeft allerlei diensten. Er zijn mensen die al een half jaar meelopen en die hebben niet eens een startgesprek gehad. Kan-ie niks aan doen, maar dat is toch wel jammer.’ (Basisteam VI)

Het gevolg is dat de sturing los staat van de groepen waarin mensen werken. De leden van de groep ervaren dit aan den lijve, net als operationeel experts, die menen dat de p-zorg daaronder lijdt. Zij hebben daarom ook twijfels over de effectiviteit van de sturing:

‘Uiteindelijk denk ik dat ik voor 60, 70 procent bezig ben met Opco- en SOS-werk. Vroeger was de hoofdtak echt de groep, maar dat komt er nu meer bij. Dus je had altijd je ploeg (...). Dan had je ergens invloed op, dat is nu veel minder.’ (Basisteam II)

Alle teams kennen periodiek overleg tussen ‘leidinggevend’. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen een (operationeel) teamoverleg en een op beheerszaken gericht overleg. Beide vergaderen dan bijvoorbeeld tweewekelijks, om en om. Per basisteam verschilt overigens de benamingen van deze overlegorganen. Ook in de samenstelling daarvan doen zich verschillen voor. Deelnemers zijn vaak teamchefs, operationeel specialist (voor zover al aangesteld), operationeel experts en VVC-coördinator, soms nog aangevuld met anderen.

5.3 Complexiteit en afstand in de sturing

De nieuwe structuur van leiding en sturing binnen de basisteams wordt door leden van de teams vaak ervaren als complex en ondoorzichtig. Dit uit zich onder meer doordat medewerkers allerlei termen door elkaar gebruiken. Men spreekt over chef en bedoelt operationeel expert, over groep als men ploeg bedoelt en zelfs over wachtcommandant als men het over de Opco heeft. Veel onderscheidingen die aan het sturings- en leidinggevend model ten grondslag liggen, zijn lang niet iedereen geheel duidelijk. Voorbeelden hiervan zijn het onderscheid tussen verantwoordelijkheid voor p-zorg en voor operationele sturing of de notie dat operationeel experts wel sturen (en soms ook verantwoordelijk zijn voor de p-zorg), maar niet zouden mogen worden gezien als leidinggevend. Bij menig interview dreigt spraakverwarring, omdat zowel interviewer als geïnterviewde worstelt met de precieze betekenis van nieuwe functies als operationeel specialist of expert wijkagent. Ook bestaat bij medewerkers soms verwarring over het verschil in taken van een teamchef of van een operationeel expert. Teamchefs constateren dat medewerkers nog steeds naar hen komen met vragen of zij een dienst kunnen ruilen of met problemen in hun directe werk, terwijl dit onderwerpen zijn waarover nu anderen gaan. Zij

richten zich immers op de ‘tactische sturing’. Ook zijn er medewerkers die de nieuwe verdeling van bevoegdheden over de verschillende functies niet begrijpen en daarom met een vraag bij zo veel mogelijk mensen aankloppen, in de hoop daarmee toch bij het goede adres te belanden:

‘Het is af en toe zoeken, wie gaat waarover. Ik stuur nu meestal maar een mail naar alle drie tegelijk. Voorheen overlegde je even met de chef, samen brainstormen.’ (Wijkagent, Basisteam V)

In de meeste onderzochte basisteams bestaan klachten over een ‘nieuwe tussenlaag’ van ‘leidinggevendenden’ die in de basisteams zouden zijn ontstaan. In deze opvatting zouden er tussen de teamleiding en de uitvoerende medewerkers tal van nieuwe posities zijn ontstaan, zoals operationeel specialist, operationeel expert, expert wijkagent, Opco, Aco en SOS’er. Een dergelijke tussenlaag lijkt haaks te staan op de oorspronkelijke verwachtingen die men had van de basisteams. De plannen waren er immers opgericht het aantal indirecte functies in de Nationale Politie te verminderen en de leiding dicht op het operationele werk te hebben. Volgens de ervaringen van een belangrijk deel van de medewerkers is de ontwikkeling echter juist een andere kant uit gegaan.

‘De wijkagent is idealiter spin in het web. Mijn wijkproblemen zouden leidend moet zijn. Het stomme is juist dat ik alleen maar managementlagen erbij zie komen, maar dat het aantal mensen op straat achteruitgaat.’ (Wijkagent, Basisteam II)

‘Er is een operationele tussenlaag bijgekomen.’ (Wijkagent, Basisteam III)

‘Wat je vroeger deed met vier man, doe je nu met heel veel man. (...) Voorheen hadden wij een teamchef en een plaatsvervangend teamchef, samen met vier operationele chefs. Dat was de leiding. Nu hebben wij een apart teampje binnen de leiding, dat geeft mij een wat bureaucratisch gevoel, een extra laag...’ (Clusterhoofd, Basisteam VI)

In het verleden kon een wijkagent direct bij zijn chef aankloppen als hij extra ondersteuning wilde bij de aanpak van een probleem in zijn wijk. Nu is in sommige teams een dergelijke aanvraag geformaliseerd en loopt over meerdere schijven binnen het team.

Bij het opstellen van een igp-opdracht bepaalt de wijkagent of in zijn of haar ogen extra inzet van politie en/of partners nodig is. Zijn of haar voorstel wordt ingebracht tijdens het clusteroverleg waarbij de operationeel expert aanwezig is. Deze laatste bespreekt het voorstel in de voorbereidende teambriefing die één keer in de twee weken plaatsvindt. Vervolgens beslist de teamleiding in de wekelijkse teambriefing of capaciteit kan worden vrijgemaakt en gedurende welke periode. Indien positief, stelt de wijkagent een opdracht op. Deze wordt vervolgens besproken in het Dagelijks Operationeel Overleg, waarna het door de Opco bij aanvang dienst aan een surveillancekoppel wordt uitgegeven. Na uitvoering van de opdracht maakt het koppel een mutatie die de Opco controleert. De wijkagent bekijkt de resultaten en waar nodig kan de cyclus zich weer herhalen. Eventueel kan worden bijgestuurd. (Basisteam VI; ook Basisteam V)

Volgens meerdere geïnterviewden heeft als gevolg van de toegenomen complexiteit in het basisteam de sturing aan effectiviteit verloren. Er wordt gesproken over een 'gebrek aan sturing' of simpelweg van 'minder sturing'. Als reactie daarop bestaat in verschillende basisteams een informele sturing of leiding naast de formele structuur. Eerder zijn daarvan voorbeelden genoemd: voormalige groepschefs die nog steeds voor medewerkers in het team het aanspreekpunt zijn of senior medewerkers die in de praktijk niet alleen collega's op straat coachen maar ook functionerings- en jaargesprekken op zich nemen.

In sommige teams (bijvoorbeeld Basisteam V) lijken overigens aan de wrijvingen die de nieuwe leidinggevende structuur met zich meebrengt ook culturele aspecten te zijn verbonden. In de oude situatie waren er leidinggevendenden die vaak wat ouder waren, in de praktijk het politievak hadden geleerd en stap voor stap een hogere positie hadden verworven. Zij zijn nu vervangen door jonge, hoger opgeleide personen die bovendien deels hun opleiding buiten de politie hebben genoten. Deze verandering is ook een cultuurverandering en roept bij een deel van het zittende personeel vragen, soms ook emotionele weerstanden op.

Gelet op de complexiteit, gelaagdheid en verwarring die in de basisteams is ontstaan rond leiding en sturing, is het wellicht niet verrassend dat in verschillende teams op de werkvloer wordt geklaagd over de afstand binnen het team tussen leiding en mensen op de werkvloer. Verschillende factoren lijken hierbij een rol te spelen. Ten eerste is door de grotere schaal de kans kleiner dat mensen

elkaar frequent tegenkomen. Alleen dat kan al een gevoel van afstand geven. Daarnaast is de leiding minder bezig met operationele zaken dan men in het verleden van de leiding gewend was. Bovendien komt de leiding in de onderzochte basisteams in alle gevallen van buiten en brengt, zoals al werd genoemd, soms een cultuurverandering met zich mee. Leiding en werkvloer delen minder een gemeenschappelijk verleden. Ook de wijze waarop de nieuwe leiding opereert, kan soms een rol spelen. Volgens medewerkers in twee teams zou de leiding vooral bezig zijn met de 'resultaten' en met 'het opleggen van modellen van buitenaf'. Dit, gevoegd bij een als onpersoonlijk ervaren manier van optreden, kan eveneens worden ervaren als afstandelijkheid. Ook fysieke afstand lijkt (vooral in twee plattelandsteams) een rol te kunnen spelen. Medewerkers zoals wijkagenten zitten ver weg op een steunpunt of ander bureau en zien de teamleiding, maar soms ook hun operationeel expert, daardoor weinig.

Ook leidinggevend en operationeel experts kunnen het gevoel hebben dat zij voor het geven van leiding, sturing of p-zorg op te grote afstand staan van medewerkers en dat deze afstand met de komst van het basisteam is toegenomen. Dit komt niet alleen voor in de plattelandsteams, maar ook in de stedelijke teams die in een veel compacter gebied en op één bureau werken.

'Ik heb dertig man in mijn p-groep. Ze zeggen: "Ik zie mijn chef nooit." Klopt, een-op-een-contacten zijn niet vanzelfsprekend.' (Clusterchef, Basisteam VI)

5.4 Opco, briefing en informatie

In de praktijk stuit de wijze van sturing op tal van beperkingen. Deze paragraaf beperkt zich tot enkele voorbeelden daarvan, die deels al eerder kort aan bod kwamen, namelijk de rol van de Opco, de (de)briefing en het gebruik van informatie.

Opco

De rol van de Opco blijkt in de praktijk om meerdere redenen vaak lastig te zijn. Voor Opco's is het vaak moeilijk goed overzicht te hebben over wat zich aandient, wat er moet gebeuren en welke mensen beschikbaar zijn. Veel Opco's

vinden dat zij voortdurend worden lastiggevallen met vragen die eigenlijk niet bij hen zouden moeten komen (die bijvoorbeeld samenhangen met roostering of p-zorg). De rol van Opco wordt onder meer uitgevoerd door voormalige wijk- of groepschefs. Vooral voor hen is de stap naar de rol van Opco vaak groot. Zij zijn nu niet meer eindverantwoordelijk zoals in het verleden en hebben soms het gevoel dat hun functie is uitgehold. Vooral zij missen het overzicht van wat er speelt bij individuele medewerkers in het team. Deels gaat het hier om het gevoel 'de eigen mensen kwijt' te zijn. Deels gaat het om de constatering geen zicht meer te hebben op voor het werk relevante individuele omstandigheden. Vooral bij de teams die een aanzienlijke schaalvergroting hebben doorgemaakt (opheffen van wijkteams, opheffen van scheiding der processen), kan dit zijn ingegeven door het gevoel in een amorse, onoverzichtelijke 'grote hoop' terecht te zijn gekomen.

Een probleem doet zich soms ook voor in de afstemming tussen het werk van de Opco en wat er vanuit het Operationeel Centrum (meldkamer) gebeurt. Het Operationeel Centrum is verantwoordelijk voor het uitzetten van de prio1- en 2-meldingen. De Opco kan niet voortdurend zien waar de auto's van het team zich bevinden. Die informatie heeft het Operationeel Centrum wel. Maar op het Operationeel Centrum is men niet op de hoogte van de ervaring en kennis die de medewerkers op de auto hebben. Toch kan die kennis bij een melding zeer relevant zijn.

Bij een melding van een burenruzie met agressief gedrag verbazen twee politiemensen zich erover dat zij daar naartoe worden gestuurd terwijl in een andere auto medewerkers zitten die goed op de hoogte zijn van de situatie ter plaatse. Het had volgens hen meer voor de hand gelegen als die naar de melding zouden zijn gestuurd. Dat gebeurde niet, vermoedelijk omdat de 'meldkamer' geen zicht heeft op de (lokale) kennis en ervaring van mensen die zij aanstuurt. (Basisteam V)

In sommige teams heerst het gevoel dat van de Opco's onvoldoende sturing uitgaat op het werk. Vooral het opvullen van gaten in het rijden van meldingen zou centraal staan. Van een (probleem)gerichte sturing is echter nauwelijks sprake. In die zin blijft de sturing vooral uitgaan van de Waan van de Dag.

(De)briefing

Volgens de plannen vormen de briefing en debriefing belangrijke onderdelen van de operationele sturing in de basisteam. Om met de briefing te beginnen, in alle teams vindt deze twee of drie keer per dag plaats, bij het begin van een dienst. De globale opzet van de briefing is overal dezelfde. In een zaaltje met pakweg 40 stoelen en een of meer grote beeldschermen komen gemiddeld rond de 20 operationele medewerkers (waaronder medewerkers basispolitie, wijkagenten, VVC-medewerkers en soms ook medewerkers Intake & Service) bijeen. De bedoeling is dat alle operationele medewerkers die op dat moment dienst hebben, aanwezig zijn. Dat betekent soms aanzienlijke reistijden voor wijkagenten die elders hun werkplek hebben op een steunpunt. De briefing wordt voorgezeten door de Opco van de betreffende dienst, daarbij vaak geassisteerd door bijvoorbeeld een Aco.

In de stedelijke basisteam vindt de briefing plaats op het enige bureau waarover het team beschikt. In de plattelandsteam gebeurt de briefing op twee locaties (Basisteam I en V) of kunnen wijkagenten op drie steunpunten de briefing volgen via een televerbinding.

De opbouw van de briefing verloopt meestal hetzelfde. Begonnen wordt met het bekijken van een reeks dia's, begeleid door commentaar of toelichting van Opco of Aco. De dia's bevatten onder meer foto's van personen die voor aanhouding in aanmerking komen en voor de politie interessante voertuigen en kentekens.

In dit onderzoek zijn ruim 20 briefings bijgewoond, verdeeld over de teams. De vertoonde dia's zijn opgesteld en geselecteerd door de vaak elders gehuisveste DRIO (DIK). Bij één basisteam (V) maken wijkagenten ook zelf dia's voor de briefing aan. Op een van de basisteam vindt voorafgaand aan de briefing het DOOV (Dagelijks Operationeel Overleg) plaats. Daar bespreken de Opco, Buco, coördinatoren, experts en informatiecoördinator van het DIK welke opdrachten er die dag uitgezet moeten worden.

Soms maakt de Aco of Opco vóór de briefing een selectie van de dia's die voor het basisteam relevant lijken. In andere gevallen worden de dia's snel doorgelikt met als argument dat de meeste toch niet relevant zijn. De toelichting op de dia's voegt vaak weinig toe. Veel medewerkers kennen de dia's al, hetzij omdat deze al eerder zijn vertoond, hetzij omdat zij deze al van tevoren hebben bekeken op hun computer.

Het verloop van de briefings maakt in de regel een passieve, routinematige, om niet te zeggen plichtmatige indruk. De dia's en mondelinge toelichting

door de Opco roepen in de regel weinig reactie of vragen op. Het geheel wekt de indruk dat men er wat bij hangt of dat de gezelligheidsfactor (op een van de locaties spreekt men van het ‘teamgevoel’) belangrijker is dan de sturende waarde van de briefing.

Hoewel het de bedoeling is dat wijkagenten de briefing mede gebruiken om hun opdrachten uit te zetten, gebeurt dit zelden. Een enkele keer vindt dit overigens buiten de briefing om plaats. Tekenend is dat bij Basisteam III de Opco via de televerbinding altijd aan de wijkagenten op de steunpunten vraagt of zij nog punten voor de briefing hebben en dat het antwoord standaard is: ‘Geen bijzonderheden vandaag.’

Hoewel dit hier niet systematisch is onderzocht, is het nauwelijks voor te stellen dat de briefing op deze wijze veel bijdraagt aan de sturing van het operationele werk. Sinds het onderzoek van Scholtens, Groenendaal en Helsloot (2013) naar de briefing in de vroegere regionale korpsen lijkt er nauwelijks iets veranderd.

Op meerdere basisteams leeft onvrede over de wijze waarop de briefing plaatsvindt, vooral onder wijkagenten en operationeel experts. Zo menen wijkagenten dat de selectie van thema’s die aan bod komen, willekeurig is en te ver af staat van wat voor hun wijk relevant is:

‘De briefing is nu een opsomming, geen sturing. Ik weet heus wel dat er 20 dieven zijn, maar wat valt er op aan die 20 dieven? Hoe ver zitten we in het proces?’ (Wijkagent, Basisteam II)

‘Ik kan er eigenlijk niets mee. Over mijn wijk is niets gezegd. De dag/nachtrapporten lees ik zelf wel.’ (Wijkagent, Basisteam IV)

Operationeel experts ergeren zich over de wijze waarop de briefing vaak gaat. Zij willen dat meer gewerkt wordt vanuit principes van informatie- en probleemgerichte sturing. Een deel van hen stoort zich aan de geringe inbreng van wijkagenten tijdens de briefing:

‘Van veel belang is de bijdrage die wijkagenten moeten leveren aan de sturing. Zij zijn degenen die met informatie moeten komen over de problemen die er in hun wijk spelen. Zij moeten dat uitzetten als opdrachten voor de leden van het team. Het probleem is dat de wijkagenten onvoldoende hun rol pakken. Dat is ook heel opvallend als je bij een briefing bent (...). Zij gaan bij elkaar achter in de zaal zitten, ik vind dat

wel een teken van een gebrek aan betrokkenheid. In de briefing worden zij dan bevraagd door de Opco. Wat zij dan inbrengen, staat heel ver af van het geven van opdrachten aan medewerkers. Wat zij vaak doen, is niet veel meer dan hun agenda beschrijven voor die dag. Zo van: vanmiddag ga ik bij de gemeente langs, daarna heb ik een afspraak met een buurtbewoners en daarna heb ik een overleg met jeugdwerk. Dat is natuurlijk niet wat er van hen verwacht wordt. Het is niet echt informatie waar mensen iets mee moeten, het zijn geen opdrachten. Ik denk dat dit alles te maken heeft met hun niveau.' (Operationeel expert, Basisteam III)

'Een briefing met 25 man, het gaat nergens over. Iedereen is op een gegeven moment weg, maar wat gaan ze nu doen? Heb je daar zicht op? Dat moet veranderen. Het moet louter opdrachtgericht. (...) Scherp brieven, dat moet zichtbaar en tastbaar worden. (...) Ik heb nachtmerries bij dat hele proces.' (Operationeel specialist, Basisteam VI)

Volgens het *Landelijk Werkingsdocument Districten & Basisteams* moet niet alleen de briefing, maar ook de debriefing een 'belangrijk sturingsmoment' zijn in de basisteams. De bedoeling is dat tijdens de debriefing 'informatie en acties' worden teruggekoppeld, niet alleen om 'te vertellen wat er is gebeurd', maar ook 'om van elkaar te leren' (Koers & Wolthers, 2014: 27).

In de meeste onderzochte basisteams vindt debriefing in het geheel niet plaats. In een van de teams gebeurt het alleen bij uitzondering, bijvoorbeeld bij 'grote incidenten' (Basisteam II).

Slechts in één team is sprake van een frequente debriefing. De ervaringen daarmee zijn echter slecht. Meestal komen er slechts twee of drie mensen op af. De debriefing roept hier onder medewerkers veel weerstand, onbegrip en frustratie op. Na een dienst is de bereidheid nog te debriefen bij veel medewerkers gering. Volgens velen is de meerwaarde van debriefing bovendien onduidelijk: 'Ik heb er niks mee.' (Wijkagent, Basisteam VI) Niet alleen uitvoerende medewerkers constateren dat de debriefing problematisch verloopt, ook de volgende operationeel specialist is hierover somber gestemd:

'De debriefing is ook een drama. Komt omdat mensen niet beseffen wat de bedoeling is van debrieven. De debriefing moet niet van de Opco komen, dat doen we met zijn allen. Als je het idee hebt dat het moet, dan wordt het niks. Uitdragen, wat heb ik meegemaakt? Dingen losmaken. (...) Nog wel puf om te debrieven? Nee, ze zien het belang niet.' (Operationeel specialist, Basisteam VI)

Een van de problemen bij de debriefing in dit laatste basisteam is dat deze wordt gehouden door een Opco die zelf het eerste deel van de dienst niet meemaakt. Omdat hij of zij de gebeurtenissen van dat moment niet zelf heeft meegemaakt (ook al is het maar op afstand vanuit het politiebureau), blijkt het moeilijk de debriefing op een betrokken manier te doen.

Informatiesturing

In de plannen voor de basisteams werd veel belang toegekend aan informatiesturing. Een belangrijke bron van informatie is voor de teams het zogenaamde DIK, het Districtelijk Informatieknooppunt, onderdeel van de DRIO. De taken van het DIK bestaan uit het verzamelen, analyseren en ‘veredelen’ van informatie. Specifiek voor de basisteams levert het DIK onder meer de dia’s voor de briefing en informatie over spreading en trends in criminaliteit in het werkgebied van het basisteam (onder meer in de vorm van kaartjes waarop met kleur concentraties van criminele gebeurtenissen zijn te zien). Deze laatstgenoemde vormen van informatie komen ook aan bod in het operationele teamoverleg om aanpak en prioriteiten te bespreken. Wijkagenten kunnen op basis hiervan worden aangesproken om zich in hun gebied (meer) op bepaalde thema’s te richten. Wijkagenten ervaren dit soms als een ter verantwoording geroepen worden voor ontwikkelingen waarop zij weinig vat hebben (bijvoorbeeld in Basisteam III). Ook kunnen wijkagenten of operationeel experts specifieke verzoeken aan het DIK doen om informatie of analyse te krijgen over bepaalde problemen of trends in hun gebied.

Bij twee onderzochte (stedelijke) basisteams zit het DIK in hetzelfde gebouw als het basisteam. In de vier andere gevallen werkt het DIK vanuit een andere locatie. In drie gevallen (alle drie plattelandsteams) is dat niet alleen buiten het werkgebied van het team, maar ook op grote afstand. Om te zorgen dat er enig direct persoonlijk contact is tussen medewerkers van het DIK en het basisteam, is er bij één team voor gekozen om enkele DIK-medewerkers een deel van de week te laten werken op de beide bureaus van het team (Basisteam I).

Bij twee andere teams is ook geconstateerd dat een grote afstand tussen DIK en het basisteam onwenselijk is. In één geval was een DIK-medewerkster eerder werkzaam op het bureau van het basisteam. Met de vorming van de Nationale Politie kreeg zij haar werkplek elders, met de auto ongeveer een half uur rijden vanaf het teambureau. Op eigen initiatief heeft deze DIK-medewerkster besloten weer twee dagen in de week op het bureau van het basis-

team te gaan werken, waar zij eerder ook werkte. Zij beschouwde de afstand als funest voor haar werk, en direct contact met de medewerkers van het team als essentieel.

Op het andere team willen medewerkers 'hun' informatiecoördinator weer terug. Wijkagenten en VVC-medewerkers merken dat direct persoonlijk contact nodig is om de juiste informatie te krijgen. Dat kan, zo laat volgens hen de praktijk zien, niet allemaal via de e-mail. Niet alleen mist het team daardoor relevante informatie, maar men constateert ook dat informatie afkomstig van het basisteam andere partijen in de eigen organisatie niet meer bereikt, zoals de districtsrecherche:

'We willen de infopoot terug. Vroeger hadden we hier bij het wijksecretariaat een man en die hoorde wat er bij de koffie besproken werd. Hij had input in de briefings, wist alles over de inbraken van de vorige dag. We missen nu een hoop info, dat halen we nu uit systemen, maar informele info zoals het boekje van de wijkagent missen we. Wijkagenten hebben veel info en tips over bijvoorbeeld bedrijfsinbraken en de DR pikt dat niet op. Ze leggen niet de linken en verbanden: kunnen we er iets mee? Die moet dus terug.' (VVC-coördinator Basisteam VI)

In basisteam waar het DIK op afstand functioneert, is het oordeel over wat het DIK aanlevert, vaak niet zo positief. In het ene team wordt geconstateerd dat het 'beter' moet worden, in een ander team wordt geklaagd over de kwaliteit van de informatie, dat deze te laat komt, niet up-to-date is en daarmee te weinig houvast biedt voor aanpak en prioritering. Het gevolg is dat men op een van de teams besloot zelf de informatie weer te verzamelen:

'Ik moet zelf nagaan wie die woninginbraken hebben gedaan. Ik vraag me af wat het DIK zit te doen.' (Wijkagent, Basisteam VI)

Een in meerdere basisteam terugkerende klacht (van zowel uitvoerende medewerkers als leidinggevenden) is dat de door het DIK aangeleverde informatie te algemeen van aard is en onvoldoende afgestemd op de situatie van het team. Door de afstand is er onvoldoende contact en ontstaat een 'stroperige' werkwijze:

'Als je het vraagt, gaan ze ermee aan de slag, maar uit zichzelf gebeurt dat te weinig (...). Nu zitten ze met zijn allen op elkaar op het district en vra-

gen ze: waar bemoei je je mee? Dat is niet handig' (Operationeel specialist, Basisteam VI)

Een van de leidinggevers in het basisteam veronderstelt dat het vertrek naar het districts bureau ook een vlucht is. Een omgeving met allemaal mensen die hetzelfde werk doen zou voor hen 'veiliger' zijn, maar negatief uitpakken voor de kwaliteit van de informatie die uiteindelijk bij het basisteam terechtkomt.

5.5 *Intermezzo: een geval van operationele sturing*

In dit hoofdstuk is tot nu toe alleen in algemene zin ingegaan op de operationele sturing in de basisteams. Geconstateerd werd dat deze sturing vaak afstandelijk is, over veel schijven en via veel functionarissen loopt en dat de sturingsinformatie in de regel nogal algemeen van karakter is. In veel gevallen lijkt de doorwerking van de sturing beperkt (vgl. Terpstra, 2002). Vaak houdt dat in dat politiemensen, ook nu er een basisteam is, in grote lijnen doorgaan met hun werk op de wijze waarop zij dit eerder ook deden (zie uitgebreider hoofdstuk 6).

In sommige gevallen leidt het gebrek aan sturing ertoe dat een coherente aanpak onvoldoende van de grond komt. Op één zo'n geval wordt hier nader ingegaan. Dit gebeurt niet om te suggereren dat dit het algemene patroon is in de basisteams. Dit geval wordt hier wat uitgebreider beschreven omdat deze situatie kan leren over beperkingen die zich in de operationele sturing in de basisteams kunnen voordoen en de samenhang daartussen. Een vergelijkbare situatie deed zich overigens tijdens het veldwerk ook voor in een ander team.

Het hier besproken geval doet zich voor in Basisteam II. Dit team is werkzaam in een grootstedelijk gebied waar zich veel problemen voordoen en waar de politie veel meldingen krijgt. Politiemensen ervaren hier een hoge werkdruk.

Tijdens het onderzoek in dit team speelde een probleem dat veel tijd en aandacht vroeg van de medewerkers van het team. Het gaat hier om een situatie met ernstige overlast, veroorzaakt door een groep jongeren, woonachtig in de wijk. De overlast doet zich al enige maanden voor en speelt vooral rond enkele hoge flats in de wijk. De problemen bestaan uit onder meer geluidsoverlast, intimidatie en brandstichting. Eerder leek de politie de problemen enigszins onder controle te hebben door intensivering van de surveillance in dit gebied. Tijdens het veldwerk laaien de problemen echter weer op. Vooral in de weekenden komen veel meldingen binnen. Aanvankelijk speelde ook het jongerenwerk

een rol in de aanpak, maar dat lijkt veel krediet te hebben verspeeld onder de jongeren.

Opnieuw bestaat de aanpak nu vooral uit het reageren op meldingen door medewerkers van de incidentafhandeling. Bij aankomst ter plekke vluchten de jongeren vaak weg tussen de flats of het struikgewas. Er ontstaat een kat-en-muisspel tussen jongeren en politie.

Veel leden van het basisteam zien het falen van de aanpak rond deze groep als tekenend voor het functioneren van het basisteam. Een eenduidige en consequente aanpak komt niet van de grond. Wijkagenten en medewerkers van de basispolitie hanteren verschillende aanpakken. Dat zou mede het gevolg zijn van een gebrek aan sturing. Bovendien dragen wisselingen van wijkagenten en ziekte onder hen ertoe bij dat de aandacht voor het gebied verslapt. Ook zouden wijkagenten onvoldoende tijd hebben langdurig te investeren in deze problematiek, omdat zij vaak bij de noodhulp zouden worden ingeschakeld.

In de periode van het veldwerk escaleert de situatie. Vooral basispolitiedeskundigen voelen zich in toenemende mate gefrustreerd over het pesterige gedrag van de jongeren: 'Ze halen het bloed onder je nagels vandaan.' De jongeren staan van een afstand te schelden of filmen de politiemensen op straat juist van dichtbij als zij verhaal komen halen. Tegelijk zouden de jongens volgens politiemensen zo slim zijn om te zorgen dat er telkens net niet voldoende grond is voor aanhouding.

Op een maandagochtend is er vroeg veel consternatie op het bureau. In het weekend heeft zich opnieuw een confrontatie voorgedaan tussen politiemensen en enkele van deze jongeren. Er is daarbij geweld gebruikt. Enkele jongens zijn aangehouden. Deze ochtend melden zich jongens op het bureau om aangifte te doen tegen politiemensen. Er zouden spullen zijn beschadigd en enkelen van hen zouden schrammen hebben opgelopen. De situatie verergert als een politiemannetje bij het begin van zijn dienst, nog in burgerkleding, buiten bij zijn aankomst bij de poort van het bureau, lastiggevalen en geïntimideerd wordt door deze jongeren.

Het zorgt op het bureau voor veel haastig en chaotisch overleg. Geprobeerd wordt ad hoc snel enkele afspraken te maken. Opvallend is dat er op dat moment geen eenduidige leiding is. Dat hangt mogelijk mede samen met het feit dat op dat moment meerdere medewerkers een leidinggevende rol hebben of op zich lijken te willen nemen. Ook wreekt zich dat er geen duidelijke visie is op de aard en aanpak van de problemen. Bovendien ontbreekt continuïteit in de aanpak:

‘Voor (deze problemen) had al lang een plan geschreven kunnen worden. Ik heb daar twee maanden geleden al een keer een mail over gestuurd. Dat het daar escaleert. Maar dan doen ze vijf weken iets daar, wat extra inzet, maar dan kakt het daarna weer helemaal in. En slaat zo weer de vlam in de pan.’ (Medewerker basispolitiezorg, Basisteam II)

Deze ochtend blijkt opnieuw de onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Veel mensen hebben hun opvatting over de problemen en aanpak, maar dat draagt niet bij aan een heldere en gemeenschappelijke visie. Bovendien lopen op dat moment verschillende problemen door elkaar. Ten eerste vraagt de woedende agent die is lastiggevallen om veel aandacht, al is het maar om zijn gedrag en uitbarstingen te temperen. Ten tweede ontstaat overleg over wat te doen met de groep opgewonden jongeren die inmiddels weer buiten staat en die aangifte wil doen. Ten derde ontstaat een chaotisch gesprek tussen verschillende betrokkenen over een strategie op langere termijn. Gesuggereerd wordt weer meer surveillance in te zetten. Anderen roepen dat dit slechts tot nieuwe escalatie zal leiden als de surveillanten de jongeren niet kennen. Een derde meent dat er ‘echt verbinding’ moet worden gelegd. Weer een ander oppert: ‘De thermometer diep de wijk in’, hetgeen dan vooral een taak zou zijn voor de wijkagent(en).

Op een gegeven moment besluit een wijkagent naar buiten te gaan waar de woedende jongeren hun beklag doen over de manier waarop zij door de politie zijn behandeld. Hij blijkt de jongeren te kennen, hoewel zij niet uit zijn eigen wijk komen. Hij probeert de jongens te sussen en afspraken met hen te maken (hetgeen op dat moment ook min of meer lijkt te lukken).

Terug binnen bij het overleg constateert een wijkagent, overigens van een andere wijk: ‘Dat we de regie kwijt zijn, dat staat wel vast.’ De wijkagent die net met de jongens heeft gesproken, meent dat gestopt moet worden met ‘jagen’ op de jongens. Er wordt geklaagd dat de wijkagent van de wijk waar deze jongens wonen, ‘op eigen houtje plannen aan het trekken is met deze jongens’. De operationeel expert besluit voorlopig dat er een extra koppel surveillanten komt, bestaande uit twee politiemensen die in de wijk bekend zijn. De volgende dag zal een gesprek met de ouders van de jongens worden belegd.

Ondertussen gaat op het bureau het tumult door. Aangejaagd door de woedende collega die bij de poort werd lastiggevallen met het intimiderende gedrag van de jongeren, lijken bpz’ers hun eigen lijn te trekken. In plaats van de-escalatie, wordt juist voor een harde en confronterende aanpak gekozen: ‘Dan moeten we hoog insteken. Liever te hoog dan te laag.’

Opvallend is niet alleen dat een duidelijke visie op de problemen en een daarop gebaseerde aanpak lijken te ontbreken, maar ook dat de politiemensen deze ochtend overvallen lijken door de gebeurtenissen, terwijl deze problemen al maanden spelen. Het enige dat structureel gebeurde, was dat de problemen met deze jongeren elke keer bij de briefing werden genoemd en dat surveillanten de opdracht kregen in hun rondes hieraan extra aandacht te besteden. Opco's zouden operationele sturing tijdens de diensten moeten geven, maar deze blijken onvoldoende op de hoogte van de aard en achtergronden van de problemen om hier inhoudelijk op te sturen. Veel wordt verwacht van wijkagenten, maar deze lijken geïsoleerd te opereren. De enige effectieve maatregel lijkt te bestaan uit een ad-hoc optreden van een individuele wijkagent die toevallig op het bureau is en besluit op eigen houtje het bureau uit te gaan om de problemen direct te sussen. Hij steunt daarbij vooral op zijn persoonlijk gezag en bekendheid bij de jongeren. Op de laatste dag van het veldwerk wordt overigens een 'bejegeningsprofiel' opgesteld. Dit zou moeten leiden tot een eenduidige benadering van de jongens door leden van het basisteam. Veel medewerkers vrezen echter dat de gevraagde overkoepelende visie op deze problemen er niet zal komen.

5.6 Ruimte voor lokaal maatwerk

In vijf van de zes onderzochte basisteam leeft het gevoel dat van bovenaf een structuur en werkwijzen worden opgelegd die onvoldoende rekening houden met lokale omstandigheden. Onder meer procedures, prioriteiten, protocollen, werkprocessen en organisatievormen zouden te veel van bovenaf zijn bepaald. Er zouden normen voor het werk worden gehanteerd die niet in alle contexten zinnig zijn. Bovendien zijn medewerkers in de basisteam in de nieuwe structuur afhankelijk geworden van beslissingen en bevoegdheden op een hoger niveau. Regelmatig wordt erop gewezen dat op dat hogere niveau de kennis en informatie ontbreken over de lokale context terwijl men daar wel de beslissing neemt of de koers wil bepalen. Men heeft het gevoel dat de Nationale Politie te veel een 'eenheidsworst' is (Basisteam V) waarbij het belang van lokaal maatwerk niet lijkt te worden ingezien. Verschillende termen worden gehanteerd om dit gevoel onder woorden te brengen, onder meer dat het basisteam de 'speelbal is geworden van beslissingen bovenin' (Basisteam II).

Het gevoel is in de basisteam tamelijk wijdverspreid dat door de opgelegde werkwijzen er suboptimale oplossingen ontstaan die traag werken en onvol-

doende effectief zijn. Bovendien zou daardoor lokale kennis verloren gaan. Opvallend is dat deze klachten in twee onderzochte basisteams niet alleen van medewerkers op de werkvloer komen, maar ook van de teamleiding. Zo meent een van de teamchefs dat de inrichting van het basisteam, de gedachte van ‘prio 1 is voor iedereen’ en de generieke taakstelling onvoldoende passen bij de context van zijn team:

‘De korpsleiding en VenJ, die zetten een structuur neer, (...) maar wij lopen tegen bepaalde zaken aan. En als je dan zegt: dat werkt hier niet, dan krijg je nul op het rekest (...). Ik snap het concept en ik begrijp het ook. In de huidige situatie werkt het niet (...). Ik mis de ruimte voor maatwerk. Hoe lang houden wij dit vol?’ (Teamchef)

Twee factoren komen naar voren als belangrijke achtergronden bij het van bovenaf opleggen van procedures, werkwijzen, prioriteiten en beslissingen die onvoldoende passen bij de lokale situatie van het basisteam. Ten eerste zouden niet alleen kennis en informatie ontbreken over de lokale situatie, maar naar het lijkt soms ook het besef dat de lokale situaties divers van aard zijn en dat die diversiteit ertoe doet. De tweede factor wordt niet letterlijk als zodanig verwoord, maar zit vaak impliciet in de geuite klachten, namelijk dat veel veranderingen van bovenaf doel op zich zijn geworden.

Van het gebrek aan lokaal maatwerk en het onvoldoende van bovenaf rekening houden met de lokale context zijn op basis van deze studie talloze kleine en grote voorbeelden te geven. Wij beperken ons hier echter tot één voorbeeld. Het doet zich voor in een van de onderzochte plattelandsteams. Het wordt verteld door een ervaren senior noodhulpmedewerker als voorbeeld van de in zijn ogen met de reorganisatie ontstane situatie waarbij van bovenaf een werkwijze wordt opgelegd die misschien elders werkt, maar niet in deze plattelandsccontext. Omdat het gebied van zijn team dunbevolkt is en de aanrijtijden lang, kunnen politiemensen geconfronteerd met een probleem er niet op rekenen dat er snel versterking zal zijn. Zoals vele politiemensen hebben verteld die al lang in een plattelandsteam werken, draagt dat bij tot een andere manier van werken dan in de grote stad: meer gebruikmakend van praten en minder snel escalerend. Bovendien: politiemensen in deze streek kennen vaak de burgers waar het om gaat of weten dat er een grote kans is dat zij deze later nog eens zullen treffen. Ook dat zou bijdragen tot een andere manier van optreden van de politie. In tegenstelling tot politiemensen in de grote stad zouden zij er niet op kunnen

rekenen dat in noodsituaties snel de straat ‘blauw geverfd kan worden’. Met de vorming van de Nationale Politie bepalen nu echter politiemensen de gang van zaken die een andere politiestijl vertegenwoordigen en de lokale context niet kennen, zoals uit het volgende voorbeeld blijkt.

Op een gegeven moment komt via de meldkamer een melding dat in een dorp een man met een geweer op straat loopt. Het dorp ligt ver weg van het politiebureau van het basisteam, minimaal 25 minuten rijden. Het is een klein en rustig dorp gelegen aan de rivierdijk, met een grotendeels agrarische bevolking. Een groot deel van de bewoners behoort tot de bevindelijk gereformeerden. Na de melding is er bij de politie meteen groot alarm! Twee noodhulpmedewerkers zijn op dat moment niet ver van het dorp verwijderd en rijden richting het dorp. Voordat zij daar zijn aangekomen, krijgen zij opdracht van de dienstdoende OvDP op afstand te blijven, wat de twee noodhulpers ook doen. Deze OvDP is overigens werkzaam in de grote stad, buiten het gebied van het basisteam dat hij verder nauwelijks kent. Ondertussen is ook de senior medewerker noodhulp op weg naar het dorp. Hij rijdt zijn surveillancedienst alleen. Bij het dorp aangekomen treft hij zijn collega's aan die aan de rand van het dorp zich achter enkele struiken verschuilen en proberen te zien wat er in het dorp gaande is. De man met het geweer zou inmiddels ergens een boerderij aan de rand van het dorp zijn ingegaan. Verder valt er niks bijzonders te zien. Het enige dat opvalt is dat bij de betreffende boerderij dooie kraaien aan het hek hangen, maar dat is in dit soort dorpen niet uitzonderlijk. Terwijl zij met drie politiemensen staan te kijken, krijgen zij bericht dat zij niks mogen doen, want er komt een gewapende eenheid aan van elders uit de eenheid. Dat is echter zo ver weg, dat het nog ongeveer een half uur zal duren voordat deze zal arriveren. Ondertussen ontstaat onrust in het dorp. Mensen vragen zich af wat er aan de hand is: twee politieauto's, drie politiemensen die half achter de bosjes staan te wachten en kijken. Er komen al mensen aan om nog eens beter te zien wat die politiemensen daar nu doen. Op een gegeven moment denkt de senior: dit is toch geen manier van werken? Ik ga eropaf! Dus loopt hij op zijn eentje richting de boerderij, gaat daar achterom, klopt aan, roept: 'Volk!', waarna de boer er op zijn sokken aankomt en vraagt: 'Zo agent, wil je koffie?' Er blijkt helemaal niks aan de hand te zijn. De boer had last van kraaien, er zaten er weer een paar en hij had zijn geweer ('Dat daar in

iedere boerderij aan een oude spijker hangt') gepakt en was eropaf gegaan. Dat was alles. De gewapende eenheid kon weer teruggestuurd worden. Achteraf realiseerde de OvDP zich ook wel dat dit allemaal wat overdreven was. 'Ja, zei men, maar als bij ons in X (naam grote stad) een man met een geweer op straat loopt, dan treden wij altijd zo op. Ja, dat zal wel, maar hier is niet X. Hier gaan dingen anders en daar moet je politie op zijn afgestemd. Dat is nu juist het probleem en dat snapt men niet. Het liefst wil men daar politiemensen die er niet opaf gaan, maar wachten op nadere bevelen en versterking van 20 man.' (Aantekeningen observatie noodhulp, Basisteam III)

Het gevoel dat van bovenaf werkwijzen en organisatievormen worden opgelegd die niet passen bij de lokale context is voor menig politiemedewerker een bron van ergernis en cynisme.

5.7 Slot

Op hoofdpunten vertonen de wijzen waarop leiding en sturing in de basisteams vorm hebben gekregen belangrijke overeenkomsten. Toch zijn er op deze punten ook belangrijke verschillen tussen de teams. De in dit hoofdstuk gegeven analyse laat zien dat zich rond de organisatie van de leiding en de operationele sturing in de teams verschillende punten voordoen die nadere aandacht vragen. Om enkele voorbeelden te noemen: er zijn meerdere lagen ontstaan in de basisteams, de structuur is in veel opzichten complex en voor medewerkers onduidelijk en onoverzichtelijk, er bestaat een grote afstand binnen de teams en er bestaat het gevoel dat er onvoldoende ruimte is voor lokaal maatwerk.

Volgens de plannen voor de inrichting van de Nationale Politie zou de vorming van de basisteams moeten bijdragen aan probleemgericht en informatiegestuurd politiewerk. Ook in de plannen van veel basisteams komen deze uitgangspunten terug.

In het algemeen leven deze uitgangspunten niet erg sterk op de werkvloer. Slechts in één basisteam (VI) wordt in gesprekken met uitvoerende medewerkers regelmatig hieraan gerefereerd. In de andere teams lijken deze concepten vaak slechts bekend onder leidinggevendenden, zoals teamchefs en operationeel experts.

De dagelijkse operationele sturing door de Opco en ondersteuning door het PCC is in de regel vooral gericht op de sturing van het werk rond de vragen en problemen die zich direct aandienen (zoals het reageren op een melding, het

afhandelen van een incident, het aanpassen van de roostering, het bellen van een hulpofficier, etc.). Het op de langere termijn gerichte probleemgerichte werken zou deels moeten komen van wijkagenten, ondersteund door experts. Ook beslissingen over prioriteiten en aanpak in het operationeel teamoverleg kunnen hierbij een rol spelen. Daaraan zou de informatieverstrekking vanuit het DIK een belangrijke bijdrage kunnen leveren, onder meer in de aanpak van WOS-incidenten (woninginbraak, overval en straatroof). In dit hoofdstuk bleek echter dat vanuit de basisteams nogal wat kanttekeningen worden gemaakt bij de kwaliteit van de DIK-informatie.

Bij de leiding van de basisteams bestaat vaak de wens minder reactief en minder incidentgericht te opereren. Om dat te realiseren zou de sturing in het team een belangrijke schakel moeten vormen. In de praktijk blijkt die stap vaak nog groot. Ter afsluiting kan een voorbeeld duidelijk maken hoe praktische omstandigheden, een gebrek aan deskundigheid en urgentie ertoe kunnen bijdragen dat van een op informatie gebaseerde probleemgerichte aanpak in de praktijk niet al te veel terechtkomt als daarop niet gestuurd wordt.

Vandaag is het 1 oktober. Dat betekent dat het Donkere Dagenoffensief weer begint. Vanochtend bij de start van de dienst heeft de leiding geconstateerd dat vandaag het offensief moet beginnen, maar dat er in dit basisteam nog geen plan voor is. Om toch snel een plan te maken, wordt vanochtend een noodhulpmedewerker uit de surveillancedienst gelicht. Hij krijgt de opdracht vandaag een plan te schrijven. Dat deze noodhulpmedewerker deze opdracht heeft gekregen, lijkt toeval. Zijn ervaren collega wordt geacht wel in staat te zijn alleen in de surveillancedauto te rijden (overigens met mij). De medewerker die de opdracht kreeg, leek geschikt omdat hij onlangs een cursus wijkwerk heeft afgerond. Achter een computer gezeten, probeert hij nu enkele mogelijke maatregelen op een rijtje te zetten. Hij heeft al bedacht: extra voorlichting aan bewoners over preventiemaatregelen aan de woning, het advies 's avonds als men weggaat in huis lampen aan te laten, een bezoekje aan beruchte klanten die weleens eerder hebben ingebroken om ze te waarschuwen, extra surveillance door Boa's in de risicovolle woonwijken. Maar als je preventief wilt werken, was het dan niet handig geweest al eens eerder een analyse van de problemen te maken en op basis daarvan een plan op te stellen en met een aantal mensen goed door te praten? (Ontleend aan observatieverslag, Basisteam III)

Basisteams en vier functies van politiewerk

Een van de uitgangspunten bij de inrichting van het lokale niveau binnen de Nationale Politie is dat de basisteams verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van al het reguliere politiewerk in het hun toegewezen werkgebied. Volgens het Inrichtingsplan (2012: 142) moeten de basisteams daarmee taken uitvoeren die vallen onder de domeinen Gebiedsgebonden Politie, Intake & Service en Opsporing. Om deze taken met voldoende zelfstandigheid en slagvaardigheid te kunnen uitvoeren, moeten de teams over de daartoe noodzakelijke middelen en capaciteit beschikken (vandaar dat eerder in de plannen werd gesproken over ‘robuuste’ basisteams). Alleen in exceptionele omstandigheden of bij de aanpak van gebiedsoverstijgende problemen zou een basisteam beroep hoeven te doen op middelen of capaciteit van elders uit de politieorganisatie.

In dit hoofdstuk richt de aandacht zich op de wijze waarop binnen de basisteams de verschillende functies van politiewerk zijn georganiseerd en vorm krijgen. Zoals eerder (hoofdstuk 2) werd geconstateerd, houdt de invoering van de Nationale Politie onder meer een verandering in van gehanteerde begrippen en jargon. De in het verleden gebruikelijke termen (die overigens in het eerdere politiebestedel konden verschillen tussen de politieregio's) zijn deels vervangen door nieuwe begrippen en indelingen. Daarbij hebben de oude en nieuwe begrippen niet alleen een neutrale, beschrijvende functie. In de context van het reorganisatieproces krijgen die begrippen een sterk symbolische betekenis, hetzij positief, hetzij negatief, al naar gelang de context en inhoudelijke betekenis die eraan wordt toegekend. Zo is in verschillende basisteams het begrip ‘noodhulp’ inmiddels tot ‘verboden woord’ verklaard (zie ook later dit hoofdstuk). De nu naar voren geschoven termen verschillen enigszins: incidentafhandeling, gebiedspolitie, basispolitie of basispolitiezorg. De meeste van deze begrippen hebben overigens een bredere inhoud. De term ‘noodhulp’ wordt in deze visie nu geassocieerd met als negatief en onwenselijk beschouwde (bij)verschijnselen. De reorganisatie van de Nationale Politie en de vorming van de basisteams zouden ertoe moeten bijdragen dat deze verschijnselen niet meer optreden. Om die reden wordt geprobeerd de term ‘noodhulp’ te vermijden. In de praktijk blijkt dat een moeizaam proces. Met het beleidsmatig verbannen van de term is

hij als denkkader op de werkvloer nog niet verdwenen. Veel medewerkers gebruiken deze term nog, niet alleen uit de macht der gewoonte, maar soms ook omdat zij de beoogde (semantische) verandering niet geheel doorzien of uit verzet tegen wat wordt ervaren als een van bovenaf opgelegde verandering.

Een term als noodhulp is niet alleen een beschrijving van bepaalde werkzaamheden, hij stond (en staat) ook voor een bepaalde functie en beroepsgroep. Het ‘verbod’ op de term ‘noodhulp’ (maar dit geldt ook voor andere termen) raakt daarmee soms aan de ervaren identiteit van het werk en kan gevolgen hebben voor de aan het beroep verbonden trots. Een noodhulpmedewerker uit Basisteam III spreekt om deze reden van een ‘miskenning’ van zijn werk omdat er in dit verband misprijzend wordt gesproken over de noodhulp als slechts het ‘rondjes rijden rond de kerk’.

Het gevolg is tweërlei. Ten eerste lopen in de praktijk oude en nieuwe termen soms door elkaar, hetgeen tot verwarring binnen de organisatie kan leiden. Bovendien, de veranderingen van politiepraktijken gaan soms aanmerkelijk minder snel dan de semantische wisselingen mogelijk suggereren. In het veranderingsproces zitten dan ook allerlei elementen van weerbarstigheid en vertraging.

In dit hoofdstuk wordt vastgehouden aan de ‘oude’ vierdeling, noodhulp, wijkwerk, opsporing en intake, als de vier belangrijkste functies van politiewerk. Hiervoor is gekozen, niet omdat deze termen ‘beter’ zouden zijn, maar omdat op de werkvloer vooral (nog) in deze termen wordt gedacht. Bovendien, bekeken vanuit de oude situatie kan op die manier gemakkelijker worden nagegaan welke veranderingen zich in het werk binnen de basisteam hebben voorgedaan.

In dit hoofdstuk worden eerst de vier genoemde functies van het politiewerk langsgelopen (§6.1 tot en met §6.4). Vervolgens wordt een sleutelbegrip behandeld dat aan de vorming van de basisteam ten grondslag heeft gelegen, namelijk de generieke taakstelling (§6.5). Tot slot wordt ingegaan op de dominantie van de incidentafhandeling (§6.6).

6.1 Noodhulp

Met de komst van de basisteam hebben zich uiteenlopende veranderingen voorgedaan rond het traditionele noodhulpwerk van de politie. Deze veranderingen zijn vooral ingrijpend als in de periode voor de reorganisatie van 2013

in de voormalige politieregio sprake was van een organisatorische scheiding der processen. Alle noodhulpmedewerkers waren dan ondergebracht in een gespecialiseerde dienst belast met surveillance en de afhandeling van acute meldingen. Met de komst van de Nationale Politie is deze organisatorische specialisatie overal losgelaten: de noodhulpmedewerkers zijn nu ondergebracht in brede basisteam, samen met onder anderen wijkagenten en (voor zover daar sprake van was) voormalige wijkteammedewerkers. De noodhulp is in deze gevallen niet meer zoals voorheen op het niveau van het district georganiseerd, maar op het niveau van het basisteam.⁶ Doordat de noodhulpmedewerkers dan niet meer alleen met elkaar in een organisatorisch verband zitten, betekent de overgang naar de Nationale Politie voor hen een grote stap, niet alleen in organisatorisch opzicht en in de diversiteit van werkzaamheden, maar ook omdat er naast de typische noodhulpcultuur en -mentaliteit (zie ook later dit hoofdstuk) in het nieuwe organisatorische verband van het basisteam ook andere opvattingen leven.

Daarnaast kan de overgang naar de Nationale Politie gevolgen hebben gehad voor de omvang van het werkgebied van het basisteam en daarmee voor de aanrijtijden van de politie. Voor twee plattelandsteam is met de invoering van de nieuwe structuur het werkgebied aanzienlijk uitgebreid. In drie onderzochte basisteam is het werkgebied voor de noodhulp echter minder omvangrijk dan voor 2013. De vroegere noodhulpdiensten hadden auto's rijden in een veel groter gebied, namelijk het hele district. Dit houdt overigens tevens in dat de vorming van de Nationale Politie voor de noodhulp op de ene plek tot schaalvergroting, op de andere tot schaalverkleining heeft geleid.

Het voorgaande betekent dat de aanrijtijden tussen de onderzochte basisteam sterk uiteenlopen. In de compacte grootstedelijke gebieden is het mogelijk vanuit het bureau met een politieauto binnen enkele minuten overal te zijn. Voor twee basisteam op het platteland ligt dat anders. Hier lukt het vaak niet de aanrijtijden binnen de gestelde normen te houden. Basisteam V spant wat dat betreft de kroon. In het noordelijke deel van dit werkgebied rijdt normaal één surveillanceauto. Mochten er zich ongeveer gelijktijdig twee urgente meldingen in dit deelgebied voordoen, dan moet een tweede auto komen van het andere bureau van het basisteam. De rijtijd kan dan oplopen tot bijna een uur (afhankelijk van de locatie van het incident). In sommige gevallen wordt dan overigens geprobeerd een auto te laten komen uit het gebied van een ander basisteam.

Hierbij moet worden vermeld dat zich tussen de teams belangrijke verschil-

6 Overigens kan het basisteam qua werkgebied de opvolger zijn van een district uit het regionaal politiestel.

len voordoen in de hoeveelheid meldingen. Deze ligt bij de grootstedelijke teams veel hoger dan bij de plattelandsteams (terwijl in de gebieden van laatstgenoemde basisteams aanmerkelijk meer mensen wonen, zie hoofdstuk 3). Dit houdt ook in dat de plattelandsteams voor minstens delen van hun werkgebied met de moeilijke afweging zitten hoe de beschikbaarheid van de politie te organiseren bij een gering aantal meldingen. Dit probleem speelt vooral (maar niet alleen) bij Basisteam V. De leiding van dit team is zich bewust van dit probleem, maar weet hier (bij de beschikbare en te verwachten middelen) geen adequaat antwoord op.

De belangrijkste verandering die de vorming van de basisteams voor de incidentafhandeling met zich meebracht, is een verandering in beleidsperspectief. Deze gaat gepaard met een verandering in het discours dat leidinggevend binnen de teams hanteren met betrekking tot de afhandeling van meldingen en incidenten. De centrale gedachte is dat noodhulp niet meer slechts mag bestaan uit het rijden van meldingen, afgewisseld door perioden van alleen maar rondrijden of afwachten. De noodhulp zou meer moeten zijn dan 'alleen pleisters plakken' en zou niet alleen mogen bestaan uit 'rondjes rijden' al dan niet rond de kerk (Basisteam II). Het uitsluitend meldingen rijden wordt beschouwd als inefficiënt gebruik van politiecapaciteit. Daar zit ook een andere zijde aan. Deze notie houdt ook in dat het afdoen van (urgente) meldingen binnen het basisteam niet meer als verantwoordelijkheid van alleen de noodhulpmedewerkers mag worden gezien (Basisteam III). In een ander basisteam (IV) wordt dat verwoord met de (overigens landelijke) slogan: 'prio 1 is nu voor iedereen.' Daarmee wordt bedoeld dat bij een urgente melding die operationele medewerker ernaartoe moet die op dat moment het dichtst bij de plek des onheils is, los van de vraag of deze noodhulp of wijkwerk als hoofdtaak heeft.

In deze gedachtegang wint ook een ander concept aan belang, namelijk 'afbreekbaar' of 'verstoorbaar werk.' Hiermee wordt bedoeld dat bpz-medewerkers tussen urgente meldingen door andere werkzaamheden moeten doen, maar dat zij deze moeten kunnen laten liggen ('afbreken') bij een urgente melding. Deze werkzaamheden liggen vaak in de wijken en zouden vooral aangedragen moeten worden door een wijkagent in de vorm van een '(IGP)-opdracht'. De gedachte is dat daarmee het op de korte termijn gerichte en reactieve karakter van de noodhulp vervangen kan worden door een 'meer structurele manier van werken waarbij ook de langere termijn' in acht kan worden genomen (Basisteam VI). De leiding van Basisteam I is van oordeel dat deze wijkopdrachten belangrijker dienen te zijn dan de meldingen, ook voor mede-

werkers belast met de incidentafhandeling: 'We werken nooit meer dan een paar uur per dag als incidentafhandelaar, want ons primaat ligt in de wijk.' In Basisteam II wordt de formele lijn gehanteerd dat met de invoering van het basisteam de 'noodhulp' als zelfstandige activiteit is verdwenen: 'Er is geen incidentafhandeling meer, officieel. Iedereen is in principe van het wijkwerk. Dat heet verstoorbaar, omdat het onderbroken kan worden door meldingen.'

Om de veranderingen te markeren en te symboliseren, maar vermoedelijk ook om te benadrukken dat er op dit punt geen weg meer terug is, heeft de leiding in Basisteam I de term 'noodhulp' zelfs tot taboe verheven: 'Wij zijn met elkaar te veel in hokjes gaan denken. Bij wijze van oefening hebben we afgesproken 'noodhulp' tot verboden woord te verklaren.'

Leidinggevend van de basisteamen die deze opvattingen over incidentafhandeling steunen en uitdragen, veronderstellen dat de nieuwe invulling van dit werk voor de voormalige noodhulpmedewerkers vele voordelen met zich zal meebrengen. Omdat deze medewerkers niet alleen meldingen rijden, maar ook kunnen werken aan opdrachten en taken, vooral in de wijken, wordt verondersteld dat zij in hun werk meer afwisseling zullen krijgen, zich minder zullen vervelen, een bredere ervaring kunnen opdoen, meer betrokken kunnen raken bij hun gebied en hun werk, en zich uiteindelijk kunnen ontwikkelen naar een hoger niveau.

Veel voormalige noodhulpmedewerkers zijn echter aanzienlijk minder positief over de genoemde veranderingen in hun werk dan een deel van de leidinggevend lijkt te verwachten. Het nieuwe model van incidentafhandeling in combinatie met 'afbreekbare' opdrachten ontmoet onder hen veel weerstand. Voor velen van hen geldt dat zij juist voor de noodhulp hebben gekozen omdat zij graag op straat in de auto rondrijden en meldingen afhandelen, zeker als deze enige actie en spanning met zich meebrengen. Als zij opdrachten krijgen en daaraan moeten werken, raken zij bovendien een deel van de door hen hoog gewaardeerde autonomie kwijt:

'Niet iedereen in de noodhulp is daar altijd heel erg blij mee. Men doet liever wat men leuker vindt en waar men goed in is en dat is toch meldingen rijden. De weerstand onder de noodhulpers heeft ook wel te maken met het feit dat men het gevoel heeft een deel van zijn vrijheid kwijt te raken.' (Noodhulpmedewerker, Basisteam III)

Ook operationeel experts constateren dat de weerstand onder de medewerkers groot is:

‘... ik denk dat in de praktijk dit nog steeds werkt als noodhulp. Het is allemaal zo passief als wat. Ik denk dat in feite ze nog steeds alleen maar meldingen rijden. Het idee dat ze in de tussentijd nog van alles kunnen doen (...). Er is daar op zich genoeg tijd voor. Als het echt heel druk is, hebben ze vijf meldingen in een dienst. Maar gemiddeld gaat het om niet meer dan twee of drie meldingen. Tijd genoeg dus om ook iets anders te doen en aan een opdracht te werken. Het lijkt nu soms wel georganiseerde leegloop.’ (Operationeel expert, Basisteam III)

De animo om opdrachten te doen voor het wijkwerk is zeer beperkt. De ene keer vindt men het geen ‘spannend’ werk en past het niet in het ideaal van politiewerk als actie, een andere keer meent men dat er geen tijd voor is omdat ook de administratieve verplichtingen nog liggen te wachten. Bovendien zijn onder de medewerkers voor incidentafhandeling de binding met en oriëntatie op bepaalde gebieden (wijken of gemeenten) vaak gering, zodat ook daaraan geen motivatie voor de aanpak van wijkgebonden problemen ontleend kan worden.

In het kader van dit onderzoek zijn 18 diensten meegelopen met medewerkers die waren ingeroosterd voor incidentafhandeling of noodhulp. Slechts bij één dienst waren de twee medewerkers niet alleen bezig met meldingen en surveillance, maar gebruikten zij hun tijd ook om min of meer gericht allerlei andere activiteiten uit te voeren. Deze waren ontleend aan opdrachten van wijkagenten of waren op de briefing als aandachtspunt naar voren gekomen. In de overige zeventien diensten overheerste het traditionele patroon van rondrijden, af en toe onderbroken door een melding en het afwachten of er niet iets ‘spannends’ zou gebeuren dat de routine van de dag zou kunnen doorbreken.

In enkele grootstedelijke teams wordt vooral onder noodhulpmedewerkers veel geklaagd over meldingen- en werkdruk. Ook dat zou een reden zijn waarom medewerkers in de incidentafhandeling niet toe zouden komen aan opdrachten en afbreekbare werkzaamheden tussendoor. In dit onderzoek is niet nagegaan in hoeverre in deze teams inderdaad een hoge werkdruk bestaat. Gelet op de hoeveelheid tijd die medewerkers met meldingen bezig zijn, lijkt het probleem echter niet zozeer daarin te zitten. Veel meer lijkt het hier te gaan om het gevoel voortdurend beschikbaar te moeten zijn voor een melding die zou kunnen komen. Daarop lijkt men in belangrijke mate gefixeerd. In dat geval

zou het onder deze politiemensen eerder gaan om een typerende noodhulpmentaliteit als cultureel verschijnsel.

De geringe neiging om problemen in de wijk aan te pakken, wordt mede versterkt doordat de zogenaamde p-groepen in de basisteamen of geen gebiedsoriëntatie hebben en/of deze groepen voor de betrokken medewerkers nauwelijks leven. Dat is vooral sterk als men het nieuwe veel grotere basisteam ervaart als ‘één grote hoop’ waarbinnen de onderlinge binding beperkt is en waarin medewerkers voor hun gevoel verdwijnen (zie hoofdstuk 4).

Juist ex-noodhulpmedewerkers missen de oude ploegen vaak sterk. In het verleden werden deze medewerkers als ploeg ingeroosterd. Daardoor ontstond tussen hen vaak gemakkelijk een sterke sociale band. Men leerde collega's goed kennen en wist op wie men kon bouwen. Met de huidige groepen is een individuele roostering ontstaan waardoor men telkens weer met andere collega's moet werken. Het natuurlijke sociale verband is daardoor veel minder geworden:

‘Vroeger had je een vaste club, je wist wat je aan elkaar had. Nu zijn er steeds nieuwe collega's, steeds moet je vragen: “Collega, moet ik ergens rekening mee houden?” Dat is lastig. Normaal keek je elkaar aan en wist je: oké, we zitten op dezelfde golflengte. Nu is het zoeken...’ (Hoofdagente incidentafhandeling, Basisteam VI)

Het gevoel dat een vast sociaal verband verloren is gegaan, wordt in sommige teams versterkt omdat daar wordt gewerkt met een per periode, soms zelfs per week, wisselende roostering. Noodhulpmedewerkers constateren dat zij daardoor activiteiten buiten hun werk (gezin, verenigingsleven, sport) moeilijker kunnen plannen.

Tot slot, de meldingen voor politiemensen belast met incidentafhandeling komen van het Operationeel Centrum (meldkamer). Bij verschillende basisteamen menen medewerkers dat in de nieuwe situatie medewerkers op dit centrum vaak onvoldoende op de hoogte zijn van de situatie waarheen zij worden gestuurd. Bovendien weet het Operationeel Centrum in de regel niet welke politiemensen in een bepaalde auto zitten en kan het dus geen rekening houden met hun kennis en ervaring. In die zin biedt het Operationeel Centrum hun in hun ogen onvoldoende richting en steun. Dit wordt gezien als gevolg van de schaalvergroting die met de vorming van de Nationale Politie is opgetreden (zie ook eerder §5.6).

6.2 Wijkwerk

In de aanloop naar de Nationale Politie is veel discussie gevoerd over de hoeveelheid wijkagenten. Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer is als wettelijke norm gesteld dat er per 5.000 inwoners tenminste één wijkagent moet zijn (zie hoofdstuk 1). Deze norm is door de Tweede Kamer geformuleerd om te voorkomen dat de vorming van de Nationale Politie zou leiden tot vermindering van de lokale inbedding van de politie (Fijnaut, 2012). Ten tijde van dit onderzoek speelt deze discussie in de meeste teams niet meer. Het ene team is er wat op vooruitgegaan met het aantal wijkagenten, een ander team is constant gebleven of er wat op achteruitgegaan. Kritiek op de norm is er vooral in enkele grootstedelijke basisteam. Daar zijn vooral wijkagenten van oordeel dat er onvoldoende rekening is gehouden met de relatief omvangrijke en ernstige problematiek in hun wijk. In het verleden hadden zij daar soms meer wijkagenten, maar dat aantal is met de norm van 1:5000 verminderd.

Overigens is in dit onderzoek de toepassing van deze norm niet altijd goed na te gaan. Dat hangt onder meer samen met de vraag welke categorieën medewerkers bij de vaststelling van de norm wel en niet worden meegerekend. Zo wordt in verschillende basisteam onderscheid gemaakt tussen ‘geografische’ en ‘thematiese wijkagenten’. Bij deze laatste categorie kan onder meer worden gedacht aan jeugdagenten. Deze worden vermoedelijk wel in de norm meegerekend. Onduidelijk is in hoeverre ook expert wijkagenten worden meegeteld.⁷

Aan de basisteam liggen opvattingen ten grondslag over de wijze waarop het gebiedswerk van de politie moet worden georganiseerd. In de plannen voor de Nationale Politie geldt als uitgangspunt dat wijkagenten een ‘spilfunctie’ in deze team moeten vervullen. Ook leidinggevers van de onderzochte team benadrukken dit uitgangspunt. De plannen beogen een organisatorische scheiding tussen noodhulp en wijkwerk in de basisteam te doorbreken. In de ‘nieuwe aanpak’ van wijkproblemen zouden wijkagenten de rol van ‘voortrekker’ moeten vervullen.⁸ Daarbij moeten zij in de basisteam niet al het wijkwerk zelf

7 Onder meer omdat zij in veel gevallen op het moment van dit onderzoek nog niet waren aangesteld en omdat zij in de overzichten van de formatie van de basisteam niet altijd zijn te onderscheiden van operationeel experts.

8 Overigens zijn veel van deze uitgangspunten minder nieuw dan wel gesuggereerd wordt. Zo werden veel van deze ideeën en uitgangspunten ook gevonden in onderzoek van ongeveer tien jaar geleden naar wijkagenten (Terpstra, 2008). In die zin lijkt soms eerder sprake van recycling van opvattingen dan van vernieuwing.

doen, maar moeten zij dit ‘wegorganiseren’ of ‘van zich af organiseren’ (in het verleden werd dit wel genoemd ‘wegzetten’ (Terpstra, 2008)). Met deze wat vreemde terminologie wordt bedoeld dat wijkagenten via onder meer opdrachten en briefing werkzaamheden overdragen, zowel intern (aan bpz’ers) als extern (aan partners). Wijkagenten kunnen dat doen door anderen te informeren, hen van opdrachten te voorzien, maar ook door hen bij een aanpak te betrekken en hen daarvoor te enthousiasmeren:

‘De noodhulpmedewerkers moeten echt mee de straat op genomen worden, betrek ze, laat ze de onderzoekjes oppakken. En niet alleen maar rondjes rijden, meldingen rijden, pleisters plakken. De wijkagent moet ze nu gaan enthousiasmeren. Aan het einde van de rit organiseer je dingen van je af als wijkagent, maar zijn rol is wel cruciaal.’ (Basisteam II)

Het gaat hier niet alleen om een organisatorische verandering. Tegelijk heeft de leiding van de basisteam vaak als doel een ‘andere’ visie op de rol van wijkagenten te realiseren. Leidinggevend zeggen af te willen van de ‘wijkagenten oude stijl’. Wat daar precies onder verstaan wordt, is niet altijd duidelijk. Twee elementen springen er daarbij uit, namelijk wijkagenten zouden minder geïsoleerd moeten opereren en werkzaamheden moeten overdragen aan andere interne en externe partijen. Bovendien zouden zij meer een rol van regisseur en coördinator op zich moeten nemen.

De plannen rond de basisteam zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op het uitgangspunt dat gebiedsgebonden politiewerk meer is dan alleen het werk van wijkagenten. Toch nemen wijkagenten, zowel in de plannen als in de praktijk van de onderzochte basisteam een centrale plaats in binnen dit gebiedswerk. Om deze reden concentreert deze paragraaf zich op de positie en het werk van wijkagenten binnen de basisteam.

De gevolgen van de vorming van de basisteam voor de positie en het werk van de wijkagenten verschillen per locatie en per (politie-)eenheid. Deze verschillen hangen vooral samen met de wijze waarop het werk eerder (tot 2013) was georganiseerd en/of plaatsvond. Achtereenvolgens wordt hier ingegaan op drie elementen die hier van belang zijn, namelijk in hoeverre sprake was van een scheiding der processen, in hoeverre gewerkt wordt met steunpunten en de invloed van een rijkspolitieverleden.

Scheiding der processen

Bij de regionale korpsen die een scheiding der processen kenden, waren wijkagenten met zijn drieën of vieren lid van een zogenaamd wijkteam. Naast de wijkagenten en een of twee teamchefs werkten hier ongeveer tien tot twintig wijkmedewerkers, aangevuld met een wisselende groep jonge politiemensen in opleiding ('studenten'). Deze wijkteams waren bovendien gehuisvest in een eigen wijkbureau. In deze teams konden wijkagenten gemakkelijk andere medewerkers betrekken bij de aanpak van problemen in de wijk. Omdat men elkaar in deze teams goed kende, gebeurde dat in de regel rechtstreeks en informeel, met behulp van zogenaamde 'warme contacten' (Basisteam IV). Vooral in deze teams namen wijkagenten een centrale plaats in (Terpstra, 2008).

Juist voor wijkagenten die in deze kleine wijkteams direct samenwerkten met 'hun' wijkteammedewerkers vormt de overgang naar de veel grotere basisteams vaak een grote stap. In de huidige situatie zijn zij de directe contacten met wijkteammedewerkers kwijt. Bovendien loopt het inschakelen van andere medewerkers uit het basisteam nu over meer schijven (bijvoorbeeld via de Opcó en operationeel expert). In de nieuwe situatie moeten wijkagenten die een opdracht willen uitzetten onder hun collega's dat doen met behulp van een intern computersysteem.

'Het is één hoop. Vroeger zaten we in de haarvaten. Nu gaat het allemaal veel formeler. Via het PCC. Via werkopdrachten.' (Operationeel expert, Basisteam IV)

De ervaring is dat dit niet altijd goed loopt: opdrachten blijken soms in het systeem '... te verdwijnen om vaak niet meer op te duiken' (wijkagent, Basisteam III) of de boodschap blijkt niet goed over te komen (de informatie over de context of urgentie van de opdracht blijkt daartoe te beknopt). Bovendien hebben wijkagenten in deze basisteams soms de indruk dat wijkteammedewerkers nu minder gemakkelijk voor wijkopdrachten zijn in te schakelen omdat zij veel meer meegezogen worden in noodhulpactiviteiten dan in het verleden het geval was. Om die reden besluiten veel wijkagenten de oude, vertrouwde werkwijze te blijven volgen en hun collega's direct aan te spreken bij bijvoorbeeld de koffieautomaat en hen zo te motiveren tot een bijdrage aan de aanpak van een wijkprobleem:

‘Ik los het wel op mijn eigen manier op. Als ik denk dat het goed is dat de Noodhulp er wat meer aandacht aan besteedt, dan spreek ik ze informeel daar op aan. Maak een relatie met hen, doe voor hen ook eens wat. Zorg dat ze hier eens even koffie kunnen drinken. Dat helpt allemaal veel meer dan die werkopdrachten. Dat is allemaal zinloos gedoe. Ik geloof daar niet in.’ (Wijkagent, Basisteam III)

Steunpunten

De tweede relevante factor betreft de (politie)steunpunten. De meeste van deze steunpunten zijn gehuisvest in gemeentehuizen. De drie onderzochte plattelandssteams (I, III en V) kennen dergelijke steunpunten. Deze zijn gevestigd in gemeenten waar tot voor kort een politiebureau was. Het steunpunt wordt door de betreffende medewerkers vaak nog afgemeten aan het vorige bureau. Dat wordt vermoedelijk versterkt omdat plaatselijk vaak nogal wat weerstand bestond tegen de sluiting van het bureau, niet alleen bij het lokaal bestuur en de burgemeester, maar vaak ook bij de daar werkzame politiemensen.

In de huidige situatie zijn op de steunpunten in de regel alleen wijkagenten werkzaam.⁹ De overige medewerkers die eerder op kleine, nu gesloten bureaus werkten, zijn vertrokken en thans werkzaam op het elders gelegen, aanzienlijk grotere bureau. De nieuwe werksituatie bevat voor wijkagenten tegenstrijdige elementen, vooral als zij het steunpunt als hun vaste werkplek hebben. Enerzijds wordt ook van deze wijkagenten verwacht dat zij sterker dan voorheen een coördinerende en regisserende rol zullen spelen, waarbij zij actief opdrachten uitzetten en een grote inbreng hebben op de briefing. Anderzijds zijn zij met het sluiten van de lokale bureaus en de komst van het steunpunt meer geïsoleerd geraakt ten opzichte van de rest van het team.

Het isolement van de wijkagenten op deze steunpunten wordt onder meer zichtbaar in de grote reisafstand naar het centrale bureau. Sommige wijkagenten moeten dagelijks twee keer op het centrale bureau zijn, zowel omdat de briefing daar plaatsvindt als omdat daar hun opkomstlocatie is. Dit heen-en-weergereis leidt tot een aanzienlijk verlies van werktijd (zie hoofdstuk 4). Voor sommige steunpunten wordt dit deels opgelost door gebruik te maken van een systeem van telebriefing. Gelet op de wijze waarop dit in de praktijk functioneert, is dit echter geen antwoord op het sociaal isolement waarin de wijkagen-

9 Op twee steunpunten zijn ook intake medewerkers werkzaam. Zie eerder hoofdstuk 4.

ten op de steunpunten vaak verkeren. Deze wijkagenten waren meestal gewend direct en infomeel opdrachten te verstrekken aan hun collega's. Met het verdwijnen van de dagelijkse informele contacten zou volgens veel geïnterviewden het uitzetten van opdrachten aan bpz-medewerkers terug zijn gelopen. Om het isolement van de wijkagenten te doorbreken, besluit een operationeel expert zelf eens per week een halve dag op het steunpunt te gaan zitten. In de praktijk blijkt het lastig te realiseren gezien zijn andere taken. Bovendien treft hij, ondanks de reistijd van bijna anderhalf uur, vaak de wijkagenten nauwelijks, omdat die op stap zijn of in overleg zitten.

Met het sluiten van de bureaus is ook de locatie van waar de surveillance-auto's vertrekken, verplaatst naar het centrale bureau. De praktijk leert dat de surveillanceauto's minder vaak rijden in de verder afgelegen gebieden (gezien vanaf het centrale bureau). Sommige wijkagenten proberen hun isolement enigszins te doorbreken door reclame te maken onder de collega's op de auto's om bij hen op het steunpunt 'een bakkie te doen' en een sanitaire stop te maken: zo zien zij nog eens een collega.

Rijkspolitieverleden

Een derde relevante factor doet zich voor in een van de onderzochte basisteams (V). In deze voormalige politieregio is nog lang gewerkt met een aan de voormalige rijkspolitie ontleend model. Tot nog slechts enkele jaren geleden kende men daar geen wijkagenten. Dat werd (en wordt) ook wel op meer positieve wijze voorgesteld: '... bij ons was iedereen wijkagent.' In de laatste jaren van dit regionaal korps ontstond hier pas de functie van wijkagent. Het bleef daar echter zoeken naar een goede invulling van deze functie. Het is daarom begrijpelijk dat juist hier de overgang naar de basisteams wordt gezien als een ontwikkeling die meer ruimte biedt voor de verdere ontwikkeling van de functie van wijkagent. Overigens, ook hier werd tot de vorming van het basisteam gewerkt met kleinere teams op zelfstandige bureaus verspreid over het grotere werkgebied. De daar bestaande hechte sociale verbanden verdwijnen nu de kleine bureaus gesloten zijn en medewerkers van het basisteam vanuit twee grotere bureaus werken.

Nieuwe functies

In de plannen voor de basisteamen zijn verschillende nieuwe functies opgenomen, waaronder die van expert wijkagent (ook wel operationeel expert GGP genoemd). Politieagenten gebruiken vaak loonschalen om verschillende functies mee aan te duiden: een wijkagent en een expert wijkagent zijn dan respectievelijk ‘schaal 8’ en ‘schaal 9’. De expert wijkagent is in de regel op hbo-niveau opgeleid. Volgens de plannen zouden de taken behorende bij de twee functies in belangrijke mate overlappen. Van een expert wijkagent wordt (in vergelijking met een wijkagent) onder meer gevraagd een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van plannen voor een aanpak waarvoor duidelijke formats ontbreken, nieuwe samenwerkingsverbanden te initiëren, te sturen op randvoorwaarden en te komen tot analyses en evaluaties met betrekking tot operationele taken. Bovendien kan een expert wijkagent optreden als HOvJ en als OvDP (Kooijman, Schilders & Holla, 2013).

Bij verschillende onderzochte basisteamen zijn nog niet (alle) expert wijkagenten benoemd. De ervaringen tot nu toe lopen uiteen. Een van de wijkagenten vertelt dat hij van de komst van de expert wijkagent veel steun verwacht voor zijn werk en een ontlasting van zijn dagelijkse activiteiten:

‘Het is een verrijking als je een probleem hebt dat je niet een-twee-drie oplost. Bijvoorbeeld een dealpand. Dan moet er gepost worden, contact met de OvJ. Dan zeg ik: expert, regel maar een actie, als wij het maar niet hoeven te doen.’ (Wijkagent, Basisteam VI)

Een van de expert wijkagenten spreekt in dit verband van het ‘wegorganiseren’, zodat niet de wijkagent, maar hij als de ‘probleemhouder’ wordt gezien (Basisteam II).

Opmerkelijk is dat wijkagenten de experts vaak ervaren als ‘een soort leidinggevende’ (bijvoorbeeld Basisteam IV en V). Daarmee hebben zij het gevoel (naast de teamchef) te maken te hebben met twee soorten leidinggevers, namelijk de operationeel expert met verantwoordelijkheid voor de p-groep en de expert wijkagent. Gegeven dit beeld van een complexe, verdeelde, om niet te zeggen gefragmenteerde structuur van leidinggeven is het niet zo verwonderlijk dat wijkagenten soms van oordeel zijn dat zij ‘één duidelijk aanspreekpunt’ missen. Zij refereren daarbij aan de vroegere situatie waarin de teamchef voor hen het aanspreekpunt was voor alle vragen.

Een deel van de wijkagenten ervaart de komst van de expert echter eerder als

een uitholling van hun eigen functie en taken. Enerzijds ervaart de wijkagent de expert als steun voor de aanpak van complexe of wijkoverschrijdende problemen:

‘Als ik bijvoorbeeld iets heb wat over de grens van mijn wijk gaat, wat in meerdere wijken speelt, bijvoorbeeld een jeugdprobleem. Dan praat ik met mijn collega en die heeft dat ook. Dan kan de expert het oppakken voor de (hele gemeente). Ook bijvoorbeeld drugs. Ook meer beleidsmatige zaken of die te groot zijn, dan kan ik de expert wijkagent inschakelen, bijvoorbeeld bestuurlijke maatregelen.’ (Wijkagent, Basisteam V)

Deze wijkagent vindt dan ook dat de expert wijkagent er exclusief moet zijn voor de wijkagenten en niet ondertussen andere taken moeten uitvoeren, bijvoorbeeld ondersteuning bieden aan de teamchef:

‘De experts zijn er in principe voor ons. De wijkteamchef maakt er ook gebruik van. Dat is eigenlijk niet de bedoeling, ze zijn er voor ons.’
(Wijkagent, Basisteam V)

Anderzijds wijzen sommige wijkagenten erop dat beslissingen die zij in het verleden konden nemen en taken die zij op eigen houtje konden uitvoeren, thans deels zijn overgenomen door de experts.

Het gevoel bij wijkagenten dat zij hebben moeten inleveren in de taken die zij mogen uitvoeren, wordt mogelijk versterkt omdat vooral bij de plattelands-teams de dagelijkse contacten met het lokaal bestuur (burgemeester) nu in handen liggen van de expert wijkagent. In het verleden deden wijkagenten dit in deze gemeenten vaak zelf (Terpstra, 2008).

Het voorgaande sluit vermoedelijk aan bij het gevoel van wijkagenten dat zij in sterkere mate afhankelijk zijn geworden van leidinggevend. Zo menen wijkagenten in Basisteam VI dat zij vroeger meer autonomie hadden en minder afhankelijk waren van anderen. In een ander basisteam zijn wijkagenten van oordeel dat met de vorming van het basisteam wel nieuwe functies zijn gecreëerd, maar dat deze onvoldoende zijn gericht op het uitvoerende werk. Er zou eerder sprake zijn van een nieuwe, voor hen ondoorzichtige laag van leidinggevend in het team. In de klachten klinken soms traditionele politieculturele weerstanden door tegen mensen die van buitenaf komen, hoger opgeleid zijn, maar die het politiewerk niet van de straat kennen:

‘Het lijkt alsof alles draait om experts, mensen van niveau 5. Er is te weinig aandacht voor de mensen op straat, die dragen je team. Gewone wijkagenten is goed. Expert wijkagent? Moet ik nog zien. Er is niet heel veel veranderd in werkaanbod. Wel zijn er nu veel mensen op andere taken dan straatwerk. Mensen van buiten, die de opleiding doen en na korte tijd inspecteur worden, ook al zijn ze nog heel jong, bijvoorbeeld 25 jaar.’ (Wijkagent, Basisteam V)

Rond de komst van de expert wijkagenten en de veranderingen rond de positie van wijkagenten lijkt een moeilijk te doorgronden strijd gaande. Terwijl een deel van de wijkagenten klaagt over de gevolgen van de komst van de experts (verlies van autonomie, uitholling van taken, nieuwe leidinggevers zonder straatervaring, verlies van duidelijk aanspreekpunt, etc.), zijn operationeel experts soms ontevreden over het niveau van wijkagenten in hun team. Het gaat hierbij niet alleen om een strijd tussen twee groepen medewerkers om macht en werkdomein, maar ook om een verschil in opvatting over wat de rol en bijdrage zouden moeten zijn van wijkagenten. Deze strijd wordt vooral zichtbaar in Basisteam V, maar lijkt ook op andere plekken te spelen. Zo hebben operationeel experts in Basisteam III een buitengewoon negatief beeld van de kwaliteit van de daar werkzame wijkagenten. Deze zouden in hun ogen nog verkeren in ‘het stadium van Bromsnor’:

‘Bij wijkagenten gaat het uiteindelijk om mensen die ook moeten kunnen coördineren. Ze moeten af van het idee dat ze het allemaal altijd zelf in hun wijk moeten doen. De vraag komt dan wel op of de wijkagenten die wij nu hebben daar wel competent genoeg voor zijn.’

‘Dat heeft ook te maken met het niveau van de mensen hier (...). Dat geldt ook voor de wijkagenten. Misschien twee of drie van alle wijkagenten in dit team, dat zijn er ongeveer twintig, doen het goed. Zij zijn in staat om opdrachten te maken. Het probleem zit in de competenties.’

‘Ik denk toch dat dat de zwakste schakel in het geheel is. Ze pakken het niet op. Het niveau en de kwaliteit van de wijkagenten zijn echt een probleem.’ (Interviews operationeel experts, Basisteam III)

De betreffende wijkagenten in dit basisteam hebben hier echter een andere opvatting over. Zij zijn van oordeel dat een belangrijk onderdeel van hun werk

moet bestaan uit het direct reageren op problemen die zich in hun wijk voordoen en waardoor burgers zich onveilig voelen. Zij zijn er verbaasd over dat zij, ook als deze werkwijze direct resultaat oplevert, er door de leiding op worden aangesproken dat zij dit anders hadden moeten aanpakken, namelijk door eerst een opdracht uit te zetten:

Op een gegeven moment komen er bij het politiesteunpunt meldingen binnen dat er zich in een woonwijk in de gemeente een jeugdige schennispleger zou bevinden. Een van de wijkagenten die op dat moment dienst heeft, besluit zijn jongere collega-wijkagent te bellen die op dat moment vrij heeft. Die komt met de auto van thuis naar het steunpunt, pakt daar de bike en rijdt rond op de plekken die in de meldingen zijn genoemd. Deze vindt inderdaad de jongen waar het over gaat. Er wordt geconstateerd dat het een jongen is 'waar van alles mee aan de hand is'. Later krijgen de twee wijkagenten te horen dat dit zo niet de bedoeling was. Er had een opdracht moeten komen. Dat zou er wellicht toe geleid hebben dat er een districtelijk flexteam zou zijn ingeschakeld. In de ogen van de twee wijkagenten zou dat een werkwijze opleveren over vele schijven en met aanzienlijke vertraging. (Observaties wijkagenten op steunpunt)

Het verschil in opvatting doet zich niet alleen voor ten aanzien van de te hantieren werkwijzen, maar ook rond te stellen prioriteiten. Vanuit de eenheid komt het plan om preventieacties uit te voeren rond de diefstal van mobiele telefoons op middelbare scholen. De wijkagent besluit niet aan deze actie deel te nemen, omdat volgens de directeur van de plaatselijke school dit probleem daar niet zou spelen. De wijkagent voelt echter de druk om hier toch aan mee te doen, naar zijn opvatting omdat deze prioriteit nu eenmaal van bovenaf is opgelegd. (Basisteam III)

Twee typen strategieën

Bij meerdere onderzochte teams menen wijkagenten dat zij onder invloed van de komst van de basisteams te maken hebben met andere, soms ook hogere eisen, met meer bazen, dat zij autonomie verliezen, dat er een uitholling plaatsvindt van hun taken, dat zij geacht worden te werken volgens een andere visie, en dat zij minder gemakkelijk informeel beroep kunnen doen op bpz-

medewerkers. Grofweg zijn er twee manieren waarop wijkagenten hiermee omgaan.

Ten eerste, velen van hen gaan zo veel mogelijk door met de werkwijze die zij ook in het verleden hanteerden (onder meer in Basisteam I, II, III en IV). Dankzij het isolement waarin zij verkeren (deels zorgvuldig gekoesterd, deels omdat zij op een steunpunt werkzaam zijn waardoor zij moeilijker zijn te controleren), kiezen zij ervoor hun eigen opvattingen en prioriteiten te volgen. Vaak ook gebeurt dit vanuit een grote betrokkenheid bij en gedetailleerde kennis van de problemen in hun wijk. Bij enkelen van hen klinkt in deze opstelling overigens enig fatalisme door over de 'zoveelste' verandering die van bovenaf over hen is gekomen en waarin zij inmiddels het geloof hebben verloren:

'Al die verandering, dat is niks voor mij. Ik doe gewoon mijn ding. (...) Ik los het wel op mijn eigen manier op.' (Wijkagent, Basisteam III)

In een van de grootstedelijke teams zijn de voormalige wijkbureaus opgeheven. Alle medewerkers daar zijn inmiddels verplaatst naar het centrale bureau van het basisteam. De oude wijkbureaus zijn echter nog beschikbaar, onder meer omdat de huur van de panden nog doorloopt. Veel wijkagenten maken er nog gebruik van, zowel om daar te werken als om gesprekken te houden met burgers. Van de kant van de teamleiding wordt dit als onwenselijk beschouwd, gelet op 'het belang van de eenheid' van het team. Ook de wijkagenten zouden het centrale bureau als werkplek moeten gebruiken.

Dat een aanzienlijk deel van de wijkagenten in de onderzochte basisteamen doorgaat met de werkwijze die zij voorheen hadden, zou erop kunnen duiden dat de pogingen om hun werkwijzen in een andere richting te sturen, tot op heden niet erg effectief waren. Dat lijkt haaks te staan op de eerdere constatering dat wijkagenten het gevoel hebben meer afhankelijk te zijn geworden van leidinggevend. Het is niet duidelijk hoe dit moet worden geïnterpreteerd. Is er met de komst van de basisteamen meer aandacht voor sturing van het wijkwerk, wordt dat ervaren door wijkagenten als inmenging in hun autonomie, maar is die sturing toch niet effectief? Of is ook hier (opnieuw) sprake van een culturele botsing: wordt de nieuwe jonge, hoger opgeleide leiding door wijkagenten eerder ervaren als inmenging, los van de vraag of deze nieuwe leiding er werkelijk meer bovenop zit?

Ten tweede zijn er nogal wat wijkagenten die het gevoel hebben dat in hun basisteam het wijkwerk onder druk staat. Velen hebben het gevoel dat zij in de nieuwe situatie minder aan hun wijkwerk toe komen en minder vaak in hun

wijk aanwezig zijn. Verschillende factoren spelen daarbij volgens hen een rol. Ten eerste wijzen zij erop dat zij nu vaker worden ingezet bij de incidentafhandeling, ook op tijden waar zij niet ondertussen op een zinnige manier taken kunnen verrichten ten behoeve van de eigen wijk. Mede daardoor en omdat op sommige locaties de oude wijkbureaus zijn gesloten, hebben zij het gevoel nu minder benaderbaar te zijn voor burgers en minder tijd te hebben voor een 'praatje pot'. Gewezen wordt ook op het feit dat zij als wijkagent veel tijd kwijt zijn aan andere activiteiten, variërend van (onnodig) administratief werk, e-mail en vergaderingen met partners. Deze laatste klachten zijn overigens niet nieuw (vgl. Terpstra, 2008).

Samenwerking met partners

De interviews met de wijkagenten wijzen erop dat samenwerking met partners sterk onder hen leeft. Tegelijk ontstaat de indruk dat vooral in de grote steden dit vanuit de politie vaak vooral wordt geplaatst in het kader van 'wegzetten', dat wil zeggen: het doorschuiven van taken die de politie liever niet zelf doet of niet als 'echt politiewerk' beschouwt. Soms ontstaat de indruk dat dit 'wegzetten' inmiddels zo ver is gevorderd dat het initiatief en het overwicht aan kennis en deskundigheid niet meer bij de politie, maar bij de gemeente liggen (bijvoorbeeld bij Basisteam II met betrekking tot toezicht en handhaving in de publieke ruimte).

Eerder werd er al op gewezen dat op enkele locaties (zoals Basisteam IV) de vorming van het basisteam tegelijk het einde van de (kleinere en fijnmaziger) wijkteams betekende. Ook dit wordt als factor genoemd die ertoe zou hebben bijgedragen dat het wijkwerk onder druk is komen te staan. Niet alleen nam daardoor de afstand tot de wijk toe, maar (zoals eerder geconstateerd) de wijkagent kreeg minder mogelijkheden op informele en directe wijze opdrachten onder wijkteammedewerkers uit te zetten.

In eerder onderzoek werd onderscheid gemaakt tussen twee invullingen van de functie van wijkagent, namelijk als eerstelijnsfunctie en als tweedelijnsfunctie (Terpstra, 2008). De nadruk op de regisserende en coördinerende rol van de wijkagent in het nieuwe basisteam roept de vraag op in hoeverre de functie van wijkagent is verschoven naar een tweedelijnsfunctie. Dit onderzoek heeft hierop helaas geen duidelijk zicht geboden.

Veel wijkagenten vrezen dat met de hier beschreven ontwikkelingen de ken-

nis over de wijk onder druk zal komen te staan. Dit is vermoedelijk nog aanzienlijk sterker als (zoals bij Basisteam III) met de vorming van het team vrijwel alle wijkagenten zijn overgeplaatst naar een andere wijk. De contacten en relaties die wijkagenten hadden opgebouwd, zijn daarmee voor een groot deel verloren gegaan. Overigens lag aan deze beslissing onvrede ten grondslag van de teamleiding over het functioneren van een groot deel van de in dit team werkzame wijkagenten.

Opmerkelijk genoeg doet het gevoel van wijkagenten dat het wijkwerk onder druk is komen te staan zich vooral voor bij de grootstedelijke teams (II, IV en VI). Het is niet duidelijk welke factoren hieraan hebben bijgedragen. Is het gebiedsgebonden politiewerk op het platteland steviger genesteld, zoals Mawby (2011) op basis van een overzichtsstudie suggereert? Is de druk in de grootstedelijke teams om de noodhulpdiensten gevuld te krijgen groter? Biedt de aanwezigheid van de steunpunten bij de plattelandsteams wijkagenten meer mogelijkheden en ruimte om het wijkwerk, zij het geïsoleerd, voort te zetten? Speelt hier bij twee stedelijke teams het verleden van een scheiding der processen een rol, waardoor wijkagenten hun wijkteam en wijkteammedewerkers kwijt zijn? Nader onderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre deze (en ook andere) factoren hierbij een rol spelen.

6.3 Afhandeling VVC-zaken

Alle onderzochte basisteam beschikken over een VVC-team (VVC = veel voorkomende criminaliteit, in één geval een DAP, een Districtelijke Afhandel Ploeg). Deze teams houden zich bezig met de afhandeling van zaken van veel voorkomende criminaliteit. Zij functioneren als portaal naar ZSM waar de verdere afhandeling van de zaak vervolgens plaatsvindt.

Deze VVC-teams zijn ontstaan tegelijk met of iets eerder dan het basisteam. Om deze reden wordt het ontstaan van het VVC-team in verschillende teams door medewerkers op de werkvloer geassocieerd met het ontstaan van het basisteam (hoewel strikt gesproken het om twee verschillende ontwikkelingen gaat).

De werkwijzen van de VVC-teams verschillen enigszins per eenheid en per basisteam. Het is hierbij gebruikelijk onderscheid te maken tussen ontboden en aangehouden verdachten (al dan niet op heterdaad). Bij één basisteam handelt het VVC-team beide categorieën verdachten af. Hier worden bpz-medewerkers van het basisteam alleen ingeschakeld bij het afwerken van zogenaamde plank-

zaken. Dit wordt hier beschouwd als ‘afbreekbaar’ werk. In een ander geval richt het VVC-team zich uitsluitend op de aangehouden verdachten, terwijl de afdeling van de ontboden verdachten door andere medewerkers van het basisteam gebeurt. Daarnaast zijn er twee teams (V en VI) met een DAP. In één geval (V) is de DAP gedeconcentreerd naar het basisteam, waardoor dit een eigen DAP heeft. In het andere team met een DAP (op het niveau van het district) richt het VVC-team zich op ontboden verdachten, terwijl de DAP de aangehouden (heterdaad) verdachten voor zijn rekening neemt. Dit is enigszins vergelijkbaar met de werkwijze in team III, waar op het basisteam de VVC-unit de zaken van ontboden verdachten afhandelt, terwijl de (op heterdaad) aangehouden verdachten gaan naar het districts bureau (buiten het gebied van het basisteam) en daar worden afgehandeld op een afdeling die (enigszins verwarrend) ZSM wordt genoemd. In grote lijnen is dit ook de werkwijze bij Basisteam IV.

De omvang van de VVC-teams verschilt per basisteam (en met de omvang van de taken en het aantal zaken). In de regel beschikt het team over een vaste kern van twee tot vijf medewerkers (onder wie coördinatoren). Daarnaast wordt meestal gewerkt met een ‘flexibele schil’ van medewerkers uit het basisteam. Ook dit aantal kan sterk uiteenlopen. De flexibele medewerkers zitten in de regel drie tot zes maanden bij het VVC-team. Voor dit rouleren is gekozen om ook bpz-medewerkers kennis en deskundigheid te laten opdoen over de ZSM-werkwijze en de afhandeling van VVC-zaken. In veel gevallen zijn de flexibele medewerkers tijdelijk niet in staat hun reguliere werk binnen het basisteam uit te voeren (vanwege bijvoorbeeld zwangerschap, blessure of herstel na ziekte).

In alle onderzochte basisteams overheerst een positief oordeel over de aanwezigheid van het VVC-team en zijn functioneren. Regelmatig is tijdens het veldwerk de opvatting gehoord dat het VVC-team de meest positieve opbrengst is van de invoering van het basisteam (even afgezien van de vraag in hoeverre deze twee als direct aan elkaar gekoppeld moeten worden gezien). Als positieve punten worden onder meer genoemd: verbeteringen in doorlooptijden, snelheid van afdoening, opgebouwde deskundigheid in de afhandeling van VVC-zaken, dat VVC-zaken nu minder blijven liggen en de betere aansluiting op lokale prioriteiten:

‘Als ik ergens trots op ben, is dat het VVC-team. Als je de burger moet teleurstellen door zaken niet af te handelen, ben je nergens. Dan kun je ze beter niet opnemen.’ (Teamchef, Basisteam VI)

‘We liepen eerst altijd achter dat proces aan, maar we zijn nu echt naar de voorkant verschoven. Dat is vooral goed voor de schrijnende zaken: de straatroof, de mishandeling, dat soort dingen. Dat soort zaken moet vers blijven, dan heb je een betere bediening van je publiek. Ook met delicten waar camerabeelden van zijn. Daar moet je gelijk achteraan, dat is ook beter voor het veiligheidsgevoel.’ (Medewerker VVC-team, Basisteam II)

Ook al overheerst een positieve stemming, er worden ook regelmatig kritische kanttekeningen geplaatst bij het functioneren van de VVC-teams en de ZSM-procedure. Thema's die daarbij regelmatig terugkeren zijn: de termijn van zeven dagen voordat een verdachte kan worden ontboden, het verlies aan flexibiliteit vanwege de afhankelijkheid van de ZSM-tafel en ZSM-procedure, de ervaren afstand tot de ZSM-tafel en de reistijd die bij twee basisteams nodig is om een aangehouden verdachte naar een bureau te brengen buiten het werkgebied van het team. Ook klinkt soms teleurstelling door omdat de suggestie uit het verleden dat ZSM tot minder 'bureaucratie' zou leiden in de praktijk niet wordt waargemaakt.

6.4 Intake & Service

De vierde functie binnen de basisteams bestaat uit Intake & Service (I&S). In het verleden stond dit wel bekend als Service of Publieksopvang en werd deze taak ook wel uitgevoerd onder de noemer van het wijksecretariaat. In de vroegere situatie bestonden de belangrijkste taken van de I&S-medewerkers uit het ontvangen van burgers aan de balie, het opnemen van meldingen en van eenvoudige aangiften. Ook het verwijzen van burgers naar andere instanties en het innen van openstaande boetes aan de balie gebeurde door deze medewerkers.

In het werk van de I&S-medewerkers hebben zich belangrijke wijzigingen voorgedaan. Deels hangen deze samen met veranderingen in het beleid van de Nationale Politie ten aanzien van de dienstverlening aan burgers. In dat beleid wordt gesproken van een *multichannelaanpak*, waarbij burgers via verschillende kanalen contact kunnen leggen met de politie. Vanuit de politieorganisatie wordt ernaar gestreefd dat bij het gebruik van deze kanalen een vaste volgorde wordt gevolgd. De politie probeert de laatste jaren daarom te stimuleren dat burgers bij het zoeken van contact de volgende volgorde hanteren: eerst internet, dan pas telefoon, bezoek aan de balie of teleservice, en uiteindelijk een bezoek van de politie zelf aan de burger thuis of op het werk (zie ook hoofdstuk 1).

Alle basisteams hebben mede door dit veranderde ‘dienstverleningsconcept’ de afgelopen jaren te maken gehad met een sterke stijging van het aantal internetaangiften. Tegelijk is naar de ervaring van de baliemedewerkers het aantal burgers dat op de politiebureaus aan de balie komt, de laatste jaren sterk gedaald.¹⁰ Verondersteld wordt dat dit samenhangt met de toename van internetaangiften. Daarnaast lopen nu veel meldingen en aangiften niet meer recht streeks van burger naar baliemedewerkers op het bureau, maar gaan deze via het Regionaal Servicecentrum. Dit laatste is onder meer het geval wanneer sprake is van internetaangifte of wanneer een burger met een melding de politie belt.

Ook al is sprake van één overkoepelend ‘dienstverleningsconcept’ binnen de Nationale Politie, toch bestaan tussen de basisteams verschillen in de wijze waarop de intakefunctie is georganiseerd. Het meest gebruikelijke is dat I&S-medewerkers het baliewerk doen op het politiebureau en op afspraak aangiften opnemen van zaken met opsporingsindicatie. Daarnaast hebben zij te maken met burgers die spontaan langskomen op het bureau, bijvoorbeeld om aangifte te doen. Bij enkele onderzochte teams bleek uit observaties en interviews dat men deze burgers dan niet direct helpt, maar met hen op dat moment een afspraak maakt voor een later tijdstip. Omdat in een deel van de gevallen I&S-medewerkers zelf geen toegang hebben tot het afsprakensysteem zijn zij bovendien dan niet in staat zelf de nieuwe afspraak voor de burger te maken. Zij moeten deze dan verwijzen naar het telefoonnummer van het servicecentrum.

‘We mogen mensen die bij het bureau binnenkomen niet helpen. We moeten hen dan een kaartje geven met een telefoonnummer (van het Regionaal Servicecentrum) dat ze moeten bellen om een afspraak te maken. Dat vind ik zo onprofessioneel.’ (Medewerker wijksecretariaat, Basisteam V)

Omdat het werk aan de balie de laatste jaren minder is geworden, hebben de I&S-medewerkers er taken bij gekregen, onder meer in de administratie en ondersteuning (zie later). Bij de drie plattelandsteams I, III en V werken de I&S-medewerkers niet alleen op het centrale politiebureau, maar hebben zij ook baliewerk op de steunpunten. Bij twee steunpunten is de balie een aanzienlijk

10 Overigens lijkt niet op alle politiebureaus het aantal bezoekers gedaald. Het beeld kan daar echter vertekend zijn omdat in het betreffende werkgebied tegelijk andere bureaus gesloten werden. Burgers die in het verleden daar naartoe gingen, komen nu naar één bureau.

deel van de week open. Bij de overige steunpunten is dat beperkt tot enkele uren en doet de wijkagent dit werk vaak zelf. Overigens, binnen een basisteam kunnen er zowel steunpunten met als steunpunten zonder baliefunctie zijn (bijvoorbeeld Basisteam III). Dat in twee gevallen bij het steunpunt de balie een groot deel van de week open is voor het publiek (met een I&S-medewerker), is mede het gevolg van het feit dat daar de gemeenten (burgemeesters) zich ertegen hebben verzet dat met de komst van de Nationale Politie het plaatselijke politiebureau zou worden gesloten en de politie onvoldoende beschikbaar en benaderbaar zou zijn voor burgers. Tot slot, in een van de eenheden is besloten het aantal medewerkers voor het intakewerk drastisch te verminderen. Bij het ene team gaat het aantal medewerkers van elf naar één. In het andere team wordt het baliewerk niet door I&S-medewerkers, maar door bpz-medewerkers uitgevoerd.

De nieuwe organisatie van de I&S-functie binnen de basisteam heeft verschillende gevolgen. Doordat burgers minder aan de balie komen, missen medewerkers een groot deel van het directe persoonlijk contact met burgers en hebben zij het gevoel belangrijke informatie te missen. Bij het invullen van hun internetaangifte zouden burgers vaak niet alle relevante informatie opgeven. Als persoonlijk contact ontbreekt, kan de I&S-medewerker niet om toelichting of aanvulling vragen of nog eens doorvragen.

‘Kleine aangiften waarvoor men vroeger altijd naar het bureau kwam, dat zie je minder. Ik vind dat eigenlijk wel jammer. Je mist daardoor toch informatie. Bij een internetaangifte heb je het te doen met de informatie die er in het formulier staat. Je kunt nooit doorvragen. Je mist daardoor specifieke informatie over de context die je kunt krijgen door nog eens twee of drie aanvullende vragen te stellen.’ (Interview medewerker I&S, Basisteam III)

Omdat de internetaangifte niet direct beschikbaar is bij de baliemedewerkers, maar elders in de politieorganisatie binnenkomt, beschikt het basisteam bovendien niet meer over een actueel overzicht van relevante gebeurtenissen en incidenten. In het verleden hadden de teams overzicht over alle meldingen en incidenten die zich in hun werkgebied over de afgelopen 24 uur hadden voorgedaan. Nu kan het volgens I&S-medewerkers wel twee of drie dagen duren voordat de informatie bij het basisteam beschikbaar is. Bovendien zouden volgens enkele I&S-medewerkers door de omweg in de organisatie soms ook meldingen verloren gaan. In een van de basisteam (V) heeft een operationeel

expert besloten zelf met de hand een overzicht bij te houden om in deze lacune te voorzien. Dit bevat overigens ook andere informatie.

De nieuwe organisatie en werkwijze kunnen verschillende drempels opwerpen voor burgers. Ten eerste zijn het aantal bureaus en de openingstijden daarvan aanzienlijk teruggebracht. Vooral op het platteland kost het burgers meer reistijd en voorbereiding om op een bureau melding of aangifte te doen. Ten tweede menen veel politiemensen dat het sterk steunen op internetaangifte niet aansluit bij de internetvaardigheden en -mogelijkheden van een aanzienlijk deel van de burgers. Ouderen en laagopgeleiden (naar men meent vooral op het platteland) zouden hierin tekortschieten. In een van de teams gaan I&S-medewerkers soms bij deze mensen thuis langs om de aangifte op te nemen. Bovendien voldoet de internetaangifte niet aan de emotionele behoeften van sommige burgers om hun verhaal persoonlijk aan iemand te kunnen doen. Het systeem van internetaangifte werpt ook zijn eigen drempels op. Burgers constateren soms dat zij na het invullen van hun internetaangifte alsnog naar het bureau moeten, bijvoorbeeld omdat blijkt dat hun zaak een opsporingsindicatie heeft. Vervolgens ontstaan dan twee nieuwe drempels. Ten eerste worden zij (informele uitzonderingen daargelaten) pas geholpen na eerst een afspraak te hebben gemaakt. Burgers ervaren dit soms als ontmoedigingsbeleid, aldus enkele I&S-medewerkers.

‘De burger moet meer moeite doen om de politie te pakken te krijgen. We zijn goed afgeschermd (...). Muren opwerpen, grachten graven, zaken steeds weer doorschuiven naar een andere collega.’ (VVC-coördinator, Basisteam VI)

Bovendien, eenmaal op het bureau komt de aangevende burger, soms tot zijn verbazing, erachter dat het hele formulier opnieuw moet worden ingevuld. I&S-medewerkers vrezen dat dit systeem niet alleen voor drempels en ergernis zorgt, maar ook dat burgers een volgende keer geen aangifte of melding meer zullen doen, tenzij dat strikt noodzakelijk is. Ook dit kan er overigens weer toe bijdragen dat de informatiepositie van de politie geschaad wordt en dat onbedoeld deze organisatie van de dienstverlening door de politie uitmondt in een grotere afstand tot burgers.

‘Ik ben bang dat de afstand tot het publiek steeds groter wordt. De bureaus in de polder zijn ook al dicht, hoogstens nog twee uurtjes per

week waar de wijkagent zitting houdt. Ik denk dat het publiek het op deze manier voor gezien houdt. Ja, een aangifte, dat zullen ze nog wel doen, maar een melding? Waarom zouden ze dat nog doen? Ze denken toch: de politie doet er toch niks mee. Maar dat betekent ook dat wij die informatie niet meer krijgen. Voor de burgers hebben wij steeds meer drempels opgeworpen, dat zie ik toch wel heel duidelijk, dat dat gebeurd is. Als je echt klantvriendelijk wilt zijn, dan moet aangifte niet alleen laten lopen via internet. Vaak moet er dan alsnog een afspraak worden gemaakt.' (Interview noodhulpmedewerker, thans VVC-medewerker, Basisteam III)

Daarnaast leveren de nieuwe werkwijze en organisatie van de Intake enkele andere knelpunten op. De thans beschikbare steunpunten zijn lang niet altijd geschikt voor het werk dat daar moet gebeuren. Zo ontbreekt vaak een ruimte die geschikt is om een burger in alle rust en privacy aangifte te laten doen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de I&S-medewerker werkt aan de open balie van het gemeentehuis. Vaak ontbreekt een wachtruimte of storen medewerkers van de gemeente zich aan de taal, houding en het gedrag van mensen die in een opgewonden toestand de politie willen spreken of al ruziënd naar het steunpunt komen.

Omdat het aantal personen dat naar de balie van het politiebureau komt, sterk is teruggelopen, is de hoeveelheid werk voor I&S-medewerkers op veel plekken minder geworden. De basisteam proberen op verschillende manieren hierop een antwoord te vinden. In meerdere teams worden de I&S-medewerkers daarom nu ook ingezet voor het opnemen van ingewikkelder aangiften. Overigens zijn de betreffende I&S-medewerkers van oordeel dat zij onvoldoende steun en opleiding krijgen om dit werk goed uit te kunnen voeren:

'We zijn nu bezig om meer aangiftes te doen. Deden altijd alleen zonder bekende dader, doorrijden ongeval, inbraak auto en dergelijke. Nu doen we ook als het kenteken bekend is. Mishandeling zijn wij nu mee bezig (...). We wilden eigenlijk opleiding krijgen over opnemen aangiftes, maar dat krijgen we niet. (...) wij moeten het al doende leren. Wetsartikelen, bestanddelen, is best lastig.' (Medewerker wijksecretariaat, Basisteam V)

Bovendien worden op verschillende basisteam de I&S-medewerkers ingeschakeld in het PCC ter ondersteuning van de Opco (onder meer het vastleggen van meldingen met prio 3 en 4) of voor de telefonische terugmelding aan burgers

(slachtoffers), bij bijvoorbeeld woninginbraak. Op een van de teams ondersteunen de I&S-medewerkers soms ook collega's die in de auto zitten en op weg zijn naar een adres met informatie uit de politiesystemen. Dit is nog een uitloeijsel van de FOBO-werkwijze¹¹ die in het verleden hier werd gebruikt, maar die verder inmiddels is opgeheven.

In een van de eenheden is ervoor gekozen het aantal I&S-medewerkers drastisch te verminderen. Op een van de basisteams wordt inmiddels het baliewerk op het bureau verricht door bpz-medewerkers. Niet iedereen vindt dit een verbetering. Ten eerste beschikten de vroegere I&S-medewerkers over kennis en competenties die de bpz'ers niet altijd blijken te hebben. Daarnaast blijken de bpz-medewerkers lang niet altijd gemotiveerd om dit baliewerk te doen. Verschillende observaties aan deze balie maakten duidelijk dat dit ook zichtbaar werd in het optreden van deze medewerkers en in de wijze waarop zij burgers bejegenden.

6.5 Generieke taakstelling

Een van de uitgangspunten bij de vorming van de basisteams werd gevormd door de gedachte van de generieke taakstelling. Van alle elementen uit het veranderingsdiscours dat de overgang naar basisteams kenmerkt (zoals probleemgericht, informatiegestuurd en contextgedreven werken) is de notie van de generieke taakstelling het meest overgekomen op de werkvloer en lijkt daar het sterkste te leven. Vermoedelijk is de achtergrond hiervan dat deze notie direct raakt aan het dagelijks werk van veel basisteammedewerkers, vooral bpz'ers en wijkagenten. Bovendien: de generieke taakstelling binnen de politie is geen nieuwe gedachte, integendeel. Ze roept bij oudere medewerkers dan ook soms een déjà-vugevoel op.

De gedachte van een generieke taakstelling binnen de basisteams is onder meer verwoord in het *Inrichtingsplan Nationale Politie* (2012). Daarin is beklemtoond dat de basisteams moeten werken aan een 'effectieve, integrale aanpak' en daar hoort een 'brede politietaak' bij. Bij alle onderzochte basisteams vormt de generieke taakstelling een belangrijk uitgangspunt voor de teamleiding. Men spreekt overigens soms van 'brede inzetbaarheid', 'integraal werken' of 'multifunctionaliteit'. In de regel wordt de generieke taakstelling gezien als middel, zowel om de efficiëntie van de noodhulp te verbeteren (minder gefixeerd op alleen meldin-

11 Zie voor FOBO: Straver, Meesters & Van Duijneveldt (2010). Voor het verdwijnen van FOBO: Kort & Terpstra (2015), pp. 101-113.

gen rijden en de Waan van de Dag), als om de vaak geïsoleerde werkwijze van wijkagenten te doorbreken. Overigens leeft binnen de basisteam soms de opvatting dat de gedachte van de generieke taakstelling bij de leiding van eenheid en basisteam vooral is aangeslagen omdat zij hierin een oplossing ziet voor capaciteitsproblemen: hoe flexibeler het personeel kan worden ingezet, des te minder gaten er zouden hoeven te vallen in planning en roostering (Basisteam III).

Vooraf in teams waar eerder een scheiding der processen bestond, is de invoering van een generieke taakstelling een grote stap. Maar zelfs in het team waar het verleden van de lokale rijkspolitie wordt gekoesterd met een traditie van generalisten (waarbij men trots vermeldt dat 'iedereen wijkagent was'), levert de generieke taakstelling discussie op. De opvattingen over de generieke taakstelling lopen soms binnen een en het zelfde team sterk uiteen. Aan de ene kant menen leidinggevend: 'Wijkagenten pakken het goed op. Jonge mensen worden door hen de wijk in getrokken. Dat is belangrijk. (...) Dat moeten ze leren.' Aan de andere kant leeft in ditzelfde team de opvatting dat een generieke taakstelling onhaalbaar is: 'De eenheidsleiding is van mening dat iedere politiemans alles kan, terwijl dat niet zo is. Dat is gebonden aan competentie en persoonlijkheidskenmerken en dat krijg je er nooit uit, dat blijft' (Basisteam VI).

Zoals hieruit al blijkt, gaat de invoering van de generieke taakstelling in de basisteam niet zonder slag of stoot. In de hier volgende analyse wordt eerst nagegaan wat de invoering van de generieke taakstelling betekent voor wijkagenten. Vervolgens komen de medewerkers aan bod belast met de incidentafhandeling. Omdat veel thema's al eerder in dit hoofdstuk aan bod kwamen, blijft de beschrijving hier kort.

Om de generieke taakstelling te realiseren wil de leiding van de basisteam dat wijkagenten bpz-medewerkers meer betrekken bij de aanpak van wijkproblemen. Dat kan zowel door het uitzetten van opdrachten als door een actieve inbreng tijdens de briefing. Uit gesprekken met teamchefs en operationeel experts komt bij alle onderzochte basisteam naar voren dat veel wijkagenten moeite zouden hebben met deze rolinvulling:

'In het begin heeft de wijkagent de neiging om alles zelf te doen. Nu hangt er onder elke wijkagent een aantal collega's. De wijkagent heeft de regiefunctie. Dat begint vorm te krijgen. De wijkagent kan het nooit alleen. Deze werkwijze hebben we in hele basisteam. Is echt nog in de beginfase. We hadden hier nooit wijkagenten.' (Operationeel expert, Basisteam V)

‘Het gaat om een heel kwetsbare groep. Ze hebben geen leidinggevende opleiding gehad. Nu worden van hen heel andere competenties gevraagd dan die waarop ze oorspronkelijk zijn aangenomen.’ (Teamchef, Basisteam IV)

In veel basisteams wordt geconstateerd dat wijkagenten weinig gerichte opdrachten verstrekken. Bovendien laat de kwaliteit daarvan vaak te wensen over. Hoewel ook wordt gesproken van IGP-opdrachten is het IGP-karakter van de opdracht vaak nogal beperkt. Het gaat bijvoorbeeld om slechts een verzoek om tijdens de avondsurveillance een paar keer langs een schoolplein te rijden vanwege klachten van omwonenden over overlast van rondhangende jongeren. Op enkele locaties zijn medewerkers die menen dat sinds de totstandkoming van het basisteam het aantal opdrachten verstrekt door wijkagenten zelfs is afgenomen. Deze opvatting komt vooral naar voren bij basisteams die in het verleden over wijkteams beschikten. In die situatie kon een wijkagent mogelijk directer en op informele wijze zijn opdrachten kwijt onder wijkteammedewerkers.

Veel wijkagenten zijn niet zo positief gestemd over het beleid om meer met opdrachten te werken. Vaak gaan ze ervan uit dat het uitzetten van opdrachten onder noodhulpmedewerkers niet zoveel zin heeft, omdat die daarvoor onvoldoende tijd en animo zouden hebben.

‘In de praktijk vinden ze die opdrachten gezeur en gezeik. Er komt dus weinig van terecht. Daarom ben ik er ook terughoudend in.’ (Wijkagent, Basisteam VI)

‘Het is trekken aan een dood paard. (...) Mensen in de noodhulp zijn alleen bezig met meldingen najagen...’ (Wijkagent, Basisteam II)

Wijkagenten willen bovendien liever op directe en informele manier aan noodhulpmedewerkers vragen of zij aandacht willen besteden aan een bepaald verschijnsel dan via de formele weg een opdracht te verstrekken. Men gebruikt daarbij liever de ‘korte lijntjes’. Bovendien geven veel wijkagenten de voorkeur aan zelf op een directere manier problemen aan te pakken dan via de omweg en (in hun ogen) vertraging van opdrachten.

Als onderdeel van het streven naar een generieke taakstelling wordt daarnaast van wijkagenten verwacht dat zij diensten draaien in de incidentafhandeling of horecadienst. Bij de meeste basisteams wordt hiervoor een norm gehanteerd: 20 tot 30 procent van de werktijd moeten wijkagenten aan deze diensten

besteden. Leidinggevend van de basisteams veronderstellen nogal eens dat dit op veel weerstand stuit bij wijkagenten. Gesprekken met wijkagenten, al dan niet tijdens de observaties, geven een genuanceerder beeld. Lang niet alle wijkagenten staan hier negatief tegenover. Wel is het voor sommigen van hen een probleem als zij worden ingepland in diensten en op tijden waarbij zij tussendoor niet ook werkzaamheden kunnen verrichten voor de eigen wijk.

Onder bpz-medewerkers lijkt de motivatie voor opdrachten eveneens beperkt. Zoals eerder in dit hoofdstuk werd beschreven, is in dit onderzoek bij de observaties slechts één keer een koppel noodhulp aangetroffen dat vrij systematisch aan opdrachten werkte tijdens een noodhulpdienst (Basisteam V).

In de regel is ook in dit onderzoek weer opgevallen dat onder noodhulpmedewerkers de hang groot is naar de combinatie van rondrijden, uitkijken en op meldingen afgaan, daar even mensen helpen, een probleem oplossen of ingrijpen, waarna de volgende periode weer begint van rondrijden, uitkijken en wachten op de volgende melding of het volgende incident. Deze opvatting over noodhulp lijkt vaak diep te zitten: niet alleen is dit de manier waarop het in de praktijk vaak gebeurt, maar veel bpz-medewerkers vinden dat het ook zo hoort (Terpstra, 2002).

Deze opvatting over het werk wordt gevoed door een combinatie van overwegingen. Ten eerste levert het de surveillanten een grote autonomie op die hoog wordt gewaardeerd. Zodra de politiemensen in de auto bij het bureau weg zijn, bepalen zij in belangrijke mate zelf waar zij naartoe gaan, waaraan zij aandacht besteden en hoe zij zullen optreden. De gedachte dat er mogelijk een melding komt, blijft daarbij op de achtergrond van grote invloed op hun optreden.

De twee politiemensen die het verzoek krijgen in de winkelstraat even de auto te verlaten en er te voet doorheen te gaan omdat de winkeliers daar om gevraagd hebben, laten dit verzoek liggen. Immers, zo menen zij, eenmaal uit de auto weg, kunnen zij niet meer direct op een mogelijke melding reageren: je weet immers nooit of en wanneer er een komt. Als er een melding komt, moet je er zo snel mogelijk op reageren. (Observaties, Basisteam I)

Ten tweede speelt de behoefte aan actie en spanning in het werk een grote rol. Activiteiten die dat niet opleveren, worden in de regel niet hoog gewaardeerd en het liefst vermeden, een strategie die vergelijkbaar is met wat Lipsky (1980) noemt 'afromen'. Zo wordt wel gesproken over 'kulmeldingen' die niet interes-

sant zijn, geen ‘echt politiewerk’ zijn en die niet de gewenste actie opleveren (Basisteam II). Vanuit dit perspectief worden ook opdrachten van een wijkagent meestal niet als ‘spannend’ beoordeeld.

Ook teamleiding en operationeel experts constateren dat bij noodhulpmedewerkers de opvatting niet erg leeft dat hun werk meer moet zijn dan rondjes rijden en wachten op meldingen, en dat daar ook opdrachten bij kunnen horen. Vaak refereren noodhulpmedewerkers aan de grote meldingendruk als reden waarom zij niet aan opdrachten zouden kunnen werken. Eerder zijn in dit hoofdstuk hier reeds kanttekeningen bij gemaakt.

Het uitgangspunt van een generieke taakstelling roept de vraag op hoe dat zich verhoudt tot de behoefte aan specialisatie. Een van de manieren om bij een generieke taakstelling binnen de basisteam voldoende aandacht te besteden aan deze behoefte is door middel van taakaccenten. Binnen de onderzochte basisteam wordt veel met taakaccenten gewerkt, onder meer rond (in willekeurige volgorde) jeugd, radicalisering, huiselijk geweld, eengerelateerd geweld, beslagketen, biker, drugs, prostitutie, GGZ, scholen, vermiste personen, evenementen, horeca en een bepaalde (probleem)wijk. In sommige basisteam hebben vele medewerkers een of meerdere taakaccenten.

In de basisteam bestaat veel scepsis en kritiek over het uitgangspunt van de generieke taakstelling. Deze weerstanden leven vooral onder bpz-medewerkers en wijkagenten. Hun kritiek concentreert zich meestal op praktische en organisatorische aspecten als werkopdrachten of de inzet van personeel bij diverse taken. De fundamentele aspecten van een generieke taakstelling binnen de politie komen daarbij slechts zelden aan bod. Uitzondering is een bpz-medewerker die van oordeel is dat de generieke taakstelling onverenigbaar is met gebiedsgebonden werken. Als politiemensen in het gebiedswerk onder druk staan om elk moment te moeten kunnen reageren op acute meldingen, zal dat het gebiedswerk ondermijnen, zo meent hij. Daarom is in zijn opvatting een scheiding nodig tussen noodhulp en wijkwerk:

‘... als ik een prio 1-melding krijg, moet ik weg. Dus effectief gebiedsgebonden werken heeft een scheiding nodig tussen wijkwerk en noodhulp. Daarmee maak je mensen met aandacht voor de wijk vrij. Dan ga ik wel in tegen de gedachte van het generalistenwerk, maar zo kijk ik ertegenaan. Ik zie niet hoe je dit werk anders kunt organiseren.’

(Bpz-medewerker, Basisteam II)

6.6 Dominantie van incidentafhandeling

Bij de vormgeving van de basisteams gold als uitgangspunt versterking van het probleemgericht werken, waarbij een wijkgerichte aanpak centraal zou moeten staan. In de praktijk blijkt echter de incidentafhandeling een zwaar stempel te drukken op de meeste basisteams.

Bij de dominantie van de incidentafhandeling spelen verschillende elementen een rol. Ten eerste hebben veel teams te maken met roosterdruk en capaciteitsproblemen. Dit uit zich vooral in problemen om de noodhulpdiensten gevuld te krijgen. In verschillende teams wordt dit zelfs ervaren als het thema dat de meeste aandacht opeist en inhoudelijke sturing verdringt. Als gevolg daarvan zou vaak operationele sturing uiteindelijk blijken te draaien om ‘de vraag of het rooster wel klopt’. Om de roostering rond te krijgen, wordt naar allerlei oplossingen gezocht waardoor weer nieuwe problemen ontstaan of waardoor andere activiteiten moeten wijken:

‘Wat ze nu doen, is dat de planning, de beschikbare capaciteit, leidend is.’
(VVC-medewerker, Basisteam III)

‘Nu is men gedwongen om in de roostering allemaal lapmiddelen in te zetten.’ (Noodhulpmedewerker, Basisteam III)

Een van de gevolgen daarvan is dat wijkagenten en andere specialisten voor een deel van hun tijd worden ingeroosterd in de incidentafhandeling om daar de gaten op te vullen. Wijkagenten en andere specialisten vrezen dat daardoor ongewenste gevolgen ontstaan voor hun werk en voor de aanpak van problemen die meer deskundigheid vergen:

‘Maar omdat er in de noodhulp een tekort aan capaciteit is, worden de wijkagenten ook ingezet bij de incidentafhandeling. Dat vindt men dan toch urgenter. Maar het gevolg is dat de wijkagent daardoor niet in zijn wijk is. Daar klagen zowel bewoners als wijkagenten zelf ook over. Eenzelfde klacht hoor ik ook van een specialist hennep hier in het basisteam. Die wordt dan ook ingezet bij de incidentafhandeling, nou ja, in die tijd kan hij geen tijd besteden aan hennep. Daar klaagt hij dan ook over.’
(VVC-medewerker, Basisteam III)

In veel gevallen overheerst tijdens de uitvoering van de bpz-diensten de traditionele noodhulporiëntatie (al heten die diensten niet meer noodhulpdiensten). Van de gedachte dat deze diensten vooral gebruikt moeten worden om in opdrachten of briefing geformuleerde problemen aan te pakken, komt in de praktijk vaak niet zoveel terecht. Het blijft vaak een kwestie van rondrijden, rondkijken en wachten op een melding, onderbroken doordat men af en toe teruggaat naar het bureau, voor koffie, lunch of administratief werk. Ook wijkagenten die een bpz-dienst draaien, komen er vaak slechts in beperkte mate aan toe deze op een andere, meer wijkgerichte manier in te vullen.

Bij de basisteams waar eerder sprake was van een scheiding der processen uit de dominantie van de noodhulp zich ook op een andere wijze. De voormalige wijkteammedewerkers in de Basisteams IV en VI hebben het gevoel dat er geen sprake is geweest van een integratie van noodhulp en wijkwerk, maar dat het wijkwerk is 'opgeslokt' door de noodhulp. De aandacht voor wijkwerk zou daarmee verdrongen zijn door de centrale focus op het afhandelen van meldingen en incidenten. Het uitgangspunt 'prio 1 is voor iedereen' dreigt daarmee omgedraaid te worden in: iedereen is bezig met prio 1.

'Door de hele eenheid heen wordt ervaren dat we een noodhulporganisatie zijn.' (Teamchef, Basisteam IV)

In twee basisteams (IV en VI) is dit niet alleen een kwestie van organisatie en meldingendruk. Observaties en gesprekken wijzen erop dat in deze teams een traditionele noodhulpcultuur overheerst. Wijkwerk wordt hier in brede kring gezien als oninteressant, niet spannend en niet behorend tot het 'echte politiewerk'. Veel medewerkers identificeren het 'echte politiewerk' met noodhulprijden. Wijkagenten en voormalige wijkteammedewerkers merken dat ze zich hieraan moeilijk kunnen onttrekken. Een van de uitingsvormen van deze noodhulpsfeer is de fixatie op de surveillanceauto:

Het lijkt op dit bureau vanzelfsprekend dat politiemensen die naar buiten gaan dat alleen met een auto doen. Te voet of op de fiets komt zelden voor (tenzij een medewerker is ingeroosterd voor een bikersdienst). Er komt een melding van een incident uit het winkelcentrum aan de overkant van de straat, twintig meter van het bureau. Het te voet oversteken van de straat is de snelste manier om daar te komen. Men gaat echter met de bus en dat kost uiteindelijk meer tijd. Men lijkt zich het absurde van de situatie niet te realiseren. (Observaties, Basisteam IV)

De twee teams waar een sterke noodhulpcultuur bestaat, zijn beide gesitueerd in een grootstedelijke omgeving. Beide teams hebben te maken met veel meldingen en incidenten. De druk op de noodhulp is daardoor groot. Daarnaast was bij beide teams tot voor kort sprake van een scheiding der processen. Deze is met de totstandkoming van de basisteams verdwenen. Het gevolg lijkt te zijn dat de mentaliteit, sfeer en werkwijze van de oude noodhulpdiensten hier de nieuwe basisteams sterk domineren. De scheiding uit het verleden dient niet meer als buffer om te voorkomen dat ook wijkteammedewerkers en wijkagenten hierin meegezogen worden.

De beschreven dominantie van de noodhulp ontbreekt in een van de onderzochte basisteams (V) (hoewel men ook daar problemen ervaart om het rooster rond te krijgen). Het is niet geheel duidelijk welke factoren daartoe hebben bijgedragen. De meldingendruk is hier laag, maar dat geldt voor de andere plattelandsteams ook, zij het minder sterk dan hier. Mogelijk dat de lange doorwerking van het rijkspolitieverleden hier relevant is. Hierdoor kon mogelijk lang een generalistische oriëntatie blijven bestaan, zonder dat dit resulteerde in een sterke en eenzijdige focus op noodhulp. Om die reden werden mogelijk ook pas laat in dit gebied wijkagenten geïntroduceerd.

6.7 Slot: werk veranderd?

Met de komst van de basisteams binnen de Nederlandse politie is veel veranderd en in beweging gekomen, onder meer in organisatie, sturing, leiding, formele procedures en niet te vergeten jargon (om nog maar te zwijgen van de veranderingen die de personele reorganisatie met zich heeft meegebracht). Opvallend is daarom dat een groot deel van de politiemensen in de onderzochte basisteams van oordeel is dat er in hun eigenlijke werk, in de contacten met burgers, op straat, in de wijk of aan de balie van het bureau, niet veel is veranderd. Men wijst erop dat als de organisatie van de politie wordt aangepast, daarmee nog niet de burger en diens vragen en behoeften veranderen. Bovendien, politiemensen beschikken over een aanzienlijke autonomie om hun werk zelf in te richten, en zich zo ook af te zonderen van organisatorische verandering.

‘Eén ding moet je niet vergeten: de burger is dezelfde gebleven. Die maakt het niks uit of het hier nu basisteam heet of anders. Dus dat is wel de grote constante.’ (I&S-medewerker, Basisteam III)

‘Wij kunnen gewoon ons werk doen, wij gaan met ons ding verder. Ondanks dat we het behoorlijk druk hebben, zitten we in de prettige positie dat we veel zelf kunnen bepalen.’ (Wijkagenten, Basisteam IV)

De grootste inhoudelijke veranderingen doen zich voor in de aanpak van VVC (de komst van de VVC-teams en de ZSM-procedure) en bij de Intake & Service. Beide ontwikkelingen zijn echter slechts indirect gekoppeld aan de komst van de basisteams. Ook in noodhulp en wijkwerk doen zich veranderingen voor, maar deze zijn minder ingrijpend en hebben vooral betrekking op de organisatorische context waarbinnen het werk plaatsvindt.

Dit hoofdstuk laat zien dat de invoering van de basisteams talloze nieuwe vragen, spanningen en problemen met zich mee heeft gebracht. Deels gaat het daarbij om aanloopproblemen en kinderziektes, niet ongebruikelijk bij dergelijke grote en ingrijpende veranderingen. Veel van de beschreven problemen zijn echter meer dan aanlopperikelen. Zij raken aan belangrijke elementen en uitgangspunten van het basisteam-concept en van de wijze waarop geprobeerd is dit te realiseren. Op deze thematiek wordt later ingegaan. Eerst komt in het volgende hoofdstuk aan bod op welke wijze de basisteams proberen het gebiedsgebonden politiewerk vorm te geven.

Basisteams en gebiedsgebonden werken

Een van de vragen waarop dit onderzoek zich richt, is op welke wijze binnen de basisteams van de Nationale Politie geprobeerd wordt invulling te geven aan het gebiedsgebonden politiewerk. Reeds vaak is geconstateerd dat aan de wijze waarop de term ‘gebiedsgebonden politiewerk’ (*Community Oriented Policing*, C.O.P.) in de praktijk wordt gehanteerd talloze onduidelijkheden kleven. Allereerst worden aan het begrip verschillende invullingen gegeven. De helderheid van het concept laat bovendien te wensen over omdat in gehanteerde omschrijvingen vaak uiteenlopende elementen door elkaar lopen, waaronder doelen, middelen, werkwijzen, organisatievormen, probleemdefinities en oplossingen. Daarnaast lijken in de loop van de tijd verschuivingen te hebben plaatsgevonden in de wijze waarop het begrip wordt ingevuld. Bovendien worden vaak elementen van verschillende politiemodellen door elkaar gebruikt, zoals van *community policing*, *problem oriented policing*, *broken windows policing* of *reassurance policing* (Terpstra, 2010b; Weisburd & Braga, 2006).

In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen vijf verschillende kenmerken van gebiedsgebonden politiewerk. Deze vijf elementen zijn ontleend aan een eerder overzicht van internationale literatuur over gebiedsgebonden werken bij de politie (Terpstra, 2008: 22-27). Ondanks alle verschillen in opvattingen over wat dit werk precies inhoudt, lijkt over het belang van deze vijf kenmerken een behoorlijke consensus te bestaan. Ten eerste wordt het gebiedsgebonden politiewerk gekenmerkt door een streven de afstand tot samenleving en burgers te verkleinen. Dit zou onder meer tot uiting moeten komen in een politie die voor burgers nabij, aanspreekbaar en herkenbaar is. Ten tweede wordt er bij gebiedsgebonden politiewerk van uitgegaan dat de politie aandacht besteedt aan een breed scala van problemen. Het gaat daarbij niet alleen om criminaliteit, maar ook om overlast, onveiligheidsgevoelens van burgers en angst voor criminaliteit. Dit betekent dat van een gebiedsgebonden politie een brede taakopvatting wordt verwacht. Ten derde geldt in het gebiedsgebonden politiewerk dat naast de gebruikelijke reactieve benadering een meer preventieve en daarmee proactieve werkwijze wordt verwacht. Ten vierde wordt er in de gebiedsgebonden benadering van uitgegaan dat de politie vaak niet in staat is

op eigen kracht problemen op te lossen en te voorkomen, maar dat daarbij ook de inzet van andere partijen nodig is. Dit brengt voor de politie de noodzaak met zich mee tot samenwerking met uiteenlopende andere partijen, zowel publiek als privaats. Tot slot, gebiedsgebonden politie gaat uit van de betrokkenheid van burgers, vooral op buurtniveau. Dit wordt gezien als voorwaarde voor de politie om over voldoende informatie te beschikken, aan te sluiten bij de behoeften en problemen van burgers, en samen met hen problemen aan te pakken, in zowel reactieve als preventieve zin.

In het algemeen lijkt het belang van gebiedsgebonden politiewerk binnen de onderzochte basisteams te worden onderschreven. Dit wordt vooral duidelijk in gesprekken met leidinggevend en wijkagenten. Zij herkennen de vijf hier onderscheiden elementen van gebiedsgebonden werk vaak ook.

Dat geldt in veel mindere mate voor de noodhulpmedewerkers en VVC-medewerkers uit de onderzochte basisteams. Dat wil niet zeggen dat zij het belang van gebiedsgebonden werken niet herkennen of onderschrijven. Zij geven daaraan vaak echter een andere, beperktere invulling dan met behulp van de vijf hier onderscheiden kenmerken. Zij komen tot deze beperktere invulling omdat deze directer aansluit bij de eisen die hun eigen werk met zich meebrengt.

Noodhulpmedewerkers letten bij de vraag of hun werk 'goed' wordt uitgevoerd onder meer op de tijdigheid van de reactie, of zij de melding of het incident adequaat hebben afgehandeld en (eventueel) de burger tevreden hebben achtergelaten. Gebiedsgebondenheid speelt in deze opvatting slechts een beperkte rol. Voor zover dit criterium voor hen relevant is, vertalen zij dit in onder meer reactietijd, aanrijtijden, in herkenbaarheid en zichtbaarheid van de politie voor burgers, en in de noodzaak van een gedetailleerde kennis van hun gebied. Bij dit laatste gaat het zowel om kennis van het gebied in geografische zin, als om sociale kennis, variërend van stratenplan, risicolocaties, *hotspots*, 'pappenheimers' (vaste klanten en de bekende probleemfamilies), lokale verhoudingen, eerdere relevante gebeurtenissen en incidenten, en niet te vergeten relevante lokale taal (dialect, maar ook bijvoorbeeld straattaal van jongeren).

Ook VVC-medewerkers denken in de regel over hun werk niet in termen van de vijf onderscheiden kenmerken van gebiedsgebonden politie. Dat wil ook hier niet zeggen dat gebiedsgebondenheid voor hen irrelevant is. Bij hen vertaalt dit zich echter vooral in de wens te zorgen voor een adequate afdoening van die zaken die lokaal en voor burgers een grote betekenis en impact hebben. Door aan te sluiten bij zaken die lokaal relevant zijn, wil men die problemen aanpakken die voor burgers een hoge prioriteit hebben. Op die wijze hopen zij een

positieve invloed te kunnen uitoefenen op onveiligheidsgevoelens van burgers in hun gebied en hun vertrouwen in politie en rechtstaat te kunnen verbeteren.

Ook al denkt een deel van de medewerkers in de basisteam niet in termen van de vijf genoemde kenmerken over hun werk, toch is het relevant na te gaan op welke wijze de basisteam proberen hieraan invulling te geven. In het beleid van de Nationale Politie neemt versterking van de lokale inbedding van de politie immers een centrale plaats in. Juist om die reden wordt in dat beleid aan het gebiedsgebonden karakter grote betekenis toegekend.

Om na te gaan op welke wijze de basisteam dit uitgangspunt in de praktijk invullen, richt dit hoofdstuk zich niet op de afzonderlijke vier functies van politiewerk die binnen de teams zijn te onderscheiden. Beantwoording van de vraag wat van de vijf kenmerken van gebiedsgebonden werken terecht komt, is op dat niveau minder relevant. Belangrijker is na te gaan hoe deze vijf kenmerken in de praktijk worden geconcretiseerd voor het basisteam als geheel. Deze vraag staat in het vervolg centraal, waarbij de eerder genoemde indeling in vijf kenmerken wordt gevolgd. Hierbij wordt voortgebouwd op beschrijvingen en analyses die reeds in de vorige hoofdstukken werden gegeven. Om die reden beperkt de hier gegeven analyse zich tot enkele hoofdlijnen.

7.1 Nabijheid en zichtbaarheid

In het gebiedsgebonden politiewerk wordt ervan uitgegaan dat om verschillende redenen het belangrijk is dat de politie voor burgers nabij, zichtbaar en gemakkelijk te benaderen is. Op die wijze zou de politie beter aan relevante informatie kunnen komen. Bovendien is op die manier de drempel minder hoog voor burgers die met vragen en problemen zitten, om een beroep te doen op de politie. Juist door nabijheid kan de politie stimuleren dat burgers (individueel of als groep) zelf een bijdrage leveren aan de veiligheidszorg. Uit eerder onderzoek blijkt dat nabijheid en zichtbaarheid van de politie een positieve invloed kunnen hebben op het vertrouwen van burgers in deze instantie (Bradford e.a., 2009; FitzGerald e.a., 2002).

In verschillende basisteam leeft onder politiemensen (vooral onder wijkagenten en voormalige wijkteammedewerkers) enige zorg of de komst van de Nationale Politie en de invoering van de grotere teams hebben geleid tot een grotere afstand tot burgers. Toch is er hier en daar in basisteam ook de opvatting te horen dat zichtbaarheid voor burgers niet meer zo belangrijk zou zijn.

Volgens deze opvatting zou de hedendaagse burger daar niet meer zo in geïnteresseerd zijn en aan contact via internet genoeg hebben. Bovendien zou de burger meer belang stellen in 'aantoonbare' resultaten van de politie.¹² Het lijkt geen toeval dat deze opvatting vooral gehoord wordt in een basisteam (VI) waar een sterke actiegerichtheid en noodhulpcultuur domineren. In dit verband zijn vooral drie vragen relevant: is de afstand tussen burgers en politie op lokaal niveau veranderd, in hoeverre zijn de mogelijkheden voor wijkwerk veranderd en wordt er gebruikgemaakt van nieuwe middelen om nabijheid en zichtbaarheid te creëren?

Afstand

In de voorgaande hoofdstukken is al meerdere keren ingegaan op de afstand tussen basisteam en burgers. Veel politiemensen in de teams hebben het gevoel dat deze afstand is toegenomen. Opmerkelijk is overigens dat velen van hen erop wijzen dat dit niet pas is ontstaan met de vorming van de Nationale Politie of de invoering van de basisteams, maar dat het hier om een al veel langer lopende ontwikkeling gaat. Die zou volgens sommigen teruggaan naar het begin van de jaren negentig, toen het regionale politiebestedel ontstond. De vorming van de basisteams wordt daarbij gezien als factor die dat proces versterkt. Gewezen wordt onder meer op de volgende veranderingen die met de vorming van de basisteams zijn opgetreden: het sluiten van politie- en wijkbureaus, het verminderen van openingstijden (mede gelet op het geringe aantal uren per week dat de steunpunten op de gemeentehuizen open zijn voor het publiek), de ongeschiktheid van veel steunpunten om burgers in alle rust te ontvangen en hun verhaal te laten doen en de drempels die zijn opgeworpen voor burgers om spontaan direct na een incident bij het politiebureau binnen te lopen. Met betrekking tot dat laatste wordt als stelregel gehanteerd dat burgers in eerste instantie via internet aangifte moeten doen en alleen na afspraak op het bureau kunnen langskomen. Volgens verschillende politiemensen kan er in de praktijk overigens wel een week zitten tussen het moment dat een afspraak wordt gemaakt en het moment dat de burger feitelijk op het bureau kan komen. Gevolg van de verschillende verande-

12 Overigens, deze opvatting wordt niet bevestigd door beschikbaar onderzoek (Bradford e.a., 2009; FitzGerald e.a., 2002; Terpstra, 2010c). Voor het vertrouwen van burgers in de politie blijken ervaren rechtvaardigheid en nabijheid belangrijker dan effectiviteit (zonder dat die laatste factor overigens irrelevant is).

ringen is dat burgers minder op het bureau komen. Politie mensen aan de balie constateren dat zij door vermindering van het persoonlijk contact met burgers minder informatie krijgen over meldingen, minder signalen ontvangen over zaken die de aandacht van de politie verdienen en dat zij minder mogelijkheden hebben door te vragen zodat een aangifte meteen volledig is. Als gevolg daarvan zouden veel internetaangiften onvolledig en voor de politie onbruikbaar zijn.

De centrale positie die in het multichannelmodel is toegekend aan de internet-aangifte brengt ook nadelen met zich mee. Veel politie mensen veronderstellen dat dit model onderschat voor hoeveel burgers het gebruik van internet drempels opwerpt. Bovendien, zo blijkt uit gesprekken met I&S-medewerkers, kunnen burgers die aangifte willen doen via internet soms gedwongen zijn alsnog naar het bureau te komen als er in hun zaak een zogenaamde opsporingsindicatie is. Overigens, op het bureau gekomen (uiteeraard na afspraak) moet het invullen van hun aangifte dan geheel over.

Veel contacten met burgers lopen nu via het servicecentrum. Burgers die contact willen met de politie, worden gestimuleerd eerst te bellen met het 0900-nummer van de politie. In de ogen van een geïnterviewde wijkagent functioneert deze procedure in de praktijk als formalisering van het contact met burgers, waardoor extra drempels ontstaan:

‘Ik denk niet dat het werk er beter van wordt. Ik heb meer het gevoel dat ik in een fabriek werk. Op (locatie vorige, kleinere bureau) liepen wijkbewoners gewoon binnen. Nu worden ze tegengehouden door het call-center.’ (Basisteam IV)

Ook hier geldt volgens menig politiemedewerker dat onderschat wordt voor hoeveel mensen dit een belemmering is (bijvoorbeeld in Basisteam IV). Bovendien zou tijdens die omweg veel informatie verloren gaan, zo blijkt ook uit het volgende voorbeeld:

De wijkagent in een van de grootstedelijke basisteams moet een brief afgeven bij een complex van seniorenwoningen. Bij de entree waar zich de brievenbussen bevinden, wordt hij aangesproken door een bewoner: ‘Fijn dat de politie er eindelijk is, nu gaat er zeker iets gebeuren aan de hennepgeur die al tijden geleden gemeld is bij de politie.’ De wijkagent weet van niks. Hij vraagt nog eens waar de bewoner deze melding gedaan heeft. Blijkbaar wel op het juiste adres. Alsnog gaat de wijkagent er nu achteraan. Er blijkt inderdaad een woning in het complex vol met

henneplanten te staan. De informatie was ook al lang beschikbaar bij de politie, maar ergens verdwenen in de systemen, althans nooit terechtgekomen bij de betreffende wijkagent. (Observaties, Basisteam IV)

De samenloop van meerdere factoren en soms al langer gaande ontwikkelingen maakt dat de afstand tot de burger vaak groter wordt. Onder het motto van dienstverlening wordt de relatie met burgers verder geformaliseerd en daarmee wordt juist afstand gecreëerd en georganiseerd:

‘De afstand tot de burger is toegenomen. Maar dat is al eerder op gang gekomen. Want eerder is toen al besloten om de openingstijden van de politiebureaus aanzienlijk te verminderen. Dat was de eerste stap al. De burger wordt nu geacht aangifte te doen via internet. Nou, dat is echt niet voor iedereen weggelegd. Bovendien, als ze langskomen, dan moeten ze eerst maar een afspraak maken voor een aangifte. Dan kan dat niet meteen. Ik ben bang dat de afstand tot het publiek steeds groter wordt. De bureaus in de polder zijn ook al dicht, hoogstens nog twee uurtjes per week waar de wijkagent zitting houdt. Ik denk dat het publiek het op deze manier voor gezien houdt. Ja, een aangifte dat zullen ze nog wel doen, maar een melding? Waarom zouden ze dat nog doen? Ze denken toch: de politie doet er toch niks mee. Maar dat betekent dat wij die informatie ook niet meer krijgen. Voor de burgers hebben wij steeds meer drempels opgeworpen, dat zie ik toch wel heel duidelijk, dat dat gebeurd is. Als je echt klantvriendelijk wilt zijn, dan moet je aangifte niet alleen laten lopen via internet.’ (Ex-noodhulpmedewerker, Basisteam III)

Soms voelen politiemensen zich ongemakkelijk omdat, vanwege de formalisering van hun werk en van de contacten met burgers, zij niet meer in staat zijn burgers direct te helpen. Zij hebben zelf het gevoel in een bureaucratisch drijfzand terecht te zijn gekomen en, zoals in het volgende voorbeeld, verontschuldigen zich vervolgens bij de burger voor de omslachtigheid en het gebrek aan duidelijkheid en dienstverlening:

Tijdens de surveillance, aan het begin van de middag, ontvangt de noodhulpmedewerker het verzoek naar een adres te gaan waar melding is van een inbraak. Daar aangekomen blijkt het te gaan om inbraak in een woning van twee wat oudere mensen die op vakantie

waren. Bij terugkeer van het verblijf in hun stacaravan blijkt in hun huis te zijn ingebroken. Er lijken niet veel spullen te zijn gestolen, maar wel is veel overhoop gehaald en hebben vernielingen aan de woning plaatsgevonden bij de braak. Vooral de vrouw reageert emotioneel, vooral vanwege het idee dat er iemand in haar huis is geweest. De man lijkt er zich vooral over te verbazen dat de recent aangelegde beveiliging blijkbaar zo gemakkelijk was te omzeilen. De politiemedewerker loopt door het huis heen en kijkt wat er vermoedelijk is gebeurd. Hij toont zich behulpzaam en attent. Hij verontschuldigt zich enkele malen voor het feit dat hij zo'n ingewikkeld formulier moet invullen en dat hij daarvoor allerlei dingen moet vragen. Hij legt aan de bewoners uit dat hij de technische recherche (forensische opsporing, FO) op de hoogte zal brengen en dat die langs zal komen, maar dat hij niet weet wanneer dat zal gebeuren. Opnieuw biedt hij zijn excuses aan: 'Vroeger had ik ze zo kunnen bellen en dan had ik direct geweten of ze vandaag nog even langs zouden kunnen komen, maar dat kan niet meer zo. Dat moet nu via de computersystemen.' Later terug in de auto vertelt de noodhulpmedewerker dat hij zelfs geen telefoonnummer meer heeft van de FO. Deze wordt automatisch op de hoogte gesteld op het moment dat de mutatie van de inbraak wordt ingevoerd. Vervolgens zoekt de FO dan zelf contact met de slachtoffers. De noodhulpmedewerker is hier ontevreden over, mede omdat hij de twee slachtoffers heeft achtergelaten in onduidelijkheid en deze mensen het idee hebben dat ze nergens in huis aan mogen komen zolang de FO niet is geweest. Dat kan echter wel pas in de loop van de volgende dag zijn. (Observaties, Basisteam III)

Mogelijkheden voor wijkwerk

Het tweede thema dat hier aan bod komt, is de vraag in hoeverre de ruimte voor wijkwerk binnen de basisteam is veranderd. In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat binnen enkele basisteam vooral bij wijkagenten het gevoel leeft dat het wijkwerk onder druk staat. De door hen genoemde achtergronden die hieraan ten grondslag liggen, zijn opnieuw ontwikkelingen die al langer gaande zijn. Zo zijn veel wijkagenten van mening dat zij allerlei taken hebben gekregen (waaronder administratief werk, het afhandelen van e-mail en interne en externe vergaderingen) waardoor zij minder tijd hebben in hun wijk te zijn,

voor een ‘praatje pot’ met bewoners of om eens door hun wijk te fietsen. In eerder onderzoek werden deze problemen echter ook al door wijkagenten genoemd (Terpstra, 2008). Desalniettemin leeft onder veel wijkagenten het gevoel dat met de komst van de basisteams deze problemen groter zijn geworden. Zo constateren wijkagenten die een wijk hebben op grote afstand van het centrale politiebureau dat zij vanwege de toegenomen reistijden binnen het werkgebied van het basisteam veel minder naar en in hun wijk fietsen. Eerder werd geconstateerd dat onduidelijk is in hoeverre de nadruk op de regie- en coördinerende rol van de wijkagent ertoe heeft bijgedragen dat hun werk meer verschuift naar een tweedelijnsrol. Belangrijker lijkt in enkele teams de dominantie van de noodhulp. Daarbij gaat het nog niet eens zover om het feit dat wijkagenten regelmatig diensten in de incidentafhandeling moeten draaien, maar eerder om het feit dat in het team het perspectief van de noodhulp de overhand heeft gekregen.

Dit is vooral van belang als het basisteam eerder een scheiding der processen kende. De wijkagent is daar zijn vroegere wijkteammedewerkers kwijtgeraakt. Die zijn nu deel van het grote basisteam, waardoor bij wijkagenten in deze teams het gevoel van isolement is ontstaan. Overigens geldt dat soms ook voor wijkagenten in de plattelandsteams die veraf op een steunpunt zitten. In de praktijk hebben zij vaak weinig contact met andere collega's, waardoor ondersteuning door hen minder gemakkelijk is te organiseren. Dit is alleen te realiseren via de formele weg.

De invloed van de komst van de basisteams op het wijkwerk is nog sterker bij Basisteam III. Hier werd niet lang na de start van het basisteam door de teamleiding besloten een groot deel van de wijkagenten te verplaatsen naar een andere wijk. Verlies van kennis en contacten is daarvan het gevolg, op zijn minst op de korte termijn.

Alternatieve middelen voor nabijheid

In hoeverre zijn er alternatieve middelen en strategieën gekomen om nabijheid, herkenbaarheid en aanspreekbaarheid voor burgers te realiseren? In de eerste plaats kan hier worden gedacht aan het toenemende gebruik van sociale media door de politie. Ook in de hier onderzochte basisteams zijn er vooral wijkagenten die veelvuldig van Twitter en andere sociale media gebruikmaken. Uit eerder onderzoek daarnaar blijkt dat de politie de sociale media om verschillende redenen inzet, waaronder het ondersteunen van buurtnetwerken, het verbete-

ren van informatieoverdracht aan burgers en het bevorderen dat burgers relevante informatie aan de politie verstrekken. De politie hoopt daarmee zowel haar effectiviteit te versterken als de veiligheidsgevoelens onder burgers en het vertrouwen in de politie te bevorderen (Meijer e.a., 2011; Meijer e.a., 2013; Roodenburg & Boutellier, 2014; Terpstra, 2013). Uit de studie van Meijer e.a. (2013) kan worden afgeleid dat het gebruik van Twitter door de politie een beperkt positief effect kan hebben op de effectiviteit van de politie en op het beeld dat burgers van deze organisatie hebben. Onduidelijk is echter in hoeverre het gebruik van bijvoorbeeld Twitter het verlies van directe sociale contacten tussen politie en burgers kan compenseren. Een enkele wijkagent die enthousiast gebruikmaakt van Twitter en andere sociale media gaat hier wel van uit. Andere wijkagenten zijn op dit punt aanzienlijk sceptischer. Op basis van beschikbaar onderzoek is niet vast te stellen welke opvatting het meest plausibel is. In enkele basisteams waren inmiddels overigens richtlijnen (en daarmee beperkingen) opgesteld ten aanzien van het gebruik van sociale media door individuele politiemensen.

Een tweede mogelijk alternatief voor de sociale afstand die kan zijn ontstaan in de relatie met burgers, is dat de politie zelf actief contact legt met burgers. Dit kan overigens onderdeel zijn van het dienstverleningsconcept. Zo wijzen verschillende leidinggevendenden in de basisteams erop dat als het voor een burger onoverkomelijk is om via andere kanalen aangifte te doen (via internet of op het bureau), de politie dan de aangifte thuis zal opnemen. De observaties en gesprekken in dit onderzoek doen echter vermoeden dat dit in de praktijk zelden gebeurt. Binnen alle basisteams is het, in navolging van het landelijk beleid, gebruik geworden om bij onder meer woninginbraak na twee weken automatisch terugmelding te doen aan de slachtoffers, onder meer van de voortgang van het politieonderzoek. In ander onderzoek (Kort & Terpstra, 2015) bleek dat in de basisteams bij medewerkers weerstanden bestaan tegen deze terugmeldingsplicht en dat deze soms op tamelijk ritualistische wijze wordt uitgevoerd. In dit onderzoek is niet nagegaan hoe met de terugmeldingsplicht in deze basisteams wordt omgegaan.

Op basis van deze analyse zijn enkele conclusies mogelijk. Ondanks het streven naar sterke lokale inbedding van de politie en verbetering van de dienstverlening, lijkt met de vorming van de basisteams in meerdere opzichten de afstand tot burgers te zijn toegenomen. Deze relatie lijkt bovendien verder geformaliseerd en onpersoonlijker geworden en werpt daarmee op bepaalde punten nieuwe drempels op voor burgers.

7.2 Brede oriëntatie

Een van de kenmerken van het gebiedsgebonden werk is dat de politie zich richt op een breed scala van problemen, niet alleen criminaliteit, maar ook overlast, ordeproblemen, dienstverlening en onveiligheidsgevoelens van burgers. Al enkele decennia blijkt uit politieonderzoek dat politiemensen in de praktijk slechts een beperkt deel van hun tijd besteden aan bestrijding van criminaliteit, maar vaak vooral bezig zijn met het oplossen van allerlei kleine ordeproblemen en met uiteenlopende vormen van dienstverlening aan burgers (Bittner, 1967; Punch & Naylor, 1973; Cumming, Cumming & Edell, 1965). Ook in het Nederlandse gebiedsgebonden politiewerk is een dergelijke brede oriëntatie aangetroffen (Terpstra, 2008). Opmerkelijk is dat in verschillende studies werd gevonden dat politiemensen vaak over hun werk praten in termen van actie en boeven vangen en hun afkeer van hulpverlening daarbij niet onder stoelen of banken steken, maar dat zij in feite op straat in hun contacten met burgers zich daaraan niet onttrekken (Waddington, 1999; Bjork, 2008).

In hoeverre is deze brede oriëntatie ook in de basisteams te herkennen? Bij de beantwoording van deze vraag moet opnieuw onderscheid worden gemaakt tussen de plattelandsteams en de basisteams in de grootstedelijke gebieden. In alle drie plattelandsteams is sprake van een breed scala van uitgevoerde taken en van problemen waarop de politie zich richt. Dit geldt zowel voor het basisteam als geheel, als voor de wijze waarop wijkagenten en noodhulpmedewerkers hun dagelijks werk doen. Deze brede, men spreekt ook wel van generieke, taakopvatting wordt soms gezien als traditioneel en typerend kenmerk van het politiewerk in de betreffende plattelandsgregio.

In een van de onderzochte basisteams op het platteland (III) gaat de politie helpen omdat een schaap in een sloot is beland. Hoewel ook hier politiemensen vinden dat dit mogelijk geen ‘echt’ politiewerk is, ‘weten’ zij dat dit er voor de politie op het platteland nu eenmaal bij hoort. Dat collega’s hieraan tijd besteden, lijkt binnen dit team geen thema voor discussie.

Toch doen zich ook in de plattelandsteams veranderingen voor met betrekking tot de breedte van de problemen waarop de politie zich richt. Zo constateren medewerkers daar dat met het afstoten van lokale bureaus, de reductie van openingstijden en het gebruik van een afsprakensysteem, burgers veel minder met allerlei (hulp)vragen bij de politie terechtkomen. Daarnaast wordt in de

plattelandsteams soms druk ervaren om ook daar het werk meer te richten op zogenaamde kerntaken (Terpstra, Gunther Moor & Van Stokkom, 2010). In deze teams zijn verschillende voorbeelden aangetroffen van de manier waarop vanuit een hoger niveau in de organisatie geprobeerd wordt een beperktere invulling van het werk in het plattelandsteam te realiseren. Naast een doelgericht streven het politiewerk te beperken tot ‘de kerntaken’, komt het voor dat vanuit meldkamer, servicecentrum of ander hoger echelon het belang van bepaalde lokale politietaken niet lijkt te worden begrepen, niet alleen omdat daar een beperkter beeld heerst van politiewerk, maar ook omdat kennis en begrip van de lokale context ontbreken. Men lijkt daarom niet te begrijpen waarom in de context van het platteland een bredere focus nodig is. Pogingen om een beperktere invulling op te leggen stuiten binnen de plattelandsteams op weerstand.

Gisteren is bij een vrouw met vier kleine kinderen die bedreigd wordt door haar ex-partner een AWARE-knop aangebracht. Daar heeft een wijkagent uit het team een mutatie van gemaakt. Die had vandaag op de briefing moeten staan. Als noodhulpmedewerkers naar dit adres zouden worden gestuurd, moeten zij immers weten wat hier aan de hand is en dat hier een AWARE-knop is aangebracht. De wijkagent vermoedt dat men op centraal niveau waar de briefing wordt voorbereid over deze mutatie heen heeft gelezen. Nu heeft de wijkagent zelf het initiatief genomen dit mondeling mede te delen tijdens de briefing. Om die reden spreekt hij later bij de koffiemachine twee noodhulpmedewerkers hierop aan. De wijkagent sluit ook niet uit dat hier een verschil in mentaliteit tussen de stad en dit plattelandsteam een rol speelt. In de stad kijkt men volgens hem met andere ogen naar het werk. Dan vindt men dat geen werk voor de politie. ‘Ja, misschien is dat zo in de stad, maar dat is wel een probleem waar de politie hier iets mee moet.’ Iets vergelijkbaars gebeurt als burgers vanuit dit gebied de politie bellen. Dan komen zij bij 0900-8844 in de stad. Daar zitten volgens de wijkagent ‘huisvrouwen die hebben geleerd te zeggen: “Daar doen wij niks aan”, en die tegen de bellende burger zeggen: “Daar hoeft u ons niet meer voor te bellen, daar komen wij toch niet voor.”’ Vervolgens hoort de wijkagent dan dat burgers tegen hem zeggen: ‘Ja, ik ben erg verbaasd dat u bent gekomen, want aan de telefoon zeiden ze dat de politie daar niet meer voor komt.’ (Aantekeningen observaties Basisteam III)

Terwijl in de plattelandsteams een brede oriëntatie op problemen overheerst en daarin een grote mate van continuïteit is, ligt de situatie in de meeste grootstedelijke teams anders. Zoals in de vorige hoofdstukken werd beschreven, is in deze teams vaak een sterke dominantie van de noodhulp, zowel feitelijk in het werk als in werkoriëntatie. De weerstand in de noodhulp tegen 'opdrachten' en 'kulmeldingen' is bovendien groot, groter dan in de plattelandsteams, waar dit eerder geaccepteerd wordt als behorend tot het politiewerk. Bovendien lijkt daar onder noodhulpmedewerkers de hang naar actie en sensatie sterker dan in de plattelandsteams. In de grootstedelijke teams lijkt het wijkwerk meer onder druk te staan. Daar wordt meer nadruk gelegd op de noodzaak het politiewerk te beperken tot 'kerntaken'. Sterker dan op het platteland is de politie daar bezig taken af te schuiven naar partners, met name de gemeente. In een van de grootstedelijke teams is daardoor de politie haar voorsprong in toezicht en handhaving in de publieke ruimte, evenals haar kennis van wijkproblemen, voor een belangrijk deel kwijtgeraakt aan de gemeente. Overigens gaat het hier om ontwikkelingen die vaak al langer gaande waren:

'Dat de politie minder is gaan doen, is al langer gaande. Winkelcriminaliteit, jeugdoverlast, daar speel je als politie steeds meer een ondersteunende rol in. Je bent partner naast andere partners. Maar dat heeft niks te maken met de Nationale Politie. Dat is al jaren gaande. Verkeersregelen, dat deed de politie eerst ook. Toezicht en Handhaving van de gemeente op de braderie, accident management, tot aan de aangifte nadat je glas is ingeslagen van de auto. Je kunt nu bij Carglass direct aangifte doen.'

(Wijkagent, Basisteam II)

Daarnaast, ook al ligt in de grootstedelijke basisteams de nadruk meer op noodhulp, actie en boeven vangen, ook in deze teams zijn er individuele politiemensen die hun werk breder opvatten en bijvoorbeeld deelnemen in een sociaal netwerk. Op één punt is met de vorming van de basisteams een bredere aanpak ontstaan van lokale problemen. Door de ontwikkeling van VVC-teams (en daarmee verbonden: van ZSM) is binnen de basisteams meer en systematischer aandacht ontstaan voor de afhandeling van zaken van veel voorkomende criminaliteit. Dit geldt zowel in de grootstedelijke als in de plattelandsteams.

7.3 Preventie

Als derde kenmerk van gebiedsgebonden politie geldt dat er naast de gebruikelijke reactieve benadering ook aandacht is voor een meer preventieve en proactieve werkwijze. Eerder onderzoek liet zien dat in de praktijk van het Nederlandse gebiedsgebonden politiewerk preventie slechts in beperkte mate tot ontwikkeling is gekomen. Voor zover preventieactiviteiten worden uitgevoerd, hebben deze vaak een nogal impliciet karakter (Terpstra, 2008: 225-244).

Dit onderzoek laat zien dat ook binnen de huidige basisteams de aandacht voor preventie en proactieve werkzaamheden beperkt is. Voorbeelden van preventieactiviteiten die in meerdere teams worden uitgevoerd zijn het Donkere Dagen Offensief, voorlichting op scholen (over drugs, sociale media, fietsverlichting, etc.), voorlichting aan ouderen over babbeltrucs, oudergesprekken en contacten met onder meer een moskee om radicaliserende jongeren vroegtijdig te herkennen. In een van de teams wordt preventie meer repressief ingevuld, niet alleen door intensivering van surveillance om afschrikking en gepercipieerde pakkans te vergroten, maar ook door middel van verkeerscontroles, de WOS-aanpak,¹³ preventief fouilleren en door verdachten van woninginbraak thuis preventief te bezoeken om hen te waarschuwen dat de politie hen in de gaten houdt. Ook participeren leden van basisteams (vooral wijkagenten) in netwerken met partners van waaruit preventieve activiteiten worden uitgevoerd. In deze netwerken nemen andere partijen (zoals de gemeente) echter vaak het initiatief en speelt de politie in de regel een secundaire rol.

De belangrijkste oorzaak waarom de aandacht binnen de basisteams voor preventie beperkt is, is dat de nadruk binnen de teams vooral ligt op reactief optreden. Vaak staat vooral de noodhulp centraal, met nadruk op het rijden van meldingen. De Waan van de Dag domineert daarbij het denken, waardoor de ruimte en aandacht voor preventieve werkwijzen moeilijk vorm krijgen. In een van de teams is dat zelfs zo sterk, dat reactief werken wordt beschouwd als het eigenlijke politiewerk. Preventie valt om die reden dan grotendeels buiten het domein van de politie:

‘Wij zijn opgeleid om reactief te werken: inbraken, daarop reageren. Het is en blijft lastig om aan de voorkant van het probleem te komen. (...) Misschien moeten wij maar accepteren dat wij een organisatie zijn die primair reactief werkt.’ (Bpz-medewerker, Basisteam VI)

13 WOS = woninginbraak, overvallen en straatroof.

Vooraf wijkagenten zouden eigenlijk meer aandacht willen besteden aan preventieve activiteiten. Zij komen daar echter vanwege praktische en organisatorische redenen niet of onvoldoende aan toe, zoals in Basisteam II:

‘Als er trammelant was, ging ik zelf wel met mensen praten. Dan was er ruzie tussen burens en ging ik zelf langs om te kijken wat er aan de hand was en haalde ik er een derde partij bij om te bemiddelen. Er hoefde maar één melding te komen over jeugdoverlast en ik ging de volgende avond daarheen. Nu heb ik voor zulke kleine zaken geen tijd.’

‘Daardoor komt er heel weinig van om zichtbaar en aanspreekbaar in de wijk te zijn. Dat is echt heel jammer. Het contact met de jeugd, signaleren, proactief in de wijk zijn, dat lukt allemaal niet. Het is nu toch veel meer actie-reactie.’

In datzelfde team wordt ook geconstateerd dat het gebrek aan aandacht voor preventie mede de oorzaak is dat sommige problemen in de wijk escaleren en uit de hand lopen. Dit geldt ook voor de ernstige jeugdoverlast waar Basisteam II ten tijde van dit onderzoek mee te maken krijgt (zie ook hoofdstuk 5). De centrale aandacht voor meldingen in combinatie met de door velen in het team ervaren meldingendruk zijn in de ogen van teammedewerkers hier de oorzaak van. Zoals in hoofdstuk 5 al werd beschreven, spelen gebrek aan sturing en visie op deze problematiek hier echter vermoedelijk eveneens een belangrijke rol.

Ook in een ander basisteam (III) betreuren wijkagenten dat zij vaak niet meer toekomen aan preventieve activiteiten. Hier spelen twee andere factoren een rol. Ten eerste zijn hier de meeste wijkagenten overgeplaatst naar een andere wijk. Hierdoor zijn zij veel kennis en relevante contacten kwijtgeraakt. Juist voor preventie moeten zij daarom geheel opnieuw beginnen om deze op te bouwen. Daarnaast steunden zij in het verleden juist voor preventie op wijkteammedewerkers. Met de vorming van het basisteam is deze functie verdwenen. Deze medewerkers zouden ook binnen het basisteam dit werk nog wel kunnen doen, maar worden in de praktijk meegezogen in de noodhulp, niet alleen qua hoeveelheid tijd, maar ook qua aandacht en oriëntatie.

Ten aanzien van de vraag of de aandacht voor preventie met de vorming van de basisteam is veranderd, biedt dit onderzoek een gevarieerd beeld. In drie teams is de situatie op dit punt niet of nauwelijks veranderd. Twee van deze teams zijn overigens plattelandsteams, hetgeen opnieuw lijkt te duiden op de

grote mate van continuïteit bij deze teams. In de drie overige onderzochte basisteams lijkt de aandacht voor preventie verminderd. Verschillende factoren spelen daarbij een rol: werkdruk, een sterke focus op meldingen rijden en het verdwijnen van de positie van wijkteammedewerker die in het verleden juist hiervoor kon worden ingezet.

7.4 Samenwerking met partners

Een vierde kenmerk van het gebiedsgebonden politiewerk bestaat uit samenwerking met andere partijen (Terpstra & Kouwenhoven 2004; Terpstra, 2008). Ook vanuit de huidige basisteams wordt samengewerkt in allerlei lokale veiligheidsnetwerken en overlegorganen. Partners waarmee wordt samengewerkt, zijn onder meer de gemeente, scholen, woningbouwcorporaties, hulp- en zorgverlenende instellingen, organisaties voor openbaar vervoer, bedrijven en verenigingen van winkeliers en horeca-eigenaren.

In de praktijk zijn het binnen de basisteams vooral wijkagenten die verantwoordelijk zijn voor de contacten met samenwerkingspartners en die aan netwerken en overlegorganen deelnemen.

‘De relatie met partners, daar heeft de wijkagent een rol in. De wijkagent was de spil en is dat nog steeds. Andere agenten gingen maar weinig mee naar de overleggen. Dat is niet veranderd.’ (Wijkagent, Basisteam IV)

Opnieuw blijkt dat de mate waarin en wijze waarop de politie in dergelijke veiligheidsnetwerken participeert, sterk afhankelijk is van de manier waarop de individuele wijkagent dit invult (vgl. Terpstra, 2008). Betrokkenheid, opvattingen en autonomie van de wijkagent spelen hierbij een belangrijke rol. Gevolg daarvan is dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen wijkagenten in de wijze waarop de samenwerking verloopt en hoe de politie zich hierin opstelt. Dit wordt vooral duidelijk wanneer in een wijk de ene wijkagent de andere opvolgt. Zo hebben in Basisteam III niet lang na de start van het team bijna alle wijkagenten een andere wijk gekregen. Op dat moment wordt in de ene wijk een zeer actieve en enthousiaste betrokkenheid opgevolgd door een tamelijk afhoudende opstelling, terwijl in een andere wijk bijna het tegenovergestelde gebeurt.

Deze zelfde factoren maken dat de invoering van de basisteams in de meeste gevallen geen grote gevolgen heeft voor de mate waarin de politie samenwerkt met partners. Niet zozeer een organisatorische verandering is hier van belang,

maar de betrokkenheid, opvattingen en werkstijl van de individuele wijkagent, en de wijze waarop deze gebruikmaakt van zijn of haar autonomie. Eerder werd geconstateerd dat in verschillende onderzochte (vooral grootstedelijke) basisteams het wijkwerk onder druk is komen te staan. Wijkagenten vinden dat zij daardoor minder zichtbaar in hun wijk aanwezig kunnen zijn. Bovendien komen zij in sommige gevallen daardoor minder toe aan preventieve activiteiten. Voor de samenwerking met partners lijkt dat echter geen gevolgen te hebben (zie ook later).

Toch zijn in de samenwerking van de politie met partners in vergelijking met ruim tien jaar geleden wel enkele veranderingen zichtbaar. Deze zijn overigens slechts deels gerelateerd aan het ontstaan van de basisteams. Ten eerste liggen het initiatief en de regie over de lokale veiligheidsnetwerken veel minder bij de politie dan in het verleden gebruikelijk was. Toen bleken wijkagenten bovendien vaak informeel als 'voortrekker' te functioneren en steunde het samenwerkingsverband in de praktijk vooral op hun inzet (vgl. Terpstra & Kouwenhoven, 2004). In de huidige situatie is het initiatief veel sterker bij de gemeente gekomen, die nu in veel gevallen bovendien over meer kennis en middelen beschikt. Daarbij lijkt ook de motivatie voor de politie, vooral bij de grootstedelijke teams, (nog) meer te zijn verschoven naar de mogelijkheden die participatie in een netwerk biedt om taken 'weg te zetten' waar de politie geen tijd meer voor of zin in heeft. Door de herdefiniëring van lokale problemen als leefbaarheidsvraagstukken worden deze in de ogen van politiemensen de verantwoordelijkheid van de gemeente en kan de politie zich op andere, belangrijker vraagstukken richten.

'Zes jaar terug was het nog het feestje van de politie. De gemeente faciliteerde hier en daar. De gemeente is nu echt in de regie en de politie is onderdeel van het veiligheidsspectrum geworden.' (Bpz-medewerker, Basisteam VI)

'We hebben onze partners en de gemeente te veel verwend. Bij de aanpak van jeugdoverlast bijvoorbeeld. Daar zag je dat de gemeente in alle structuren benoemd stond, maar dat de politie het was die het deed. (...) De relatie met het bestuur is nu veel duidelijker geworden.' (Wijkagent, Basisteam IV)

‘De gemeente heeft de regie genomen, om vooral de politie aan het werk te zetten. De wijkregisseur belt mij en zegt: je moet dit doen. Maar ik bepaal zelf wat prioriteit heeft. Af en toe zijn er discussies en spanningen. Er komt meer druk vanuit de gemeente.’ (Wijkagent, Basisteam VI)

De combinatie van de twee genoemde factoren, namelijk dat de regie meer bij de gemeente is gekomen en dat de politie aan de samenwerking meedoet vanwege een eigen belang (‘wegzetten’), is vermoedelijk ook de verklaring waarom bij grootstedelijke basisteams de druk op het wijkwerk geen negatieve gevolgen heeft gehad voor de mate waarin de politie op lokaal niveau samenwerkt met partners.

Bij de basisteams waar eerder sprake was van een scheiding der processen, was in het verleden de verantwoordelijkheid voor deelname aan veiligheidsnetwerken niet alleen ondergebracht bij wijkagenten, maar soms ook bij wijkteammedewerkers. Dat laatste gebeurde dan bijvoorbeeld door een zogenaamd taakaccent te geven aan wijkteammedewerkers. In een van de basisteams heeft de vorming van het basisteam niet alleen geleid tot opheffing van de positie van wijkteammedewerker, maar zijn de oude taakaccenten daarmee ook in het ongereede geraakt. Daarmee kon de continuïteit van de deelname door de politie aan een lokaal veiligheidsnetwerk in gevaar komen, tenzij een individuele politiemedewerker besloot dan maar op eigen houtje het taakaccent voort te zetten. Dit gebeurde bij Basisteam III, waar een voormalige wijkteammedewerker op deze wijze de samenwerking met het lokale openbaar vervoer (waarmee een convenant was gesloten) informeel voortzette, omdat geen enkele politiemedewerker hier meer iets aan deed na de vorming van het basisteam.

De samenwerking met externe partners is in enkele gevallen veranderd vanwege de decentralisatie van zorgtaken naar de gemeenten. Op lokaal niveau is om die reden vaak een nieuw (‘sociaal’) overleg ontstaan waaraan namens de politie vaak een wijkagent deelneemt.

Tot slot, in het algemeen lijken politiemensen tamelijk positief over de samenwerking met externe partners. Eén probleem keert echter terug in alle basisteams, namelijk de samenwerking met de geestelijke gezondheidszorg in de wijze waarop de opvang en hulp voor ‘verwarde personen’ plaatsvindt. Gebrek aan opvang, aan bereikbaarheid en bereidwilligheid om te helpen zijn hier telkens terugkerende klachten van politiemensen.

7.5 Burgerbetrokkenheid

Volgens de uitgangspunten van het gebiedsgebonden politiewerk zou de politie de betrokkenheid van burgers bij de aanpak van onveiligheid in hun directe leefomgeving moeten bevorderen. Binnen de onderzochte basisteamen zijn (opnieuw) vooral wijkagenten betrokken bij uiteenlopende vormen van burgerparticipatie. Voorbeelden hiervan zijn onder meer buurtvaders, dorpsraden, wijktafels, bewonerscomités, buurtwachten en wijkcommissies. Deze vormen van burgerbetrokkenheid bij de zorg voor veiligheid lopen uiteen naar de bijdrage die burgers leveren aan de veiligheidszorg (meepraten of meedoen) en de mate waarin de bijdrage van burgers afhankelijk is van politie en lokale overheid (Terpstra, 2010a).

Uitzonderingen daargelaten zien politiemensen in de onderzochte basisteamen in de regel het belang in van betrokkenheid van burgers bij de aanpak van leefbaarheids- en veiligheidsproblemen in hun buurt, wijk of dorp. Toch is in veel gevallen hun relatie met deze burgergroeperingen ambivalent (Terpstra, 2009). Aan de ene kant waarderen zij de informatie die zij op deze manier van burgers krijgen en zien zij bijvoorbeeld het belang ervan in als burgers toezicht houden in hun wijk om overlast door jongeren tegen te gaan. Aan de andere kant kunnen in de opvatting van politiemensen wijkbewoners ook lastig zijn en te veel hun eigen weg zoeken. Bovendien vraagt een enkele scepticus (wijkagent in een grootstedelijk team) zich af wat de contacten met burgers met ‘echt politiewerk’ te maken hebben:

‘Ik heb weinig contact met wijkverenigingen. Arrogante lui, daar wil ik niks mee te maken hebben. Kan ik niks mee. Mensen die zichzelf belangrijk vinden en zich de spreekbuis vinden van de wijk. Politietechnisch is dat niks: stoeptegels, overhangende takken, kleur van de schommel (...). Het buurtpreventieteam wordt begeleid door de gemeente. Ik ben er één keer geweest. De wijkregisseur wilde mij voor het karretje spannen om dat op te pakken, maar ik gezegd: heb ik geen verstand van.’ (Wijkagent, Basisteam VI).

De afgelopen jaren is het gebruik van sociale media sterk toegenomen, zowel om burgergroepen in de veiligheidszorg te organiseren, als voor de contacten en communicatie tussen politie (wijkagent) en actieve burgers.

De mate waarin en de wijze waarop de politie invulling geeft aan haar betrokkenheid bij vormen van burgerparticipatie is (opnieuw) sterk afhankelijk

van de individuele wijkagent. Er zijn in dit onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat de betrokkenheid van de politie bij burgerbetrokkenheid is veranderd onder invloed van de komst van de basisteams. Niet zozeer organisatorische verandering lijkt hierbij doorslaggevend, als wel de wijze waarop wijkagenten hun relaties met burgergroepen invullen. Daarin lijkt een grote mate van continuïteit te bestaan. In hoeverre de bij sommige teams optredende verslechtering in de zichtbaarheid en nabijheid van de politie hierop van invloed is, is niet duidelijk geworden.

7.6 Slot

In dit hoofdstuk is nagegaan op welke wijze in de basisteams van de Nationale Politie invulling wordt gegeven aan het gebiedsgebonden politiewerk. Opnieuw komen daarbij belangrijke verschillen naar voren tussen de basisteams op het platteland en in de grote steden. In het algemeen lijkt het dat de nabijheid, zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van de politie onder druk is komen te staan. In de plattelandsteams lijkt men er beter in te slagen de brede oriëntatie en de aandacht voor preventie te realiseren dan in de grootstedelijke teams. Dat hangt vermoedelijk samen met het eerder geconstateerde feit dat in de grootstedelijke teams de noodhulp (rijden van meldingen) sterk domineert, zowel feitelijk als qua oriëntatie, terwijl tevens het wijkwerk daar onder druk lijkt te staan. De aandacht vanuit de basisteams voor samenwerking met partners en de betrokkenheid bij burgerinitiatieven lijken vooral afhankelijk van de inzet en betrokkenheid van individuele wijkagenten. Vermoedelijk daarom zijn er ten aanzien van deze twee laatstgenoemde kenmerken van gebiedsgebonden politiewerk geen duidelijke veranderingen te constateren. Wel lijkt de samenwerking voor de politie een meer instrumenteel karakter te krijgen, waarbij meer wordt gekeken naar het eigen belang, dat tot uitdrukking komt in de mogelijkheid om taken 'weg te zetten' naar een andere partij.

Niet alle in dit hoofdstuk beschreven elementen zijn direct gekoppeld aan de vorming van de basisteams. Andere, soms al veel langer lopende ontwikkelingen spelen hierbij vaak een rol. Voor de beantwoording van de vraag in hoeverre onder de nieuwe basisteams sprake is van een robuustere vorm van gebiedswerk maakt dat echter geen verschil.

Besluit

In de voorgaande hoofdstukken is verslag gedaan van het onderzoek naar de inrichting en het functioneren van de basisteams binnen de Nationale Politie. In dit slothoofdstuk worden allereerst de belangrijkste empirische bevindingen van deze studie op een rij gezet (§8.1). Vervolgens wordt nader ingegaan op enkele belangrijke achtergronden die een rol spelen bij de inrichting en het functioneren van deze teams (§8.2). Tot slot bevat dit hoofdstuk naar aanleiding van de belangrijkste resultaten een korte beschouwing, waarbij vooral wordt gekeken naar de verdere invulling en ontwikkeling van de basisteams (§8.3).

8.1 Belangrijkste bevindingen

De basisteams binnen de Nationale Politie functioneren binnen zeer verschillende sociale en ruimtelijke contexten. Bovendien hebben zij elk hun specifieke achtergrond en verleden. Toch kennen de basisteams op hoofdlijnen een vergelijkbare structuur. De wijze waarop deze structuur doorwerkt en wordt ingevuld, kan echter verschillen naar context en verleden van het team. Zo worden veel plattelandsteams geconfronteerd met een combinatie van een omvangrijk geografisch gebied en het sluiten van lokale politiebureaus en opkomstlocaties. Daardoor kunnen onder meer afstanden, reistijden en aanrijtijden binnen het team aanzienlijk zijn.

Alle onderzochte basisteams proberen door het creëren van subteams antwoorden te vinden op het feit dat de teams te groot zijn om uit zichzelf een sociaal verband te vormen. De invulling van deze subteams (vaak p-groepen of clusters genoemd) loopt uiteen. In veel gevallen blijkt het echter lastig deze subgroepen zo vorm te geven dat zij voor het uit te voeren werk een duidelijke meerwaarde hebben en tegelijk de door veel medewerkers gewenste sociale binding opleveren. Dit speelt vooral als binnen het basisteam is afgezien van een geografische oriëntatie van de p-groepen. Het functioneren van deze subteams levert binnen de basisteams dan ook veel discussie, onrust en onvrede op. De operationele sturing via deze groepen is vaak zwak.

Bij een deel van de medewerkers bestaat het gevoel dat de basisteams onvoldoende samenhang vertonen. Men klaagt over een anonieme ‘grote hoop’ waarin men naar zijn gevoel is terechtgekomen. In veel basisteams is in vergelijking met het verleden de afstand tussen werkvloer en leiding gegroeid en hebben werkwijzen en onderlinge verhoudingen een meer geformaliseerd karakter gekregen. Mede daardoor is de kracht van informele relaties binnen het team verzwakt. De in het verleden gebruikelijke informele strategieën om problemen op te lossen worden door de leiding niet langer geaccepteerd of zijn in de nieuwe situatie moeilijker te realiseren. Mogelijk mede daarom wordt er in de teams veel geklaagd over capaciteitsgebrek en een verlies aan flexibiliteit. Dat laatste wordt mogelijk versterkt omdat men allerlei praktische problemen niet meer zelf kan oplossen, maar daarvoor afhankelijk is van hogere niveaus in de eigen organisatie.

Met de komst van de basisteams zijn tal van nieuwe functies en rollen ontstaan, zoals operationeel experts, operationeel specialisten, Opco’s, Aco’s en expert wijkagenten. Veel uitvoerende medewerkers ervaren de nieuwe structuur van leiding en sturing binnen de teams als complex, een situatie die zij in contrast vinden staan met de belofte van minder bureaucratie en meer operationeel leiderschap binnen de politie. Er wordt hier en daar gesproken over een ‘nieuwe tussenlaag’ die met de reorganisatie zou zijn ontstaan. Vermoedelijk zou een betere formulering zijn dat een dergelijke laag nu vanuit de werkvloer beter zichtbaar is geworden. Mede als gevolg hiervan ervaren medewerkers op de werkvloer in verschillende teams de afstand tot de teamleiding als groot. In vergelijking met het verleden zou de sturing van het werk formalistischer zijn geworden en vaak over meerdere lagen en schijven verlopen. Men heeft mede daardoor het gevoel dat de teamleiding onvoldoende zicht heeft op wat er op de werkvloer speelt, laat staan op het functioneren van individuele medewerkers.

Voor medewerkers is vaak onduidelijk wat de verschillen in taken en verantwoordelijkheden zijn tussen de verschillende nieuwe functies die in het basisteam zijn ingevoerd. Zo zijn verschillen tussen onder meer tactische en operationeel leiderschap hun vaak niet duidelijk, evenmin als bijvoorbeeld de scheidslijn tussen sturing en p-zorg. Sommige functies worden beschouwd als leidinggevend, terwijl ze dat formeel niet zijn. Ook het gehanteerde onderscheid tussen ‘functie’ en ‘rol’ ontgaat veel medewerkers of (wat soms ook het geval lijkt) wordt door hen als irrelevant beschouwd. Onder meer de nieuwe functie van operationeel expert blijkt veel medewerkers niet helder te zijn (nog

afgezien van het feit dat deze functie niet in alle teams hetzelfde wordt ingevuld). Verwarring onder medewerkers over de verdeling van verantwoordelijkheden rond sturing en leiding is hiervan het gevolg. In sommige gevallen verloopt de sturing niet alleen over meerdere schijven en via verschillende posities, maar klagen medewerkers er ook over dat zij de sturing in de nieuwe situatie ervaren als onduidelijk of zelfs als chaotisch. In plaats van een verdeling van leidinggevende en sturende taken over meerdere posities, verlangt men soms terug naar een integraal leiderschap. Gedacht wordt daarbij vaak aan de vroegere wijk- of teamchef, bij wie men voor alle vragen en problemen terecht kon. De nieuwe situatie lijkt voor veel medewerkers vaak niet alleen te complex, maar lijkt ook onvoldoende tegemoet te komen aan hun behoefte aan herkenbaarheid en vertrouwdeheid.

Binnen de basisteams is bij de operationele sturing een centrale plaats toegekend aan de Opco. Vanuit de basisteams wordt, om overigens uiteenlopende redenen, tamelijk kritisch aangekeken tegen de wijze waarop deze rol functioneert. Juist omdat de teams groot zijn en de Opco niet alle mensen persoonlijk kent, is operationele sturing hier lastig. In sommige teams klinkt de kritiek dat de wijze waarop de rol nu wordt ingevuld meer past bij de vroegere noodhulp dan bij de huidige brede basisteams. Ook veel operationeel experts die deze rol met enige regelmaat vervullen, zijn hier kritisch over. Zij hebben het gevoel dat zij veel taken toebedeeld krijgen, maar geen eindverantwoordelijkheid hebben. Er wordt van hen leiding verwacht, maar zij missen dat zij niet meer een groep met 'eigen mensen' hebben. Ook bij hen leeft soms het gevoel te maken te hebben met een onoverzichtelijke 'grote hoop'. Van meer probleemgerichte sturing komt in de praktijk nauwelijks iets terecht.

Veel kritische kanttekeningen worden geplaatst bij een ander instrument dat in het gehanteerde sturingsmodel een centrale plaats heeft, namelijk de briefing. De verwachtingen hierover zijn weliswaar hoog, maar het informatiegehalte, de betrokkenheid en de mate waarin gericht werkopdrachten worden verstrekt, zijn in de praktijk vaak teleurstellend. Het maakt eerder de indruk van een routinematige voorbereiding en van een sterk ritualistische uitvoering. Veelzeggend is dat in de basisteams de debriefing nog steeds nagenoeg ontbreekt. Al met al lukt het in de basisteams nauwelijks via gerichte sturing tot een minder reactieve en incidentgedreven invulling van het werk te komen.

Omdat de formele manieren van sturing en leiding in de basisteams vaak tekortschieten, ontstaan in veel teams daarnaast meer informele vormen. Daarbij wordt vaak teruggegrepen op de oude structuren die voor de invoering van het basisteam bestonden.

In dit onderzoek is tevens nagegaan hoe de vier belangrijkste functies van politiewerk binnen de basisteams gestalte krijgen. Bij de invoering van de basisteams zou een andere manier van incidentafhandeling moeten ontstaan: minder reactief, niet alleen maar meldingen rijden, met een efficiënter gebruik van de beschikbare capaciteit. In alle onderzochte basisteams vormen de uitwerking en realisatie van deze plannen belangrijke thema's voor de teamleiding. Onderdeel daarvan is onder meer dat wordt geprobeerd de (voormalige) noodhulpmedewerkers meer te betrekken bij een wijkgerichte aanpak.

In de praktijk zijn binnen de basisteams de weerstanden tegen deze veranderingen groot. Deels zijn die van culturele aard: voor veel medewerkers uit de voormalige noodhulp betekent politiewerk toch vooral in de auto rondrijden en meldingen afhandelen (eventueel met de daarbij behorende actie en spanning). Vanuit dat perspectief zijn wijkopdrachten minder aantrekkelijk en laat men deze liever liggen. Met de basisteams zou de politie tot een minder reactieve, meer probleemgerichte werkwijze moeten komen. In de praktijk echter (vooral in gevallen waarin eerder sprake was van een scheiding der processen) heeft de noodhulp eerder aan gewicht gewonnen. Ook de voormalige wijkteammedewerkers zijn nu grotendeels bezig met incidentafhandeling. De vraag hoe de roosters van de incidentafhandeling gevuld te krijgen lijkt binnen de teams soms het overheersende thema te zijn geworden. De noodhulporiëntatie lijkt vooral in de grootstedelijke teams nog belangrijker en dwingender te zijn geworden.

Met de komst van de basisteams zijn ook de verwachtingen over de werkwijzen van wijkagenten veranderd. Simpel gezegd: zij zouden de problemen in hun wijk minder zelf moeten aanpakken en meer moeten 'uitzetten' bij andere partijen, intern of extern. Daarmee wordt hun rol meer die van regisseur of coördinator. Om dat te realiseren zouden zij minder geïsoleerd en meer als 'spil' in hun team moeten opereren. Door (IGP-)opdrachten 'uit te zetten' zouden zij ook anderen moeten betrekken bij de aanpak van wijkproblemen.

Het geloof onder wijkagenten in deze 'nieuwe' werkwijze en rol is echter beperkt. Velen van hen ervaren dit als omslachtig en formalistisch. Voor zover zij opdrachten uitzetten, doen zij dat liever op de hen vertrouwde, informele manier, direct bij hun collega's.

Op verschillende locaties lijken wijkagenten in plaats van 'spil' in hun team juist meer in een isolement te zijn terechtgekomen. Bijvoorbeeld bij teams waar eerder sprake was van een scheiding der processen, konden zij in het verleden gemakkelijk een beroep doen op 'hun' wijkteammedewerkers. Deze functie is echter verdwenen. De directe dagelijkse contacten met deze collega's zijn in de

nieuwe grote basisteams vervluchtigd. Bovendien merken zij dat hun collega's uit het voormalige wijkteam zich nu meer oriënteren op het rijden van meldingen in plaats van op het verrichten van wijkopdrachten, de nadruk op IGP-opdrachten ten spijt. In plattelandsteams werken de wijkagenten nu soms op een steunpunt. Ook dat kan een groter isolement betekenen: de afstand tot de rest van het team is daarmee vaak groter geworden.

Rond de invulling van de positie van wijkagenten is binnen verschillende basisteams een deels verborgen strijd gaande. Zelf hebben vooral oudere wijkagenten het gevoel dat zij onder druk staan om een (vooral regisserende) rol te accepteren die naar hun idee niet past bij hun werk. Van de andere kant wordt geklaagd dat een deel van de wijkagenten onvoldoende meegaat met zijn tijd en de nieuwe eisen niet snapt of niet aankan.

Met de komst van de basisteams zou binnen de lokale politie (weer) meer gewerkt moeten worden volgens het model van de generieke taakstelling. Uit dit onderzoek blijkt dat de weerstand daartegen binnen de basisteams groot is, zowel aan de kant van voormalige noodhulpmedewerkers als bij wijkagenten.

Vooraf wijkagenten missen binnen hun team vaak één duidelijk aanspreekpunt zoals vroeger hun teamchef was. Hier konden zij in het verleden voor vragen op allerlei terreinen terecht. Vooraf wijkagenten wijzen erop dat er in hun ogen binnen het team een ondoorzichtige en nieuwe laag van leidinggevend is ontstaan. Het is voor veel wijkagenten onvoldoende duidelijk wat de gevolgen zijn van de komst in de basisteams van de nieuwe functie van expert wijkagent. Sommigen hopen dat zij op die wijze extra ondersteuning zullen krijgen. Anderen vrezen echter dat hier sprake is van een extra leidinggevende, en zijn bang dat deze nieuwe functie hun eigen taken en bevoegdheden zal uithollen.

Vooraf in grootstedelijke basisteams leeft bij veel wijkagenten het gevoel dat het wijkwerk onder druk is komen te staan. Het gaat daarbij nog niet eens zozeer om het feit dat zij ook ingezet worden voor diensten in de incidentafhandeling, maar dat zij onvoldoende tijd hebben om zelf in hun wijk aanwezig te zijn.

De komst van de VVC-teams wordt vaak ervaren als een van de meest positieve opbrengsten van de vorming van de basisteams (ook al gaat het hier in feite om twee gescheiden ontwikkelingen). Met de komst van de VVC-teams (en daarmee van de werkwijze via ZSM) is binnen de basisteams meer aandacht gekomen voor de afhandeling van VVC-zaken, zijn de doorlooptijden verbeterd en is op dit terrein meer kennis en deskundigheid opgebouwd. Overigens worden in veel teams ook kanttekeningen geplaatst bij het functioneren van ZSM: de afstand tot ZSM wordt als groot ervaren, men verliest flexibiliteit, er zijn nieu-

we wachttijden ontstaan en in sommige teams moeten grote afstanden worden afgelegd om een aangehouden verdachte naar een politiebureau te brengen. Ook de ‘bureaucratie’ (een veel gehoorde klacht onder politiemensen) is niet verminderd, terwijl blijkbaar wel die verwachting onder veel politiemensen was gewekt.

Ook rond de Intake & Service zijn met de komst van de basisteams belangrijke veranderingen opgetreden. Een belangrijke rol speelt daarbij de keuze om in de dienstverlening aan burgers te werken met het *multichannelmodel*. Daarnaast is de laatste jaren het aantal internetaangiften gegroeid. Als gevolg van deze ontwikkelingen is het aantal contacten met burgers aan de balie van de politiebureaus veel minder geworden. Daardoor en door de groei van de internetaangiften zou de hoeveelheid (actuele) informatie waarover de politie beschikt duidelijk zijn afgenomen. Bovendien zijn veel internetaangiften onvolledig. Door de combinatie van het sluiten van politiebureaus, de vermindering van openingsuren en de wijze waarop thans de dienstverlening is ingericht, zijn in de optiek van veel politiemensen de drempels voor burgers toegenomen en is in de praktijk de afstand tot de politie gegroeid. Als antwoord op deze veranderingen hebben I&S-medewerkers deels andere taken gekregen, is hun werk overgenomen door andere medewerkers en/of zal naar verwachting het aantal I&S-medewerkers in de nabije toekomst afnemen.

In dit onderzoek is ook nagegaan op welke wijze binnen de basisteams van de Nederlandse politie geprobeerd wordt invulling te geven aan het gebiedsgebonden politiewerk. Daarbij is aandacht besteed aan vijf centrale kenmerken van het gebiedswerk bij de politie, namelijk: nabijheid, aanspreekbaarheid en zichtbaarheid van de politie, een oriëntatie op een breed scala van problemen, gerichtheid op preventie, samenwerking met partners en de gerichtheid op versterking van de betrokkenheid van burgers bij de aanpak van veiligheidsproblemen.

Zoals in het voorgaande al bleek, is de afstand tot burgers toegenomen. De relatie is formalistischer geworden, onpersoonlijker en er zijn drempels opgeworpen voor burgers om spontaan op het bureau langs te komen. Gevreesd wordt dat op deze wijze de informatiepositie van de politie zal verslechteren. De naar voren geschoven alternatieven om alsnog contact met burgers te hebben, waaronder het gebruik van sociale media, de terugbelplicht en de mogelijkheid dat de politie aangifte opneemt bij het slachtoffer thuis, lijken onvoldoende in staat de ontstane afstand te overbruggen.

De traditionele, brede oriëntatie van de politie is bij de plattelandsteams

vaak nog goed herkenbaar. Bij de grootstedelijke teams is dit in de regel veel minder het geval. Daar is de noodhulporiëntatie dominanter en heeft het streven het politiewerk te beperken tot de zogenaamde kerntaken meer invloed gehad.

Evenals in eerder onderzoek blijkt ook hier dat de aandacht voor preventie vanuit de lokale politie beperkt is. Binnen de basisteams ligt de nadruk op reactief optreden. Dat hangt samen met de sterke focus op de noodhulp, waarbij het rijden van meldingen en de Waan van de Dag het werk in grote mate bepalen.

De komst van de basisteams lijkt geen gevolgen te hebben gehad voor de mate waarin de politie op lokaal niveau samenwerkt met andere partijen. Wel lijkt de politie in vergelijking met de situatie van pakweg tien jaar geleden in de lokale veiligheidsnetwerken een minder dominante rol te vervullen. Bovendien lijkt de politie in deze lokale samenwerking een meer instrumentele opstelling te hanteren, waarbij vooral gekeken wordt naar het eigenbelang van de politie. Samenwerking wordt nog meer dan in het verleden gezien als middel om taken 'weg te zetten'.

De invoering van de basisteams lijkt evenmin duidelijke gevolgen te hebben gehad voor de mate waarin de politie gericht is op het bevorderen van de burgerbetrokkenheid in de veiligheidszorg. In het verleden was dat meestal sterk afhankelijk van de opstelling, opvattingen en betrokkenheid van de individuele wijkagent. Dat lijkt ook in de huidige situatie van de basisteams het geval.

In hoeverre zijn de uitkomsten van deze studie (mede) afhankelijk van het moment van onderzoek? Ten tijde van het veldwerk van dit onderzoek was de start van de Nationale Politie tussen de tweeënhalf en drie jaar geleden. Op dat moment bestonden de onderzochte basisteams in formele zin gemiddeld tien maanden (maar feitelijk was met verschillende onderdelen daarvan al langer ervaring opgedaan).

Bij de vraag in hoeverre het moment van onderzoek van invloed kan zijn geweest op de verkregen resultaten, gaat het om verschillende elementen. In hoeverre is de onrust als gevolg van de reorganisatie tot Nationale Politie hier van invloed geweest? In hoeverre moeten de in de voorgaande hoofdstukken geconstateerde knelpunten in de organisatie en het functioneren van de basisteams worden beschouwd als aanloopproblemen of kinderziektes?

Om met de eerste vraag te beginnen, hierbij zijn twee elementen van belang. In de praktijk lopen deze overigens vaak door elkaar. Allereerst ontstond binnen de Nationale Politie veel onrust door de aan de organisatorische herstructurering parallel lopende personele reorganisatie. Veel medewerkers binnen de

Nederlandse politie werden geconfronteerd met onzekerheid over hun toekomst en over de vraag of hun werk of positie zou gaan veranderen. Veel medewerkers zijn binnen de basisteams tijdelijk op een positie terechtgekomen, waarbij vaak onduidelijk was en is of zij op langere termijn deze zouden kunnen houden (en op deze locatie). Binnen de onderzochte basisteams deed deze onzekerheid zich vooral voor rond operationeel experts en expert wijkagenten. Omdat dit voor de basisteams cruciale functies zijn, is niet uitgesloten dat deze personele onzekerheid ook uitstraling heeft gehad naar medewerkers die niet zelf in deze onzekerheid verkeerden. Deze onzekerheid was des te ingrijpender omdat deze in veel gevallen al enige jaren speelde (vaak vanaf eind 2012).

Hoe groot deze onzekerheid ook was, het onderzoek laat zien dat de daardoor ontstane onrust in de teams in de regel niet zo groot was, dat daardoor het werk verstoord raakte. Veel mensen waarmee werd gesproken, vertellen dat zij zichzelf niet al te druk maken over hun eigen toekomst, maar dat dat wel bij veel andere medewerkers in hun team speelt.

Ten tweede veroorzaakte de reorganisatie zelf in mindere of meerdere mate onrust in de teams. Door de organisatorische veranderingen (als het samenvoegen van teams, het sluiten van bureaus of het verdwijnen van bepaalde afdelingen, diensten en posities of het vervangen van ploegen door groepen) verdwenen bestaande sociale verbanden die voor medewerkers vertrouwd waren en hun in het dagelijks werk houvast en steun boden. In sommige gevallen constateerden politiemensen dat hun functie uitgehold werd of dat er andere, soms hogere eisen aan hen worden gesteld. Soms ook werd men gedwongen tot nieuwe werkwijzen waaraan men moest wennen of die weerstanden opriepen. Ook bestaan er klachten over het tempo van de veranderingen en het feit dat te veel veranderingen tegelijk werden doorgevoerd. De mate waarin al die organisatorische veranderingen de sfeer in het basisteam bepaalden en mogelijk verstoorde, verschilt sterk per team. Slechts in één team werd de situatie zo negatief, dat veel medewerkers spreken van een ‘verzielde stemming’ en een ‘erg slechte sfeer’. Mogelijk vanwege deze omstandigheid lag in dit team het ziekteverzuim erg hoog.

De vraag in hoeverre de uitkomsten van deze studie beïnvloed zijn door de onrust in de teams en door de fase waarin de reorganisatie verkeerde, is in zijn algemeenheid lastig te beantwoorden. In sommige gevallen was ten tijde van het onderzoek de opgedane ervaring met onderdelen van de nieuwe basisteams nog beperkt of waren belangrijke functies nog niet ingevuld. Daar staat tegenover dat veel van de in de voorgaande hoofdstukken beschreven problemen en beperkingen vaak vrij direct gerelateerd zijn aan de uitgangspunten die aan de

basisteamen ten grondslag hebben gelegen en aan de gekozen organisatievormen. Om die reden lijkt er voldoende grond om ervan uit te gaan dat veel van de beschreven verschijnselen niet slechts aanloop- of overgangsproblemen zijn of uitingen van een tijdelijke onrust. Op basis van dit onderzoek lijkt het eerder waarschijnlijk dat deze problemen ook op een later tijdstip zouden zijn aangetroffen en mogelijk zelfs in een sterkere mate. De bijdrage van dit onderzoek ligt dan ook juist in de vroegtijdige signalering van deze knelpunten.

8.2 Enkele achtergronden

In de wijze waarop de basisteamen binnen de Nationale Politie zijn ingericht en waarop zij in de praktijk functioneren, spelen verschillende factoren en omstandigheden een rol. In het voorgaande zijn veel van die factoren genoemd. Op drie daarvan wordt hier nader ingegaan, waarbij vaak wordt teruggerepen op de vorige hoofdstukken. Het gaat hier achtereenvolgens om de doorwerking van het verleden in de huidige basisteamen, de toegenomen loskoppeling van context en persoonsgebonden factoren, en de specifieke situatie van plattelandsteams.

Doorwerking van verleden

Op vele manieren is in dit onderzoeksverslag naar voren gekomen dat het verleden kan doorwerken in de wijze waarop de basisteamen nu zijn georganiseerd en in de praktijk functioneren. Dat komt onder meer tot uiting in drie verschijnselen: de verschillen tussen de basisteamen, het verschijnsel dat vaak formele en informele patronen in de teams door elkaar lopen, en de spanningen die zich in de teams kunnen voordoen.

Het gaat hier onder meer om de wijze waarop eerder de politie lokaal was georganiseerd en om de werkwijzen die daarbij werden gehanteerd. Zo zijn de sporen van een scheiding der processen of van een beperkte institutionalisering van de functie van wijkagent ten gevolge van een late introductie daarvan in de huidige basisteamen vaak aanwijsbaar.

Daarnaast kunnen culturele elementen op verschillende manieren doorwerken. Het verleden kan bijvoorbeeld een bron van identiteit of beroepstrots zijn en daarmee weerstanden opleveren voor de huidige veranderingen in de politieorganisatie: men voelt zich bijvoorbeeld door een ander team, district of

voormalige regio ‘opgeslokt’ en benadrukt daarbij het eigene en specifieke dat verloren dreigt te gaan. Zo wordt in een van de basisteams het rijkspolitieverleden gekoesterd.

De eerdere situatie schept bovendien bepaalde verwachtingen en een referentiekader waarmee medewerkers naar de nieuwe organisatie kijken en deze beoordelen. Dit geldt bijvoorbeeld in basisteams waar tot 2013 sprake was van een scheiding der processen. De huidige situatie wordt hier bijvoorbeeld door wijkagenten vergeleken met het verleden waarin zij direct en grotendeels informeel konden samenwerken met ‘hun’ wijkteammedewerkers. Medewerkers die eerder op grootstedelijke wijkbureaus of bureaus op het platteland werkzaam waren, ervaren het huidige grote basisteam nogal eens als onpersoonlijk, onoverzichtelijk, soms ook als chaotisch. Vergelijkbaar is de wijze waarop medewerkers soms tegen de nieuwe leiding in het basisteam aankijken. In het verleden stond hun oude teamchef dicht bij hen en konden zij hem of haar voor alle zaken aanspreken. Vooral in plattelandsteams was de chef vaak ook sterk lokaal georiënteerd, evenals veel medewerkers. Vanuit dit referentiekader schiet in de ogen van medewerkers een nieuwe chef dan gemakkelijk tekort: een relatieve buitenstaander, minder goed geïnformeerd over lokale aangelegenheden, meer op afstand, onpersoonlijk en niet meer het vaste aanspreekpunt voor alle onderwerpen zoals de vroegere chef was.

Ook het verleden kan binnen de basisteams een bron van wrijving en irritatie vormen. Dit blijkt zich bijvoorbeeld te kunnen voordoen als het basisteam is ontstaan uit twee of meer verschillende teams. Elk van de teams brengt zijn eigen subcultuur of sfeer mee. Deze kunnen in het nieuwe basisteam met elkaar botsen. Dit treedt soms ook op als het basisteam is ontstaan uit een eerdere districtelijke noodhulpdienst en enkele wijkteams. Een sterke oriëntatie op noodhulp in het ene deel van het basisteam kan dan botsen met de wijze waarop de eerdere wijkteammedewerkers met elkaar omgaan en over hun werk praten en denken.

De invoering van de Nationale Politie beoogde onder meer de eenheid in organisatie en werkwijze van de Nederlandse politie te versterken. Dit onderzoek laat zien dat ook in de huidige situatie er opmerkelijke verschillen bestaan tussen de basisteams, onder meer in organisatie, werkwijze en gehanteerde termen voor functies en posities in het team. Soms zijn deze het gevolg van verschillen in beleid tussen de eenheden, wat onder meer blijkt uit hun inrichtingsplannen. Ook verschillen in context spelen hierbij een rol, zoals tussen stad en platteland. In veel gevallen zijn de verschillen tussen de basisteams echter te herleiden tot verschillen in de vroegere situatie, niet alleen in organisatorische zin en in de

gehanteerde werkwijzen, maar ook in culturele zin en in de symbolen en emoties die verbonden waren en worden aan de oude en nieuwe situatie.

In veel teams lopen formele en informele organisatie, verhoudingen en soms zelfs sturing door elkaar. De informele patronen zijn vaak te herleiden tot het verleden. In sommige gevallen lijken de (herleefde) informele patronen deels een antwoord van medewerkers op de werkvloer om de ontstane onduidelijkheden en spanningen in het basisteam het hoofd te bieden. De wijkagent besluit naast de formele weg van opdrachten, ook op de traditionele informele manier via 'warme contacten' noodhulpcollega's in te schakelen bij de aanpak van wijkproblemen. Om het hoofd te bieden aan de onduidelijkheid en onoverzichtelijkheid van de 'nieuwe laag' van leidinggevendenden die alleen maar op deelaspecten zijn aan te spreken, steunt een deel van de medewerkers nog steeds op de vertrouwde wijze op de oude teamchef of senior. Deze informele sluiproutes kunnen overigens vervolgens afkeuring oproepen bij de nieuwe leiding. In hun ogen 'snappen' de medewerkers de nieuwe opzet van het basisteam blijkbaar niet.

In hoeverre deze patronen nog lang zullen blijven voortbestaan in de basisteams is op dit moment moeilijk te zeggen. Tot op heden lijkt de poging om de oude patronen te vervangen door nieuwe structuren niet altijd succesvol. In veel gevallen lijken de oude patronen door leidinggevendenden te worden beschouwd als bewijs van incompetentie en van een achterhaalde professionele instelling. Dat lijkt echter een miskenning van belangrijke functies die deze informele patronen vervullen voor medewerkers op de werkvloer.

De abstracte politieorganisatie

De vorming van de basisteams is niet alleen onderdeel van een proces van schaalvergroting bij de Nederlandse politie. Er is tegelijkertijd ook sprake van een verandering in de aard van de organisatie van de politie en daarmee van het werk en de relaties met burgers.

Deze ontwikkeling is overigens bij de politie al veel langer gaande, maar wordt met de vorming van de basisteams (opnieuw en beter) zichtbaar. Omdat de breuklijnen in deze al langer lopende ontwikkeling vooral te herkennen zijn in de plattelandsteams, zou ten onrechte de indruk kunnen ontstaan dat deze ontwikkeling zich alleen daar voordoet. De relevantie van de hier beschreven langetermijntoewijding geldt echter ook voor de grootstedelijke teams.

De hier bedoelde veranderingen kunnen worden samengevat als een ontwik-

keling naar een (meer) abstracte politieorganisatie. Deze ontwikkeling kent verschillende componenten die onderling sterk verbonden zijn. Ten eerste is sprake van een proces van ontbedding: de politieorganisatie komt meer los te staan van de lokale context en is daarmee minder ingebed (Giddens, 1991). Dit geldt in zowel extern als intern opzicht. In meerdere opzichten opereert de politie onafhankelijker en op meer afstand van de lokale context. De recente sluiting van politiebureaus symboliseert dit al langer lopende proces. Tegelijk zijn collega's in het team steeds minder alleen afkomstig uit de eigen streek of regio. Beide processen worden versterkt door de mobiliteit, zowel van politiemensen (steeds minder brengen zij hun carrière door op één locatie) als van burgers. Tegelijkertijd doet zich een verschuiving voor van persoonsgebonden relaties tussen politiemensen naar meer onpersoonlijke verhoudingen. Dit doet zich onder meer voor in de wijze van sturing en leidinggeven. Deels uit zich dat in de afstand tussen medewerkers en degenen die belast zijn met de sturing van het werk. Onder meer OvDP, Operationeel Centrum en Servicecentrum bevinden zich op soms aanzienlijke afstand. Niet alleen in de sturing, maar ook in de onderlinge relaties tussen politiemensen nemen ICT-systemen en communicatiemiddelen als e-mail een steeds belangrijker plaats in. De wijkagent krijgt opdracht verzoeken tot ondersteuning niet meer via persoonlijke 'warme' contacten te laten lopen, maar (soms via verschillende tussenstappen) door opdrachten ingevoerd in een daartoe ontwikkeld systeem. Deze ontwikkeling heeft ook gevolgen voor datgene wat binnen de politieorganisatie geldt als informatie. Niet alleen is informatie steeds meer wat binnen de politie vaak wordt genoemd 'systeem-informatie', maar informatie die buiten de daarbij gehanteerde formats ligt, wordt soms als informatie niet meer geaccepteerd (zie ook Ericson & Haggerty, 1997). In plaats van op persoonsgebonden werkwijzen wordt steeds meer gesteund op standaardisering.

Tot slot veranderen de relaties tussen politie en burger. Dit wordt vooral zichtbaar in de wijze waarop de politie haar dienstverlening aan burgers inricht. In toenemende mate wordt deze relatie uit haar lokale sociale context gelicht. Daardoor delen burger en politiemedewerker steeds minder een gemeenschappelijke sociale context, waaronder gemeenschappelijke referenties, gemeenschappelijke contacten (kinderen op dezelfde school, lid van dezelfde voetbalvereniging en lid van hetzelfde kerkgenootschap), gemeenschappelijke contextuele kennis en een gemeenschappelijke taal of dialect. De sociale spontaniteit van de contacten wordt zo veel mogelijk gereduceerd. Burgers die zomaar langskomen aan de balie van het politiebureau worden bij voorkeur via een afsprakensysteem omgeleid. Als het enigszins kan, verloopt de

communicatie met de burger via internet of met een servicecentrum dat op grote afstand staat van de lokale politie en dat de lokale context en situatie van de betreffende burger vaak niet kent. De wijkagent die rondfietst in de wijk om daar zelf direct een probleem aan te pakken, krijgt te horen dat hij dat moet 'wegzetten' via een intern systeem.

Deze ontwikkeling is, zoals gezegd, al langer gaande. Deels gaat het hier om onbedoelde neveneffecten van modernisering, urbanisering, individualisering en rationalisering, niet alleen van de politie, maar als bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Deels gaat het hier echter ook om de uitkomst van een doelbewust beleid om de politieorganisatie en het politiewerk beter te beheersen, meer controlebaar te maken, het werk en de burgercontacten te stroomlijnen en zo het geheel efficiënter in te richten en voorspelbaarder te maken (Ritzer, 1993). In die zin gaat het hier niet alleen om een versnelling van een al langer lopend en deels blind rationaliseringsproces, maar ook om een radicalisering van het nieuwe bedrijfsmatig denken (Terpstra & Trommel, 2006).

De abstracte politie is dan ook een uiting van het post-NPM-tijdperk. Daarin wordt enerzijds een consensus gesuggereerd dat allerlei uitingen van het NPM-denken nu gelden als achterhaalde uitwassen, zoals de nu verfoeide prestatiecontracten (Jochoms e.a., 2006). Tegelijk echter hebben centrale onderliggende assumpties van dat denken een grote mate van stilzwijgende vanzelfsprekendheid gekregen en is hun invloed verreikend. Deels lijkt het hier dan ook te gaan om een poging de vermeende logica van het bedrijfsleven te imiteren: als de Rabobank als voormalige plattelandsbank zijn filialen op het platteland kan sluiten, kan de politie toch niet achterblijven? Als iedere internetprovider zijn contacten met burgers laat verlopen via een alleen telefonisch of per e-mail te bereiken servicedesk nadat een doolhof van keuzemenu's is gepasseerd, waarom zou de politie dan nog een ouderwetse balie in stand houden, zo lijkt de dominante redenering.

De hier slechts op hoofdlijnen geschetste ontwikkeling binnen de Nederlandse politie roept uiteenlopende reacties op. Ten eerste creëert de afhankelijkheid van abstracte systemen en het verlies van directe en persoonlijke communicatie het gevoel dat voor een minder directe en soms ook minder effectieve werkwijze moet worden gekozen. In het voorgaande zijn hiervan verschillende voorbeelden gegeven, bijvoorbeeld rond de verplichting van wijkagenten om met formele opdrachten te werken, waar zij eerder hun collega's direct en informeel konden inschakelen. Een van hen drukt het daardoor ontstane gevoel uit als: 'Dat is allemaal zinloos gedoe. Ik geloof daar niet in' (Wijkagent, Basisteam III). In veel gevallen wordt de formalisering van het werk en de verplicht-

ting uiteenlopende handelingen in te voeren en daarmee te verantwoorden ervaren als ritualistische activiteiten, waarvan de functie niet duidelijk is en die weinig toevoegen aan het eigenlijke werk.

Veel politiemensen hebben het gevoel dat door de wijzigingen in de organisatie van de dienstverlening de afstand en drempels voor burgers zijn toegenomen. Voorbeelden worden gegeven van burgers die de politie bellen en vervolgens naar een bureau worden verwezen in een heel ander district omdat de betreffende servicemedewerker van de politie blijkbaar geen idee heeft hoe de regio in elkaar zit (Basisteam V). De politiemedewerker die twee oudere slachtoffers van woninginbraak van dienst wil zijn, wordt dit onmogelijk gemaakt omdat hij zijn collega's van de forensische opsporing niet meer rechtstreeks kan bellen met de vraag of zij vandaag nog even tijd hebben bij de slachtoffers langs te gaan. Ook voor hem is de rechtstreekse toegang tot collega's afgesloten en vervangen door een anoniem en gesloten technisch systeem. Gevolg is dat deze burgers niet meer adequaat geholpen kunnen worden en dat de betreffende politiemans uit dit voorbeeld zijn ergernis over zijn eigen organisatie nauwelijks kan onderdrukken terwijl hij nog in gesprek is met de twee slachtoffers.

De combinatie van deze ontwikkelingen maakt dat bij een aanzienlijk deel van de politiemensen (naar het lijkt vooral de wat oudere politiemensen en de medewerkers in de plattelandsteams) het onbehagen over de abstracte politieorganisatie groot is. Deels speelt daar soms heimwee mee naar het verleden, maar in alle gevallen is er meer aan de hand dan alleen dat. De betreffende politiemensen realiseren zich bovendien vaak dat als zij uiting geven aan dit onbehagen, zij de kans lopen door leidinggevendens beschouwd te worden als incompetent, ouderwets en ongeschikt om volgens de nieuwe opvattingen te werken. Opmerkelijk is hoe negatief en generaliserend sommige leidinggevendens spreken over een deel van de leden van hun team, onder wie wijkagenten. Uit gesprekken met enkele politiemensen in deze teams blijkt overigens dat zij zich wel realiseren hoe negatief er over hen gedacht wordt door hun leiding. Het lijkt ertoe bij te dragen dat bij hen niet alleen onbehagen bestaat, maar dat dit soms ook overgaat in fatalisme en desinteresse. Eerder werd het voorbeeld genoemd van twee wijkagenten die (deels in hun vrije tijd) direct een probleem in hun wijk aanpakken en daarbij succes hebben, maar later door hun leiding erop worden aangesproken dat zij dit niet hadden mogen doen. Zij hadden dit signaal moeten 'wegzetten' in een systeem waarna de opdracht was doorgesluisd naar een ander binnen de organisatie.

De formalisering van het werk is deels ingegeven door het streven van de politie een 'informatiegestuurde organisatie' te maken. In verschillende basis-

teams wijzen politiemensen er niet alleen op dat dit tot ingewikkelde en vertragende werkwijzen leidt, maar ook dat het opbouwen van 'systeemkennis' soms een doel in zichzelf lijkt te zijn geworden (Basisteam VI).

De abstracte politieorganisatie is er vooral op gericht het werk te beheersen en controleerbaar te maken. Het risico is aanwezig dat op die wijze die activiteiten die zich niet gemakkelijk laten standaardiseren en in systemen laten vastleggen, minder aandacht krijgen of zelfs als oneigenlijk politiewerk worden beschouwd. Het beroemde 'praatje pot' met buurtbewoners wordt door wijkagenten (als zij daarvoor tenminste tijd hebben en nog in hun wijk komen) nog steeds gedaan. Het lijkt echter soms met enige schaamte te gebeuren, alsof het er niet bij zou horen.

Op grond van de bovenstaande nevenwerkingen, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de veronderstelde rationalisering soms tamelijk irrationeel kan zijn in haar gevolgen (vgl. Ritzer, 1993). Het meest duidelijke voorbeeld daarvan werd in de voorgaande hoofdstukken al genoemd, namelijk waar een gestandaardiseerd dienstverleningsmodel uiteindelijk een verslechtering van de informatiepositie van de politie inhoudt. Een grotere afstand tot burgers en een verlies van direct contact met hen kan ook op andere manieren het politiewerk schaden. De politie is niet alleen afhankelijk van informatie van burgers, maar goed politiewerk probeert ook aan te sluiten bij veiligheidsinitiatieven van burgers en informele vormen van sociale controle en probleemoplossing (Cachet, 1990). In een isolement dreigt de politie bovendien haar belangrijkste kapitaal op het spel te zetten, namelijk de legitimiteit, het vertrouwen en het gezag in de ogen van burgers (zie onder meer Kelling, 1988).

Politie op het platteland

In de voorgaande hoofdstukken bleken er opmerkelijke verschillen in inrichting en functioneren tussen de basisteams in de grootstedelijke gebieden en teams op het platteland. In vergelijking met de grootstedelijke gebieden hebben de plattelandsteams minder meldingen en langere reistijden. Vanwege de omvang van de gebieden wordt daar vaak gewerkt met meer dan één bureau en/of met steunpunten voor de politie op de gemeentehuizen. In de grootstedelijke gebieden is de gerichtheid op de noodhulp vaak sterker en staat het wijkwerk meer onder druk. In de plattelandsteams lijkt de nadruk op kerntaken minder impact te hebben gehad op het politiewerk en een brede, generieke taakopvatting nog meer geaccepteerd te zijn.

Deels lijken deze bevindingen overeen te komen met de uitkomsten van een overzichtsstudie naar *rural policing* die Mawby uitvoerde in 2011. Volgens hem zou de politie in de plattelandsgebieden meer voldoen aan de kenmerken van het gebiedsgebonden politiewerk, beter geïntegreerd zijn in de lokale samenleving, meer steunen op generalisten en in de regel minder conflictueuze relaties hebben met burgers. Daarnaast zou volgens zijn overzicht de politie op het platteland over minder mogelijkheden beschikken om bij incidenten assistentie op te roepen en hebben politiemensen in die teams een grotere mate van autonomie, mede dankzij de afstand tot leidinggevers.

Hoewel Mawby (2011) verwacht dat uiteindelijk de verschillen tussen de politie op het platteland en in de grote stad zullen verdwijnen, laat deze studie zien dat anno nu deze er in Nederland nog steeds zijn. Bovendien lijken deze in lijn met het door hem gegeven overzicht van kenmerken en verschillen.

Dit onderzoek laat echter tevens zien dat de plattelandsteams zich onderscheiden door eigen specifieke subculturele kenmerken. Deze uit zich vooral in de vorm van verhalen (Van Hulst, 2013; Abraham-van der Mark, 1985) die politiemensen onderling, maar ook tegenover de onderzoekers vaak vertellen. Hoewel deze verhalen misschien niet altijd letterlijk hoeven te worden genomen, verwijzen zij naar belangrijke emoties die kenmerkend zijn voor tenminste twee onderzochte basisteams in gebieden met een sterk plattelandskarakter. Deze verhalen verbeelden vooral een eigen identiteit van de politie in deze teams. Het feit dat het werk in een plattelandscontext plaatsvindt, is daarbij een centraal thema. Dit geldt eveneens voor de aandacht die in deze verhalen uitgaat naar het (geconstrueerde) onderscheid dat er zou zijn met de politie 'in de stad'. De verhalen zijn van cruciaal belang om de reacties onder politiemensen in deze gebieden te begrijpen op de vorming van de Nationale Politie en de basisteams.

Kort samengevat kennen deze verhalen (vooral veel te beluisteren in Basisteam III, maar ook te vinden in Basisteam V) de volgende elementen. Sterk benadrukt wordt dat er in de plattelandsteams een andere wijze van omgang heerst tussen collega's dan in de stedelijke teams: informeler en gemoedelijker. Ook met burgers zou op het platteland anders worden omgegaan. Men stoort zich bijvoorbeeld aan jonge politiemensen in opleiding ('studenten') die na een korte tijd in een grotestadsteam een wijze van optreden en bejegening hebben geleerd die in de plattelandscontext wordt ervaren als onfatsoenlijk en kwetsend. Deze manier van optreden en het daarbij horende taalgebruik stellen politiemensen in het plattelandsteam in de regel niet op prijs (en veel burgers evenmin). Gebeurt dat een enkele keer toch (bijvoorbeeld door de reeds

vermelde prototypische onervaren stedelijke student), dan zou dat gemakkelijk tot problemen leiden met burgers die vervolgens een klacht indienen bij de burgemeester.

Belangrijker nog is dat volgens deze verhalen de politie op het platteland andere opvattingen heeft over hoe de politie werkt en hoort te werken: met minder escalatie, met minder geweld, meer met praten, met minder machtsvertoon, minder een stijl van de straat 'blauw verven'. Politie mensen op het platteland zijn er sterker op uit problemen al pratende op te lossen. Bovendien zijn zij volgens dit verhaal beter in staat om deze wijze van politietoediening te realiseren dan de gemiddelde collega in de grote stad. Volgens dit verhaal kunnen zij niet alleen zo optreden omdat de problemen op het platteland misschien minder ernstig zijn, maar vooral omdat politie mensen op het platteland meer vakmanschap in huis hebben, generalisten zijn en geen 'cowboys', zoals het in enkele gesprekken werd genoemd.

Uit deze verhalen spreekt een zekere beroepstrots, maar daarbij is ook sprake van ambivalentie. De verhalen worden namelijk ook verteld omdat er een zekere animositeit en ressentiment bestaat ten opzichte van de grootstedelijke politie. Men heeft het gevoel dat in de grote stad, bij de leiding, maar ook bij de opleidingsinstituten de politie uit de grote stad als 'beter' wordt gezien. Men verzet zich in deze verhalen daartegen door dit beeld om te draaien: niet de plattelandspolitie loopt achter (wat vaak gesuggereerd zou worden), maar de politie in de grote stad zou iets van 'ons' kunnen leren. Dit wordt in de verhalen in deze teams ook gebruikt als argument waarom men vindt dat van boven opgelegde modellen niet passen bij de lokale context, maar ook dat die eigenlijk een achteruitgang inhouden naar een slechtere vorm van politiewerk.

De verhalen bevatten ook een historische component. Enerzijds zou de voor het platteland typerende stijl van politiewerk berusten op een al lang bestaande traditie. Verwezen wordt daarbij soms, overigens met enige trots, naar het verleden van de rijkspolitie. Anderzijds bevat de historische component ook een element van modernisering van de politie als achteruitgang: door schaalvergroting, het wegtrekken van de politie van het platteland, het verlies van een lokaal sterk geïntegreerde positie en door formalisering van het werk zouden veel 'goede' elementen van het traditionele politiewerk op het platteland verloren zijn gegaan. De eerder genoemde heimwee naar het verleden speelt hier een duidelijke rol.

Het is geen toeval dat deze verhalen nu zo nadrukkelijk naar voren komen. In het veldwerk van eerdere onderzoeken (Terpstra & Van Heel, 2000; Terpstra,

2008) kwamen in gesprekken met politiemensen op het platteland af en toe losse opmerkingen naar voren die achteraf passen in deze verhalen. Toen echter werden zij minder expliciet verwoord en door ons niet herkend als duidelijke verhaallijnen die telkens terugkeren. Met de vorming van de Nationale Politie en het ontstaan van de basisteams worden deze verhalen nu nieuw leven ingeblazen om het gevoel te verwoorden dat de plattelandsteams opgeslokt worden door de stedelijke politie, dat er sprake is van miskenning van de eigen identiteit, dat men trots is op de wijze waarop men traditioneel werkt en om uitdrukking te geven aan het gevoel dat men nu ‘gedwongen’ wordt ‘slechter werk’ af te gaan leveren.

Dit gevoel hebben wij de *Rotterdamisering* van de politie genoemd: het gevoel onder politiemensen op het platteland dat men opgeslokt wordt door de politie in de grote stad (als Rotterdam) waarbij men gedwongen wordt als de grootstedelijke politie te gaan werken (hetgeen men als achteruitgang beschouwt). Overigens is dit niet uniek voor Nederland. In Schotland spreekt men na de vorming van de nationale politie daar van *Strathclydification*, dat wil zeggen: het gevoel elders bij de politie in Schotland dat men opgeslokt is door de politie uit Glasgow en omgeving. Ook daar gaat dat gevoel gepaard met het idee dat men gedwongen wordt te gaan werken op een manier die niet past bij de eigen context en die uiteindelijk een achteruitgang betekent (Terpstra & Fyfe, 2015).

Deze verhalen bevatten ook een verklaring waarom de politie op het platteland ‘anders’ optreedt (en ‘beter’ functioneert) dan in de grote stad. Twee elementen spelen daarin een centrale rol. Ten eerste wordt in de verhalen telkens benadrukt dat op het platteland politiemensen er bij een incident vanwege de lange aanrijtijden in de regel alleen of met zijn tweeën voor staan. Zij moeten dus de problemen in eerste instantie op eigen kracht zien op te lossen. Assistentie van elders kan daar lang op zich laten wachten. In zo’n situatie is het belangrijk escalatie van een conflict te vermijden. Daarom proberen politiemensen op het platteland, aldus dit verhaal, de problemen vooral met ‘de mond op te lossen’. Daar komt nog een tweede, in de verhalen overigens minder vaak genoemde reden bij: op het platteland is de kans groter dat de politiemans of -vrouw de betreffende burger waarmee het conflict dreigt al kent of kan verwachten deze nog weleens vaker tegen te komen. Ook dat zou een reden zijn het conflict te dempen. Op deze wijze hebben politiemensen op het platteland zich deze werkwijze eigen gemaakt, beschouwen die als vanzelfsprekend en geven daarmee blijk van ‘goed’ politiewerk.

Hiertegenover wordt in de verhalen de werkwijze van de politie in de grote stad geplaatst. In de stad kan versterking er binnen enkele minuten zijn. Daar

zou de politie eraan gewend zijn snel te escaleren en de straat ‘blauw te verven’. Daar zou men dit een normale gang van zaken vinden. In feite echter, aldus dit verhaal, is dit een stijl van politieoptreden die getuigt van minder vakmanschap.

Het gaat hier niet om de vraag wat het werkelijkheidskarakter van deze verhalen is. Deels berusten deze op stereotypen en vereenvoudigingen van de werkelijkheid. Het belang van het verhaal ligt ergens anders, namelijk in de geconstrueerde identiteit van de politie op het platteland en in de emoties en symboliek die in de verhalen een centrale rol spelen. Zij zijn van direct belang om weerstanden in de basisteams op het platteland te begrijpen. Zo is het sluiten van een politiebureau op het platteland vanuit dit perspectief niet slechts het verplaatsen van een kantoor of werkplek, maar gaat daar voor zowel burgers als politiemensen een sterk symbolische werking van uit (vgl. Smith & Somerville, 2013; Millie, 2012). De denkbare tegenargumenten dat deze verhalen niet waar, niet rationeel of niet van deze tijd zijn, gaan dan ook aan de kern daarvan voorbij.

8.3 Enkele punten voor reflectie

In het *Ontwerpplan Nationale Politie* (Ontwerpplan, 2011: 11) wordt ervan uitgegaan dat het ‘zwaartepunt van de taakuitvoering’ van de politie moet liggen op lokaal niveau, waarbij de politie ‘zo dicht mogelijk bij de leef- en werkomgeving van de burger in wijk, dorp en stad’ moet opereren. Juist de basisteams moeten de Nationale Politie helpen een ‘stevige lokale verankering’ te hebben. Daarbij is een nauwe verbinding nodig tussen basisteam, lokale overheid en burgers in de gemeente. In latere plannen (als het *Realisatieplan Nationale Politie* van eind 2012) wordt bovendien het belang geformuleerd van een sterk operationeel leiderschap in de basisteams, hechte interne en externe samenwerking en een ‘probleemgerichte aanpak’ waarbij ‘informatiegericht’ moet worden gewerkt. In de *Herijkingsnota* (2015) wordt daaraan toegevoegd dat er ruimte moet zijn voor lokaal maatwerk.

In de voorgaande hoofdstukken zijn de feitelijke inrichting en het functioneren van de basisteams binnen de Nationale Politie in detail geanalyseerd. Daarbij zijn vele aspecten van de teams de revue gepasseerd, onder meer met betrekking tot hun organisatie, sturing, leiding, taakuitvoering en de wijze waarop geprobeerd wordt binnen de teams invulling te geven aan het gebiedsgebonden politiewerk.

Tot slot wordt hier ingegaan op enkele thema's die van belang lijken voor de verdere ontwikkeling van de basisteams binnen de Nederlandse politie. Daarbij wordt voortgebouwd op de belangrijkste bevindingen uit deze studie.

Lokale ruimte

Deze studie laat zien dat het belangrijk is bij de verdere ontwikkeling van de basisteams rekening te houden met de noodzaak van lokale invulling en daarvoor ruimte te creëren. Verschillen in lokale context en voorgeschiedenis vragen om verschillende antwoorden op de vraag hoe het basisteam te organiseren en de relatie met de omgeving (bestuur, partners en burgers) vorm te geven. Te lang lijkt bij de ontwikkeling van de basisteams uit te zijn gegaan van *one size fits all*. Bovendien lijkt het realiseren van het gehanteerde organisatiemodel soms als doel op zich te zijn beschouwd. De verschillen tussen bijvoorbeeld plattelands- en grootstedelijke teams maken duidelijk hoe onvermijdelijk en wenselijk het is dat er ruimte is voor meer lokale invulling van organisatie, sturing en werkwijzen. Het zou goed zijn daar minder krampachtig mee om te gaan dan tot op heden is gebeurd.

Het ontkennen van de noodzaak van lokale invulling zal ertoe bijdragen dat zich onder de oppervlakte van de formele organisatie informele organisatievormen en praktijken gaan ontwikkelen om toch antwoorden te vinden op de ervaren problemen en spanningen die ontstaan door rigide toepassing van modellen en standaarden. Niet alleen moet lokaal ruimte worden gegeven, er moet ook vertrouwen zijn in de mogelijkheden en bereidheid op lokaal niveau tot adequate invullingen te komen. Het van bovenaf opleggen van rigide schema's zonder ruimte voor lokale invulling staat op gespannen voet met de telkens weer herhaalde oproep tot professionele ruimte en sturing op vertrouwen. Als eerste concrete stap lijkt het verstandig na te gaan op welke wijzen het model van de basisteams kan worden aangepast zodat het beter past bij de situatie en eisen van lokale politie op het platteland.

Sturing en leiding

Op basis van deze studie kunnen vraagtekens worden geplaatst bij enkele uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de vorming van de basisteams en de wijze waarop deze zijn ingericht en thans functioneren. In de organisatorische opzet

van de Nationale Politie is gekozen voor grote basisteams. De hier onderzochte teams tellen gemiddeld ongeveer 150 medewerkers, een aantal dat normaal niet zou worden omschreven als 'team'. Een dergelijke omvang van werkeenheden stelt hoge eisen aan de wijze waarop de leiding van de teams is georganiseerd, de wijze waarop sturing van het werk plaatsvindt en de wijze waarop tegemoet wordt gekomen aan de behoefte aan herkenbare sociale verbanden in het team. Op deze punten laat dit onderzoek zien dat er veel verbeterd kan worden. In het volgende wordt op basis van deze studie op deze punten ingegaan.

Eerder constateerde de Inspectie VenJ (2015) dat de teamchefs van de huidige basisteams vaak overbelast zijn. Dit onderzoek bevestigt dat het, gelet op de omvang van de basisteams, voor slechts twee teamchefs bijna een onmogelijke opgave is leiding te geven aan zulke grote teams. Bovendien laat de structuur van leiding en sturing in de basisteams te wensen over. De verdeling van sturingsverantwoordelijkheden is onvoldoende helder. Er worden termen en onderscheidingen gehanteerd die voor veel medewerkers onduidelijk zijn. Er dreigt in de basisteams een laag van leidende en sturende medewerkers te ontstaan die op de werkvloer wordt ervaren als complex en ondoorzichtig. De afstand in de teams tussen leiding en werkvloer is groot. Dit is op zijn minst opmerkelijk gelet op de nadruk die werd gelegd op het belang van operationeel leiderschap. Het gevolg is dat de operationele sturing in veel van teams onduidelijk is. Dat komt onder meer naar voren in het vaak weinig functionele en sterk ritualistische karakter van de briefing en het nagenoeg ontbreken van debriefing. De wijze waarop de sturing plaatsvindt, sluit bovendien onvoldoende aan bij de behoefte van medewerkers aan persoonlijk contact en coaching en aan een herkenbare leiding ('één aanspreekpunt' voor alle problemen) die niet is verkaveld over uiteenlopende sturende posities en rollen en waarbij taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor medewerkers vaak onvoldoende duidelijk zijn en weinig meerwaarde lijken te hebben voor het eigenlijke werk.

Sociale verbanden

Binnen veel basisteams blijkt het, ondanks de goede bedoelingen, moeilijk adequaat antwoord te vinden op de vraag van veel medewerkers om herkenbare sociale verbanden. Dat is des te belangrijker als medewerkers de nieuwe teams ervaren als 'een grote hoop', waarin de afstanden groot zijn en het verband gering. De subteams (p-groepen of clusters) vormen vaak slechts een papieren verband. Bij de invulling van deze p-teams lijken noties van flexibiliteit en capa-

citeitsmanagement belangrijker te zijn geweest dan inhoudelijke en sociale overwegingen. De p-groepen spelen in het eigenlijke werk nauwelijks een rol. Hun bijdrage aan de sturing van het werk is in de regel gering, zeker als is afgezien van een geografische oriëntatie van deze groepen. Zowel in sociaal opzicht als voor de sturing van het werk kunnen deze p-groepen dan ook niet de functies vervullen die in het verleden kleine bureaus, wijkteams of noodhulp ploegen wel hadden. Juist omdat adequate en zinvolle subteams ontbreken, bestaat het risico dat medewerkers in de grote basisteams onvoldoende houvast hebben en dat er vanuit de leiding onvoldoende zicht is op hun dagelijks functioneren. Dat is des te ernstiger omdat in sommige basisteams ook onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheden voor de p-zorg. Kortom, dit onderzoek biedt vele argumenten om nog eens goed stil te staan bij de wijze waarop leiding en sturing in de basisteams zijn ingericht en thans functioneren, en bij de wijze waarop is omgegaan met de behoefte onder medewerkers aan herkenbare sociale verbanden en leiding.

Probleemgericht werken

Bij de vorming van de basisteams werd als uitgangspunt gehanteerd dat een gebiedsgebonden benadering centraal zou moeten staan en dat er probleemgericht, informatiegestuurd en contextgedreven gewerkt zou moeten worden. Afgezien van het feit dat deze termen voor meerdere uitleg vatbaar zijn, lijkt de conclusie onvermijdelijk dat de realisatie van deze idealen nog ver weg is. Eerder lijken in meerdere opzichten ontwikkelingen op gang te zijn gekomen die hier belemmerend kunnen werken. In de nieuwe opzet van de basisteams zouden de wijkagenten de spil van het team moeten vormen. In veel basisteams hebben de wijkagenten echter het gevoel dat zij meer in een isolement zijn gekomen: hun wijkteammedewerkers zijn verdwenen en bij sommige plattelandsteams zitten zij tamelijk geïsoleerd op een steunpunt, ver van de collega's. Zoals in de voorgaande hoofdstukken is beschreven, mag in veel basisteams weliswaar de term 'noodhulp' niet meer worden gebruikt, maar in feite hebben noodhulp en noodhulporiëntatie aan gewicht gewonnen. Het thema hoe de roosters voor de incidentafhandeling te vullen, lijkt de aandacht voor andere, meer inhoudelijke vraagstukken te verdringen. De noodhulp wordt daarbij nog altijd overwegend opgevat als het rijden van meldingen. De werkwijze is daardoor primair reactief, waarbij de Waan van de Dag overheerst. Van een probleemgerichte benadering komt daardoor weinig terecht. Het informatiege-

stuurde karakter van het werk lijkt vooral een formalisering van informatie- en communicatieprocessen in te houden. De informeel verworven informatie bij de politie is er met de komst van de basisteams bovendien niet op vooruitgegaan.

Positie van wijkagenten

De problemen die zich hierbij voordoen in de basisteams hangen samen met enkele andere uitgangspunten. Zoals gezegd, in de plannen voor de Nationale Politie werd ervan uitgegaan dat de wijkagent de 'spil' zou zijn van de nieuwe basisteams. Bovendien zouden basisteams gebaseerd moeten zijn op de gedachte van een generieke taakstelling. Dit onderzoek laat zien dat in de praktijk van de basisteams het realiseren van beide uitgangspunten op grote problemen stuit. De wijkagent neemt daarvoor een te geïsoleerde plaats in. Voor de gedachte van informatiegestuurde opdrachten is onvoldoende draagvlak, zowel onder wijkagenten als onder noodhulpmedewerkers. De gedachte van een generieke taakstelling, lijkt van tevoren onvoldoende doordacht en vanwege de dominantie van de noodhulp ingeperkt tot de versimpeling 'prio 1 is voor iedereen'.

De gedachte dat wijkagenten vooral als regisseur of coördinator zouden moeten functioneren, lijkt onvoldoende op de consequenties doordacht. Hoe verhoudt die nieuwe rol zich tot de noodzaak van de wijkagent ook regelmatig in zijn of haar wijk te zijn, vertrouwen van burgers te verwerven en op die wijze informatie te verkrijgen? Wat betekent het als wijkagenten van hun leiding niet meer zelf en direct mogen reageren op problemen in hun wijk en op vragen van burgers? Wat zijn de grenzen van het zoveel geprezen 'wegzetten' van taken, intern en extern? Moet de wijkagent vooral een tweedelijnsfunctie worden? Maar wat betekent dat als noodhulpmedewerkers nauwelijks een gebiedsoriëntatie hebben en in de regel niet willen werken aan wijkopdrachten? Wie moet het wijkwerk dan wel doen? Is het niet wonderlijk dat enerzijds geprobeerd wordt een totaal andere inrichting van de functie van wijkagent te verwezenlijken, maar dat anderzijds over de consequenties daarvan nauwelijks is nagedacht? Is het niet vreemd dat er nu naast wijkagenten een nieuwe functie komt, namelijk van wijkagent expert, maar dat het in de onderzochte basisteams voor de meeste medewerkers onduidelijk is wat die functie zou moeten inhouden? In een dergelijke context lijkt het niet zo vreemd dat sommige wijkagenten vrezen voor uitholling van hun functie.

Ondanks deze onduidelijkheden rolt het veranderingsproces in de basis-

teams verder. Te vaak wordt aan dit soort vragen voorbijgegaan. Opmerkelijk en verontrustend is hoe negatief er soms door leidinggevend (inclusief operationeel experts) wordt gesproken over vooral wijkagenten die niet meegaan in het vernieuwingsproces, zonder dat op de inhoud van hun zorgen en vragen een adequaat antwoord komt. De negatieve labels die vaak op dergelijke medewerkers worden geplakt ('incompetent', 'niet van deze tijd', 'onwillig') zijn niet alleen een miskenning van hun betrokkenheid en inzet, en van het feit dat zij vanuit een andere visie hun werk gestalte proberen te geven, maar zouden op den duur een negatieve spiraal in de basisteams op gang kunnen brengen die uiteindelijk moeilijk meer is bij te sturen of te corrigeren.

Afstand tot omgeving

Met behulp van de basisteams zou de Nationale Politie een stevige lokale verankering moeten verkrijgen. Dit onderzoek maakt echter duidelijk dat met de vorming van de basisteams in meerdere opzichten de afstand tot burgers is toegenomen. In grootstedelijke teams zijn wijkbureaus gesloten en wijkteams opgeheven. Juist in de grootstedelijke teams klagen wijkagenten dat het wijkwerk onder druk is komen te staan en dat zij er minder aan toekomen in hun wijk te zijn. In de plattelandsteams zijn politiebureaus gesloten en openingstijden sterk gereduceerd. Dat heeft niet alleen consequenties voor de feitelijke benaderbaarheid van de politie, maar ook voor de wijze waarop de politie zich symboliseert in de lokale gemeenschap (Millie, 2012; Smith & Somerville, 2013). Het is de vraag in hoeverre de nieuwe steunpunten van de politie op de gemeentehuizen hiervoor wel als vervanging mogen worden gezien. Zo zijn de meeste daarvan slechts enkele uren per week open. Zij kunnen niet compenseren dat met het verdwijnen van het politiebureau de opkomstlocatie van de noodhulp op grote afstand is gekomen en dat er dus minder surveillanceauto's rondrijden (simpelweg vanwege de afstand). Bovendien blijken de steunpunten lang niet in alle gevallen geschikt om burgers onder alle omstandigheden te kunnen ontvangen.

Daarnaast hebben zich parallel aan de vorming van de basisteams belangrijke veranderingen voorgedaan in de relatie tussen burgers en politie. In meerdere opzichten is deze relatie verder geformaliseerd en onpersoonlijker geworden. Dit wordt vooral duidelijk als het gaat om dienstverlening aan burgers. De formalisering van deze dienstverleningsrelaties werpt nieuwe drempels op voor burgers. Volgens het *multichannelmodel* dat nu bij de politie gehanteerd wordt in de

dienstverlening moeten burgers primair gebruikmaken van internet en telefonisch een afspraak maken als zij een melding of aangifte willen doen. Burgers die spontaan langs willen komen bij een politiebureau worden daarin ontmoedigd. In plaats van een burgergerichte aanpak van de dienstverlening is zo eerder sprake van het organiseren van afstand. Ook in gevallen waarin geprobeerd wordt antwoord te geven op de behoeften van burgers aan informatie en terugkoppeling over hun zaak waar zij als slachtoffer bij betrokken zijn, kan dat door de mate waarin dat geformaliseerd is resulteren in een afvinkcultuur (Kort & Terpstra, 2015) en in een routinematige en onpersoonlijke relatie.

In de oorspronkelijke plannen voor de dienstverlening door de politie is onvoldoende rekening gehouden met de emotionele behoeften van burgers en met verschillen in hun vaardigheden en capaciteiten. Het *multichannelmodel* lijkt modelburgers te veronderstellen, een beeld waaraan (helaas of niet) veel mensen niet voldoen. Er is geen sprake van stapelbare burgers die verdeeld kunnen worden over verschillende dienstverleningskanalen en die zich laten kneden naar bureaucratische procedures. Deze situatie kan op termijn ook voor de politie zelf negatief uitpakken, bijvoorbeeld in de (actuele) informatie waarover zij beschikt. Burgers vinden immers geen stimulans om na onpersoonlijke of frustrerende ervaringen nogmaals melding of aangifte te doen.

Tot slot

Er is dan ook alle reden na te gaan op welke wijze met deze emotionele, symbolische aspecten in de dienstverlening door de politie rekening kan worden gehouden. Daarbij is het onvermijdelijk dat de behoefte aan beheersing van en controle over de relatie tussen burgers en politie wordt gerelativeerd. De dienstverlening moet minder een abstracte dienstverlening worden, maar ingebed zijn in lokale verhoudingen, lokale context en lokale positie van de politie. Dit is nodig om te voorkomen dat de politie in haar imitatie-drang van het bedrijfsleven hetzelfde overkomt als bijvoorbeeld de Rabobank: eerst de burger en het platteland fysiek verlaten omdat dat achterhaald en inefficiënt zou zijn en omdat de klant aan internetcontacten genoeg heeft, om daarna te ontdekken dat het gecreëerde gat wordt opgevuld door de concurrent, die als motto voert: ‘Bij u in de buurt, zonder poespas en gedoe, bij ons kunt u altijd binnenlopen.’

‘Bij ons bent u geen rekeningnummer maar wordt u geholpen door een lokale Zelfstandig Adviseur. Iemand die weet wie u bent. Iemand die de

tijd neemt voor uw vragen, maar ook voor een kopje koffie. Zo kunt u vertellen wat u bezighoudt. En kunnen wij u een passend advies geven. Wij voelen ons verbonden met de omgeving. Wij spreken dezelfde taal en hebben dezelfde behoeftes. Wij zetten ons in voor lokale verbondenheid en dragen actief bij aan de levendigheid binnen de lokale gemeenschap. Zo vinden wij het belangrijk dat iedereen een bank in de buurt heeft. U vindt ons op de bekende plaats en met de bekende gezichten. Wel zo vertrouwd.’¹⁴

Het probleem is uiteraard dat er voor de politie geen concurrent is om het werk en de dienstverlening aan de burger over te nemen. Juist vanwege haar unieke positie moet de politie het dan ook zo ver niet laten komen.

¹⁴ Website Regiobank: <https://www.regiobank.nl/particulier/home/over-regiobank/wij-zijn-regiobank.html>.

Literatuur

- Abraham-van der Mark, E.E. (1985). “‘Hier boven wonen twee gewone Christenmensen.’ Verhalen over etnische minderheden”, *Sociologisch Tijdschrift*, 11/4, 593-622.
- Actualisatie Realisatieplan (2014). *Actualisatie Realisatieplan Nationale Politie* (Definitieve versie mei 2014). z.p., z.j.
- Bastiaenen, J. & Vriesema, J. (1980). *Wijkagent: diender van twee meesters*. Amsterdam: ITOBA.
- Bastiaenen, J. & Vriesema, J. (1981). *Een kwestie van aanpak. Wijkagent zet politie op het kruispunt van twee wegen*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Baxter, P. & Jack, S. (2008). ‘Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers’, *The Qualitative Report*, 13/4, 544-559.
- Bayley, D.H. (1994). *Police for the Future*. New York: Oxford University Press.
- Bayley, D.H. & Shearing, C.D. (1996). ‘The future of policing’, *Law and Society Review*, 30, 585-606.
- Berg, H. ten, Knol, G. & Werkman, R. (2012). ‘Ontwerpplan Nationale Politie: de kloof tussen praat en daad’, *Tijdschrift voor de Politie*, 74/4, 32-37.
- Bervoets, E. (2009). *Bij de tijd: wijkagenten in Hollands Midden: beschrijving en analyse van dagelijkse praktijken*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Beumer e.a. (1997). *Gebiedsgebonden politiewerk. Een verkenning*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Biemolt, J. e.a. (2012). *Dienstverleningsconcept Nationale Politie*. Den Haag: Nationale Politie.
- Bittner, E. (1967). ‘The Police on Skid-Row: A Study of Peace Keeping’, *American Sociological Review*, 32, 699-715.
- Bjork, M. (2008). ‘Fighting Cynicism. Some Reflections on Self-Motivation in Police Work’, *Police Quarterly*, 11/1, 88-101.
- Bradford, B. e.a. (2009). ‘Contact and confidence: revisiting the impact of public encounters with the police’, *Policing & Society*, 19/1, 20-46.

- Broer, W., Schreuder, C.C. & Vijver, C.D. van der (1987). *Eindbalans organisatieverandering politie Haarlem. Resultaten na drie jaar werken met wijkteams*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Brogden, M. & Nijhar, P. (2005). *Community Policing. National and international models and approaches*. Cullompton: Willan.
- Cachet, A. (1990). *Politie en sociale controle. Over het effect van politieoptreden. Een vergelijkend onderzoek naar verkeersdelicten, gezinsgeweld en drugsgebruik*. Arnhem: Gouda Quint.
- Cumming, E., Cumming, I. & Edell, L. (1965). 'Policeman as philosopher, guide and friend', *Social Problems*, 12/3, 276-286.
- Dijk, A. van, Hoogewoning, F. & Punch, M. (2015). *What matters in policing? Change, values and leadership in turbulent times*. Bristol: Policy Press.
- Ericson, R.V. & Haggerty, K.D. (1997). *Policing the risk society*. Oxford: Clarendon Press.
- Fijnaut, C. (2012). *Het nationale politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- FitzGerald, M. e.a. (2002). *Policing for London*. Cullompton: Willan.
- George, A.L. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Harvard: MIT Press.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-identity. Self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press.
- Herijkingsnota (2015). *Herijking realisatie van de nationale politie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Holmberg, L. (2002). 'Personalized Policing. Results from a Series of Experiments with Proximity Policing in Denmark', *Policing: An International Journal of Strategies & Management*, 25/1, 32-47.
- Hoogenboom, A.B. (2009). *Bringing the police back in: Notes on the lost & found character of the police in police studies*. Dordrecht: SMVP.
- Hulst, M.J. van (2013). 'Storytelling at the police station: The canteen culture revisited', *British Journal of Criminology*, 53/4, 624-642.
- Hutjes, J.M. & Buuren, J.A. van (1996). *De gevalsstudie, strategie van kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom.

- Inrichtingsplan (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid & Justitie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2014a). *Tweede onderzoek vorming nationale politie. Operationele doelen periode 1 juli 2013 - 1 januari 2014. Bevoegd gezag periode 2013*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2014b). *Derde onderzoek vorming nationale politie. Onderzoek naar het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche per 1 januari 2015*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). *Vierde Onderzoek Vorming Nationale Politie. Het verder in werking brengen van de basisteams*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Jochoms, M.P.C.M. e.a. (2006). *Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk*. Den Haag: Elsevier.
- Kelling, G.L. (1988). *Police and communities: the quiet revolution. Perspectives on Policing*, nr. 1. Washington, D.C.: National Institute of Justice.
- Klockars, C.B. (1988). 'The Rhetoric of Community Policing'. In: Greene, J.R. & Mastrofski, S.D. (red.). *Community Policing: Rhetoric or Reality*. New York: Praeger, 239-258.
- Koers, C. & Wolthers, A. (2014). *Landelijk Werkingsdocument Districten & Basisteams*. Den Haag: Nationale Politie.
- Kooijman, W., Schilders, H. & Holla, P. (2013). *De Wijkagent in de Nationale Politie*, presentatie NIK themadag 24 januari 2013, <http://www.nikthema-dag.nl/doc/doc/doc/download/files/58-08.pdf>, geraadpleegd maart 2016.
- Kort, J. & Terpstra, J. (2015). 'Onnodige' bureaucratie binnen het basispolitiewerk. *Onderzoek naar de achtergronden van een hardnekkig verschijnsel*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Landman, W., Kouwenhoven, R. & Brussen, M. (2015). *Spelen met weerbaarheid: Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Ley, M. (2009). 'De gevalstudie'. In: Decorte, T. & Zaitch D. (red.). *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. Leuven/Den Haag: Acco, 173-194.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage.

- Mastrofski, S. (2006). 'Critic: Community policing: a skeptical view'. In: Weisburd, D. & Braga, A.A. (red.). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 44-76.
- Mawby, R.I. (2011). 'Rural policing: a comparative overview'. In: Mawby, R. I. & Yarwood, R. (red.). *Rural policing and policing the rural, A Constable Countryside?* Farnham: Ashgate, 11-32.
- Meijer, A.J. e.a. (2011). 'Politie en Twitter, coproductie en community policing in het informatietijdperk'. *Bestuurskunde*, 25/3, 14-25.
- Meijer, A.J. e.a. (2013). *Politie & sociale media. Van hype naar onderbouwde keuzen*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Millie, A. (2012). 'Police stations, architecture and public reassurance', *British Journal of Criminology*, 52/6, 1092-1112.
- Morée, R.J., Landman, W. & Bos, A.C. (2014). *Speciaal blauw*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Musscher, P. van & Straver, R. (2016). 'Basisteams inrichten in roerige tijden. Over principes waaraan vast moet worden gehouden!', *Tijdschrift voor de Politie*, 78/3, (nog te verschijnen).
- Nationale Politie (2012). *Realisatieplan Nationale Politie*. Den Haag: z.u.
- Oliver, W.M. & Bartgis, E. (1998). 'Community policing: A conceptual framework.' *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 21, 490-509.
- Ontwerpplan (2011). *Ontwerpplan Nationale Politie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid & Justitie.
- Politieacademie (2006). *Referentiekader gebiedsgebonden politie*. Apeldoorn: Politie-academie.
- Politie-eenheid ZWB (2013). *Globaal werkingsplan. Tussenstand in de doorontwikkeling*. Tilburg: z.j.
- Projectgroep Organisatie Structuren (1977). *Politie in verandering: een voorlopig theoretisch model*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Punch, M. & Naylor, T. (1973). 'The police: a social service', *New Society*, 17/554, 358-361.
- Raad van State (2011). *Advies over voorstel tot nieuwe Politiewet 200...* (Advies W03.11.0056/II), <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=9773>, geraadpleegd maart 2016.
- Reiner, R. (2010). *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press (4th ed).

- Ritzer, G. (1993). *The McDonaldization of Society*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Roodenburg, D. & Boutellier, H. (2014). 'Weet wat je tweet. Het gebruik van Twitter door de wijkagent en het vertrouwen in de politie', *Tijdschrift voor Veiligheid*, 13/ 3, 35-53.
- Scholtens, A., Groenendaal, J. & Helsloot, I. (2013). *De operationele politiebriefting onderzocht. Een onderzoek naar de effectiviteit van de operationele politiebriefting*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Skogan, W.G. & Hartnett, S.M. (1997). *Community Policing*, Chicago Style. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Skogan, W. & Frydl, K. (2004). *Fairness and Effectiveness in Policing. The Evidence*. Washington, D.C.: The National Academies Press.
- Smith, R. & Somerville, P. (2013). 'The Long Goodbye: A Note on the Closure of Rural Police-Stations and the Decline of Rural Policing in Britain', *Policing. A Journal of Policy and Practice*, 7/ 4, 348-358.
- Straver, M.A. (2013). 'Tussen wijk en rijk. Schaalvergroting bij de Nederlandse politie en het gedachtegoed van Politie in Verandering', *Cahiers Politiestudies*, nr. 26, 103-124.
- Straver, M.A., Meesters, P.M.A. & Duijneveldt, I.M. van (2010). *Informatiegestuurde politie van en met blauw. Het Front office/Back office-concept in politieregio Hollands Midden. Fase 1: verslag nulmeting en teampilot*. Andersson, Elffers Felix/Politieacademie.
- Swanborn, P. (2014). *Case studies: wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Terpstra, J. (2009). 'Citizen Participation in local security networks', *Security Journal*, 22/2, 156-169.
- Terpstra, J. (2010a). *Het Veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra, J. (2010b). 'Community policing in the Netherlands and the use of other related police models: problem-oriented, disorder and reassurance policing', *Journal of Police Studies/ Cahiers Politiestudies*, 3, nr. 16, 215-232.
- Terpstra, J. (2010c). 'Burgers over de politie. Over de betekenis en relevantie van burgeropvattingen'. In: Vijver, K. van der & Deelman, P. (red.). *De verantwoordelijkheid voor veiligheid*. Dordrecht: SMVP, 31-50.

- Terpstra, J. (2013). 'Towards a National Police in the Netherlands. Backgrounds of a Radical Police Reform'. In: Fyfe, N.R., Terpstra, J. & Tops, P. (red.). *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*, Den Haag: ELEVEN, 137-155.
- Terpstra, J. & Fyfe, N.R. (2014). 'Policy Processes and Police Reform: Examining similarities and differences between Scotland and the Netherlands', *International Journal of Law, Crime and Justice*, 42/2, 366-383.
- Terpstra, J. & Fyfe, N.R. (2015). 'Mind the implementation gap? Police reform and local policing in the Netherlands and Scotland', *Criminology and Criminal Justice* 15/5, 527-544.
- Terpstra, J., Foekens, P. & Stokkom, B. van (2015). *Burgemeesters over hun Nationale Politie*. Nijmegen: Radboud Universiteit: <http://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/141809/141809.pdf?sequence=1>.
- Terpstra, J. & Gunther Moor, L. (2012). 'Nationale Politie: Kanttekeningen tegen de stroom in', *Nederlands Juristenblad*, 87/7, 451-457.
- Terpstra, J., Gunther Moor, L. & Stokkom, B. van (2010). 'De kerntakendiscussie in Nederland: retoriek en realiteit'. In: Stokkom, B. van e.a. (red.) *De politie en haar opdracht*. Apeldoorn: Maklu, 25-50.
- Terpstra, J. & Heel, L. van (2000). *Grootschalig politieoptreden, maatschappelijk verzet en geweldsvermijding. Een onderzoek naar de ontruimingen van acht tegen de aanleg van de Betuwe-route gekraakte woningen*. Enschede: IPIT.
- Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Terpstra, J. & Trommel, W. (2006). *Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Tilley, N. (2003). 'Community Policing, Problem-Oriented Policing and Intelligence-Led Policing'. In: Newburn, T. (red.). *Handbook of Policing*. Cullompton: Willan, 311-339.
- Tops, P. & Torre, E. van der (2014). *Wijkenaanpak en Ondermijnende Criminaliteit*. Tilburg University/Politieacademie.
- Traject Operationeel Leiderschap (2013). *Eindrapportage deel 1*. Den Haag: Nationale Politie
- Torre, E. van der (2011). *Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E. van der e.a. (2015). *De lokale positie van de nationale politie. Een eerste verkenning*. Apeldoorn: Politieacademie.

- Versteegh, P., Plas, Th. van der & Nieuwstraten, H. (2010). *The Best of Three Worlds. Effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Visiedocument Politie in Ontwikkeling (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.
- Waddington, P.A.J. (1999). 'Police (canteen) sub-culture', *British Journal of Criminology*, 39/2, 287-309.
- Weisburd, D. & Braga, A. (red.) (2006). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yin, R.K. (2013). *Case study research. Design and Methods*. Londen: Sage.

Bijlage

Afkortingen

Aco	Assistent Opco
Bpz	Basispolitiezorg
Buco	Bureaucoördinator
DAP	Districtelijke Afhandel Ploeg
DIK	Districtelijk Informatieknooppunt
DOOV	Dagelijks Operationeel Overleg
DR	Districtsrecherche
DRIO	Dienst Regionale Informatieorganisatie
FO	Forensische Opsporing
FOBO	FrontOffice-BackOffice
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
HOvJ	Hulpofficier van Justitie
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IGP	Informatiegestuurde Politie
I&S	Intake & Service
ME	Mobiele Eenheid
NPM	New Public Management
OE	Operationeel expert
Opc	Operationeel coördinator
OvDP	Officier van Dienst Politie
PCC	Politiecoördinatiecentrum
P-zorg	Personeelszorg
RTIC	Real Time Intelligence Center
SOS'er	Senior op Straat (functie)
VVC	Veel Voorkomende Criminaliteit (team)
WOS	Woninginbraak, overval en straatroof
ZSM	Zo Spoedig (etc.) Mogelijk (werkwijze/procedure voor afhandeling gevallen van veel voorkomende criminaliteit)

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter	prof. dr. H.G. van de Bunt Hoogleraar Criminologie Erasmus Universiteit Rotterdam
Leden	mr. drs. C. Bangma Politieacademie, Hoofd School voor Hogere Politiekunde mr. W.M. de Jongste Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum Ministerie van Veiligheid en Justitie prof. dr. P. van Reenen Van Reenen-Russel Consultancy b.v. Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) Universiteit Utrecht drs. M. van Tankeren Operational auditor, onderzoeker Eenheid Den Haag
Secretariaat	Programmabureau Politie & Wetenschap Politieacademie Arnhemseweg 348 7334 AC Apeldoorn Postbus 834 7301 BB Apeldoorn www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**
C.D. van der Vijver, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**
H.B. Winter & N. Struiksma, Pro Facto B.V., Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**
J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**
M. van San, E. Snel & R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest & R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**
J. van Wijk, W. Huisman, T. Feuth & H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**
A.B. Hoogenboom & E.R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**
F. Bovenkerk, W.I.M. Hogewind, D. Korf & N. Milani, Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**
I. Bakker & C.D. van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck & M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**
R. van Overbeeke, O. Nauta, A. Beerepoot, S. Flight & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003

11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**
R.A. Boin, P. 't Hart & E.J. van der Torre, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**
I. van Leiden, G. Verhagen & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meningen en ervaringen van politiemensen**
J. Naeyé, L.W.J.C. Huberts, C. van Zweden, V. Busato & B. Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**
W. Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel, Nederlandse Politieacademie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**
A. Mein, A. Schutte & A. van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**
F. Lankhorst & J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam/B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**
A.C. Spapens & M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**
J. Terpstra & R. Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht**
H.G. van de Bunt, A.B. Hoogenboom, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller, J. Terpstra, C.D. van der Vijver & C. Wiebrens, 2004
Redactie: G.C.K. Vlek, C. Bangma, C. Loef & E.R. Muller
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek**
H. Beunders & E.R. Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam/COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005 (2^e druk 2009)

22. **Integriteit van de politie. State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek**
L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen/Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen & A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis & W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – Risbo, 2005
24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**
U. Rosenthal, L. Schaap J.C. van Riessen, P. Ponsaers & A.H.S. Verhage, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Universiteit Gent, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**
C.J.C.F. Fijnaut, A.C. Spapens & D. van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen, 2005
26. **Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie**
J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. **Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten**
E.J. van der Torre & H.B. Ferwerda, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. **Zedenmisdrijven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens**
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins & P.P.H.M. Klerks, Politieacademie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, Vrije Universiteit Amsterdam. KLPD, 2005
29. **Groepszedenmisdrijven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus**
I. van Leiden & J. Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. **Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie**
O. Adang, N. Kop, H.B. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie, Apeldoorn/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
31. **De strategische analyse van harddrugsscenes. Hoofddlijnen voor politie en beleid**
E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2006
- 32a. **Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**
A. van Sluis, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006
- 32b. **Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**
A.B. Hoogenboom, Nivra-Nyenrode, Breukelen, 2006

- 32c. **Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**
M.P.C.M. Jochoms, F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey, Politieacademie, Apeldoorn/Twynstra Gudde, Amersfoort/Universiteit van Amsterdam, 2006
33. **Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling**
J. Terpstra & W. Trommel, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente 2006
34. **De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning**
Bundel onder redactie van C.D. van der Vijver & G.C.K. Vlek, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente/Politie & Wetenschap, 2006
35. **Naar beginselen van behoorlijke politiezorg**
M.J. Dubelaar, E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, 2006
- 36a. **Asielmigratie en criminaliteit**
J. de Boom, G. Engbersen & A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006
- 36b. **Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers**
M. Althoff & W.J.M. de Haan, m.m.v. S. Miedema, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 2006
- 36c. **'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit**
A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam; Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek/Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2006
37. **Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker**
J. Broekhuizen, J. Raven & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, Utrecht, 2007
38. **Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg**
E. J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2007
39. **Nog niet verschenen**
40. **Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie**
N. Kop, Martin Euwema, m.m.v. H.B. Ferwerda, E. Giebels, W. Olde Nordkamp & P. de Paauw, Politieacademie, Apeldoorn, Universiteit Utrecht, 2007
41. **Opsporing onder druk**
C. Liedenbaum & M. Kruijsen, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008

42. **Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval**
B. van Stokkom, Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen, 2008
43. **Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken**
G. Meershoek & M. Krommendijk, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
44. **De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie**
M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma & J.W.M.J. van Poppel, IVA Tilburg, 2008
- 45a. **‘Kracht van meer dan geringe betekenis’. Deel A: Politiegeweld in de basispolitiezorg**
R. Bleijendaal, J. Naeyé, P. Chattellon & G. Drenth, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45b. **‘Kracht van meer dan geringe betekenis’. Deel B: Sturing en toetsing van de politieke geweldsbevoegdheid**
G. Drenth, J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45c. **Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten**
J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45d. **Belediging en bedreiging van politiemensen**
J. Naeyé, m.m.v. M. Bakker & C. Grijzen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009
- 45e. **Uitgangspunten voor politieoptreden in agressie- en geweldssituaties**
J. Naeyé, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
46. **Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk**
J. Terpstra, 2008
47. **Bijzonder zijn ze allemaal! Vergelijkend onderzoek naar reguliere en bijzondere opsporing**
W. Faber, A.A.A. van Nunen & C. la Roi, Faber Organisatievernieuwing, Oss, 2009
48. **Gouden bergen. Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, daderkenmerken en aanpak**
Y.M.M. Schoenmakers, E. de Vries Robbé & A.Ph. van Wijk, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2009
49. **Het betwiste politiebestel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales**
A. Cachet, A. van Sluis, Th. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam/Politieacademie, Apeldoorn/Korps landelijke politiediensten, Driebergen, 2009
50. **Leven met bedreiging. Achtergronden bij aangiften van bedreiging van burgers**
B. Bieleman, W.J.M. de Haan, J.A. Nijboer & N. Tromp, Intraval & Rijksuniversiteit Groningen, 2010

- 51a. Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2009
- 51b. Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2010
- 52. Lokale politiek over politie**
T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, met medewerking van R. Eilert, LokaleZaken, Rotterdam, 2010
- 53a. Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren**
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
- 53b. Schieten of niet schieten? Effecten van stress op schietbeslissingen van politieambtenaren**
A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2012
- 53c. Politievaardigheden onder stress. Het optimaliseren van aanhouding en zelfverdediging in de praktijk**
P.G. Renden, A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 53d. Effectief omgaan met acute stress. Effecten van aanleg en trainingservaring op de schietprestatie onder druk**
A. Landman, A. Nieuwenhuys & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 54. Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw**
H.J.G. Beunders, M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek, DSP-groep, Amsterdam/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011
- 55. Managing collective violence around public events: an international comparison**
O.M.J. Adang with cooperation from: S.E. Bierman, E.B. Brown, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner, Police Science & Research Programme, Apeldoorn, 2011
- 56. Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores**
B.M.W.A. Beke, E.J. van der Torre, M.J. van Duin, COT, Den Haag; LokaleZaken, Rotterdam & Beke Advies, Arnhem, 2011
- 57. De mythe ontrafeld? Wat we weten over een goed politieleiderschap**
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
- 58. Proactief handhaven en gelijk behandelen**
J. Svensson, H. Sollie & S. Saharso, Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid, Institute of Governance Studies, Universiteit Twente, Enschede, 2011

- 59a. De sterkte van de arm: feiten en mythes**
J.H. Haagsma, T.M. Rumke, I. Smits, E. van der Veer & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 59b. Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen**
J.H. Haagsma, I. Smits, H. Waarsing & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 60. De nachtdienst 'verlicht'**
M.C.M. Gordijn, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
- 61. Opsporing Verzocht. Een quasi-experimentele studie naar de bijdrage van het programma Opsporing Verzocht aan de oplossing van delicten**
J.G. van Erp, F. van Gastel & H.D. Webbink, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2012
- 62. Jeugdige zedendelinquenten en recidive. Een onderzoek bij jeugdige zedendelinquenten naar de voorspellende waarde van psychiatrische stoornissen en psychosociale problemen voor (zeden)recidive**
C. Boonmann, L.M.C. Nauta-Jansen, L.A. 't Hart-Kerkhoffs, Th.A.H. Doreleijers & R.R.J.M. Vermeiren, VUmc De Bascule, Duivendrecht, 2012
- 63. Hoe een angstaas een jokkebrok herkent**
J. Jolij, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
- 64. Politie en sociale media. Van hype naar onderbouwde keuzen**
A. Meijer, S. Grimmelikhuijsen, D. Fictorie, M. Thaens, P. Siep, Universiteit Utrecht, Center for Public Innovation, Rotterdam, 2013
- 65. Wapengebruik. Van inzicht in modus operandi naar een effectieve aanpak**
M.S. de Vries, Universiteit Twente, Enschede, 2013
- 66. Politieverhalen. Een etnografie van een belangrijk aspect van politieculturen**
M.J. van Hulst, Tilburg University, Tilburg, 2013
- 67. Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap**
E.J. van der Torre, M.J. van Duin & E. Bervoets, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
- 68. Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal**
E.J. van der Torre & T.B.W.M. van der Torre-Eilert, m.m.v. E. Bervoets & D. Keijzer, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
- 69. Overvallen vanuit daderperspectief. Situationele aspecten van gewelddadige, niet-gewelddadige en afgeblazen overvallen**
W. Bernasco, M.R. Lindegaard & S. Jacques, NSCR, Amsterdam, 2013
- 70. Geweld tegen de politie. De rol van mentale processen van de politieambtenaar**
L. van Reemst, T. Fischer & B. Zwirs, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013

71. **Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen**
L. van der Veer, A. van Sluis, S. Van de Walle & A. Ringeling, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
72. **Mobiel banditisme. Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland**
D. Siegel, i.s.m. R. Koenraadt, D. Lyubenova, N. Sovre & A. Troscianczuk, Universiteit Utrecht, 2013
73. **De ontwikkeling van de criminaliteit van Rotterdamse autochtone en allochtone jongeren van 12 tot 18 jaar. De rol van achterstanden, ouders, normen en vrienden**
F.M.H.M. Driessen, F. Duursma & J. Broekhuizen, Bureau Driessen, Utrecht, 2014
74. **Speciaal blauw. Verschijningsvormen en overwegingen van specialisatie en despecialisatie binnen de Nederlandse politieorganisatie**
R.J. Morée, W. Landman & A.C. Bos, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2014
75. **Gevangene van het verleden. Crisissituaties na de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving**
M.H. Boone, H.G. van de Bunt & D. Spiegel, m.m.v. K. van de Ven, Erasmus Universiteit, Rotterdam, Universiteit Utrecht, 2014
76. **Brandstichters onder vuur. Een empirisch onderzoek naar zaken van brandstichting en hun daders**
L. Dalhuisen & F. Koenraadt, Universiteit Utrecht, 2014
77. **Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte**
T. Eikenaar & B. van Stokkom, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
78. **Politiemensen over het strafrecht**
J. Kort, M.I. Fedorova & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
79. **Kijken, luisteren, lezen. De invloed van beeld, geluid en schrift op het oordeel over verdachten-verhoren**
M. Malsch, R. Kranendonk, J. de Keijser, H. Elffers, M. Konter & M. de Boer, NSCR, Amsterdam, 2015
80. **De mentale gesteldheid van de familierechercheur. Een onderzoek naar werkgerelateerde stress en secundaire posttraumatische groei binnen een bijzondere groep politieambtenaren**
L.J.A. Bollen, M.C. Saan, M.J.J. Kunst, B.W.C. Zwirs & K.F. Kuijpers, Universiteit Leiden, 2015
81. **Na de vrijlating. Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden**
D.J. Weggemans & B.A. de Graaf, Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht, 2015
82. **Dat heeft iemand anders gedaan! Een studie naar slachtofferschap en modus operandi van identiteitsfraude in Nederland**
L. Paulissen & J. van Wilsem, Universiteit Leiden, 2015

83. **Demonstratieve kampementen**
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
84. **Private ordebewaarders bij betogingen**
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
85. **Spelen met weerbaarheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams**
W. Landman, R. Kouwenhoven & M. Brussen, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2015
86. **‘Onnodige’ bureaucratie binnen het basispolitiewerk. Onderzoek naar de achtergronden van een hardnekkig verschijnsel**
J. Kort & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2015
87. **Politie en GHB-problematiek op het platteland**
T. Nabben & D.J. Korf, Universiteit van Amsterdam, 2016

