

Sturing van politie en politiewerk

Een verkennend onderzoek tegen
de achtergrond van een veranderende
sturingscontext en sturingsstijl

Artikel 12

1. Indien de politie in een gemeente de handhaving van de openbare orde en ten behoeve van de hulpverlening onder gezag van de burgemeester kan optreden, staat zij de burgemeester kan de ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.

Artikel 13

1. Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie, staat zij, tenzij in enige wet anders is bepaald, onder gezag van de officier van justitie.

2. De officier van justitie kan de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.

Artikel 14

De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, binnen welks grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en, zo nodig, met de korpschef, over de taakuitvoering van de politie.

Gezag en toezicht
over de politie

Jan Kuyper

Sturing van politie en politiewerk

realisatie: Kerckebosch BV, Zeist

Sturing van politie en politiewerk

- Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond
van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl -

Jan Terpstra

Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken (IPiT)

Enschede
2002



Aan de lezer(es): Waar in deze uitgave de mannelijke voornaamwoorden *hij*, *hem* of *zijn* worden gebruikt in een context die met evenveel recht en reden het gebruik van vrouwelijke voornaamwoorden zou rechtvaardigen, gelieve u naar eigen inzicht *zij* of *haar* te lezen.

Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1. Sturing bij de politie: achtergronden, vraagstelling en onderzoeksopzet	19
1.1 Sturing: begrip en kader	21
1.2 Formele sturing van de politie	25
1.3 Achtergronden en invulling van autonomie	26
1.4 Sturing in een veranderende context	31
1.5 Vraagstelling	34
1.6 Onderzoeksopzet en –methoden	36
1.7 Slot	38
2. Beleids- en Beheerscyclus: procedures, beleidsopvattingen en ervaringen	41
2.1 Procedures	41
2.2 Beleidsopvattingen en –visies	44
2.3 Ervaringen	52
2.4 Slot: enkele kanttekeningen	56
3. Politie en gemeente: sturing tussen gezag en lokaal veiligheidsbeleid	59
3.1 Enkele achtergronden	59
3.2 Lokale werkwijzen	61
3.3 Sturing en lokaal overleg	64
3.4 Ruimte tot lokale sturing	69
3.5 Strategieën	73
3.6 Invloed op lokale sturing	85
3.7 Politieactiviteiten uit eigen middelen gemeente	91
3.8 Slot	95

4.	Sturing en de doorwerking in de uitvoeringspraktijk	97
4.1	Sturing in verandering	97
4.2	Uitvoerders over sturing	102
4.3	Sturing in de Noodhulp en de 'Waan van de Dag'	109
4.4	Sturing bij de Wijkpolitie	113
4.5	Sturing in Noodhulp en Wijkpolitie vergeleken	118
4.6	Sturing tussen Noodhulp en Wijkpolitie	121
4.7	Verantwoording in de praktijk	125
4.8	Doorwerking van sturing	131
4.9	Slot	145
5.	Slotbeschouwing	149
5.1	Sturing in stijlen: spanningen en dilemma's	149
5.2	Sturing en de Beleids- en Beheerscyclus	157
5.3	Sturing en het lokaal integraal veiligheidsbeleid	159
5.4	Sturing van de politie en maatschappelijke gevolgen	161
	Literatuur	171

Voorwoord

De Politiewet 1993 introduceerde met een nieuw politiebestedel een aantal veranderingen in de sturing van de politie. Zo wordt sinds de invoering van deze wet het bestuur van de politie gevormd door het regionaal college, dat in regionale beleidsplannen de hoofdlijnen voor het komende jaar bepaalt. Het beheer berust bij de korpsbeheerder van de regionale korpsen, gewoonlijk de burgemeester van de grootste gemeente. Alleen de gezagsbevoegdheden zijn gebleven zoals zij reeds lang waren: de burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en de officier van justitie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De regeling van het sturingsvraagstuk in de Politiewet 1993 betekende een wijziging van de posities van de verschillende 'spelers' die verantwoordelijk zijn voor het functioneren van de politie. Eerder onderzoek heeft geleerd dat de manier waarop de politie wordt gestuurd hierdoor fors is veranderd.

De sturing is ook om andere redenen gewijzigd. Zo is de invloed die de twee 'politieministers' en het College van Procureurs-Generaal uitoefenen op het functioneren van de politie gegroeid. Daarnaast heeft de ontwikkeling van het concept van integrale veiligheidszorg geleid tot meer samenwerking tussen verschillende maatschappelijke partijen die betrokken zijn bij veiligheid. En tot slot hebben ontwikkelingen als klantgerichtheid, sociale zelfredzaamheid en *mediation* geleid tot de 'sturing vanuit de bevolking'. Deze horizontale of 'bottom-up' sturing is een nieuwe ontwikkeling waaraan groot belang wordt toegekend.

Welke gevolgen hebben deze ontwikkelingen gehad voor de politie? Is die anders gaan werken onder deze veranderingen in de sturing? Hoe wordt binnen de politieorganisatie de groeiende diversiteit aan sturing hanteerbaar gehouden en hoe worden de verschillende typen sturing op elkaar afgestemd? Hoe kijken de externe partners aan tegen de ontwikkelingen die de achterliggende jaren hebben plaats gevonden? Kortom, wat hebben deze veranderingen betekend voor het werk van de politie in de praktijk? Het IPIT heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd om die vragen te beantwoorden. Het onderzoek vond plaats in het kader van het Programma Politie & Wetenschap. Dank zij de medewerking van het regionale politiekorps Utrecht kon het empirische onderzoek daar plaats vinden. Dit verslag van het onderzoek biedt in ruime mate aanknopings-

Voorwoord

punten voor verdere bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen. Ook bevat het interessante informatie voor nadere studie.

Het onderzoek is ondersteund door een klankbordgroep van de regio-politie Utrecht. Dat geldt niet alleen de organisatorische ondersteuning maar ook, en vooral, de inhoudelijke discussies die hebben plaats gevonden. De commissie bestond uit de volgende medewerkers van het regiokorps Utrecht: drs. P. Dijkshoorn, S. Geerds, A. Lith en A.F. Sanders. Ik zeg de leden van deze commissie daarvoor buitengewoon veel dank. Ten slotte nog een woord van dank voor Lucas van Heel, die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan dit onderzoek, tot hij bij de universiteit vertrok om zijn carrière voort te zetten bij de politie.

C.D. van der Vijver
Directeur IPIT

Samenvatting

De afgelopen tien tot vijftien jaar hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan rond de sturing van de Nederlandse politie. Mede onder invloed van de Politiewet 1993 en het Beleidsplan Nederlandse Politie is meer aandacht ontstaan voor formele vormen van sturing, zoals met behulp van de jaarlijkse Beleids- en Beheerscyclus. Bovendien is de wijze van sturing bij de politie beïnvloed door het nieuwe bedrijfsmatig denken, dat sinds eind jaren tachtig in vele non-profit sectoren aan populariteit heeft gewonnen. Daarmee wordt meer nadruk gelegd op kostenbeheersing en efficiëntie, ook bij de politie. Gepoogd wordt zo de aandacht te verschuiven van een traditionele sturing op regels en capaciteit naar een sturing waarbij de nadruk meer ligt op 'verantwoording op prestaties'. De groeiende betekenis van verantwoording over de geleverde resultaten wordt mede mogelijk gemaakt door de nieuwe mogelijkheden tot gestandaardiseerde informatieopslag en -beheer die de automatisering ook bij de politie oplevert. In dit nieuwe sturingsdiscours wordt meer aandacht gevraagd voor de wensen en behoeften van burgers, in het heersende jargon vaak geherdefinieerd tot 'klanten' van de politie. Bij de sturing kan de politie steeds minder worden behandeld als geïsoleerde organisatie. De politie moet meer worden gestuurd als onderdeel van een strafrechtelijke keten en als partij in lokale netwerken in het kader van het integraal veiligheidsbeleid. Hiermee nauw verbonden is de ontwikkeling van het gebiedsgebonden politiewerk. De in dat kader ontwikkelde werkwijzen vereisen meer professionele ruimte in de uitvoering. De buurtgebonden werkwijze berust op samenwerking met andere partijen, een vaak brede aanpak en integratie van verschillende vormen van dienstverlening en deskundigheid. Deze ontwikkelingen stellen nieuwe eisen aan de sturing van politie en politiewerk.

Dit onderzoek is mede ingegeven door de vraag welke consequenties deze ontwikkelingen, vooral de opkomst van het lokale integraal veiligheidsbeleid en het nieuwe bedrijfsmatig denken, hebben voor de sturing van de Nederlandse politie. In veel onderzoek naar de uitvoering en sturing van de politie is geconstateerd dat politiemensen op de werkvloer een grote mate van autonomie hebben en dat sturing van hun werk met vele beperkingen te kampen heeft. Toch is in veel opzichten onduidelijk hoe de sturing van de politie, hoe beperkt dan ook, bedoeld of onbedoeld, dan

wél doorwerkt in het eigenlijke werk. Naast een beschrijving van de huidige wijze van sturing bij de Nederlandse politie, concentreert dit onderzoek zich daarom vooral op twee thema's, namelijk de sturing van de politie in het kader van het lokale veiligheidsbeleid en de wijze waarop de sturing van de politie doorwerkt in de uitvoering. Voor beide thema's wordt nagegaan welke factoren daarbij een rol spelen. Beide genoemde thema's moeten worden gezien tegen de achtergrond waarop thans de formele, landelijke sturing van de Nederlandse politie plaats vindt. Daarom is in dit onderzoek ook ingegaan op de huidige Beleids- en Beheerscyclus.

De dataverzameling voor dit onderzoek heeft voor een groot deel plaatsgevonden bij het regiokorps Utrecht. De aandacht heeft zich geconcentreerd op twee districten, die onder meer van elkaar verschillen naar de mate van centralisatie en deconcentratie. Het onderzoek heeft zich vooral gericht op zes gemeenten binnen deze districten. Informatie is verzameld door een analyse van relevante documenten en interviews met medewerkers van de politie, werkzaam in verschillende functies en op uiteenlopende niveaus, en met vertegenwoordigers van gemeenten en andere relevante partijen.

Alhoewel de gegevens voor deze studie zijn verzameld bij één korps, hebben de bevindingen een ruimere reikwijdte. Elders heeft de Nederlandse politie immers te maken met een overeenkomstige formele beleids- en sturingscontext. Veel van de in dit onderzoek beschreven dilemma's en spanningen, evenals de patronen, processen en mechanismen die als antwoord hierop ontstaan, zijn elders ook aan te treffen (zij het er plaatselijk en regionaal verschillen zullen bestaan naar de frequentie en concrete invulling van deze verschijnselen).

Landelijke sturing: de Beleids- en Beheerscyclus

De huidige Beleids- en Beheerscyclus heeft de laatste jaren een duidelijke ontwikkeling doorgemaakt. De procedure is meer uitgekristalliseerd, de tijdsplanning wordt beter gehaald, de rollen van partijen en de wijze van besluitvorming hebben aan helderheid gewonnen. Toch worden in interviews vele kritische kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop deze cyclus functioneert. De in de Beleids- en Beheerscyclus gehanteerde procedures worden als sterk top-down ervaren. Deels leidt dit ertoe dat een discrepantie wordt ervaren tussen de landelijke beleidsthema's en de veiligheidsproblematiek zoals die plaatselijk speelt. Alhoewel deze cyclus een sterk top-down karakter heeft, wordt tegelijk geconstateerd dat de

feitelijke invloed ervan op het functioneren van de politie beperkt is. Belangrijkste reden daarvan is dat de landelijke beleidsthema's nogal ruim en algemeen zijn geformuleerd.

Geklaagd wordt over de grote jaarlijkse investeringen die met deze cyclus zijn gemoeid. De opbrengst is vooral een 'papierwinkel' met te veel aandacht voor details en formele voorwaarden. Velen pleiten voor een meerjarige cyclus, die zich beperkt tot de hoofdlijnen en vernieuwingen. Ondanks de grote hoeveelheid tijd, energie en menskracht die de cyclus jaarlijks met zich meebrengt, zijn veel geïnterviewden van oordeel dat de huidige procedure te weinig inhoudelijke betekenis heeft voor het politiewerk. De laatste jaren is binnen de Beleids- en Beheerscyclus bij de Nederlandse politie de nadruk steeds meer komen te liggen op de beheers- en verantwoordingscomponent in vergelijking met de beleids- en sturingscomponent. In vele interviews wordt getwijfeld over de betekenis die de verantwoordingsinformatie bij de politie op dit moment heeft. De sturing op prestaties zou binnen deze cyclus vooral van symbolische betekenis zijn.

Lokale sturing van de politie

Van een formele afstemming tussen de Beleids- en Beheerscyclus bij de politie en de beleidsvorming in het kader van het lokale veiligheidsbeleid is in geen enkele onderzochte gemeente sprake. Veel overleg en afstemming op lokaal niveau tussen politie en gemeente (burgemeester) hebben een sterk informeel karakter. Deze tendens tot informalisering is een manier om potentiële tegenstellingen en mogelijke conflicten het hoofd te bieden. Tegelijk echter lopen daardoor meerdere functies door elkaar heen, zoals de gezagsrelatie en de meer horizontale verhoudingen in het kader van het lokaal veiligheidsbeleid. Alhoewel de positie van de gemeenteraad de laatste jaren meer vorm heeft gekregen, neemt de gemeenteraad in de sturing en verantwoording rond de politie nog altijd een tamelijk marginale plaats in. Het Openbaar Ministerie ontbreekt vrijwel in het lokale overleg over de afstemming tussen politie en lokaal integraal veiligheidsbeleid. Gevolg daarvan is dat lokaal soms moeilijk afspraken zijn te maken en dat onduidelijk is of gemaakte afspraken wel een vervolg krijgen vanuit het Openbaar Ministerie.

De ruimte tot lokale sturing van de politie is beperkt. De landelijk vastgestelde beleidsthema's en regionale speerpunten worden in de regel als gegeven uitgangspunten beschouwd voor het opstellen van districtsplannen of lokale activiteitenplannen. Dit wringt vooral als er discrepanties worden ervaren tussen de op een hoger niveau geformuleerde prioriteiten

en de lokaal ervaren behoeften aan politie of veiligheidszorg. Bovendien moet de sturing van het politiewerk op lokaal niveau plaatsvinden binnen de gegeven capaciteit die de politie ter beschikking staat.

Ondanks de formele regierol van de gemeente en de gezagsrol van de burgemeester, beschikt de politie op lokaal niveau over een grote voor-sprong in kennis, deskundigheid en middelen. Dit leidt ertoe dat plaatselijk de politie grote invloed uitoefent op de gedachtevorming en besluitvorming. De mogelijkheden tot sturing van de politie op lokaal niveau worden tevens beïnvloed doordat tussen gemeente en politie vaak sprake is van verschillende perspectieven, de een meer bestuurlijk, de ander meer operationeel geïntereerd. Ieder van deze perspectieven kent een eigen specifieke beeldvorming, rationaliteit en relevantiestructuur. Dit verschil in perspectief laat zich niet altijd overbruggen. Als gevolg hiervan kan er onvoldoende affiniteit of begrip bestaan voor elkaars positie. Bovendien kan van beide zijden een beeldvorming optreden waarbij men zich verbaast over de vage opstelling van de andere partij en soms diens als niet-realistisch beschouwde wensen. Het gevolg kan zijn irritatie, argwaan of pogingen afstand te bewaren tot de andere partij.

Op lokaal niveau worden politiemensen geconfronteerd met verschillende dilemma's en spanningen. Deze vloeien voort uit de wijze waarop thans de Nederlandse politie wordt gestuurd. Enerzijds worden zij geacht te werken binnen van bovenaf opgelegde prioriteiten en gegeven capaciteitsgrenzen. Anderzijds echter wordt van de politie verwacht dat zij een op de lokale situatie afgestemd maatwerk levert, samenwerkt met andere partijen, met een regierol voor de gemeente. Op lokaal niveau moeten veelal uitvoerende politiemensen een antwoord zien te vinden op deze spanningen en tegenstellingen. Zij voelen daardoor scherp de noodzaak keuzes te maken en prioriteiten te stellen. Daarbij hebben zij op lokaal niveau slechts in beperkte mate houvast aan de landelijke en regionaal vastgestelde prioriteiten en kaders.

Als antwoord hierop ontwikkelen lokale politiemensen verschillende strategieën. Deze strategieën zijn mede mogelijk vanwege het informele karakter van de onderlinge verhoudingen binnen de lokale veiligheidsnetwerken. In sommige gevallen besluiten lokale politiemensen enige ruimte te creëren voor wensen vanuit een gemeente, ook al stroken deze niet altijd met de van bovenaf opgelegde beleidsthema's of speerpunten of acht men ook zelf de urgentie daarvan niet al te hoog. In enkele gevallen beperkt deze tegemoetkoming zich tot een symbolisch optreden, bijvoorbeeld om aan de druk van gemeenteraad, groepen burgers of lokale pers

tegemoet te komen. Veel van deze strategieën zijn er echter vooral op gericht om vragen of wensen van burgers of gemeente af te houden. Soms worden argumenten hiertoe ontleend aan een districts- of activiteitenplan. In andere gevallen wordt het belang van de door de gemeente of gemeenteraad naar voren gebrachte wensen geminimaliseerd. Ook kan een wens van een gemeente vanuit de politie worden beschouwd als een thema waarover burgemeester, gemeente of gemeenteraad niet mogen meepraten, omdat het bijvoorbeeld tot de 'bedrijfsvoering' zou horen. Meerdere van deze strategieën hebben als functie wensen of vragen van burgers of gemeente op lokaal niveau af te houden. Het gaat hier om een vorm van rantsoenering door domeingrenzen te stellen of vragen te herinterpreteren. Voor de legitimatie van deze veelal informele strategieën wordt deels geput uit het landelijke beleidsdiscours: de politie moet nu eenmaal keuzes maken, de burger moet zelf meer verantwoordelijkheden dragen voor de veiligheid en sommige thema's hebben in het beleid geen prioriteit. Een deel van de rechtvaardiging wordt gevonden in argumenten die samenhangen met het onderscheid tussen 'gezag' en 'beheer' over de politie, zoals het argument van de 'bedrijfsvoering'.

De mate waarin op lokaal niveau de politie daadwerkelijk wordt gestuurd, is beperkt. Vaak bepalen politiemensen zelf in hoeverre ze aan vragen van de gemeente tegemoet komen. Bovendien, ook al zijn er lokaal afspraken gemaakt over de inzet van de politie, dan nog bestaat de kans dat deze in de praktijk niet worden geëffectueerd. Alhoewel formeel de gemeente de regie heeft in het integraal lokaal veiligheidsbeleid, stuurt in de praktijk de politie, soms noodgedwongen, vaak meer de gemeente dan andersom. In de huidige constellatie zijn er regelmatig wensen vanuit gemeenten voor politieactiviteiten die niet (kunnen) worden gehonoreerd. Vanuit de optiek van gemeenten ontstaan zo lacunes, vooral in het toezicht. Alhoewel men vaak van oordeel is dat het hier principieel om politietaken gaat, besluit een deel van de gemeenten deze lacune op te vullen door hiervoor eigen middelen vrij te maken waarmee onder meer zogenaamde politieursveiliganten worden aangesteld. Ondanks het feit dat gemeenten zelf deze stap hebben gezet, blijft bij hen vaak onvrede bestaan over deze situatie.

Sturing gezien vanaf de werkvloer

Ook vanuit het perspectief van politiemensen in de uitvoering en hun direct leidinggevenden hebben zich de afgelopen vijftien jaar belangrijke veranderingen voorgedaan in de sturing van de politie. De sturing is niet

alleen strakker geworden, maar naar hun beleving ook van karakter veranderd. Enerzijds ervaren politiemensen op de werkvloer dat ze meer vrijheid en ruimte hebben gekregen. Anderzijds echter constateren ze dat ze strikter verantwoording moeten afleggen over hun werk en vooral over de geleverde prestaties daarbij.

In de opstelling van politiemensen tegenover de huidige wijze van sturing is sprake van ambivalentie. Aan de ene kant weerklinkt in hun opvatting de weerzin tegen bemoeienis van bovenaf. Sturing wordt door hen zo geplaatst in de traditionele tegenstelling binnen de politie tussen de top en de basis, waarbij de top onvoldoende begrip zou hebben voor het werk dat uiteindelijk moet gebeuren. Aan de andere kant echter groeit ook bij politiemensen in de uitvoering het besef dat in het politiewerk prioriteiten moeten worden gesteld, van de noodzaak van sturing en verantwoording over geleverd werk en prestaties. In die zin lijken de traditioneel bureaucratische werkopvatting en de voorheen vaak bestaande onverschilligheid over bereikte effecten binnen de politie ook op de werkvloer hun dominantie te verliezen.

Sturing in de Noodhulp en de Wijkpolitie

De wijze van sturing bij de politie is vooral afhankelijk van de aard van het werk. Belangrijke verschillen in de wijze van sturing doen zich voor tussen de Noodhulp en de Wijkpolitie. In de Noodhulp heerst de gedachte dat het aanbod van het werk primair afhankelijk is en hoort te zijn van onvoorspelbare externe gebeurtenissen. Politiemensen in de Noodhulp spreken in dit verband van de 'Waan van de Dag'. De belangrijkste vormen van sturing in de Noodhulp is de schifting van meldingen naar prioriteit door de Meldkamer. Daarnaast wordt het werk meer indirect gestuurd door verantwoording op kwantitatieve productienormen, onder meer over het aantal bonnen na staandehouding per medewerker per jaar. De suggestie die uitgaat van de 'Waan van de Dag' is dat de ruimte voor prioriteiten en sturing in de Noodhulp gering zijn, evenals de eigen manoeuvreerruimte van medewerkers. In feite is de informele autonomie van Noodhulpers in hun werk op straat echter groot. De invloed van formele beleidsprioriteiten is bij de Noodhulp gering en beperkt zich vooral tot additionele activiteiten die slechts uitgevoerd kunnen worden in de ruimte die resteert nadat de door de Meldkamer doorgegeven meldingen zijn afgehandeld.

In de Wijkpolitie ontstaat geleidelijk een wat andere visie op sturing. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de wijkagent ruimte moet hebben om

beleidsprioriteiten te vertalen naar de specifieke situatie in de wijk. Het werken met prioriteiten past meer in het denkkader van de Wijkpolitie en bij de gedachte dat zij een min of meer programmatische werkwijze moeten ontwikkelen. De invloed van beleidsprioriteiten verloopt in de Wijkpolitie vooral indirect, maar is uiteindelijk vermoedelijk groter dan in de Noodhulp. Deze prioriteiten worden ingepast in een geleidelijk professionaliseringsproces dat wijkagenten, hoe moeizaam dan ook, doormaken. Vanuit de gedachte van gebiedsgebonden politiezorg geldt als uitgangspunt dat het werk in de Noodhulp mede gestuurd moet worden vanuit de Wijkzorg. Deze afstemming blijkt in de praktijk niet zonder problemen te verlopen. De verschillen in de aard van het werk tussen Noodhulp en Wijkpolitie leiden tot verschillen in oriëntatie, een verschil in relevantiestructuur en in tijdsperspectief.

Verantwoording

In het huidige landelijk politiebeleid neemt de eis van verantwoording over het geleverde werk en de daarbij behaalde prestaties een steeds belangrijker plaats in. Die verantwoording moet vooral plaatsvinden op kwantitatieve en uniforme indicatoren. Ondanks de nadruk die in het beleid wordt gelegd op de noodzaak van verantwoording en de grote hoeveelheid informatie die daartoe wordt verzameld en vastgelegd, worden de controle en verantwoording in de praktijk niet erg systematisch uitgevoerd. Zware conclusies lijken er zelden aan te worden verbonden. Eén van de redenen is dat het draagvlak voor de gehanteerde vormen van verantwoording onder uitvoerders en direct leidinggevenden niet erg groot is. Bovendien moet de opgelegde wijze van verantwoording worden ingepast in de dagelijkse relaties en normen op de werkvloer. Strikt afrekenen op prestaties laat zich moeilijk verenigen met het besef dat men morgen weer van elkaar afhankelijk is. Bovendien voegt de van bovenaf opgelegde wijze van verantwoording te weinig toe aan de behoefte tot professionele versterking bij politiemensen in de uitvoering.

Doorwerking van sturing

Zeven categorieën van factoren beïnvloeden de mate waarin beleidsprioriteiten doorwerken in de uitvoering van het politiewerk. Ten eerste is van belang in hoeverre de beleidsprioriteiten aansluiten bij het bestaande werk en bij de met dat werk samenhangende oriëntaties, relevanties en tijdsperspectieven. Daarnaast is de doorwerking van centrale beleidsprioriteiten afhankelijk van de steun of tegenwerking bij lokale partijen. De

introdactie van gespecialiseerde organisatorische eenheden voor bepaalde thema's binnen de politieorganisatie kan een uitstralingseffect hebben elders in de organisatie en zo de doorwerking van prioriteiten bevorderen. Pogingen om rechtstreeks de autonomie van uitvoerders op de werkvloer in te perken (onder meer door het opleggen van productienormen, directe verantwoordingsplicht of het vastleggen van de tijdsbesteding) kunnen eveneens invloed uitoefenen op de uitvoering, zij het dat deze invloed vaak minder groot is dan gedacht en soms ook niet altijd zoals bedoeld. De hoeveelheid beschikbare tijd en capaciteit worden vaak als argument genoemd waarom beleidsprioriteiten onvoldoende doorwerken in de uitvoering. In zijn algemeenheid is de waarde van dit argument moeilijk vast te stellen. De kans dat een beleidsprioriteit in de uitvoering wordt opgepakt, is groter naarmate politiemensen op de werkvloer ervan overtuigd zijn dat rond het betreffende thema een 'zinnige' werkwijze mogelijk is. De kans op succesvolle sturing is groter als ook een werkwijze of methodiek wordt aangereikt of de professionele capaciteit van uitvoerders wordt versterkt. Tot slot, de mate waarin beleidsprioriteiten doorwerken in het eigenlijke werk is mede afhankelijk van de eigen opvattingen en normen die politiemensen op de werkvloer hanteren. Deze opvattingen en normen hebben betrekking zowel op de aard en ernst van de aan te pakken problemen of delicten, als op de aard van het politiewerk.

Stijlen van sturing

In de huidige sturing van de politie lopen vaak verschillende sturingsstijlen door elkaar heen. In navolging van Hood (2000) kunnen er vier worden onderscheiden, namelijk een hiërarchische, een egalitaire, een individualistische en een fatalistische. Ieder van deze stijlen kent zijn eigen logica, typerende probleemdefinities en specifieke oplossingen voor problemen in organisaties. Ook kent ieder van deze sturingsstijlen zijn kenmerkende sterke en zwakke punten. Juist daarom worden combinaties van sturingsstijlen vaak gekenmerkt door spanningen. Veel van de problemen in de sturing van de Nederlandse politie zijn gevolg van deze spanningen tussen de onderliggende sturingsstijlen. Daarbij doen zich vooral twee varianten voor. In de eerste plaats treden spanningen op indien gebruik wordt gemaakt van verschillende sturingsstijlen die tegenstrijdige eisen stellen of elkaar tegenwerkende gevolgen hebben. Dit kan bijvoorbeeld optreden indien enerzijds in de sturing de verwachting van lokaal maatwerk wordt gewekt, terwijl anderzijds de verantwoording op

uniforme indicatoren daarop niet aansluit. In de tweede plaats treden spanningen op indien de wijze van sturing niet aansluit bij de werksituatie en/of werkoriëntaties op uitvoerend niveau.

Slotbeschouwing en conclusies

In de huidige Beleids- en Beheerscyclus zijn de afgelopen jaren opmerkelijke verschuivingen opgetreden. Er is steeds meer nadruk komen te liggen op verantwoording ten koste van inhoudelijke sturing. Er is meer gewicht gekomen op de beheerscomponent in plaats van op de beleidscomponent. De nadruk is verschoven van inhoudelijke beleidsprioriteiten naar organisatorische randvoorwaarden. In de huidige procedure lijkt het voldoen aan allerlei voorwaarden en middelen vaak zwaarder te wegen dan de uiteindelijke doelstellingen. In de Beleids- en Beheerscyclus wordt grote nadruk gelegd op verantwoording en verantwoordingsinformatie. De inhoudelijke verantwoording van deze informatie is echter lang niet altijd duidelijk. De Beleids- en Beheerscyclus heeft een sterk ritueel karakter. De procedure vergt wel een grote hoeveelheid tijd en energie, maar voegt weinig toe aan het eigenlijke politiewerk. Vanwege het beperkte inhoudelijke karakter gaan van deze cyclus onvoldoende impulsen uit voor versterking van het professioneel niveau van het politiewerk en vormt hij te weinig een stimulans voor leerprocessen binnen de politieorganisatie.

Van lokale aansturing van de politie in het kader van het lokale integrale veiligheidsbeleid en van afstemming tussen gemeente en politie in dat kader komt te weinig terecht. Deels is dat het gevolg van de onopgeloste dilemma's waar het huidige sturingsdiscours uitvoerende politiemensen mee confronteert. Enerzijds moeten zij werken met van bovenaf opgelegde prioriteiten en zich verantwoorden op uniforme indicatoren. Anderzijds worden zij geacht lokaal maatwerk te leveren, samen te werken met andere partijen onder regie van de gemeente. Het is wenselijk dat explicieter wordt aangegeven wat de ruimte is voor lokale invulling van het politiewerk. Welke ruimte bestaat er voor lokale wensen? Hoe ver gaat de regierol van de gemeente? In hoeverre kan de politie worden aangesproken op lokale afspraken? Hoe verhouden zich centrale en decentrale elementen in de huidige formele sturing van de politie zich tot elkaar? Zolang deze en andere vragen niet zijn opgelost, zal de afstemming van de sturing van de politie en het lokale integrale veiligheidsbeleid moeizaam blijven verlopen.

De huidige wijze van sturing van de politie heeft, grotendeels onbedoeld, enkele belangrijke maatschappelijke gevolgen. Voor de toekomstige positie van de politie en de wijze van inrichting van de veiligheidszorg kunnen deze van ingrijpende betekenis zijn. In de eerste plaats, ondanks de nadruk in het landelijk politiebeleid op maatwerk en samenwerking met andere partijen op lokaal niveau, blijkt uit dit onderzoek dat, mede onder invloed van de centraliserende en standaardiserende werking van de huidige wijze van sturing van de politie, er sprake is van een groeiende afstand tussen enerzijds politie en anderzijds lokaal bestuur en bevolking. Ten tweede, de wijze waarop thans in het landelijke politiebeleid prioriteiten worden gesteld, roept uiteenlopende vragen op, onder meer met betrekking tot de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke en private sector in de veiligheidszorg. Dit geldt des te sterker omdat in deze prioriteitstelling zich veranderende opvattingen over onveiligheid en politie lijken te weerspiegelen. Traditionele opvattingen over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding lijken deels vervangen door, deels aangevuld met een opvatting waarin het meer gaat om de beheersing van risico's in de veiligheid. Onduidelijk is echter hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot bestaande waardengrondslagen van de politie, de legitimiteit van politietoediening en de ontwikkeling van de gebiedsgebonden politiezorg. Ten derde, ondanks de nadruk op gebiedsgebonden politiezorg, op afstemming van het politiewerk op lokale omstandigheden en de relatie met lokale partners, is in de sturing van de politie sprake van een sluipende centralisatie. Gevolg is dat aan wensen van gemeenten, vooral met betrekking tot toezicht en de aanwezigheid van de politie, vaak door de politie niet kan worden voldaan. Steeds vaker besluiten gemeenten vervolgens uit eigen middelen in de zo ontstane lacune te voorzien. Onder invloed hiervan lijken nieuwe scheidslijnen te ontstaan tussen verschillende soorten politie. Deze ontwikkeling roept belangrijke vragen op, onder meer met betrekking tot de beschikbaarheid en het karakter van de politie.

Tot slot, onder invloed van de huidige wijze van sturing van de politie doen zich belangrijke veranderingen voor in de verhouding tussen politie en lokaal bestuur. In plaats van een relatie te kenmerken met de termen gezag en politieke participatie, ontstaat een verhouding waarin veel eerder begrippen als kwaliteitsmanagement en consumerisme thuishoren. De vraag is in hoeverre onder invloed hiervan niet onbedoeld nieuwe gesloten circuits van besluitvorming en verantwoording ontstaan rond de lokale politie.

Sturing bij de politie:

achtergronden, vraagstelling en onderzoeksopzet

Een inmiddels klassiek thema in het sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de politie wordt gevormd door de aanzienlijke autonomie waarover de politie beschikt. Deze autonomie, ook wel discretionaire ruimte genoemd, bestaat zowel voor de politieorganisatie, als voor de individuele politieman of -vrouw. In veel gevallen levert deze autonomie belangrijke begrenzings- of beperkingen op voor de mate waarin het functioneren van de politieorganisatie en het doen en laten van de politiemedewerker gestuurd en gecontroleerd kunnen worden.

Aan de sturing en controleerbaarheid van de politie moet een centrale betekenis worden toegekend. Niet alleen gaat het bij politiewerk om de besteding van schaarse collectieve middelen, tevens raken interventies door de politie aan belangrijke maatschappelijke en individuele waarden. Dit is vooral het geval bij de toepassing van dwangmiddelen, waarover de politie als belichaming van het overheidsmonopolie op geweld immers beschikt. Deze autonomie en de beperkte mogelijkheden tot sturing en verantwoording roepen telkens weer uiteenlopende discussies op die uiteindelijk alle zijn te herleiden tot één centrale vraag, namelijk *'Who controls the police?'*¹ In een democratische rechtsstaat wordt er dan ook vanuit gegaan dat centrale beslissingen niet aan de politie alleen mogen worden overgelaten.

Deze autonomie moet echter niet alleen als last of beperking voor de stuurbaarheid en controleerbaarheid van de politie worden gezien. Tegelijk is zij in meerdere opzichten een voorwaarde voor het adequaat en doelgericht functioneren van de politie. De autonomie van de politie brengt dan ook verschillende dilemma's met zich mee. Enerzijds wordt de politie geacht te opereren in overeenstemming met de geldende formele regels en in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag², om zo de rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in het politietoetreden te garanderen. Anderzijds brengt de toepassing van formele regels in concrete situaties echter een aanzienlijke interpretatieruimte met zich

1 Goldsmith (1990).

2 In andere landen is de verhouding tussen politie en het bestuur/gezag overigens vaak op geheel andere wijze georganiseerd; zie onder meer Edwards (1999, pp. 172-191); Reiner en Spencer (1993).

mee. De oplossing van allerlei conflicten en problemen door de politie vereist bovendien dat deze over voldoende manoeuvreerruimte beschikt om doelgericht te kunnen opereren.

In de eerste, inmiddels klassieke, publicaties over de discretionaire ruimte van de politie werd geconstateerd dat de autonomie bij de politie een bron van spanningen vormde. Deze autonomie paste niet in het beeld van de politie als bureaucratische organisatie die bij de uitvoering van haar handhavende taken slechts formele regels zou toepassen. De erkenning van deze discretionaire ruimte zou, aldus bijvoorbeeld Herman Goldstein in 1964, een belangrijk deel van deze spanningen kunnen wegnemen en de weg kunnen openen naar een politie als een meer professionele, doelgerichte organisatie.³

Inmiddels wordt het bestaan van een aanzienlijke autonomie bij de politie algemeen erkend. De dilemma's die deze handelingsvrijheid met zich meebrengt, zijn er echter niet minder belangrijk door geworden en laten zich nog minstens even sterk voelen. Enerzijds is het beroep dat op de politie wordt gedaan, de afgelopen decennia sterk toegenomen. Hieraan is bijgedragen door onder meer de stijging van de criminaliteit (en later het blijvend hoge niveau ervan), het complexere karakter van de problemen waar de politie heden ten dage mee wordt geconfronteerd, als mede het grotere belang dat door burgers en politiek wordt toegekend aan veiligheidsvraagstukken. Tegelijk heeft de capaciteit van de politie hiermee geen gelijke tred kunnen houden. Politiewerk is daardoor steeds afhankelijker geworden van het stellen van prioriteiten en het doen van keuzes.

Anderzijds hebben politie en politieoptreden aan vanzelfsprekendheid verloren. Hieraan is bijgedragen door onder meer het in belangrijke mate verdwijnen van traditionele hiërarchische maatschappelijke verhoudingen, de groeiende behoefte van burgers om mee te praten en eventueel mee te onderhandelen, alsmede het afnemend gezag van overheid en formele regels.⁴ Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat aan de sturing van politiewerk en de verantwoording die daarvan wordt gegeven, een toenemend belang wordt toegekend.

3 H. Goldstein (1964), met name p. 146. Zie voor vroege publicaties over dit onderwerp onder meer ook J. Goldstein (1960) en Bittner (1967).

4 Reiner (1992) en (2000), pp. 47-81.

1.1 Sturing: begrip en kader

Binnen de hedendaagse Nederlandse politie is het begrip sturing een populair en veel gebezigd containerbegrip waaronder zulke uiteenlopende verschijnselen als coördinatie, planning en control, management, verantwoording en beleid worden verstaan.⁵ De opmars van het begrip sturing, daar waar in het verleden nog gesproken werd over bijvoorbeeld leidinggeven, hangt samen met een geleidelijke verandering in denken over de inrichting, het functioneren en de verantwoording van non-profit organisaties, over de positie van centrale overheden ten opzichte van lagere overheden en die van de overheid tegenover particuliere organisaties. Op grond van een vooral door het werk van Osborne en Gaebler bekend geworden metafoor wordt er vaak voor gepleit strikt onderscheid te maken tussen verschillende functies. Deze metafoor is ontleend aan de roeisport: sturen en roeien zouden niet in één hand mogen liggen. Met andere woorden, een duidelijke scheiding zou moeten worden aangebracht tussen enerzijds beleid, leidinggeven of management (sturen) en anderzijds de eigenlijke uitvoering van het werk (het roeien). Het door elkaar lopen van roeien en sturen zou desastreuze gevolgen kunnen hebben voor de besluitvormingscapaciteit en daadkracht van de overheid en uiteindelijk leiden tot een zwakke uitvoering.⁶ Bovendien lijkt de populariteit van het begrip sturing te danken aan de suggestie dat sturing een vorm van regulering op grotere afstand is, waarbij de nadruk zou liggen op facilitering. In plaats van een meer directe leiding steunend op concrete aanwijzingen en rechtstreeks toezicht wordt daarbij pas achteraf op bereikte resultaten gecontroleerd.⁷ In het volgende staat het begrip sturing voor al die min of meer doelgerichte pogingen om de uitvoering zo te beïnvloeden dat daarin beoogde doeleinden (beter) worden bereikt en/of daarin meer wordt gehandeld in overeenstemming met gestelde normen. Op grond hiervan kunnen de volgende elementen worden onderscheiden aan sturing:

- het stellen van doeleinden (ook wel prioriteiten of normen),
- gerichte beïnvloeding van de wijze waarop de uitvoering van het werk plaats vindt,

5 Braun (1999), p. 58.

6 Osborne en Gaebler (1992), m.n. pp. 25-48.

7 Deze ontwikkeling past overigens in een meer algemene maatschappelijke trend; zie onder meer Rose en Miller (1992) en toegepast op de politie, Chan (1999).

- het vergaren van informatie over de uitvoering ter controle en verantwoording daarvan,
- het verantwoorden, controleren en beoordelen van de wijze van uitvoering en de daarin geleverde prestaties tegen de achtergrond van de gestelde doeleinden of normen.

Hiermee zou kunnen worden gesproken van sturing in brede zin. Soms wordt het begrip sturing beperkt tot de eerste twee van de onderscheiden aspecten, namelijk het stellen van doeleinden en het beïnvloeden van de uitvoeringspraktijk.

Binnen het brede begrip sturing zijn verschillende dimensies of elementen te onderscheiden. Ten eerste is relevant op welk object de sturing zich richt. Sturing kan zich onder meer richten op de vorm van de organisatie, de aan medewerkers ter beschikking gestelde middelen, hun deskundigheid, de in de organisatie levende normen en waarden of op verbetering en beoordeling van de uiteindelijke prestaties. Sturing kan bovendien uitgaan van verschillende partijen. Deze kunnen (deels) extern zijn (zoals een departement, bestuur, (hoofd)officier van justitie of burgers die participeren in het opstellen van een lokaal veiligheidsplan). Binnen de organisatie kan onderscheid worden gemaakt naar de mate waarin sturing meer van bovenaf (*top-down*) of van onderaf (*bottom-up*) plaatsvindt. Bij sturing kan gebruik worden gemaakt van uiteenlopende middelen, procedures of technieken, zoals formele regels, een planningscyclus, het afrekenen op resultaten, bevordering van de professionaliteit van politiemensen door het aanbieden van cursussen of training, het overdragen van informatie of het aangaan van convenanten of arrangementen met externe partijen. De verschillende dimensies en elementen kunnen op uiteenlopende wijzen worden ondergebracht in indelingen en typologieën. Een voorbeeld van een vaak, ook in literatuur over de Nederlandse politie, gehanteerde indeling is die tussen enerzijds technisch-rationele vormen van sturing en anderzijds meer op zingeving en leerprocessen gerichte varianten. Deze twee vormen van sturing zouden uitersten op een continuüm zijn.⁸

Een belangrijke voorwaarde voor een typologie van sturingsstijlen of -vormen, is dat de belangrijkste van de in de praktijk gehanteerde sturingsvormen daarin te herkennen zijn. Bovendien dient de basis van de indeling consistent te zijn en moet deze bij voorkeur aansluiten bij een

8 Zie onder meer Van Dijk en Woldendorp (1993); Poelert en Wijbenga (1996, pp. 47-49).

meer algemeen theoretisch kader. De indeling heeft dan niet alleen een beschrijvende en ordenende betekenis, maar kan ook een bijdrage leveren aan de verklaring van achtergronden en gevolgen van verschillende vormen van sturing of combinaties daarvan.

In het volgende wordt aangesloten bij een typologie van Christopher Hood.⁹ Hij bouwt daarbij voort op de zogenaamde cultuurtheorie van de cultureel anthropoloog Mary Douglas.¹⁰ De typologie van Hood heeft betrekking op fundamenteel verschillende manieren waarop publieke organisaties kunnen worden ingericht. De organisaties verschillen daarbij naar opvattingen, perspectieven of normen (kortom, naar cultuur of 'ways of life'). Douglas veronderstelt dat de verschillen in cultuur nauw samenhangen met twee dimensies, namelijk de mate waarin sociale regels aan individuen zijn opgelegd ('grid') en de mate waarin er strakke binding plaatsvindt aan groepen ('group'). Op grond hiervan onderscheidt Hood vier typen van publieke organisatie, ieder met een specifieke cultuur en wijze van sturing of leidinggeven. Achtereenvolgens worden deze omschreven als fatalistisch, hiërarchisch, individualistisch en egalitair. Verondersteld wordt dat het hier gaat om fundamentele typen die niet tot elkaar te herleiden zijn, maar wel in combinaties kunnen voorkomen. Bovendien zijn de verschillende typen deels een reactie op elkaar of elkaars falen.

Elk van deze organisatieculturen kenmerkt zich door een eigen, vaak vanzelfsprekende manier om tegen problemen in organisaties aan te kijken en berust op een specifieke diagnose van organisatorisch falen. Vele, zeer uiteenlopende verschijnselen in organisaties worden vanuit dit perspectief geduid. Ieder organisatietype kent een voorkeur voor bepaalde oplossingsstrategieën (zie Schema I). De oplossingsstrategieën kunnen kort worden omschreven als: aan het lot overlaten (fatalistisch), strakkere regels en leiding (hiërarchisch), meer prikkels en marktwerking (individualistisch) en vertrouwen in de basis (egalitair).

9 Hood (2000). Zie uitgebreider hoofdstuk 5. In literatuur over sturing bij de Nederlandse politie wordt gebruik gemaakt van verschillende indelingen en typologieën. Vaak (Braun, 1999; Dijkshoorn 1988) wordt gesteund op een vijfdeling van Minzberg (1983): direct toezicht, standaardiseren van werkprocessen, standaardiseren van vaardigheden, standaardiseren van output en wederzijdse aanpassing.

10 Deze theorie is voor organisatieverschijnselen nader uitgewerkt door onder meer Wildavsky in wat hij noemt 'cultural theory'.

Schema I Vier reacties op problemen in het publiek management vanuit de cultuurtheorie¹¹

Fatalistisch	Hiërarchisch
Nadruk op onvoorspelbaarheid; minimale anticipatie op problemen; vooral ad hoc reacties; weinig geloof in doelgerichte sturing. Afwachten en aan het lot overlaten als strategie.	Oorzaak van problemen ligt primair in slecht naleven van regels en procedures; oplossing ligt in meer coördinatie, betere en strakkere procedures en regels, meer planning, duidelijker omschrijven van bevoegdheden; helderder gezagstructuur.
Individualistisch	Egalitair
Veel problemen zijn gevolg van te veel collectieve organisatie. Er is te veel vertrouwen in regels en procedures. De oplossing is meer over te laten aan individuen die worden opgevat als rationeel en geleid door eigenbelang. Oplossing door incentive-structuur en marktwerking (concurrentie en prikkels).	Juist te sterke nadruk op hiërarchische structuren is oorzaak van veel problemen. Juist door meer ruimte te creëren voor de ‘basis’ en deze in staat te stellen tot het nemen van beslissingen, ontstaat de beste remedie.

Ieder van deze organisatieculturen staat voor een bepaalde vorm van controle en regulering, zowel van verhoudingen binnen, als buiten de organisatie. In de hiërarchische organisatie ligt de nadruk op sturing en controle door bevel, regelgeving en toezicht. De doctrine is die van de ‘baas’. In de individualistische benadering gebeuren sturing en controle door concurrentie en prikkels in te bouwen. Bij de egalitaire zienswijze horen sturing en controle door collegialiteit, co-productie en wederzijdse beïnvloeding. Ook het fatalisme kent volgens Hood kenmerkende manieren van sturing en controle, gebaseerd op vormen van kansberekening.

Niet alleen kent ieder van deze organisatie- of sturingstypen een specifieke visie en een eigen antwoord op problemen in organisaties, tevens heeft ieder van deze typen een kenmerkende zwakte of Achilleshiel. In hoofdstuk 5 wordt op deze zwakten nader teruggekomen. Juist de combinatie van relatieve zwakten en sterkten bepaalt de verhouding tussen de verschillende vormen van sturing.

Drie van de vier typen uit de indeling van Hood (hiërarchisch, egalitair,

11 Ontleend aan Hood (2000), p. 26.

individualistisch) komen in hoofdlijnen achtereenvolgens overeen met de drie vormen van sturing die bij de hedendaagse Nederlandse politie overheersen, namelijk bureaucratische, professionele en bedrijfsmatige sturing.¹² Hood plaatst deze in een gezamenlijk kader. Daarmee wordt duidelijk op welke wijze deze sturingstijlen verbonden zijn met bepaalde vormen van organisatie en cultuur. Deze analyse geeft aan dat ieder van deze sturingsvormen berust op bepaalde probleemopvattingen en bovendien zelf aanleiding kan zijn voor typerende knelpunten. Vanuit dit perspectief zijn juist de onderlinge relaties en spanningen tussen de onderscheiden vormen van sturing relevant. In het slothoofdstuk wordt hierop teruggekomen.

1.2 Formele sturing van de politie

Formele beleidsplanning is één van de vormen van sturing die de politie ter beschikking staat. Sinds ongeveer het begin van de jaren negentig krijgt deze vorm van sturing bij de Nederlandse politie een steeds belangrijker plaats. Zo schrijft de Politiewet 1993 voor dat de regionale colleges jaarlijks een beleidsplan vaststellen. De in 1998 gepubliceerde evaluaties van deze Politiewet zijn tamelijk kritisch over het functioneren van deze vorm van beleidsplanning. Er bestaan grote verschillen tussen de regio's in de wijze waarop ze dit proces hebben georganiseerd. Bovendien blijkt de besluitvorming vaak erg diffuus en informeel te verlopen. De periode waarbinnen de procedures moeten zijn afgerond, is nauwelijks voldoende om tot inhoudelijke discussies te komen. Veel nadruk ligt er op de procedures. Gezien het grote aantal actoren is de periode van een jaar vaak onvoldoende. Gepleit wordt voor een meerjarige planning. Geconstateerd wordt bovendien dat in meerdere opzichten sprake is van een top-down benadering waarbij voorstellen van gemeenteraden moeten worden ingepast. In de praktijk van dit beleidsproces lopen vaak meerdere dingen door elkaar. Het onderscheid tussen gezag en beheer over de politie, evenals de relatie met beleid of bestuur, is daarbij vaak niet meer duidelijk. De meest fundamentele kanttekening is echter dat met deze formele vorm van sturing wel prioriteiten worden gesteld, maar dat deze nauwelijks

12 Ook de vierde vorm van sturing, namelijk de 'fatalistische', neemt een belangrijke plaats in bij de politie. Hierop wordt in het slot-hoofdstuk teruggekomen.

invloed hebben op de eigenlijke uitvoering van het politiewerk. De naast de regioplannen opgestelde districts- en wijkplannen zijn weliswaar veel gedetailleerder, maar ook deze plannen zouden nauwelijks zijn te vertalen naar concrete activiteiten.¹³

Uit ander onderzoek blijkt dat uitvoerende politiemedewerkers de opgestelde plannen slechts beperkt lezen. De beleidsplannen dienen vaak uitsluitend als globaal oriëntatiemiddel of hoogstens als naslagwerk voor leidinggevendenden.¹⁴

Sinds deze evaluaties werden afgerond, is dit beleidsproces verder uitgebouwd in een meer complexe Beleids- en Beheerscyclus. Op basis van het voor vier jaar geldende Beleidsplan Nederlandse Politie uit 1998 wordt jaarlijks een Landelijke Politiebrief opgesteld, die als kader dient voor de regionaal op te stellen plannen.¹⁵ Recent zijn ook verschillende instrumenten ontwikkeld ten behoeve van een uniform informatie- en datasysteem voor de Nederlandse politie, die kunnen worden gehanteerd in deze Beleids- en Beheerscyclus, zoals het Informatiemodel Nederlandse Politie (INP) en de geïntegreerde Interactieve Database voor de Strategische Bedrijfsinformatie (GIDS).¹⁶ Daarmee krijgt het beschreven systeem van beleidsplanning ook een explicietere jaarlijkse verantwoordingscomponent.

1.3 Achtergronden en invulling van autonomie

De politie kan bij uitstek worden beschouwd als een, wat Lipsky omschrijft als, street-level bureaucratie.¹⁷ De uitvoerende werkers in dit type organisatie, zoals politiemensen, beschikken in hun dagelijkse werk over een aanzienlijke autonomie. Een belangrijk deel van hun werk bestaat uit het onderhouden van rechtstreekse contacten met burgers, waarbij zij beslissingen moeten nemen over te verstrekken diensten of op te leggen sancties. Zij bevinden zich daardoor op de grens van hun organisatie, waardoor zij als enigen rechtstreeks in contact staan zowel met burgers,

13 Rosenthal, e.a. (1998).

14 Van Kooten (1999), pp. 9-10.

15 In hoofdstuk 2 wordt deze procedure beschreven.

16 Zie onder meer Van Deursen, Spaan en Van Sluis (2001).

17 Lipsky (1980).

als met wat er binnen de organisatie gebeurt. Zo beschikken zij over een unieke combinatie van informatie die hen een aanzienlijke voorsprong en autonomie verschaft. Hierdoor zijn zij moeilijk te controleren.¹⁸ Deze beleidsvrijheid is bovendien onvermijdelijk omdat de taken die zij moeten uitvoeren te complex zijn om geheel te worden vastgelegd in formele regels. Weliswaar ontvangen street-level bureaucraten richtlijnen en regels, maar zij zijn in staat om de druk van buitenaf te weerstaan en hun eigen opvattingen of belangen te volgen. De aanzienlijke autonomie die deze uitvoerders hebben, leidt ertoe dat in deze organisaties een kloof kan ontstaan tussen enerzijds doelstellingen, regels of beleid en anderzijds de uitvoeringspraktijk. Om te begrijpen hoe uitvoerders in dit type organisatie het opgelegde beleid vormgeven, moet worden nagegaan hoe zij reageren op de problemen in hun werk en daarbij invulling geven aan hun autonomie. Zo worden volgens Lipsky street-level bureaucraten, waaronder politiemensen, onder meer geconfronteerd met een chronisch gebrek aan middelen, mede ten gevolge van het feit dat de vraag naar hun diensten altijd het aanbod zal overtreffen. De doelstellingen van hun werk zijn vaak vaag en onderling tegenstrijdig, waardoor de kwaliteit van het geleverde werk vaak moeilijk is vast te stellen. Pogingen om via kwantitatieve 'surrogaat-metingen' alsnog controle uit te oefenen kunnen daarbij averechts werken. Burgers komen bovendien vaak op onvrijwillige basis in contact met street-level bureaucraten. Gevolg is dat '*... street-level bureaucracies usually have nothing to lose by failing to satisfy clients*'.¹⁹ Ook op die wijze is hun werk vaak moeilijk aan te sturen.

Om verschillende redenen zijn deze autonomie en de daaruit voortvloeiende beperkingen voor de stuurbaarheid van de uitvoering juist bij de politie nadrukkelijk aanwezig. Een belangrijk deel van het politiewerk vindt op straat plaats. Voor leidinggevend is het moeilijk te bepalen hoe politiemensen daar, alleen of in koppels, hun werk dagelijks gestalte geven. Bovendien maakt het 24-uurskarakter van veel politiewerk controle moeilijk. Vooral de noodhulpfunctie leidt ertoe dat de politie afhankelijk is van wat burgers voor zaken of problemen bij de politie aanmelden. De politie is daarmee tot op zekere hoogte gedwongen tot een reactieve opstelling, waarmee de doelstellingen van het politiewerk in hoge mate een onbepaald

18 Prottas (1979).

19 Lipsky (1980), met name pp. 27-70.

karakter krijgen. Deze reactiviteit en aselectiviteit maken sturing van het politiewerk lastig. Is er eenmaal sprake van een melding, dan moeten beslissingen door de rechtsteeks betrokken politiemedewerkers vaak direct en ter plekke kunnen worden genomen. De oncontroleerbaarheid van het uitvoerend werk wordt versterkt omdat de relatie tussen doeleinden en activiteiten bij de politie lang niet altijd scherp en eenduidig is aan te geven.²⁰

Daarnaast versterkt de binnen veel politieorganisaties overheersende cultuur de autonomie van uitvoerenden ten opzichte van de leiding en de belemmeringen tot sturing. Binnen veel politieorganisaties zouden op de werkvloer enkele hardnekkige mythen leven, die een min of meer zakelijke analyse van het politiewerk zouden bemoeilijken en, in het verlengde daarvan, de sturing. 'Echt politiewerk', zo zou de kern van deze mythen luiden, is slechts in de praktijk te leren en alleen zij die daar dagelijks in staan, kunnen de essentie ervan aanvoelen. Deze mythen vormen tegelijk een strategie en rechtvaardiging om het politiewerk af te schermen van de invloed van al die buitenstaanders (waaronder de leiding) die er toch niks van zouden snappen.²¹

In navolging van Reuss-Ianni kunnen binnen politieorganisaties verschillende subculturen worden onderscheiden. De groeiende oriëntatie van het management op politieke vraagstukken en verhoudingen, de strijd om schaarse middelen, de grotere nadruk op (externe) verantwoording en productiviteit en de sterkere politieke gevoeligheid van de politie zouden ertoe hebben geleid dat de subculturen van uitvoerenden ('street cop culture') en die van de leidinggevendenden ('management top culture') sterk uiteen zijn gegroeid.²²

De subcultuur van de werkvloer binnen politieorganisaties zou zich onder meer kenmerken door een sterke gehechtheid aan en geloof in directe actie (met de daaraan verbonden spanning en opwindings), een permanente zorg of achterdocht vanwege mogelijk gevaar, een zekere afstand tot de buitenwereld, een daarmee verbonden sterke onderlinge solidariteit, een mannelijkheidscultus en een, in veel opzichten anti-intellectueel pragmatisme.²³ Deze subcultuur zou onder meer een zogenaamde *Cop's Code* bevatten met praktische, veelal stilzwijgende aanwijzingen voor de wijze

20 Vgl. Stichting Maatschappij en Politie (1995, pp. 34-35) en Braun (1999, pp. 59-61). Zie ook Bayley (1994), vooral hoofdstuk 2 en 3.

21 Bayley en Bittner (1984).

22 Reuss-Ianni (1984).

23 Reiner (2000), pp. 85-101.

waarop vanuit de werkvloer moet worden omgegaan met leidinggevend- den: wantrouwend, afschermend en gericht op het instandhouden van de sterke eenheid binnen de eigen ploeg. Daartegenover zou binnen de politie een subcultuur van leidinggevend- den staan met een sterke nadruk op het belang van beleidsprocessen en van een goede relatie met externe partijen, zoals het lokaal bestuur, politici en massamedia.²⁴

Soms wordt daarnaast binnen politieorganisaties nog een aparte subcultuur onderscheiden van het middenmanagement. Direct leidinggevend- den zouden vooral bezig zijn met planning en beheersing en met de vraag hoe zij de tegenstrijdige eisen van boven en beneden met elkaar in overeenstemming kunnen brengen.²⁵ Het naast elkaar bestaan van verschillende subculturen binnen politieorganisaties met daaruit resulterende verschillen in perspectief, opvattingen, normen, interesses en jargon zou er een belangrijke oorzaak van zijn dat de leiding slechts beperkte mogelijkheden heeft het uitvoerend werk te sturen en te controleren.

De betekenis van de autonomie en van de daaraan verbonden dilemma's verschilt naar het type politiewerk. Het gaat daarbij onder meer om de mate waarin binnen het politiewerk sprake is van een conditionele programmering (zoals in het geval van de wetshandhaving), dan wel van een doelprogrammering²⁶ (zoals bijvoorbeeld bij de hulpverlenende taak). Ook de omvang van de autonomie in het politiewerk lijkt geen constante. Uit een studie van Wilson blijkt dat de mate van autonomie in het politiewerk afhankelijk is van twee omstandigheden. Ten eerste gaat het erom in hoeverre er sprake is van wetshandhaving of van bewaking van de maatschappelijke orde of hulpverlening. Ten tweede is van belang in hoeverre het initiatief tot politieoptreden bij de politie zelf ligt of bij burgers. Zichtbaarheid van beslissingen over het politieoptreden (zowel voor leiding, als voor burgers) en de mate waarin politiemensen zelf hun werkaanbod kunnen bepalen, spelen hier een belangrijke rol.²⁷

De aanzienlijke ruimte waarover uitvoerende politiemensen in hun werk beschikken, leidt ertoe dat er verschillende stijlen van politiewerk kunnen

24 Reuss-Ianni (1984).

25 Stichting Maatschappij en Politie (1995); Braun (1999), pp. 203-206; zie onder meer ook Van Maanen (1983).

26 Luhmann (1973).

27 Wilson (1968).

ontstaan. In onderzoek naar de uitvoering van beleid is in navolging van Mertons' anomie-theorie²⁸ door Kagan een onderscheid gemaakt in stijlen van regeltoepassing dat ook relevant lijkt voor de analyse van politiewerk. Er wordt daarbij vanuit gegaan dat deze stijlen verschillen op twee dimensies, namelijk de mate waarin de nadruk ligt op de formele regels en de mate waarin de nadruk ligt op de doeleinden van de organisatie. In de zogenaamde 'judicial mode' wordt geprobeerd zowel aan de formele regels, als aan de doeleinden tegemoet te komen. Bij een 'legalistische' uitvoeringsstijl wordt slechts gelet op de regels, terwijl bij een 'unauthorized discretion' slechts naar de doeleinden wordt gekeken. Worden zowel de doeleinden, als de regels genegeerd, dan spreekt Kagan van 'retraitisme'.²⁹

De befaamde indeling van Wilson naar drie stijlen van politiewerk ('watchmanstyle', legalistische stijl en 'service-oriented style') sluit hier nauw bij aan. Ook deze indeling is gebaseerd op enerzijds de mate waarin regels als belangrijke grondslag worden beschouwd voor het politiewerk en anderzijds de mate waarin het is gericht op orde-handhaving of rechtshandhaving.³⁰

Op basis van andere criteria zijn ook andere indelingen van stijlen in het politiewerk mogelijk. Minder gedacht vanuit instrumentele doelen en formele regels is bijvoorbeeld een indeling van Muir. Als twee dimensies onderscheidt hij de mate waarin politiemensen bereid zijn dwang toe te passen en de mate waarin zij zich kunnen verplaatsen in de problematische situatie van de individuele burger waarmee zij te maken hebben.³¹

Dergelijke verschillen zijn voor de wijze van uitvoering van het politiewerk van groot belang, maar laten zich tegelijk vermoedelijk slechts beperkt doelgericht beïnvloeden of sturen.

De vele onderzoeken die in de afgelopen decennia zijn verricht naar de uitvoering en sturing van politiewerk, hebben ertoe bijgedragen dat overdreven verwachtingen omtrent de effectiviteit van sturing van politiewerk in het algemeen zijn bijgesteld. Het besef dat het lang niet altijd lukt om de uitvoering van de politie in lijn te brengen met beleid of regels, heeft mede daardoor aan invloed gewonnen. De uitvoering kent een eigen dynamiek, die in veel opzichten los staat van beleid of formele regels.

28 Merton (1968).

29 Kagan (1978).

30 Wilson (1968).

31 Muir (1977); zie voor een nadere uitwerking hiervan onder meer Guyot (1991), m.n. pp. 43-47 en 50-52.

Voor zover sturing effecten heeft, treden deze vaak meer indirect op en anders dan verwacht of bedoeld.³² Daarnaast heeft veertig jaar onderzoek naar autonomie in het politiewerk steeds scherper het dilemma naar voren gebracht tussen de noodzaak van sturing en de onvermijdelijkheid, soms zelfs de noodzaak, van keuzevrijheid in de uitvoering. Bovendien is steeds duidelijker geworden dat sturing vereist dat er antwoorden worden gevonden, hoe gebrekkig dan ook, op verschillende fundamentele dilemma's. Vaak worden deze in termen van evenwichten geformuleerd: er zou een evenwicht moeten worden gevonden tussen onder meer top-down- en bottom-up benaderingen, de eisen van gezag en van professionaliteit, een centrale aanpak en lokale inbedding, tussen daadkracht en communicatie, tussen sturing als technisch probleem en sturing als het leren en beïnvloeden van mensen en tussen, wat wordt genoemd, sturing van buitenaf en sturing van binnenuit. Voorts wordt gepleit voor meer flexibiliteit, draagvlak en maatwerk.³³ Veel van deze aanbevelingen onderscheiden zich, ondanks alle goede bedoelingen, vaak door hun algemeenheid, vaagheid en open-deur-karakter. Zij zijn bovendien vaak nogal afhankelijk van modieuze invloeden, onder meer te herkennen aan het jargon van de op dat moment populaire managementgoeroe.

1.4 Sturing in een veranderende context

Veel van de in de vorige paragraaf genoemde onderzoeken naar de sturing en uitvoering van politiewerk werden verricht tussen midden jaren zestig en begin jaren tachtig. Sinds die tijd hebben zich grote veranderingen voorgedaan in de sturing van het politiewerk en in de heersende opvattingen daarover. Traditionele en bureaucratische vormen van sturing, door middel van respectievelijk direct toezicht door leidinggevenden en het uitvaardigen van formele regels, hebben hun monopoliepositie verloren. Daarnaast zijn nieuwe, meer professionele en horizontale, vormen van sturing naar voren gekomen.³⁴

Over de afgelopen tien tot vijftien jaar kunnen voorlopig vier ontwikkelingen worden onderscheiden die relevant zijn voor de sturing bij de

32 Wilson (1968), pp. 228 en 277.

33 Zie onder meer Van Kooten (1999), Cachet en Van Sluis (1997), Reiner (1993, p. 21).

34 Zie onder meer Dijkshoorn (1988).

politie. Ten eerste, vooral sinds de jaren tachtig is in Nederland meer en meer aandacht ontstaan voor formele vormen van beleidplanning.³⁵ Zoals eerder reeds aangegeven, hebben de komst van de Politiewet 1993 en de introductie van het Beleidsplan Nederlandse Politie in 1998 hieraan een sterke stimulans gegeven.

Ten tweede is de sturing van de politie sterk beïnvloed door, wat zou kunnen worden genoemd, het nieuwe bedrijfsmatig denken.³⁶ Deze ontwikkeling is vooral ingegeven door de groeiende aandacht voor effectiviteit, efficiëntie en de noodzaak tot kostenbeheersing en door hogere eisen aan verantwoording. Deze verandering gaat gepaard met de ontwikkeling van een eigen, specifieke retoriek, een aan het bedrijfsleven ontleend jargon, met steeds meer aandacht voor 'management' en managementoplossingen bij de politie en voor de ontwikkeling van allerlei beheersings- en verantwoordingsinstrumenten. Gepoogd wordt zo de aandacht te verschuiven van sturing op regels en input naar eisen omtrent te leveren prestaties en verantwoording daarover. Het groeiende belang van verantwoording hangt nauw samen met de nieuwe mogelijkheden tot gestandaardiseerde informatieopslag, -beheer en -analyse die de automatisering bij de politie oplevert.³⁷ Bij deze vorm van sturing wordt ook steeds meer aandacht gevraagd voor de behoeften en vragen van burgers, volgens het heersend jargon steeds vaker geherdefinieerd tot 'klanten' van de politie.

Deze ontwikkeling roept verschillende vragen op. Zo zou volgens sommigen deze ontwikkeling zich vooral beperken tot een verandering in discours en jargon op managementniveau. Op de werkvloer zou onder invloed hiervan echter niet veel veranderen. Hoogstens zou het verzet tegen deze nieuwe bemoeienis van bovenaf toenemen.³⁸ Volgens andere auteurs zou de retoriek van een eigen verantwoordelijkheid en 'afrekenen op resultaten' slechts een dekmantel zijn voor een steeds verdergaande centralisering, standaardisering en verlies aan autonomie.³⁹ Door weer anderen wordt hier echter tegenover gesteld dat de korte termijn-fixatie

35 Van der Vijver en Molenkamp (1999), m.n. pp. 205-207.

36 Men spreekt ook wel van het 'nieuwe managerialisme'; vgl. Clarke en Newman (1997), Reiner en Spencer (1993), McLaughlin en Muncie (2000).

37 Stol (1991).

38 Chan (1999).

39 Jones (1993).

van het bedrijfsmatig denken op meetbare prestaties bij de politie inmiddels al over haar hoogtepunt is en dat weer meer erkenning zou zijn ontstaan voor de noodzaak van autonomie en bottom-up sturing.⁴⁰

In de derde plaats is de sturing van de politie de laatste tien jaar sterk beïnvloed doordat de politie steeds minder als geïsoleerde organisatie kan worden bekeken. In plaats van sturing van één organisatie zou een wijze van sturing ontstaan die meer is gericht op een aantal onderling afhankelijke organisaties. Deze ontwikkeling zou in twee richtingen plaatsvinden. Zo wordt enerzijds geprobeerd de politie steeds meer te zien in samenhang met andere organisaties die een functie vervullen in de strafrechtelijke en justitiële handhaving. In dat kader wordt geprobeerd de politie te sturen als onderdeel van het management van 'de strafrechtsketen.' Vooral afstemming met het Openbaar Ministerie is daarbij van belang. Anderzijds opereert de politie ook steeds meer als onderdeel van veelal horizontale, lokale netwerken in het kader van het integraal veiligheidsbeleid. De politie heeft niet alleen te maken met afspraken en verplichtingen die worden aangegaan tussen en met andere organisaties, maar ook met gemeenten in een nieuwe, ook voor de politie relevante rol als regisseur van het lokaal veiligheidsbeleid. De zorg voor veiligheid wordt daarmee steeds meer een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij van de politie gevraagd wordt in 'partnership' op te treden met andere maatschappelijke organisaties en groeperingen.⁴¹

Ten vierde, en nauw hiermee verbonden, is de opkomst van het gebiedsgebonden politiewerk ('community policing').⁴² Deze verandering heeft verschillende gevolgen voor de sturing en inrichting van het politiewerk. Dit gaat verder dan dat alleen de schaal waarop het werk plaats vindt, zich vaak wijzigt. Mastrofski meent dat de invoering van gebiedsgebonden politiewerk vier 'structurele' veranderingen met zich meebrengt voor de politieorganisatie, namelijk de-bureaucratisering, professionalisering, democratisering en integratie van verschillende vormen van dienstverlening.⁴³ Hogere eisen worden gesteld aan de sturing omdat het gebiedsgebonden werk grote nadruk legt op een probleemgerichte en preventieve

40 Raine en Wilson (1997).

41 Crawford (1999).

42 Zie voor elementen van gebiedsgebonden politiewerk onder meer: Rosenbaum (1998, pp.6-8) en Zoomer, Geurts en Van Heel (2000, pp. 12-16).

43 Mastrofski (1998).

aanpak. Dit vereist een aanzienlijke autonomie, grotere deskundigheid en vaak nieuwe vaardigheden van gebiedsgebonden politiemensen. Bovendien wordt veel waarde toegekend aan samenwerking met andere partijen, zowel vanuit de notie van veiligheid als gezamenlijke verantwoordelijkheid, als vanuit de gedachte dat duurzame oplossingen voor veiligheid slechts mogelijk zijn als de 'buurt' daar zelf verantwoordelijk voor wordt. Het gebiedsgebonden werken brengt in de praktijk vaak een brede definitie van politiewerk met zich mee. Dit levert extra vragen op voor de sturing, zeker in een tijd waarin het stellen van prioriteiten voor de politie onontkoombaar is. Ook in een ander opzicht levert het gebiedsgebonden werken extra eisen op voor de sturing van het politiewerk. Het succes van de introductie van het gebiedsgebonden werken blijkt vooral afhankelijk van de mate waarin de weerstanden hiertegen in de cultuur en structuur van de eigen politieorganisatie kunnen worden overwonnen.⁴⁴

1.5 Vraagstelling

In de afgelopen decennia is reeds veel onderzoek verricht naar de uitvoering en sturing van politiewerk. Twee constateringën zijn daarbij echter van belang. Ten eerste, alhoewel reeds vaak is geconstateerd dat sturing van politiewerk aan vele beperkingen onderhevig is, is in veel opzichten nog steeds onduidelijk hoe de sturing, direct of indirect, bedoeld of onbedoeld, dan wel doorwerkt in de uitvoering. Ten tweede, zoals in de vorige paragraaf geschetst, de afgelopen tien jaar hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan rond de sturing van de Nederlandse politie. Welke consequenties hebben veranderingen zoals het groeiend belang van nieuwe sturingsstijlen, het integraal veiligheidsbeleid of de opkomst van formele sturing en van een bedrijfsmatige benadering voor de sturing bij de politie? Deze vragen zijn des te belangrijker aangezien deze veranderingen in veel opzichten niet parallel aan elkaar lopen. Ze stellen soms tegenstrijdige eisen aan de sturing van de politieorganisatie en roepen nieuwe dilemma's en uitdagingen op. Zo is er enerzijds de druk om bij het politiewerk uit te gaan van de lokale situatie en daarbij ruimte te creëren voor netwerken en gedeelde verantwoordelijkheid. Anderzijds echter

⁴⁴ Greene (1998, m.n. pp. 145-146).

lijkt er ook een beweging te zijn tot standaardisering en centralisatie van de sturing van de politie.⁴⁵

Op grond van deze overwegingen is besloten een onderzoek uit te voeren met als doel meer zicht te krijgen op de wijze waarop, gegeven de genoemde veranderingen, thans de sturing bij de politie plaats vindt, welke problemen daarbij optreden en welke antwoorden daarbij worden gevonden.

Ten behoeve van deze studie zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

- a. Op welke wijze vindt thans de formele sturing van de politie plaats en welke ervaringen worden hiermee door verschillende partijen opgedaan?
- b. Welke ruimte bestaat er thans voor een sturing van de politie op lokaal niveau, op welke wijze wordt daarvan gebruik gemaakt en hoe verhoudt zich dat tot het lokale veiligheidsbeleid?
- c. In hoeverre en op welke wijze werkt de (formele) sturing van de politie door in de politiepraktijk?
- d. Welke factoren spelen een rol bij de in de vorige vragen genoemde thema's?

Specifieke aandacht wordt bij deze vragen besteed aan mogelijke verschillen in de wijze waarop de politie wordt gestuurd. Met andere woorden, welke stijlen van sturing zijn te onderscheiden en hoe verhouden zich deze tot elkaar?

Deze studie heeft een verkennend en inventariserend karakter. Daarmee wordt hier niet vertrokken vanuit een van tevoren scherp geformuleerd kader. Verschillende noties, ontleend aan eerdere literatuur over autonomie en sturing bij de politie hebben als leidraad gediend en 'sensitizing concepts' geleverd. Zo wordt er in navolging van Lipsky vanuit gegaan dat de invloed van sturing afhankelijk is van de problemen en reactiewijzen op de werkvloer. Aan Wilson is de notie ontleend dat de doorwerking van het politiewerk onder meer afhangt van de aard van het politiewerk en van de omgeving waarbinnen de politie moet opereren. Aan de analyse van Reuss-Ianni is de veronderstelling ontleend dat de sturing van politiewerk beïnvloed wordt door het bestaan van verschillende, soms onderling tegenstrijdige visies, opvattingen en mogelijk normen binnen de politie-

45 Vgl. Johnston (1998).

organisatie. Ook op de analyse van Hood over vier verschillende vormen van sturing, als uitingen van verschillende organisatieculturen, wordt in dit onderzoek voort gebouwd. Geprobeerd wordt deze noties aan de hand van het verzamelde empirisch materiaal verder uit te werken.

Deze studie richt zich vooral op de sturing van het gebiedsgebonden politiewerk (wijkpolitie) en van de noodhulp. De aandacht beperkt zich daarbij niet tot de formele en beleidsmatige sturing. Al naar gelang het niveau van de organisatie komen ook andere, meer informele en concrete vormen van sturing aan bod. De zogenaamde zaakgerichte sturing vanuit het Openbaar Ministerie blijft hier buiten beschouwing. Aandacht wordt besteed aan verschillende organisatieniveaus, zoals bestuur, regiomanagement, district(sleiding), leiding van basiseenheden en het niveau van de uitvoering. Omdat in dit onderzoek de belangstelling vooral uitgaat naar de samenhang tussen sturing van de politie en het lokaal veiligheidsbeleid, wordt juist aan het lokale niveau veel aandacht besteed. Om zicht te krijgen op de doorwerking van de sturing in de uitvoeringspraktijk, heeft dit onderzoek zich voor een belangrijk deel gericht op het uitvoerend niveau binnen de politieorganisatie.

1.6. Onderzoeksopzet en -methoden

Het initiatief tot dit onderzoek is ontstaan in overleg met de korpsleiding van de politieregio Utrecht. Daarom is dit onderzoek uitgevoerd binnen deze regio. Binnen deze regio richt de aandacht zich vooral op twee districten. Gekozen is voor twee districten waarvan de organisatie en de daarmee verbonden formele sturingsprocedures op een aantal relevante punten uiteenlopen. Het gaat hier om de districten Eemland Zuid en Heuvelrug. Het eerste district heeft naar verhouding het werk vooral op districtsniveau georganiseerd, terwijl het tweede district het werk meer heeft gedeconcentreerd. Dit verschil hangt samen met een verschil in opbouw en institutioneel verleden tussen beide districten. Bij de start van het onderzoek werd verondersteld dat daardoor tussen de twee districten verschillen kunnen optreden in de lokale sturing van de politie, evenals in de doorwerking van de sturing in de uitvoering.⁴⁶

⁴⁶ Zie uitgebreider hoofdstuk 3.

Om zicht te krijgen op de lokale sturing van het politiewerk en de relatie daarvan met het lokale veiligheidsbeleid is binnen ieder district de aandacht op drie gemeenten gericht. Het gaat hierbij om zowel kleine, als grote(re) gemeenten.

Binnen de uitvoering van dit onderzoek zijn verschillende stappen te onderscheiden.

- In de eerste plaats is literatuur en een groot aantal (beleids)documenten bestudeerd. Op grond hiervan is de bestaande beheers- en beleids-cyclus in kaart gebracht evenals de daarbij gehanteerde procedures en werkwijzen. Bovendien zijn de uit deze documenten naar voren komende beleids- en sturingsopvattingen, doelstellingen en visies geïnventariseerd.
- Vervolgens zijn binnen de twee genoemde politiedistricten gesprekken gevoerd met ongeveer tien politiemedewerkers per district. Gesproken is met medewerkers op verschillende niveaus (district, ondersteunende staf, middenmanagement en uitvoerende medewerkers) en zowel bij de Wijkpolitie als de Noodhulp.
- Nadat een eerste analyse had plaatsgevonden van de hiermee verkregen informatie, zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de zes gemeenten. Bij de grote gemeenten ging het telkens om een beleidsmedewerker die zich bezig hield met het lokale veiligheidsbeleid. Bij de kleinere gemeenten werd gesproken met de burgemeester. Bovendien hebben in dat stadium gesprekken plaatsgevonden op het niveau van de korpsleiding, bij het Openbaar Ministerie en het Ministerie van BZK.

De gevoerde gesprekken hadden een open karakter en hebben plaatsgevonden aan de hand van een, per categorie respondenten wisselende, topic-lijst. In totaal is met 29 personen gesproken.

In eerdere studies is geconstateerd dat onderzoek naar de uitvoering van politiewerk bij voorkeur gebaseerd moet zijn op directe waarneming van het eigenlijke werk en van de context waarbinnen het wordt uitgevoerd. Onderzoek naar de sturing en uitvoering van politiewerk door middel van interviews zou op aanzienlijke beperkingen stuiten.⁴⁷ De kloof tussen sociale, legale of beleidsmatige wenselijkheid en de praktijk kan zowel bij

47 Wilson (1968), p. 277.

stuurders als gestuurden groot zijn. Bovendien doen interviews, zo blijkt ook uit deze studie, een groot beroep op de reflexiviteit van geïnterviewden, terwijl tradities en gewoonten in het politiewerk vaak een grote mate van vanzelfsprekendheid hebben. De betekenis en het belang toegekend aan sturing verschillen bovendien sterk tussen de verschillende niveaus binnen de politieorganisatie.

Vanwege het verkennende karakter van deze studie is toch gekozen voor interviews. Geprobeerd is aan de beperkingen hiervan het hoofd te bieden door gesprekken te voeren met verschillende partijen, ieder met een eigen positie en daaraan verbonden perspectief.

Alhoewel dit onderzoek alleen is uitgevoerd binnen de politieregio Utrecht, lijken veel van de uitkomsten niet direct gebonden te zijn aan de specifieke situatie van dat korps. Elders binnen de Nederlandse politie zijn zowel de beleids- en formele sturingscontext, als de institutionele en organisatorische setting overeenkomstig. Daarmee kunnen veel van de in dit onderzoek beschreven dilemma's en spanningen rond de sturing daar ook optreden, evenals de processen en patronen die in antwoord hierop ontstaan. Wel zullen de frequentie en invulling van deze verschijnselen per locatie en regio kunnen verschillen. In dit onderzoek wordt daarom niet zozeer een statistische, als wel een zogenaamde analytische generalisatie⁴⁸ nagestreefd: het gaat erom aan de hand van enkele concrete situaties meer algemene patronen en processen en hun achtergronden op het spoor te komen, niet om uitspraken hoe vaak deze (elders) optreden.

1.7 Slot

De hierna volgende hoofdstukken kennen de volgende opbouw. Allereerst wordt ingegaan op de bestaande Beleids- en Beheerscyclus. De procedures en werkwijzen worden beschreven, evenals de opvattingen en visies op sturing en politiewerk die uit deze cyclus naar voren komen. Ook de ervaringen van verschillende betrokkenen met de Beleids- en Beheerscyclus komen aan bod (hoofdstuk 2). Vervolgens staat de lokale sturing van de politie centraal. In hoeverre bestaat hiervoor ruimte en op welke wijze wordt hier dan gebruik van gemaakt? Beschreven wordt onder meer welke strategieën op lokaal niveau worden gehanteerd (hoofdstuk 3).

48 Yin (1989).

Daarna komt de vraag aan de orde naar de doorwerking van de sturing in het eigenlijke politiewerk. Welke verschillen treden hierbij op en welke factoren spelen hierbij een rol (hoofdstuk 4)? Een slotbeschouwing en samenvatting worden gegeven in hoofdstuk 5. Daarbij onder meer opnieuw wordt ingegaan op verschillende stijlen van sturing bij de politie. Bovendien worden enkele belangrijke maatschappelijke gevolgen beschreven van de huidige wijze van sturing bij de politie.

Beleids- en Beheerscyclus

- procedures, beleidsopvattingen en ervaringen -

Sinds de invoering van de nieuwe Politiewet in 1993 kent de Nederlandse politie een zogenaamde Beleids- en Beheerscyclus. In dit hoofdstuk wordt deze cyclus beschreven. Eerst wordt een korte schets gegeven van de bij deze cyclus gehanteerde procedures, zowel op landelijk niveau, als binnen de politieregio Utrecht. Vervolgens wordt ingegaan op de (beleids)opvattingen waarop deze formele sturings- en verantwoordingscyclus berust. Het gaat daarbij onder meer om doelstellingen, prioriteiten en visies op politiewerk. Daarna komen enige ervaringen aan bod die het werken met deze cyclus heeft opgeleverd. Tot slot worden enkele voorlopige kanttekeningen geplaatst bij deze wijze van formele sturing.

Dit hoofdstuk is primair gebaseerd op de analyse van een groot aantal beleidsdocumenten, tot stand gekomen op verschillende (beleids)niveaus. Bij de beschrijving van de ervaringen opgedaan met deze cyclus is daarnaast vooral gesteund op interviews die in het kader van deze studie zijn uitgevoerd.

2.1 Procedures

Binnen de thans bestaande Beleids- en Beheerscyclus bij de Nederlandse politie kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende onderdelen. In eerste instantie heeft zich vooral een procedure van planvorming ontwikkeld. Daarnaast is steeds meer aandacht ontstaan voor verantwoording. Het eerste proces verloopt vooral van landelijk naar lokaal niveau, met als tussenniveaus de regio en het district. Het verantwoordingsproces verloopt de tegenovergestelde route. Binnen beide processen kunnen op verschillende niveaus achtereenvolgende stappen worden onderscheiden, die vaak afgesloten worden met een eigen plan, notitie of verslag. De beschrijving hier beperkt zich tot enkele hoofdlijnen.

- planvorming: landelijk deel

Eind 1998 verscheen onder verantwoordelijkheid van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002.¹ Dit plan biedt voor een periode van vier

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998).

jaar een kaderstelling voor de Nederlandse politie. In dit Beleidsplan worden beleidsthema's beschreven die voor de genoemde jaren extra aandacht en inspanning van de politie vragen. Complementair aan dit Beleidsplan is het Integraal Veiligheidsprogramma dat medio 1999 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt uitgebracht.² Terwijl het Beleidsplan vooral gaat over de bijdrage die de politie (deels samen met het Openbaar Ministerie) moet leveren aan de verbetering van de veiligheid in Nederland, behandelt het Integraal Veiligheidsprogramma vooral de taken van andere partijen (waaronder andere onderdelen van landelijke en lokale overheden en maatschappelijke organisaties).

Als nadere uitwerking van het Beleidsplan Nederlandse Politie verschijnt jaarlijks in het voorjaar een zogenaamde Landelijke Politiebrief. Deze brief bevat een actualisering van het beleid zoals verwoord in het Beleidsplan Nederlandse Politie. In deze jaarlijkse brieven worden concrete, vooral kwantitatieve, indicatoren genoemd voor de beleidsthema's uit het Beleidsplan. Deze uniforme indicatoren zijn ontleend aan het Informatiemodel Nederlandse Politie (INP) uit 1999. Bovendien bevat de Landelijke Politiebrief een terugkoppeling naar de korpsen over de in de voorgaande periode bereikte resultaten ten aanzien van de landelijke beleidsthema's.³

Daarnaast verschijnt jaarlijks een zogenaamde Prioriteitenbrief van het College van Procureurs-Generaal. Op het niveau van het arrondissement wordt dit nader uitgewerkt in een zogenaamde Planningsbrief. De prioriteiten van het Openbaar Ministerie zijn overigens verwerkt in het Beleidsplan en de Landelijke Politiebrief.

- planvorming: eerste stap regionaal niveau

De in het voorgaande genoemde stukken vanuit de ministeries en het Openbaar Ministerie vormen in de regio Utrecht de basis voor de regionale Kaderbrief (ook wel Kaderstelling genoemd). Deze brief wordt jaarlijks vastgesteld in april. Zij bevat een overzicht van de doelstellingen en speerpunten voor de regiopolitie Utrecht voor het komende jaar. Zij biedt daarmee een raamwerk voor het opstellen van een regionaal bedrijfsplan voor de Utrechtse politie en voor de bedrijfsplannen van de districten.

2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999).

3 Ontleend aan Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Landelijke Politiebrief 2001 en 2002 (concept)*; 's-Gravenhage; *Informatiemodel Nederlandse Politie*, mei 1999 (tweede versie).

- vaststellen bedrijfsplannen en activiteitenplannen

Op grond van de regionale Kaderbrief worden in de districten Bedrijfsplannen opgesteld.* In de Kaderbrief 2002 wordt, vooral op grond van de Landelijke Politiebrief 2002, aangegeven dat de districtelijke Bedrijfsplannen een probleemdiagnose moeten bevatten. Bij het opstellen hiervan moet gebruik worden gemaakt van de genoemde kwantitatieve indicatoren. In het districtelijk Bedrijfsplan worden de doelstellingen, hoofdlijnen van beleid en speerpunten voor het komende jaar van het politiedistrict verwoord. De bedrijfsplannen van de districten moeten in de regio Utrecht in conceptvorm eind juni beschikbaar zijn.

In sommige Utrechtse districten, waaronder de Heuvelrug, worden naast de districtelijke bedrijfsplannen per gemeente ook jaarlijkse activiteitenplannen opgesteld. Daarin wordt op een gedetailleerder niveau een lokale uitwerking gegeven van prioriteiten en aanpak.

Op basis van zowel de Kaderbrief, als de Bedrijfsplannen van de districten beginnen jaarlijks vanaf augustus de voorbereidingen voor het opstellen van een regionaal Bedrijfsplan. In het regionaal Bedrijfsplan zijn de regionale speerpunten opgenomen, die gedeeltelijk zijn ontleend aan de landelijke beleidsthema's uit de Landelijke Politiebrief. De opbouw van dit regionale plan is in belangrijke mate gestandaardiseerd en ontleend aan de negen zogenaamde velden van het NKP⁵ (waaronder resultaten, leiderschap, management van personeel, middelen en processen, waardering door klanten, personeel en maatschappij). Het regionaal Bedrijfsplan wordt jaarlijks in november vastgesteld.

- rapportage en verantwoording

De korpsen hebben tegenover het ministerie van BZK de verplichting jaarlijks te beschrijven welke activiteiten zijn ondernomen om de gestelde doeleinden te bereiken. Het gaat daarbij om een verantwoording van de gepleegde inzet en van de mate waarin deze heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelen (prestaties en effecten). Deze verantwoording moet plaatsvinden met behulp van de genoemde uniforme, kwantitatieve indicatoren.

Daarnaast moeten de korpsen voor het ministerie ieder jaar tussentijdse rapportages opstellen (een zogenaamde viermaandsrapportage in mei en

4 Dit geldt overigens ook voor de divisies.

5 NKP: Nederlands Kwaliteitsmodel voor de Politie.

een achtmaandsrapportage in september). Per landelijk beleidsthema wordt kort beschreven op welke wijze de doelstellingen in de regio zijn uitgewerkt en worden cijfermatige overzichten gepresenteerd over de daarbij bereikte resultaten in de rapportageperiode, mede in vergelijking met eerdere perioden. Bovendien worden cijfers verstrekt over verrichte politieactiviteiten, organisatiekenmerken en uiteenlopende interne werkzaamheden.

Binnen de regio Utrecht bestaan op alle niveaus periodieke overlegvormen waarin verantwoording wordt afgelegd over het geleverde werk. Voor een deel zijn deze nog in ontwikkeling. De mate waarin zij een formeel karakter hebben, loopt uiteen. In de eerste plaats moeten op alle niveaus functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken plaatsvinden. Naast frequent werkoverleg worden enkele malen per jaar zogenaamde controlengesprekken gepland. Deze vinden deels plaats aan de hand van het genoemde systeem van kwantitatieve criteria. Zo wordt als onderdeel van de Beleids- en Beheerscyclus tweemaal per jaar een formeel gesprek gevoerd tussen de korpsleiding en de leiding van ieder afzonderlijk district. Mede aan de hand van cijfermatige overzichten komen in deze gesprekken de voortgang en prestaties van de districten aan bod. De politieregio Utrecht kent daarnaast een zogenaamde (interne) Benchmark. Deze verschijnt per kwartaal. Daarin worden cijfermatige gegevens gepresenteerd op basis waarvan de districten uit deze regio over meerdere jaren onderling kunnen worden vergeleken. Onderscheid wordt gemaakt tussen een 'externe' en 'interne performance'. In het eerste geval gaat het om aangifte- en verdachtenratio voor een groot aantal delicten en het geleverde werk (zoals beschikbaarheid, klachten, enz.). Bij de interne performance wordt bij de gegevens over delicten rekening gehouden met het aantal beschikbare fte's per district.

In februari 2000 is voor de eerste keer een externe audit uitgevoerd van het politiekorps regio Utrecht door een externe visitatiecommissie. Net zoals elders zal deze nieuwe vorm van verantwoording in de toekomst periodiek worden uitgevoerd.

2.2 Beleidsopvattingen en -visies

Ondanks het feit dat bij de Beleids- en Beheerscyclus vele partijen zijn betrokken met ieder een eigen positie en visie en dat de vele documenten op verschillende momenten en met uiteenlopende oogmerken worden

opgesteld, kunnen in deze cyclus op hoofdlijnen toch een aantal gemeenschappelijke opvattingen en een eigen discours met kenmerkende begrippen worden onderscheiden. Het gaat hierbij om visies op onder meer veiligheid als maatschappelijk probleem en als beleidsprobleem, op doelstellingen en prioriteiten in de aanpak daarvan, taken van de politie en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen partijen, alsmede de sturing van en verantwoording over de politie.

Het is mede mogelijk uit de veelheid van documenten een gemeenschappelijke lijn te halen omdat veel van deze stukken deels gekopieerd worden. Prioriteiten die op landelijk niveau zijn geformuleerd in het Beleidsplan Nederlandse Politie en in de Landelijke Politiebrieven worden op andere niveaus (regio, district, eventueel ook gemeente) vaak letterlijk overgenomen. Wanneer er al eigen prioriteiten aan worden toegevoegd (zoals op het niveau van de regio in Utrecht gebeurt), worden deze vervolgens op lagere niveaus weer gereproduceerd. Men beperkt zich vaak tot nadere uitwerking of concretisering van de op een hoger niveau vastgestelde speerpunten. In die zin is er sprake van een vanuit een centraal punt uitwaaiende procedure.

Veiligheid als probleem

De meest uitgewerkte visie op veiligheid als maatschappelijk probleem en als beleidsprobleem wordt gegeven in het Integraal Veiligheidsprogramma (1999). Twee noties staan daarbij centraal. Ten eerste wordt ervan uitgegaan dat de onveiligheid in ons land is toegenomen. Dit zou mede een gevolg zijn van een verwaarlozing van deze problematiek in het recente verleden en van een ontorechte 'cultuur van toegeeflijkheid' tegenover bedreigingen van de veiligheid. Daarnaast zou de behoefte aan veiligheid onder burgers zijn toegenomen.⁶ Daarmee krijgt veiligheid als probleem zowel een meer feitelijke component, als een meer subjectieve component, waarbij het vooral gaat om belevingen en verwachtingen van burgers. Dit dubbele karakter van veiligheid als probleem keert ook terug in de missie die de Utrechtse politiekorps zich zelf heeft gesteld: 'het verhogen van de veiligheid en de veiligheidsgevoelens bij de burgers.'⁷

Weliswaar wordt het begrip (integrale) veiligheid in veel beleidsnoties zeer breed opgevat, en vormt het (mede daardoor) soms een nogal vaag

6 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999), p. 14 en 17.

7 Politiekorps Utrecht, Kaderstelling 2001, Utrecht, p. 2.

concept,⁸ in het kader van de Beleids- en Beheerscyclus van de politie lijkt het op niet-landelijk niveau vaak geoperationaliseerd te worden tot een veel smaller concept. Het gaat vooral om het ontbreken van overlast en criminaliteit, de traditionele thema's van de politie. De doelstellingen worden daarbij niet negatief geformuleerd, maar positief. Met andere woorden, het beleid zou zich niet richten op het wegwerken van onveiligheid, maar op het bevorderen van veiligheid. Dat laatste begrip laat zich echter nauwelijks afperken, waardoor de doelstellingen van het beleid een vaag, onbepaald en oneindig karakter krijgen. Het is net als met de begrippen gezondheid, zekerheid en welzijn: iedereen is er voor, maar wat het precies inhoudt, wordt pas duidelijk bij het ontbreken ervan. Voor de sturing van het politiewerk biedt dit algemene begrip dan ook weinig concrete aanknopingspunten.

Veiligheid en verantwoordelijkheidsverdeling

Vooral in het Integraal Veiligheidsprogramma wordt sterk benadrukt dat het realiseren van veiligheid niet aan de overheid alleen kan worden overgelaten. Andere partijen moeten daaraan een belangrijke bijdrage leveren, zoals het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en (vertegenwoordigers of organisaties van) burgers. Het veiligheidsbeleid vereist volgens deze visie een samenhangende, integrale aanpak en een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel publieke, als private organisaties. Door middel van onder meer een 'sluitende aanpak' en een 'ketenbenadering' zou de noodzakelijke samenhang tussen de verschillende inspanningen moeten worden bereikt. De zorg om veiligheid kan niet meer worden beschouwd als exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid, zo luidt een centrale boodschap. Er moet een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden komen tussen de verschillende overheden en maatschappelijke groeperingen. Termen als 'partnerschap in veiligheid' of een 'poldermodel voor veiligheid' moeten hieraan uitdrukking geven.⁹ Toch behoudt de overheid volgens deze visie een belangrijke taak in de zorg om veiligheid. De politie blijft onder leiding van het OM als eerste verantwoordelijk voor de veiligheid in het publieke domein, aldus de ministers van BZK en Justitie in het Beleidsplan. De politie moet als 'centraal instituut in de veiligheidsketen aanspreekbaar zijn op de feitelijke veiligheidssituatie.' Naast 'repressieve' moet de politie ook steeds meer 'proactieve' taken gaan vervullen.

8 Vgl. De Haan (1995).

9 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999), pp. 14-21.

De politie dient 'burgers, bedrijven, instellingen en overheidsdiensten aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en bijdragen, uiteraard onder regie van het bestuur (bevoegd gezag).' Tegelijk wordt een heroriëntatie bepleit op de taken van de politie. Twee elementen spelen daarbij een rol. In de eerste plaats gaat het om de vraag of de politie wel de meest geschikte organisatie is om bepaalde problemen op te lossen. Deze vraag heeft vooral betrekking op de efficiëntie en de mogelijkheden van de politie als probleemoplossende organisatie. Daarnaast gaat het om de vraag in hoeverre de politie zich bezig houdt met zogenaamde oneigenlijke taken. Dit vraagstuk heeft vooral betrekking op de verdeling van verantwoordelijkheden. Gepleit wordt voor een goede afstemming tussen de partijen. Het openbaar bestuur moet daarbij de bestuurlijke regie hebben in het algemene veiligheidsbeleid en de politie de operationele regie. Op lokaal niveau moet de regierol van de gemeenten in het lokaal integraal veiligheidsbeleid worden versterkt.¹⁰

Beleidsthema's en speerpunten

Een belangrijk uitgangspunt in het Beleidsplan Nederlandse Politie is de gedachte dat het noodzakelijk is om bij de inzet van de politie prioriteiten te stellen. Bovendien wordt ervan uitgegaan dat de kern van deze prioriteiten op landelijk beleidsniveau moet worden vastgesteld. Een centraal element in het Beleidsplan en de daarop aansluitende Landelijke Politiebrieven wordt dan ook gevormd door de landelijk vastgestelde beleidsthema's voor de politie. Van de korpsen wordt verwacht dat zij extra aandacht en activiteiten zullen ontplooiën rond deze thema's. Bovendien moeten zij daarvan regelmatig de resultaten laten zien. In het Beleidsplan worden vijf beleidsthema's voor de politie onderscheiden, namelijk jeugdcriminaliteit, geweld op straat, zware/georganiseerde criminaliteit, verkeersveiligheid en milieu. Deze thema's zijn tot op heden jaarlijks ongewijzigd overgenomen in de Landelijke Politiebrief.¹¹

10 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998), p. 19; zie ook de Aanbevelingsbrief bij Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000), pp. 9-10.

11 Relevant zijn in dit verband ook de prioriteiten die in het Integraal Veiligheidsprogramma uit 1999 worden genoemd. Alhoewel dit complementair zou moeten zijn aan het Beleidplan, komen de daar genoemde prioriteiten en de beleidsthema's voor de politie niet geheel overeen. In dit verband kan ook gewezen worden op de zogenaamde Prioriteitenbrief van het College van Procureurs-Generaal. Deze bevat onder meer zogenaamde 'accenten' voor de handhaving op lokaal niveau. De in de Prioriteitenbrief 2001 genoemde accenten komen grotendeels overeen met de beleidsthema's uit de het Beleidsplan Nederlandse Politie. De Prioriteitenbrief bevat als extra accent 'huiselijk geweld en seksuele delicten.'

Naast de landelijke beleidsthema's worden zogenaamde beheersmatige randvoorwaarden onderscheiden. Het gaat hier eveneens om prioriteiten voor het politiewerk, die een vergelijkbaar gewicht lijken te hebben als de beleidsthema's. Het gaat daarbij om gebiedsgebonden politiezorg, slachtofferzorg, doelmatigheid en doeltreffendheid, kwaliteitszorg, organisatie en kwaliteit van de researchfunctie, personeel en vrijwillige politie.¹² De keuze voor de gebiedsgebonden politiezorg is één van de vele voorbeelden van het grote belang dat wordt toegekend aan de buurt als invalshoek voor veiligheidzorg. Juist daar worden allerlei elementen uit de hier beschreven visie geconcretiseerd, zoals de samenwerking met andere partners of het belang van een proactieve werkwijze.¹³ Binnen de regio Utrecht geldt als organisatorisch uitgangspunt dat de wijkpolitie 'leidend' is. De politieregio Utrecht neemt de vijf landelijk opgelegde beleidsthema's in de eigen prioriteitstelling jaarlijks over. Daarnaast voegt de regio nog vier eigen onderwerpen toe, namelijk woninginbraken, veelvoorkomende criminaliteit, vreemdelingenzorg en bereikbaarheid/beschikbaarheid. Daarmee werkt deze politieregio jaarlijks met negen zogenaamde speerpunten. Deze komen op verschillende momenten en niveaus terug, zowel in de plannen van de regio, als in die van de districten. Opmerkelijk is dat in het Regionaal Bedrijfsplan 2001 van de regiopolitie Utrecht naast deze speerpunten nog zogenaamde kerntaken worden onderscheiden. Rond deze kerntaken moet de politie direct kunnen optreden. Het gaat daarbij om onder meer de volgende situaties: calamiteiten, rellen, gijzelingen, kapitale delicten en misdrijven met bekende dader. Tot de kerntaken worden echter ook gerekend het zogenaamde proactieve politiewerk (toezicht, preventie, samenwerking met derden, bevordering zelfredzaamheid burgers) en het reactieve politiewerk (normhandhaving en repressief optreden). Deze kerntaken lijken in de visie van het regionaal Bedrijfsplan 2001 regio Utrecht aan de (deels landelijk opgelegde) speerpunten vooraf te gaan (zij het dat er wordt gesteld dat bij de uitoefening van de kernta-

12 Pas in de (concept) *Landelijke Politiebrief 2002* wordt voorgesteld deze randvoorwaarden expliciet als zodanig opgenomen, zij het onder verwijzing naar het Beleidsplan. In die laatste notitie echter zijn zij veel minder expliciet aan te treffen. In de genoemde *Landelijke Politiebrief* wordt overigens voorgesteld om met ingang van 2002 drie thema's niet meer op te voeren, aangezien deze reeds verregaand geïmplementeerd zouden zijn. Het gaat hier om doelmatigheid, gebiedsgebonden politiezorg en kwaliteitszorg. Daarvoor in de plaats komen vreemdelingenzorg, bovenregionale samenwerking en internationale rechtshulp in strafzaken.

13 Vgl. Crawford (1999).

ken zoveel mogelijk rekening zal worden gehouden met de speerpunten).¹⁴

Sturing en prestaties

Een centrale plaats neemt de gedachte in dat de Nederlandse politie gestuurd moet worden op geleverde 'prestaties' en daarop moet kunnen worden aangesproken. Daarmee wordt op een andere manier tegen sturing van de politie aangekeken dan in het verleden gebruikelijk was. De nadruk op prestaties betekent minstens een retorische breuk met de traditionele sturing op input (menskracht en geld) of op formele regels. Bij de beoordeling van prestaties van de politie gaat het zowel om de output, als om de outcome (dat wil zeggen, zowel om wat de politie doet, als om de mate waarin dat daadwerkelijk bijdraagt aan de veiligheid). Bovendien moet daarbij worden gelet op zowel effectiviteit, als doelmatigheid. De informatie over geleverde prestaties dient niet alleen om na te gaan in hoeverre de gestelde doeleinden worden bereikt, maar is ook om politiekorpsen onderling te kunnen vergelijken: welke presteren beter en welke minder?¹⁵

Met de nadruk op sturing en verantwoording gebaseerd op prestaties wordt al enigszins vooruit gelopen op de introductie in Nederland van prestatiebekostiging bij de politie. De korpsen zouden uiteindelijk, in plaats van op geld en sterkte, moeten worden 'aangestuurd' op prestaties. Daarbij moet van controle op geleverde prestaties een financiële prikkel uitgaan voor de doelmatige en efficiënte inzet van middelen bij de politie.¹⁶

Verantwoording en meten is weten

In het verlengde van de nadruk op 'prestaties' wordt veel gewicht toegekend aan verantwoording. Daarbij wordt in het Beleidsplan als voorwaarde gesteld dat de politiekorpsen 'op een vergelijkbare wijze helder moeten kunnen maken welke resultaten ze bereiken.' Korpsen moeten daartoe informatie over geleverde prestaties en effecten leveren, waarbij de 'onderlinge vergelijking, transparantie en nationale eenduidigheid' gewaarborgd moeten zijn. Met andere woor-

14 *Regionaal Bedrijfsplan 2001 regio Utrecht*, p. 5.

15 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998), p. 9.

16 *Idem*, p. 50; *Landelijke Politiebrief 2002 (concept)*, bijlage 1. Inmiddels is in het jaar 2001 een beperkte prestatiebekostiging van de Nederlandse politie ingevoerd.

den, de korpsen moeten op uniforme en gestandaardiseerde wijze verantwoording afleggen over hun werk.¹⁷

De verplichting tot uniforme verantwoording leidt ertoe dat doelstellingen en activiteiten op de verschillende niveaus voor een belangrijk deel worden uitgewerkt in kwantitatieve indicatoren. In een Bijlage bij de Landelijke Politiebrief wordt per landelijk beleidsthema een zogenaamd 'format' gepresenteerd. Per thema bestaat dit uit vier onderdelen: doelstellingen, kwaliteitseisen, eisen aan samenwerking en wijze van verantwoording. De indicatoren per doelstelling zijn ontleend aan het INP.¹⁸

Deze gestandaardiseerde verantwoordingssystematiek leidt er toe dat ook doelstellingen op verschillende niveaus voor een belangrijk deel in deze kwantitatieve termen worden geformuleerd. Daarbij lopen overigens verschillende elementen soms nogal door elkaar heen, zoals activiteiten van de politie, kwaliteitseisen, mogelijke effecten van politietoetreden of ontwikkelingen in criminaliteit. De relatie met het politietoetreden is op voorhand niet altijd duidelijk. Om van deze doelstellingen enkele willekeurige voorbeelden te noemen: een aantal van 160 bonnen na staandehouding per medewerker per jaar, 6 controles per jaar op fiets- en bromfietsverlichting, het in honderd procent van de gevallen afwerken van klachten over de politie binnen zes weken, een slachtofferkans bij geweld van maximaal een half procent, en een toename van het oplossingspercentage bij tasjesroof van vijf procent.¹⁹ De enige overeenkomst tussen al deze indicatoren is dat ze uniform en kwantitatief zijn. Welke waarde ze hebben voor de beoordeling van het politiewerk is lang niet altijd duidelijk, evenmin als de toegevoegde waarde van het formuleren van doelstellingen van politietoetreden in dergelijke termen.

De opkomst van de 'veiligheidsconsument'²⁰

Een deels apart te onderscheiden ontwikkeling wordt gevormd door de opkomst van het denken over de relatie tussen politie en burger in termen

17 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998), p. 45.

18 Bij het thema jeugdcriminaliteit gaat het bijvoorbeeld om de verhouding tussen het aantal minderjarige verdachten en het aantal minderjarigen, de verhouding tussen het aantal minderjarige verdachten en het aantal verdachten, het percentage politiesepots bij minderjarige verdachten, het percentage Halt-verwijzingen en het percentage afdoeningen door het OM bij minderjarige verdachten. (zie *Landelijke Politiebrief 2002 (concept)*, bijlage 4).

19 Ontleend aan verschillende (tamelijk willekeurig gekozen) bronnen, zoals Bedrijfsplan Politiekorps Utrecht (2001), Bedrijfsplan Politie Heuvelrug 2001, Bedrijfsplan Politie Eemland Zuid 2001, Activiteitenplan Politie Wijk bij Duurstede 2001.

20 Zie voor een vergelijkbare term Boutellier en Van Stokkom (1995).

van leverancier of producent tegenover consument. De transformatie van de burger tot klant kent minstens twee componenten. In de eerste plaats ligt deze in het verlengde van ontwikkelingen waarbij de aandacht om veiligheid wordt verbreed tot ook subjectieve elementen (zoals verwachtingen en beleving) en de veiligheidszorg moet plaatsvinden in een zogenaamd partnerschap tussen politie en (vertegenwoordigers van) burgers. Ten tweede ligt deze ontwikkeling in het verlengde van de groeiende nadruk bij sturing en verantwoording op door de politie geleverde prestaties. In het reeds eerder genoemde kwaliteitsmodel dat bij de Nederlandse politie wordt gebruikt, bestaat één van de negen 'aandachtsvelden' uit, wat wordt genoemd, waardering door de klant. In de toekomst zou dit niet alleen een input moeten vormen voor prioriteitstelling bij de politie. Bovendien zou dit ook een criterium kunnen worden voor beoordeling van het functioneren van de politie. Daarbij zouden politieorganisaties mogelijk op grond hiervan kunnen worden 'afgerekend'. In het Beleidsplan Nederlandse Politie wordt hier reeds op vooruit gelopen. Bij het vaststellen van prestaties gaat het onder meer om de vraag 'wat krijgt de burger voor zijn geld?'²¹ Hierbij wordt gesteund op twee redeneringen. Deels gaat het om een wijze van verantwoording over politiewerk die is gebaseerd op het argument *Value for Money*. Daarnaast wordt gesteund op een denkwijze die wel wordt omschreven als *consumerism*.²² Overigens wordt deze ontwikkeling tot nu toe in allerlei beleidsdocumenten met betrekking tot de Nederlandse politie slechts tot op beperkte hoogte uitgewerkt. Mogelijk mede daardoor lijkt op twee nogal verschillende gedachten te worden gehinkt. Enerzijds wordt gedacht in termen van grotere responsiviteit van politie en overheid tegenover vragen vanuit samenleving en van burgers. Tegelijk echter wordt verantwoording vooral uitgewerkt door middel van het centraal vastleggen van uniforme, veelal kwantitatieve indicatoren, vooral met betrekking tot het bereiken van efficiëntie. Terwijl het eerste element vooral flexibiliteit, lokale afstemming en inbedding benadrukt, mondt het tweede uit in homogenisering en standaardisering.

21 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998), p. 45.

22 Zie voor deze begrippen in een vergelijkbare context onder meer Pollit (1993) en Clarke en Newman (1997).

2.3 Ervaringen

Een groot aantal van de in het kader van deze studie geïnterviewde, direct bij de Beleids- en Beheerscyclus betrokken personen zijn van oordeel dat over het geheel genomen deze cyclus de afgelopen jaren steeds beter is gaan functioneren. De procedure zou meer zijn uitgekristalliseerd, de tijdsplanning wordt beter gehaald, en de rollen van de partijen, evenals de wijze van besluitvorming zouden aan helderheid hebben gewonnen. Bovendien zou de gedachte van sturing en verantwoording van politiewerk in betrekkelijk korte tijd een grote mate van vanzelfsprekendheid hebben verworven. Door enkelen wordt bovendien gewezen op de grote vooruitgang die in enkele jaren is geboekt in de wijze waarop de politie periodiek op gestandaardiseerde wijze verantwoording geeft van haar werk.

Daarnaast wordt in de interviews een groot aantal kanttekeningen geplaatst bij het functioneren van de Beleids- en Beheerscyclus. De beschrijving hiervan beperkt zich tot de ervaringen met de procedure en besluitvorming.²³

Top-down-benadering en het brede karakter van landelijke beleidsthema's

In het Beleidsplan Nederlandse Politie wordt gesteld dat de landelijke beleidsthema's voor de politie een aanvulling vormen op de regionaal en lokaal vastgestelde prioriteiten. Volgens dit zelfde Beleidsplan zijn de korpsen verplicht in deze beleidsthema's te investeren.²⁴ De suggestie wordt daarmee gewekt dat de beleidscyclus bij de Nederlandse politie in belangrijke mate een bottom-up proces is.

De geïnterviewden zien dit in de regel echter anders. Daarbij zijn twee enigszins verschillende opvattingen te onderscheiden. De meeste geïnterviewden ervaren de procedure als sterk top-down gericht. Een grote discrepantie wordt waargenomen tussen de landelijke beleidsthema's en de veiligheidsproblematiek zoals die op lokaal niveau speelt.

Geconstateerd wordt dat de landelijke beleidsthema's als een gegeven kader functioneren waarbinnen de eigen plannen moeten worden inge-

23 In latere hoofdstukken komen de ervaringen aan bod met de doorwerking van deze formele sturing in de uitvoeringspraktijk, evenals de relatie met het lokale veiligheidsbeleid.

24 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998), pp. 10 en 26; zie voor een vergelijkbare formulering Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999), p. 45.

past. Soms spreekt men van 'een onder curatele stelling' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarbij ziet men een veel algemenere centralisatietendens rond de Nederlandse politie, mogelijk binnen enkele jaren uitmondend in een nationale Nederlandse politie, met regionale divisies. Tegelijk wordt geconstateerd dat men op verschillende niveaus nogal volgzzaam is en onvoldoende gebruik maakt van de ruimte om tot een eigen invulling te komen. Een enkele geïnterviewde merkt in dit verband op het onduidelijk te vinden hoe de centraliserende praktijk zich verhoudt tot de retoriek van decentrale invulling en maatwerk.

Daarnaast is een tweede opvatting te onderscheiden. Ook hier ziet men de beleidscyclus als top-down, maar tegelijk constateert men dat de feitelijke invloed daarvan beperkt is omdat de landelijk gestelde beleidsthema's erg ruim, algemeen en weinig concreet zijn geformuleerd. In één geval wordt dat niet als bezwaar gezien: de veiligheidsproblematiek zou in grote lijnen overal dezelfde zijn. In andere gevallen constateert men echter dat op die wijze weliswaar sprake is van een top-down benadering, waarvan echter nauwelijks een sturende werking uitgaat.

Het top-down karakter van de cyclus draagt ertoe bij dat betrokkenen soms het gevoel krijgen dat er al zoveel vastligt dat de ruimte voor invloed tamelijk beperkt is. Eén van de geïnterviewde burgemeesters ziet de besluitvorming over regionale speerpunten en Bedrijfsplan om die reden dan ook als een 'zoethoudertje voor burgemeesters.'

Inspanningen voor een papierwinkel

Een groot aantal geïnterviewden klaagt over de grote hoeveelheid tijd, energie en vergaderingen die gemoeid zijn met de huidige Beleids- en Beheerscyclus bij de Nederlandse politie. Deze cyclus levert een 'grote papierwinkel' op die niemand meer zou lezen. De cyclus zou bovendien 'te weinig dynamiek' hebben. De procedures uit deze cyclus zouden daarnaast over te veel lagen verlopen, waardoor er een verlamrende werking van zou uitgaan. De procedure zou zich bovendien te veel richten op details. Meerdere partijen versterken dit proces. Het ministerie stelt allerlei 'pietluttige' eisen, zo meent men, terwijl gemeenten soms hun zin zouden proberen te krijgen door op steeds gedetailleerder niveau hun verlangens te formuleren. Tegelijk wordt geconstateerd dat ondanks de grote inspanningen de beleidsplannen jaar na jaar grotendeels overeenkomen. Bovendien zou de 'omloopsnelheid' van de cyclus veel te hoog liggen. Al in een veel te vroeg stadium moeten de concept-plannen worden opgesteld om deze op tijd af te krijgen.

Er wordt dan ook voor gepleit om de cyclus te beperken tot hooflijnen en algemene kaders. Het zou beter zijn de plannen te beperken tot nieuw beleid en extra beleidsinspanningen in plaats van jaar na jaar de zelfde speerpunten op te voeren en bijna identieke teksten uit te geven. Bovendien zou een meerjarige cyclus een oplossing kunnen zijn voor de grote investeringen die nu nodig zijn om jaarlijks bijna hetzelfde te produceren.

Inhoudelijke bijdrage sturing

In het verlengde van de vorige twee punten zijn nogal wat van de geïnterviewden van oordeel dat van de wijze waarop de cyclus nu functioneert, onvoldoende sturende invloed uitgaat op het werk van de politie. Ten eerste hangt dat samen met de wijze waarop nu speerpunten worden geformuleerd. Het zou allemaal te vaag, te vrijblijvend, te weinig geconcretiseerd zijn, met een te grote afstand tot de politiepraktijk. Bovendien zijn de speerpunten zo breed en zijn er zo veel speerpunten (zeker indien de landelijke beleidsthema's en de regionaal toegevoegde speerpunten worden samengevoegd) dat onduidelijk zou zijn welke keuzes daarmee worden gemaakt. De sturende werking van de beleidsthema's en speerpunten zou beperkt blijven omdat vaak onduidelijk is tot welke veranderingen in aanpak ze zouden moeten leiden. Een enkele geïnterviewde verzucht dan ook dat politiewerk uiteindelijk toch nauwelijks te plannen en te sturen valt. Het blijft afhankelijk van onverwachte gebeurtenissen.

Gezag en beheer

In de besluitvorming binnen de Beleids- en Beheerscyclus stuit men soms op het in de praktijk vaak lastige onderscheid tussen gezag en beheer over de politie, zeker als daar nog de concepten 'beleid' en 'bestuur' bij komen. In concrete gevallen is niet altijd duidelijk waar de ene bevoegdheid begint en de andere ophoudt. Mag een burgemeester zich bezighouden met de openingsuren van het plaatselijk politiebureau of gaat dat zijn bevoegdheid te buiten omdat het hier de 'bedrijfsvoering' van de politie betreft? Burgemeesters vragen zich soms af hoe zij zich kunnen bezighouden met prioriteiten voor de plaatselijke politie indien zij geen zicht hebben op de daarvoor beschikbare capaciteit.²⁵

25 Op deze thematiek wordt in het volgende hoofdstuk teruggekomen.

Participatie burgers

Eerder is geconstateerd dat in het landelijk beleid grote waarde wordt toegekend aan de participatie van burgers en van maatschappelijk organisaties in het veiligheidsbeleid. In de Beleids- en Beheerscyclus van de politie spelen deze in het geheel geen rol, zelfs niet in indirecte zin. Zo vormt de in de regio Utrecht periodiek gehouden Gebiedsmonitor, voor zover valt na te gaan, nergens een aanwijsbare input voor het vaststellen van speerpunten of prioriteiten.

Sturing en verantwoording

In verschillende interviews is geconstateerd dat in de Beleids- en Beheerscyclus bij de Nederlandse politie in de loop van de tijd steeds meer nadruk is komen te liggen op de beheers- en verantwoordingscomponent in vergelijking met de beleids- en sturingscomponent. De afgelopen jaren is de verantwoordingsinformatie bij de politie, onder meer door de ontwikkeling van het systeem GIDS, steeds verder ontwikkeld. Toch wordt in meerdere gesprekken getwijfeld aan de betekenis van de grote aandacht die verantwoordingsinformatie bij de politie op dit moment heeft. Het niveau van verantwoording zou op een te gedetailleerd niveau plaatsvinden en inhoudelijk vaak onvoldoende betekenis hebben. De informatie zou in de praktijk slechts relevant zijn voor verantwoording naar het ministerie van BZK toe, die daarbij overigens vooral zou letten op de mate waarin is voldaan aan formele eisen zoals die van volledigheid of tijdigheid. Lokale bestuurders ervaren het soms als moeilijk aan de verantwoording van de politie conclusies te verbinden. Vaak zou het op dat niveau lastig zijn te bepalen in hoeverre afspraken zijn nagekomen. Bovendien zou daar vaak het zicht ontbreken op de capaciteit die de politie plaatselijk ter beschikking heeft.²⁶

Het eventueel afrekenen op resultaten lijkt te worden tegengegaan omdat dit onvoldoende zou passen in de heersende (bestuurs)cultuur.

Geconstateerd wordt dat de afwijking van de norm zeer aanzienlijk moet zijn, willen er daadwerkelijk consequenties aan worden verbonden.

Afrekenen op resultaten wordt bovendien bemoeilijkt omdat de beschikbare gegevens vaak moeilijk zijn te interpreteren en te wegen. Lang niet altijd is duidelijk in hoeverre veranderingen in geregistreerde criminaliteit zijn toe te schrijven aan de inzet van de politie. Vaak is niet te beoordelen

26 Op dit thema wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan.

of het niet-nakomen van afspraken de politieorganisatie is aan te rekenen. Regelmatig wordt dan ook twijfel uitgesproken over de waarde van de in de verantwoording gehanteerde cijfers. Zo zou de geloofwaardigheid van de jaarlijkse 'benchmarking' ernstig worden aangetast omdat er per jaar grote en onverklaarbare verschillen blijken op te treden in de rangschikking van de afzonderlijke districten.

Afgaande op het voorgaande lijkt de ontwikkeling naar 'sturing op prestaties' in de praktijk vooral een ritueel karakter te hebben, waaraan vaak slechts in beperkte mate consequenties zijn verbonden. Het belangrijkste is mogelijk de symboliek die uitgaat van de opmars van het denken over 'afrekenen op prestaties'. Deze doet zijn invloed gelden tot op een laag niveau in de politieorganisatie waar veel systematischer dan in het verleden aandacht wordt besteed aan periodieke functionerings- en beoordelingsgesprekken. Tekenend is dat deze voor iedere individuele medewerker van de politieorganisatie als leidraad hebben meegekregen de vraag: 'Wat heb jij de afgelopen periode bijgedragen aan de veiligheid in de regio?'

2.4 Slot: enkele kanttekeningen

De sturingscomponent in de huidige Beheers- en Beleidscyclus bij de Nederlandse politie heeft een sterk top-down karakter. Gezien het brede karakter van de landelijk gestelde beleidsthema's lijkt het echter twijfelachtig of van deze top-down benadering veel sturende werking uitgaat. In de loop van de tijd heeft de verantwoordingscomponent in de cyclus steeds meer aandacht gekregen. De sterke nadruk hierop past bij de het grote belang dat in het beleid wordt gelegd op sturing en afrekening op 'prestaties'. Periodiek moet door de politiekorpsen informatie worden verstrekt over een veelheid van gestandaardiseerde indicatoren. Deze vorm van verantwoordingsinformatie vraagt van politieorganisaties veel tijd en energie en levert een grote papierwinkel op. Toch is het de vraag of het hier niet in belangrijke mate gaat om een verantwoordingsritueel zonder veel praktische consequenties. Wel raakt de Beleids- en Beheerscyclus daardoor steeds meer gericht op detailpunten waar uitgebreide informatie over moet worden geleverd, evenals op formele eisen en voorwaarden. In de huidige Beleids- en Beheerscyclus bij de Nederlandse politie wordt gesteund op verschillende stijlen en uitgangspunten. In de eerste plaats is er sprake van een sterke centrale sturing, waarbij op landelijk niveau de beleidsthema's worden vastgelegd en aan de politiekorpsen wordt opge-

legd dat zij aan allerlei gedetailleerde voorwaarden in organisatorische zin of bij de verantwoordingsinformatie moeten voldoen. In de tweede plaats wordt gebruik gemaakt van een meer bedrijfsmatige stijl van sturing. De nadruk ligt daarbij op verantwoording en sturing op prestaties. Van partijen worden creativiteit en ondernemerschap geëist om zelf uit te zoeken hoe zij de productiviteit moeten bereiken. Ten derde wordt gesteund op een meer inhoudelijke visie op het politiewerk, waarbij termen als gebiedsgebonden politiewerk, integraliteit, verantwoordelijkheidsverdeling en partnership centraal staan. Het gaat hier om een wijze van sturing waarbij op lokaal niveau een grote ruimte is vereist om op professionele wijze en in samenwerking met andere partijen tot invulling te komen van de lokale veiligheidzorg. Tussen deze drie modellen bestaan niet alleen discrepanties, maar ook spanningen en tegenstellingen. De drie vormen van sturing leveren ieder prikkels en stimulansen op die in verschillende richtingen werken. Daarmee ontstaat de mogelijkheid van onbedoelde effecten.

In de Beleids- en Beheerscyclus lijken in de loop van de tijd enige belangrijke accentverschuivingen te zijn opgetreden. Deze roepen de vraag op in hoeverre deze hebben geleid tot omdraaiingen van doeleinden en middelen. Zo is onder meer de aandacht verschoven van sturing op beleidsthema's naar sturing op organisatorische randvoorwaarden. Ook is de nadruk steeds meer komen te liggen op verantwoording in plaats van sturing. De concrete betekenis van doelstellingen en speerpunten lijkt daarmee in toenemende mate bepaald door de wijze waarop de verantwoording is geoperationaliseerd. Formele eisen, zoals van tijdigheid en volledigheid, hebben aan belang gewonnen. Het is de vraag in hoeverre de Beleids- en Beheerscyclus daarmee niet in belangrijke mate los komt te staan van het eigenlijke politiewerk en een eigen leven is gaan leiden. De hier slechts nog kort aangeduide thema's zullen in de volgende hoofdstukken terugkomen.

Politie en gemeente

- sturing tussen gezag en lokaal veiligheidsbeleid -

Zowel in het integraal veiligheidsbeleid, als in het gebiedsgebonden politiewerk wordt ervan uitgegaan dat de verantwoordelijkheid voor de veiligheid niet alleen (meer) kan rusten op de schouders van de politie. Andere partijen, binnen en buiten de overheid, publiek en privaat, georganiseerd of ook als min of meer ongeorganiseerde burgers, zouden daarin een rol moeten spelen. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke consequenties de opkomst van deze visie heeft voor de sturing van de politie op lokaal niveau. Zo krijgt de politie onder meer te maken met de gemeente in een nieuwe rol, namelijk die van regisseur van het lokale veiligheidsbeleid. Verwacht mag worden dat daarmee een grotere noodzaak wordt ervaren tot afstemming tussen de sturing van de politie en het lokale veiligheidsbeleid. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre de politie op lokaal niveau mede gestuurd wordt in het kader van het (integraal) veiligheidsbeleid. In hoeverre bestaat daartoe de ruimte en op welke wijze wordt die ruimte dan gebruikt? Hoe gaat de politie daarmee om en welke effecten heeft dat op de lokale prioriteitstelling, inzet of activiteiten van de politie en op de verantwoording daarover?

De in dit hoofdstuk gegeven beschrijving heeft betrekking op de situatie in zes gemeenten, drie in het district Heuvelrug en drie in het district Eemland Zuid. Het gaat hier om zowel grote(re), als (tamelijk) kleine gemeenten. De beschrijving is vooral gebaseerd op interviews gehouden in deze gemeenten (met onder meer burgemeesters, gemeentelijke beleidsambtenaren en politiemedewerkers in verschillende functies), aangevuld met een analyse van relevante documenten.

3.1 Enkele achtergronden

De mogelijkheden tot sturing van de politie door gemeenten en tot afstemming tussen sturing van de politie en het lokaal veiligheidsbeleid zijn onder meer afhankelijk van de wijze waarop het politiewerk en de sturing daarvan zijn georganiseerd en van de stand van zaken in het lokale veiligheidsbeleid. Daarom wordt eerst een korte beschrijving gegeven van de twee onderzochte districten en van de daar bestaande organisaties en werkwijzen.

Het district Eemland Zuid bestaat uit slechts drie gemeenten, waaronder één grote (Amersfoort) en twee relatief kleine. De gang van zaken wordt naar verhouding sterk gedomineerd door de problematiek, positie en het institutionele verleden (gemeentepolitie) van de grootste gemeente. De beleidsvorming vindt hier plaats op het niveau van het district, in het districtscollege. Het district kent geen plaatselijk driehoeksoverleg. In het kader van de Beleids- en Beheerscyclus wordt een districtelijk bedrijfsplan opgesteld. Activiteitenplannen op lokaal niveau ontbreken. Wel worden op plaatselijk niveau soms zogenaamde wijkprogramma's opgesteld. Deze staan echter los van de Beleids- en Beheerscyclus.

Het district Eemland Zuid kent een relatief gecentraliseerde organisatie. Daarbij wordt een functionele indeling gehanteerd (wijkpolitie, noodhulp, service, recherche). Zo is bijvoorbeeld de Noodhulp op districtsniveau georganiseerd met een zogenaamde centrale opstart.

Het district Heuvelrug bestaat uit acht gemeenten. Op één gemeente (Veenendaal) na, gaat het daarbij om relatief kleine gemeenten. De Heuvelrug ontwikkelt jaarlijks in het kader van de Beleids- en Beheerscyclus niet alleen een districtelijk bedrijfsplan, maar ook per gemeente zogenaamde activiteitenplannen. Daarin wordt een concretisering gegeven van het te voeren beleid per gemeente.

In vergelijking met Eemland Zuid kent het district Heuvelrug een territoriale opbouw en daarmee een meer gedeconcentreerde organisatievorm. Dat hangt in belangrijke mate samen met de opbouw van het district (veel relatief kleine gemeenten) en de decentrale ligging van de grootste (centrum-)gemeente (Veenendaal). De Noodhulp kent een matrix-organisatie, waarmee zij gedeeltelijk is gedeconcentreerd naar de wijkteams. De Noodhulp kent daardoor meerdere 'opstartlocaties', hetgeen nodig is vanwege de relatief grote afstanden en de slechte verbindingen tussen Veenendaal en sommige gemeenten in het district. In Schema II zijn de belangrijkste verschillen tussen de twee districten samengevat.

Schema II Verschillen tussen de districten Eemland Zuid en Heuvelrug

	Eemland Zuid	Heuvelrug
Aantal gemeenten	3	8
Samenstelling	één grote en twee kleine gemeenten	één middelgrote, zeven kleine gemeenten
Planvorming	Bedrijfsplan op districtsniveau	Bedrijfsplan voor district, jaarlijks activiteitenplan per gemeente
Organisatie	Functioneel; gecentraliseerd naar district	Territoriaal; gedeconcentreerd
Noodhulp	Centraal op districtsniveau met één centrale opstart	Matrixorganisatie met meerdere opstartlocaties

De mate waarin de gemeenten in deze twee districten een actief lokaal veiligheidsbeleid hebben ontwikkeld, loopt sterk uiteen. In de lijn der verwachting is dat de twee grootste gemeenten, Veenendaal en Amersfoort, op dit punt het meest actief zijn.¹ Ook sommige van de kleinere gemeenten hebben op dit punt echter activiteiten ontplooid. Zo hebben enkele van hen reeds enige jaren een gemeentelijke nota Veiligheidsbeleid. Andere kleinere gemeenten zijn op dit terrein echter tot op heden minder bezig.

3.2 Lokale werkwijzen

In het district Eemland Zuid start de jaarlijkse procedure in het kader van de Beleids- en Beheerscyclus met het opstellen van een concept-districts-bedrijfsplan door een stafmedewerker. Dit plan moet passen in de dan reeds voorliggende regionale Kaderbrief. Vooraf is vaak al informeel in het districtcollege over het nieuwe bedrijfsplan gesproken. Tijdens de voorbereiding inventariseert de stafmedewerker van de politie in Eemland Zuid in informeel overleg met de gemeenten in het district of er eventuele aanvullingen gewenst zijn op grond van specifieke lokale situaties.

¹ Zie voor een vergelijkbare constatering op grond van een landelijke inventarisatie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000), p. 129.

Vervolgens wordt het concept-bedrijfsplan behandeld in het districtcollege. Dit kan leiden tot bijstellingen en aanvullingen. Daarna wordt het concept-bedrijfsplan besproken met de (commissies uit de) drie gemeenteraden, waarna een definitieve versie na de zomer wordt vastgesteld. In het district Heuvelrug worden naast de districtelijke bedrijfsplannen jaarlijks per gemeente activiteitenplannen opgesteld. Deze kunnen worden beschouwd als bijlagen bij het bedrijfsplan. Naar de gemeenten toe ligt hierop in de procedure de nadruk. Deze activiteitenplannen worden in concept opgesteld door de wijkchef.² Zij vormen een nadere uitwerking van de speerpunten en kaders uit het concept-bedrijfsplan van het district (dat op zijn beurt weer is gebaseerd op de regionale Kaderbrief). De bedoeling is dat het activiteitenplan daarnaast aandachtspunten en activiteiten bevat die meer specifiek zijn voor de betreffende gemeente. In verschillende interviews wordt aangegeven dat deze toegevoegde lokale activiteiten overigens wel moeten passen in het bestaande regionaal en districtelijk kader. Het concept-activiteitenplan wordt besproken met de gemeente (burgemeester) en de gemeenteraadscommissie. Deze kunnen specifieke thema's ter aanvulling aandragen.

De lokale activiteitenplannen verschillen naar de mate waarin zij concreet zijn uitgewerkt en waarin er specifiek wordt ingegaan op de lokale situatie. Over het geheel genomen zijn de activiteitenplannen echter vooral een concretisering van de districtsplannen. In die zin blijft hier sprake van een benadering met een overwegend top-down karakter. Het verschil met de gang van zaken in Eemland Zuid, waar geen jaarlijkse activiteitenplannen per gemeente bestaan, is daardoor vermoedelijk minder groot dan op het eerste gezicht lijkt. Toch vervullen de activiteitenplannen mogelijk wel een belangrijke functie. Deze is wellicht eerder symbolisch van aard. Doordat de gemeente beschikt over een eigen, specifiek activiteitenplan en deze tot stand komt in overleg met gemeente en gemeenteraad, is de lokale betrokkenheid bij de plaatselijke politie vermoedelijk groter. Verschillende geïnterviewden verwachten dat daardoor lokaal een groter draagvlak ontstaat voor de politie. Bovendien zou op die wijze mogelijk eerder een basis worden gecreëerd om wederzijds tot afspraken te komen over de inzet van politie en gemeente bij de aanpak van plaatselijke veiligheidsvraagstukken.

2 In de toekomst gebeurt dit vermoedelijk door de wijkagent.

In Eemland Zuid werkte men in het recente verleden met zogenaamde wijkjaarplannen. Hiermee is men echter gestopt. De belangrijkste reden was dat deze plannen vooral bestonden uit slechts een jaarplanning van werkzaamheden (die vervolgens voor het grootste deel niet werd gehaald). Sinds anderhalf jaar is het de bedoeling dat de wijkagenten hier zogenaamde wijkprogramma's opstellen. Daarin moeten activiteiten worden beschreven rond concrete problemen in de wijk. Deze activiteiten moeten het karakter hebben van een project. De looptijd loopt uiteen van ongeveer twee tot zes maanden. De wijkprogramma's moeten zowel een probleemanalyse, als een beschrijving van uit te voeren activiteiten bevatten. Daarnaast is het de bedoeling dat wordt aangegeven welke bijdrage andere partijen (de Noodhulp, burgers of gemeente) zullen leveren. Deze programma's moeten worden opgesteld op basis van onder meer cijfers over de veiligheidsituatie in de wijk (de zogenaamde maandelijkse Wijkwijzer), signalen van burgers en eigen observaties van de wijkagent. De programma's moeten passen in de speerpunten van het districtelijk bedrijfsplan. Verwacht wordt dat een wijkagent per jaar gemiddeld ongeveer drie of vier wijkprogramma's opstelt.

De wijkprogramma's hebben een tamelijk summier karakter. De lengte ervan varieert van een half velletje A-4 tot twee pagina's. In sommige gevallen is de diepgang beperkt en lijkt de opbouw nogal routinematig. Het werken met wijkprogramma's lijkt niet onder alle wijkagenten sterk te leven. Eén van de geïnterviewde wijkagenten blijkt nauwelijks op de hoogte te zijn van deze werkwijze. Een ander lijkt het meer op te vatten als een van bovenaf opgelegde verplichting, waaraan hij in zijn werk zelf verder weinig heeft. Door een wijkchef wordt geconstateerd dat veel wijkagenten grote moeite hebben met het werken met wijkprogramma's. Veel wijkagenten zou het aan de noodzakelijke visie, deskundigheid en vaardigheden vereisen. Van verschillende kanten worden dan ook kanttekeningen geplaatst bij de praktische waarde van het werken met wijkprogramma's.

De gemeente Amersfoort kent zogenaamde Wijkbeheerteams. Naast gemeente, sociaal-cultureel werk, woningbouwcoöperaties, winkeliers en bewoners(organisaties) nemen hieraan wijkagenten deel. De meeste van deze teams overleggen ongeveer maandelijks. Daarbij komen niet alleen thema's aan de orde rond veiligheid in de buurt, maar ook met betrekking tot onder meer stadsinrichting of groenvoorzieningen. Gesproken wordt over de vraag welke problemen in de buurt aandacht moeten krij-

gen, voor welke aanpak moet worden gekozen en welke partijen daarbij taken moeten uitvoeren.

De wijze waarop deze teams vaak functioneren, roept bij menig uitvoerend politiemedewerker nogal wat kanttekeningen op. Met de komst van de Wijkbeheerteams zouden hoge verwachtingen zijn gewekt over een directe aanpak van problemen in de buurt, onder meer door de politie. Geïnterviewde wijkagenten menen dat de Wijkbeheerteams vaak vele en 'onredelijke' wensen en vragen naar voren brengen. Politie mensen zouden vanuit de teams regelmatig vragen krijgen waaraan zij niet willen of kunnen voldoen. Daarbij wordt de aanpak van het hondenpoepprobleem vaak als voorbeeld genoemd. Tegelijk ontbreken de middelen om aan veel vragen te voldoen. De geconstateerde problemen zien zij als gevolg van het feit dat vertegenwoordigers van bewoners geen dwarsdoorsnede van de bevolking zouden vormen, vooral voor zichzelf zouden praten en zich niet hoeven bezig te houden met de uitvoerbaarheid of onderlinge verenigbaarheid van de ingebrachte wensen.³ Van de oorspronkelijke, hoge verwachtingen van deze Wijkbeheerteams zou in hun optiek weinig terecht komen. Het zou een 'papieren model' zijn geworden waarvan weinig sturing zou uitgaan op de politie.⁴

3.3 Sturing en lokaal overleg

Van een formele afstemming tussen de Beleids- en Beheerscyclus van de politie en de beleidsvorming in het kader van het lokale integrale veiligheidsbeleid is in geen enkele gemeente sprake. Die afstemming vindt meer al werkende plaats. Naast het meer formele overleg in het districtscollege en in het kader van de jaarlijkse Beleids- en Beheerscyclus is daarbij vooral het frequente overleg tussen gemeente (burgemeester) en lokale politie van belang.

3 Skogan (1998, pp. 90 –93) vindt een vergelijkbare beeldvorming bij uitvoerende politiemensen over burgerparticipatie in *community policing* in Chicago. Hij concludeert echter dat na verloop van tijd deze argwaan en negatieve beeldvorming geleidelijk plaats maken voor een positiever oordeel.

4 In de gemeente Veenendaal bestaan voorstellen om te gaan werken met zogenaamde Wijkveiligheidsplannen. Deze plannen moet tot stand komen op basis van onderzoeksgegevens, ervaringen en analyses van de wijkagent, alsmede suggesties en ideeën van burgers ingebracht tijdens bijvoorbeeld wijkavonden. Deze aanpak moet actieve betrokkenheid van vele partijen bevorderen in een wijkgerichte aanpak van onveiligheid.

Soms gaat het daarbij om een tamelijk informeel overleg tussen alleen burgemeester en wijkagent. In andere gevallen heeft het overleg een meer gestructureerd karakter met een vaste agenda en notulen, waarbij naast burgemeester en wijkagent of wijkchef, ook bijvoorbeeld een gemeentelijke beleidsambtenaar en een vertegenwoordiger van brandweer of GG en GD aanwezig zijn. Men spreekt in die laatste gevallen bijvoorbeeld van het Overleg Veiligheid en Openbare Orde.

Zelfs als dit overleg wat meer gestructureerd is, heeft het in de regel een overwegend informeel karakter. Dit maakt het soms sterk persoonsgebonden. Mede omdat men op elkaar anticipeert en op elkaar ingespeeld raakt, is het vaak niet duidelijk wie welke inbreng heeft. Bij wisseling van personen duurt het vaak een tijd voordat de juiste vorm weer is gevonden. Dit overleg vervult meerdere functies. Zo gaat het voor een deel om de dagelijkse uitwerking van het gezag van de burgemeester over de politie in zijn of haar gemeente. In het kader daarvan wordt informatie uitgewisseld en vinden sturing en bijsturing plaats, vooral in kleine gemeenten vaak tot op operationeel niveau. De burgemeester ontvangt dagelijks of wekelijks (een selectie uit de) politierapporten en/of zogenaamde politiemutaties. Op grond hiervan vraagt hij of zij nadere informatie en bespreekt mogelijke stappen of activiteiten door de politie. Daarnaast vormt het overleg een belangrijke schakel in het lokale veiligheidsbeleid. In die hoedanigheid heeft het niet zozeer een gezagsfunctie, maar een meer horizontaal karakter. Het frequente overleg heeft naast een informerende, ook sturende en evaluerende functie. Politie en gemeente informeren en beïnvloeden elkaar zo wederzijds. Deze meer informele contacten en besluitvorming hebben op lokaal niveau vermoedelijk meer invloed op de prioriteitstelling en inzet van de politie dan de formele beleidsdocumenten, -procedures of -cyclus.⁵ Door verschillende van de geïnterviewde burgemeesters wordt dit overleg dan ook omschreven als 'onmisbaar'. Het voorgaande maakt duidelijk dat naast de formele sturings- en verantwoordingsprocessen rond de politie op lokaal niveau belangrijke informele processen bestaan. Deze tendens tot informalisering van overleg en besluitvorming tussen gemeente en politie kan worden gezien als een manier om tegenstellingen en mogelijke conflicten te voorkomen tussen partijen met in veel opzichten andere posities, tradities en visies. In die zin is informalisering een gezamenlijke probleemoplossingsstrategie. Dit

5 Vgl. Crawford (1999)

informele karakter heeft in de praktijk echter verschillende neveneffecten. Zo leidt het er onder meer toe dat de lokale gezagsrelatie en de meer horizontale relatie in het kader van het lokale veiligheidsnetwerk niet altijd duidelijk van elkaar zijn te onderscheiden en door elkaar heen kunnen lopen. Vooral in kleine gemeenten wordt de bemoeienis van partijen soms nogal informeel ingevuld. Formele onderscheidingen als tussen gezag en beheer of tussen verschillende vormen van gezag spelen daarbij soms nauwelijks een rol. Zo kan een burgemeester 'meedenken' over de aanpak van auto-diefstallen in de gemeente. Daarbij wordt niet alleen het gebied van het operationele werk betreden, maar wordt ook de eigen gezagspositie nogal ruim opgevat. Mogelijk ook vooral vanwege het informele karakter van het lokale overleg leidt dit echter, voor zover te overzien, zelden tot (openlijke) botsingen.

In alle onderzochte gemeenten speelt ook de gemeenteraad een rol in de Beleids- en Beheerscyclus. Het concept-districtsplan (in Eemland Zuid) of het activiteitenplan (in de Heuvelrug) wordt besproken met de gemeenteraden, meestal met een commissie daaruit. De gemeenteraad kan op dit punt overigens formeel geen beslissingen nemen, maar slechts haar mening geven en een advies uitbrengen.

Daarnaast worden in de meeste gemeenten regelmatig (soms maandelijks) politiezaken besproken in de genoemde raadscommissie, soms deels tijdens een besloten bijeenkomst. Een vertegenwoordiger van de politie (bijvoorbeeld een wijkchef) is hierbij aanwezig. Tijdens deze bijeenkomst komen ook lopende, actuele zaken aan de orde. Daarbij wordt informatie door de politievertegenwoordiger verstrekt. Raadsleden kunnen vragen stellen of de politie verzoeken aandacht te besteden aan bepaalde omstandigheden of gebeurtenissen.

Deze besprekingen in de raad(scommissie) kunnen aanleiding zijn om ook over andere maatregelen en initiatieven te spreken in het kader van het lokaal veiligheidsbeleid. Beleidsvorming rond de politie en het lokaal veiligheidsbeleid kunnen ook hier wat door elkaar lopen. Tegelijk is van een systematische afstemming tussen de twee beleidsprocessen ook in de gemeenteraden geen sprake.

Door burgemeesters wordt groot belang toegekend aan een actieve rol van de gemeenteraad, zowel vanwege de democratische controle op de politie, als om een draagvlak en groter 'commitment' te creëren voor de politie ter plaatse. Burgemeesters gebruiken de stellingname van de raad daarnaast om voor hun eigen opvattingen steun te verwerven en (zo) hun

stem in districtscollege of regionaal college duidelijker te kunnen laten doorklinken.

De afgelopen jaren heeft de rol van de gemeenteraden op dit terrein geleidelijk meer vorm gekregen. De raad (of in haar plaats de raadscommissie) krijgt meer mogelijkheden haar stem in een eerder stadium te laten horen. Zij wordt niet meer alleen geconfronteerd met kant-en-klare plannen, maar wordt in staat gesteld concept-versies van bijvoorbeeld een bedrijfsplan te bespreken.

Toch wordt de positie van de gemeenteraad in de sturing en verantwoording van de politie in verschillende gesprekken in het algemeen nog altijd beschouwd als tamelijk zwak.⁶ Dit zou deels samenhangen met de wijze waarop in de Politiewet de rol van de gemeenteraad en daarmee de lokale democratische controle op de politie zijn geregeld.⁷ Daarnaast lijkt de politie voor een deel van de raadsleden nog altijd een ‘ver-van-mijn-bed-show’ te zijn. Vooral in kleinere gemeenten zouden raadsleden soms onvoldoende zicht hebben op de grote lijn en zich te vaak richten op concrete incidenten. Gevolg hiervan zou zijn dat in de optiek van politiemedewerkers vanuit de raad soms ‘onredelijke’ eisen worden gesteld waaraan de politie niet kan of (gezien taakstelling of beleidsuitgangspunten) wil voldoen. De invloed van de gemeenteraad op de beleidscyclus bij de politie wordt in de regel dan ook als beperkt of zelfs als ‘marginaal’ beschouwd. De kans dat suggesties vanuit de raad worden overgenomen, is het grootst als er voor de gemeente een eigen activiteitenplan wordt opgesteld. In hoeverre suggesties vanuit de raad(scommissie) worden overgenomen, zou vaak vooral door de (lokale) vertegenwoordiger van de politie zelf worden bepaald:

– ‘De raad is altijd wel redelijk actief bezig als het gaat om het activiteitenplan en dat wordt besproken. En dat leidt ook wel tot bijstellingen, ten minste als het past binnen de kaders natuurlijk en de opstelling van de politie, dat geldt ook hier weer.’ (burgemeester, interview)

– ‘Maar het hangt wel af van de opmerkingen. Wat je in een raad natuurlijk wel ziet, is dat daar soms opmerkingen worden gemaakt die eigenlijk meer te maken hebben met de directe leefsituatie van het betreffende raadslid. Zo van, daar en

6 Het gaat hier overigens om een landelijk verschijnsel; vgl. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000), p. 122 en 126.

7 Of zoals één van de geïnterviewde burgemeesters het formuleert: ‘dat is natuurlijk heel curieus geregeld in Nederland’.

daar wordt altijd op de hoek geparkeerd en daar moet de politie eens tegen gaan optreden. Bijvoorbeeld, ze moeten ook niet opkomen met hondenpoep. Want daar begint (naam vertegenwoordiger politie) ook niet aan. Het moet wel enig niveau hebben.' (beleidsmedewerker gemeente, interview)

De laatste jaren heeft de rol van het Openbaar Ministerie in de Beleids- en Beheerscyclus van de politie aan belang gewonnen, voor zover het het landelijk en regionaal niveau betreft. Vanuit het OM krijgt deze cyclus op die niveaus dan ook steeds meer aandacht. Zo kent het Utrechtse parket een klein staffbureau die zich specifiek bezighoudt met de Beleids- en Beheerscyclus bij de politie.

Op districtsniveau lijkt de beleidsvormende rol van het OM echter vaak aanzienlijk beperkter. De bijdrage blijft vaak beperkt tot het verstrekken van informatie. Op lokaal niveau, bijvoorbeeld bij het opstellen van een activiteitenplan of het maken van afspraken tussen gemeente en politie in het kader van het lokaal veiligheidsbeleid, ontbreekt een bijdrage van het OM in de regel geheel.⁸ Soms worden vanuit het OM de activiteitenplannen als alleen de verantwoordelijkheid van gemeente en politie beschouwd en zijn de betrokken OM-medewerkers nauwelijks op de hoogte van de in dat kader gemaakte afspraken. De beperkte tot afwezige rol van het OM leidt ertoe dat lokaal soms moeilijk afspraken zijn te maken. Lange tijd kan het onzeker zijn of het OM wel een vervolg zal geven aan maatregelen waartoe door politie en gemeente is besloten.

- 'Ik zie ook nog niet echt een beleidsinbreng van het OM op districtsniveau. Wat er wel gebeurt, is informatie-uitwisseling. De rol van het OM is goed te illustreren aan de hand van de flitspalen. Er komen in een gemeente flitspalen om het te snelle rijden van auto's op een aantal doorgaande wegen aan te pakken. De gemeente betaalt die palen. En dan is iedereen akkoord, maar besluit het OM de zaak tegen te houden, want dan komen er zoveel zaken bij en dat kunnen zij niet aan. In het algemeen geldt denk ik dat op districtniveau de inbreng van het OM zwak is ...' (beleidsmedewerker, interview)

- 'Wat ik wel mis, is de inbreng van het OM. Dat zit helemaal niet in het activiteitenplan. En dat betekent dat het OM zich ook helemaal niet verplicht voelt om ook een bijdrage te leveren, of ook een justitieel vervolg te geven aan waar je plaatselijk mee bezig bent. Dat hebben wij bijvoorbeeld gehad met onze aanpak van

8 Dit verschijnsel treedt overigens op ruimere schaal op; vgl. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000), p. 120.

graffity, daar leek op een gegeven moment het OM af te haken en dan sta je toch raar te kijken, die vonden dat niet belangrijk genoeg om daar hun tijd aan te besteden. Gelukkig is het uiteindelijk nog wel weer goed gekomen, maar dat is wel iets wat naar mijn idee blijft wringen.’ (beleidsmedewerker gemeente, interview)

De beperkte inbreng van het OM lijkt voor een belangrijk deel (nog steeds) ingegeven door de traditionele oriëntatie bij veel OM-medewerkers op operationele zaken, evenals een geringe ervaring en affiniteit met beleid en beleidsprocessen.

3.4 Ruimte tot lokale sturing

Welke ruimte bestaat er om op lokaal niveau (mede) sturing te geven aan de politie? De aandacht blijft hier beperkt tot vijf factoren, vooral bij de politie gelegen. Veel van deze factoren beperken de mogelijkheden voor de gemeente om lokaal de politie te sturen. De eerste vier worden in deze paragraaf beschreven, de vijfde komt aan bod in paragraaf 3.5.

Gegeven centrale prioriteiten

De landelijk vastgestelde beleidsthema's en regionale speerpunten worden in de regel als gegeven uitgangspunten beschouwd voor het opstellen van districtsplannen of activiteitenplannen. De ruimte die er is, zou zich grotendeels beperken tot een nadere lokale invulling van deze centraal gegeven prioriteiten. Vooral in interviews met personen van buiten de politieorganisatie komen hier veel bezwaren tegen naar voren. Het belangrijkste probleem ontstaat bij discrepanties tussen de van bovenaf opgelegde prioriteiten voor de politie en de lokaal ervaren behoeften aan politietoetreden of veiligheidszorg. Middelen zouden dan worden ingezet voor thema's die lokaal niet direct relevant zijn. Ook zouden op grond van centrale prioriteiten middelen worden weggegozen naar de problemen van een andere, naburige, grotere gemeente:

- 'Ik zou liever hebben dat die hele procedure meer bottom-up is (-). Ik denk dat als er echt landelijke prioriteiten nodig zijn, terwijl die hier niet spelen, dan moeten daar landelijk ook maar extra middelen tegenover staan.' (beleidsmedewerker gemeente, interview)

- 'Maar strikt gesproken is de hele beleidscyclus van de politie een topdown zaak. (-) Ik vind dat daar wel een probleem zit, ja. Bijvoorbeeld zo'n thema geweld. Dat

speelt natuurlijk vooral in Utrecht. Zij hebben daar nu apart op geïnvesteerd, met dat scooterteam. Maar dan gaat het om problemen die wij hier niet kennen. (-) Ik snap ook wel dat de problematiek daar veel groter is als hier, en dat wil ik ook niet bagatelliseren (-) en ik wil ook niet af van de regio, wij zijn daar collectief voor verantwoordelijk, maar ik vind wel dat er weinig op mijn problemen wordt geïnvesteerd.' (burgemeester kleine gemeente, interview)

Een deel van de geïnterviewden meent dat weliswaar van bovenaf prioriteiten worden opgelegd, maar dat daarvan voor de lokale situatie toch weinig sturing uitgaat. De opgelegde prioriteiten zouden zo vaag, breed en groot in aantal zijn dat ze voor het lokale politiewerk weinig praktische consequenties hebben.⁹ Met deze wijze van symbolische sturing zou op lokaal niveau nog een aanzienlijke ruimte tot eigen uitleg en interpretatie blijven bestaan.

Toch betekent dit niet dat van deze formele sturing in de vorm van beleidsthema's en speerpunten in het geheel geen invloed zou uitgaan. Met de centrale prioriteiten (en daaraan verbonden verantwoordingseisen) worden kaders opgelegd, die in bijvoorbeeld een activiteitenplan niet kunnen worden genegeerd en vervangen door andere prioriteiten, ook niet als deze gezien de lokale situatie of gemeentelijke wensen wellicht meer voor de hand zouden liggen. Indien op lokaal niveau wordt overwogen af te wijken van de opgelegde prioriteiten, realiseren lokale politiemensen zich direct dat een dergelijke beslissing naar een hoger echelon zal moeten worden verantwoord ('je hebt dan heel wat uit te leggen'):

'Maar als het district zegt, we gaan inzetten op geweld, dan moet ik niet met fiet-sendiefstallen aankomen.' (wijkchef politie, interview)

Overigens lijken bij politiemensen dergelijke discrepanties niet veel op te treden. De centraal opgelegde prioriteiten bieden vaak voldoende dekking voor datgene wat lokale politiemensen zelf als belangrijk ervaren, mede dankzij hun vaak brede karakter.

Grenzen van de gegeven capaciteit

De sturing van het politiewerk moet op lokaal niveau plaatsvinden binnen de capaciteit die de politie ter beschikking staat. Ook dit wordt op lokaal

9 Zie eerder hoofdstuk 2.

niveau door de betrokken partijen vaak als een gegeven beschouwd.¹⁰ In het vaak informele overleg op lokaal niveau wordt hier al op geanticipeerd. Vanuit de gemeente houdt men bij het stellen van vragen aan de politie al rekening met de beperkte middelen van de politie. Een deel van de vragen wordt om die reden al niet meer gesteld:

'Het is wel zo dat je op grenzen stuit. Bijvoorbeeld bij auto-inbraken, daar willen wij preventie, maar ik zou misschien ook wel meer repressieve maatregelen willen, maar daar begin ik al niet over, want eerder werd al aangegeven dat ze daar de capaciteit gewoonweg niet voor hebben. Dat probleem van openstaande vacatures, daar loop je iedere keer tegenop.' (beleidsmedewerker gemeente, interview)

Bovendien kan op een hoger niveau binnen de politieorganisatie worden besloten om lokaal beschikbare politiecapaciteit elders in te zetten. Vaak spelen hier onvoorspelbare externe omstandigheden een rol waardoor (meer) inzet van de politie op een andere locatie nodig is. Ook dit kan op lokaal niveau het gevoel versterken te moeten werken binnen gegeven grenzen.

Structurele voorsprong politie

Ondanks de regierol van de gemeente en het gezag van de burgemeester, beschikt de politie op lokaal niveau over een aanzienlijke voorsprong in kennis, deskundigheid en middelen. Soms wordt dit ook formeel erkend. Burgemeesters stellen bijvoorbeeld zelf grenzen aan hun verantwoordelijkheid en bemoeienis. Bepaalde terreinen of onderwerpen beschouwen zij als de verantwoordelijkheid van leidinggevendenden binnen de politie. Zij laten de uitwerking en uitvoering van gemaakte afspraken aan hen over. Daarnaast leidt de voorsprong in informatie ertoe dat de politie feitelijk grote invloed uitoefent op de lokale gedachtevorming en besluitvorming, ook in geval dat van de gemeente of burgemeester formeel wellicht het initiatief en een sturende of regierol wordt verwacht. Een dergelijke verschuiving van invloed kan voor betrokkenen wellicht ongemerkt verlopen. Deze is mede mogelijk omdat beide partijen daar op korte termijn van kunnen profiteren. In plaats van een gemeentelijk beleidsmedewerker komt bijvoorbeeld een medewerker van de politie met een concept-tekst voor een aanpak van bepaalde problemen in het kader van

¹⁰ In de volgende paragraaf wordt hierop nog teruggekomen.

het gemeentelijk veiligheidsbeleid. De formele regierol van de gemeente komt daarbij overigens niet ter discussie te staan.¹¹

Cultuur van de politie

Vooraf in interviews met personen van buiten de politie wordt opgemerkt dat de mogelijkheden om op lokaal niveau de politie aan te sturen mede beperkt worden door binnen de politie levende verwachtingen, opvattingen en omgangsvormen. Deze zouden binnen de politieorganisatie vaak een grote vanzelfsprekendheid hebben. Zo zou de voorkeur voor directe actie ertoe bijdragen dat de affiniteit van veel politiemensen op lokaal niveau met bestuur en beleidsprocessen nog altijd gering is.

Burgemeesters en gemeentelijke beleidsmedewerkers hebben (mede daardoor) soms het gevoel dat zij op afstand worden gehouden, met argwaan worden bekeken of mogelijk niet worden begrepen. Dat gevoel blijft vaak vaag, omdat naar buiten toe de hiërarchische lijn gerespecteerd wordt. De indruk bestaat dan dat politiemensen directe bemoeienis vanuit de gemeente met prioriteiten en inzet van de lokale politie niet ter discussie stellen, maar wel proberen deze soms te vermijden:

‘... dat geldt denk ik in het algemeen met deze mensen, het zijn primair operationele mensen. Alles wat met het openbaar bestuur te maken heeft, lijkt hen wel wezensvreemd. Ik weet niet wat dat is. Of zij in hun opleiding daar nu onvoldoende kennis en feeling van opbouwen. Ik denk soms wel eens dat zij bang zijn dat het bestuur te dicht boven op hen komt te zitten. (-) Dan komt er ook nog zo’n burgemeester, die kun je maar beter op afstand houden. Het lijkt wel of dat bedreigend is. Ik weet het niet. Ik hou daar een slecht gevoel van over. Maar ik kan het moeilijk duiden. Ik krijg er niet een vinger achter. Als je ze iets vraagt, zullen ze dat nooit openlijk weigeren. (-) Het lijkt wel een kwestie van ontwijkingsgedrag.’ (burgemeester, interview)

Burgemeesters vermoeden soms ook dat de mogelijkheden tot lokale sturing van de politie daarnaast beperkt worden omdat de loyaliteit van lokale politiemensen niet zozeer bij hen ligt of bij de gemeente, maar bij hun chef op districtsniveau. Ook dit rolconflict zou niet openlijk naar voren worden gebracht. Wel wordt hierin een bron gezien van vermindering

11 Deze omdraaiing van de regierol in het lokale veiligheidsbeleid is ook in een landelijke inventarisatie geconstateerd; vgl.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000), p. 124-125.

en het ontwijken van sturing vanuit de gemeente. Daarnaast zouden het bewaken en afschermen van de autonomie binnen de politiecultuur nog altijd een centrale betekenis hebben.

'Maar het is zeker ook de cultuur van de politie. De wijkagenten die wij hier hebben, komen allemaal van de Rijkspolitie. Ik denk wel eens dat mensen wijk-agent worden, omdat ze het liefste vrije jongens willen zijn, zo weinig mogelijk bemoeienis van een ander. (-) En als je vraagt, waarom is iets niet gebeurd, dan kom je er ook niet goed door. Meestal is het antwoord, daar hadden we geen tijd voor. Maar ja, hoe zit dat dan? (-) Ik vermoed, maar dat is voor mij moeilijk te bepalen, dat ze toch loyaal willen blijven aan hun districtschef en die willen ze niet afvallen tegenover mij.' (burgemeester, interview)

3.5 Strategieën

De betekenis van centrale prioriteiten, beperkte capaciteit, een structurele voorsprong van de politie en de politiecultuur voor de mogelijkheden lokaal sturing te geven aan de politie zijn afhankelijk van de manier waarop betrokken partijen daarmee omgaan. De beschrijving concentreert zich hier op de veelal informele strategieën die vanuit de politie op lokaal niveau worden gehanteerd ten aanzien van (sturing vanuit) de gemeente. Deze strategieën moeten primair worden gezien als antwoord op inconsistenties en spanningen die voortvloeien uit de wijze waarop thans de Nederlandse politie wordt gestuurd.¹² Daarbij wordt gesteund op verschillende sturingsstijlen en -uitgangspunten. Enerzijds is daarbij sprake van een top-down sturing, waarbij op hoger niveau (landelijk, regionaal) beleidsthema's en speerpunten worden vastgesteld voor de politie. Deze centraliseringstendens wordt versterkt doordat de politie steeds meer verantwoording moet afleggen volgens strikt vastgelegde criteria en categorieën. Anderzijds wordt van de politie op lokaal niveau verwacht dat zij met creativiteit en ondernemerschap maatwerk levert, daarbij intensief samenwerkt met andere partijen en een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tot stand brengt over traditionele grenzen heen van organisaties, sectoren en publiek-privaat onderscheidingen. De te verwezenlijken aanpak van de veiligheidsproblematiek moet bovendien integraal zijn,

¹² Zie eerder hoofdstuk 2 (m.n. par. 2.4).

waarbij de gemeente de regie heeft, en een centrale betekenis wordt toegekend aan de vragen, behoeften en wensen van burgers. Met deze retoriek van het consumerisme worden niet alleen hoge eisen gesteld aan de politie, maar ook verwachtingen opgeroepen bij burgers, organisaties en gemeenten.

Met andere woorden, op lokaal niveau worden van bovenaf beperkingen opgelegd aan de politie, zowel inhoudelijk, als in de beschikbare middelen. Tegelijk wordt van de politie een grotere responsiviteit verwacht. Dit dilemma uit zich vermoedelijk het sterkst op lokaal niveau. Daar moeten vooral uitvoerende politiemensen antwoorden zien te vinden op de spanningen die het huidige beleids- en sturingsdiscours van de politie met zich meebrengt. De noodzaak wordt daar nog scherper gevoeld om keuzes te maken en prioriteiten te stellen. Daarbij hebben politiemensen op lokaal niveau slechts in beperkte mate houvast aan de landelijke en regionaal vastgestelde prioriteiten en kaders. Deze zijn daarvoor vaak te algemeen geformuleerd en bieden te veel ruimte voor meerdere uitleg. Bovendien leiden die in menig geval niet tot keuzes in de zin van beperkingen, maar juist tot hogere verwachtingen ten aanzien van de politie. De in het volgende te beschrijven strategieën zijn meestal niet van te voren doordacht of gepland. Veel van deze strategieën zijn in de loop van de tijd gegroeid en sterk context-afhankelijk. Zij vormen pogingen op lokaal niveau antwoorden te vinden op de geschetste dilemma's. In die zin zijn zij een vorm van wat kan worden omschreven als micro-politiek: zij vullen op uitvoerend niveau de lacunes en gaten waar het gehanteerde beleid vanuit hogere niveaus hen mee confronteert.

In de wensen van gemeenten ten aanzien van de (inzet van de) politie lijken er, ondanks alle verschillen, vier elementen uit te springen. Ten eerste hebben deze betrekking op de bereikbaarheid van de politie. Het gaat daarbij onder meer om de aanwezigheid van een 'eigen' politiebureau in de gemeente of bepaalde gebieden in de stad. Ook wensen ten aanzien van de openingstijden van politiebureaus vallen hieronder. In de tweede plaats zijn er gemeentelijke wensen met betrekking tot de beschikbaarheid. De wens bestaat bijvoorbeeld tot een 'eigen' wijkagent, die herkenbaar is en geïntegreerd is in de gemeenschap. In één van de interviews spreekt men van een 'eigen-veldwachter-gevoel'. De 'eigen' wijkagent moet regelmatig beschikbaar zijn en niet met enige, maar voor betrokkenen oncontroleerbare, regelmaat, worden ingezet voor andere activiteiten in district of regio.

Naast deze wensen met betrekking tot bereikbaarheid en beschikbaarheid, komen ook enkele meer inhoudelijke wensen regelmatig terug bij gemeenten. Inzet van politie wordt gevraagd bij 'overlast', gepleegd door (groepen) jongeren, in de omgeving van horeca of door daklozen. Een apart thema vormen verkeersmaatregelen (parkeerbeleid, te hard rijden of verkeerscontrole). Tot slot leven bij gemeenten vaak wensen met betrekking tot toezicht. Gevraagd wordt van de politie zichtbaar aanwezig te zijn in onder meer uitgaansgebieden, op de koopavond of op de markt, zodat daarbij eventueel corrigerend kan worden opgetreden.

Hoe reageert de politie op lokaal niveau op dit soort wensen? Acht strategieën kunnen worden onderscheiden. Deze kunnen overigens in de praktijk tegelijk of door elkaar worden gehanteerd.

- Ruimte creëren voor lokale wensen

In de eerste plaats wordt vanuit de politie regelmatig ruimte gecreëerd om tegemoet te komen aan wensen die vanuit de plaatselijke bevolking of gemeente naar voren komen. Indien deze passen binnen de regionale of districtelijke prioriteiten, levert dat meestal niet veel discussie op. Echter, ook indien deze wensen daarin niet direct passen, wordt daartoe soms ruimte gecreëerd. Deels gebeurt dit op tamelijk informele wijze door een wijkagent zelf. Deels wordt min of formeel een dergelijke ruimte door een wijkchef vrijgehouden. Een deel van de tijd wordt zo lokaal besteed aan andere zaken dan waarop zou zijn uitgekomen als de centraal gekozen prioriteiten of de druk van alledag zouden zijn gevolgd. Deze deels informele, deels half-formele strategie wordt gevolgd omdat het als noodzakelijk wordt gezien soms aan de wensen van bewoners of gemeente tegemoet te komen (ook al wordt de urgentie of prioriteit daarvan niet als hoog beschouwd). Tegelijk is het een strategie die maar tot op zekere hoogte mogelijk is (zonder dat precies duidelijk is waar de grenzen dan liggen).

- Symbolische tegemoetkoming

Deze tweede strategie is in de praktijk vaak moeilijk te onderscheiden van de eerstgenoemde. In sommige gevallen ontstaat op de politie druk vanuit gemeentebestuur, gemeenteraad of bewoners om aan bepaalde onderwerpen aandacht te besteden. Binnen de politieorganisatie zelf wordt aan deze onderwerpen soms slechts een beperkte prioriteit toegekend of worden zij beschouwd als primaire verantwoordelijkheid van een ander.

De druk (in de vorm van gekrakeel in een gemeenteraad, protesten van groepen burgers of berichten in de lokale pers) kan echter zo groot worden, dat niet-reageren inmiddels toch onverstandig is. Om de druk van de ketel te halen, wordt op min of meer symbolische wijze gereageerd, bijvoorbeeld door opzichtig een eenmalige verkeerscontrole te houden:

'Het kan ook zijn dat in de politiek zoveel gezeur ontstaat rondom een probleem. Dat we daar dan ook maar wat aan doen. Ondanks dat het geen speerpunt is.'
(wijkchef politie, interview)

- Alleen als gemeente ook activiteiten uitvoert

In sommige gevallen besluiten medewerkers van de politie alleen in te gaan op een verzoek van de gemeente om aan bepaalde zaken extra aandacht te besteden, als de gemeente van haar kant ook een bijdrage levert. Daarbij kan verwezen worden naar eerdere afspraken met de gemeente of naar een bedrijfsplan waarin deze lijn is vastgelegd. Blijft de bijdrage van de gemeente achterwege, dan kan de politie alsnog afzien van haar activiteiten of deze stopzetten. Zo besluit een wijkchef dat een wijkagent geen aandacht meer moet besteden aan de te hoge snelheid van autoverkeer in een woonwijk, zolang de gemeente niet haar toezeggingen nakomt om in het kader van het project *Duurzaam Veilig* maatregelen te treffen om de snelheid van het autoverkeer op de betreffende locatie te verminderen. Geaccepteerd wordt dat daarmee het probleem voor betrokken buurtbewoners (voorlopig) blijft liggen, wellicht om op die wijze de gemeente te bewegen alsnog de beloofde maatregelen uit te voeren:

'Een snelheidsprobleem in de wijk. De gemeente zou daar structurele maatregelen nemen, maar dat doen ze niet. Dan heeft het voor ons geen zin om daar energie in te steken. Dat is dweilen met de kraan open. Eerst structurele maatregelen.' (wijkteamchef politie, interview).

Het gaat hier overigens om een algemenere klacht van politiemedewerkers. Gemeenten zouden in hun ogen zich soms niet willen vastleggen op concrete afspraken. Motief zou daarbij zijn dat gemeenten zo willen voorkomen dat zij later kunnen worden aangesproken op het niet-realiseren van toezeggingen of afspraken. Een dergelijke strategie door gemeenten is mede mogelijk vanwege de genoemde tendens om relaties en afspraken in het lokaal veiligheidsbeleid in belangrijke mate informeel te houden.

Politiemensen krijgen zo echter het gevoel dat zij met een partij zaken moeten doen die zich niet wil binden. Vervolgens zouden zij als uitvoerende organisatie de Zwarte Piet krijgen toegeschoven.

- Direct of indirect afwijzen

Gemeente, burgemeester of gemeenteraad kan de politie vragen activiteiten uit te voeren rond thema's waaraan de politie op lokaal niveau niet haar tijd en energie wil besteden. Bij deze afwijzende opstelling kunnen verschillende argumenten een rol spelen, die in de praktijk door elkaar heen kunnen lopen en elkaar kunnen versterken. Ten eerste kan het gaan om vragen rond thema's die in bedrijfs- of activiteitenplan geen hoge prioriteit hebben. In de praktijk kunnen formele documenten, zoals bedrijfsplan, activiteitenplan of wijkprogramma, door politiemensen op lokaal niveau soms (ook) worden gebruikt om verzoeken van gemeenten af te houden.

Een wijkchef vertelt dat een verzoek van een gemeente tot handhaving van het verkeer in een dertig kilometerzone buiten de prioriteiten valt: 'In een dergelijke situatie wijs ik dan op de districtsplannen die er liggen. (-) de districtsplannen die in het beleidsplan worden vastgesteld (zijn) een middel om de gemeente van ons af te houden.' (wijkchef, interview)

Voor sommige politiemensen lijkt hier zelfs de primaire functie te liggen van deze formele plannen. Zo worden wijkprogramma's soms niet zozeer gezien als sturingsmiddel voor het politiewerk. Zij worden vooral gebruikt om partijen zoals gemeente of groepen burgers op hun verantwoordelijkheden te wijzen en hen zo nodig af te houden indien zij vragen stellen waaraan men niet wil of kan voldoen:

'Daarnaast zijn deze plannen voor de wijkagent ook weer een middel om de burger op afstand te houden. Zij kunnen naar de burger toe aangeven dat ze met de plannen bezig zijn. Als ze een jeugdprobleem hebben, moeten ze niet met verkeer bezig zijn, hoe graag de burger dat ook wil. Dat kunnen ze dan dus uitleggen.' (wijkchef, interview)

In veel gevallen is een afwijzing van een gemeentelijk verzoek echter niet alleen ingegeven door formele overwegingen. Ook de eigen opvattingen van de betrokken politiemensen kunnen hierbij een rol spelen. Zij beschouwen de betreffende thema's niet als urgent, zien de aanpak als verantwoordelijkheid van een andere partij of vinden dat ze daar 'te duur'

voor zijn. Ook kunnen zij belemmeringen zien in het vele (administratieve) werk dat deze met zich meebrengen. De aanpak van de betreffende problemen kan daarnaast onvoldoende stroken met hun opvattingen over politiewerk en hun voorkeuren daarbij:

‘Er zijn van die bevolkingsonderzoeken en daar komt (-) altijd uit dat hondenpoep een groot probleem is. Op grond daarvan besluit de gemeente dan dat dat probleem moet worden aangepakt. (-) In principe doe ik er zelf zo weinig mogelijk aan. (-) Een ander voorbeeld is verkeersveiligheid, te hard rijden in de wijk. Dat komt er ook altijd uit, dat vinden mensen altijd belangrijk. (-) Nou, dat heeft voor mij ook niet zo’n hoge prioriteit.’ (wijkagent politie, interview)

Een afwijzing door de politie van verzoeken van gemeente of bewoners kan bij andere partijen enige verwondering, soms ook ergernis oproepen. Deze gang van zaken lijkt soms te zijn ingegeven doordat binnen de politieorganisatie andere opvattingen of beelden over politiewerk bestaan dan daarbuiten. Burgemeesters, gemeenteraadsleden of gemeentelijke ambtenaren lijken vaak minder te letten op de hoeveelheid werk die bepaalde activiteiten voor de politie met zich meebrengt. Zij lijken vaak meer uit te gaan van een emotionele behoefte om bepaalde regels en waarden te handhaven, waarbij grote (symbolische) betekenis wordt toegekend aan aanwezigheid en zichtbaarheid van de politie en aan normbevestigend optreden. Mogelijk dat soms ook andere criteria worden gehanteerd bij het bepalen van de ernst van regelovertradingen of overlast:

‘Het is veel meer dat de politie een eigen agenda heeft. Soms denk ik ook wel eens dat ze het allemaal te veel administratieve rompslomp is. (-) Zeggen leden van de (gemeente)raad dat ze constateren dat er in ons dorp steeds vaker door rood wordt gereden en dat ze s’avonds gevaarlijke situaties zien ontstaan door fietsers die in het donker zonder verlichting rijden. En ze vragen aan de aanwezige politiemensen of die daar eens wat meer aandacht aan kunnen besteden. Zegt één van die politiemensen: U denkt toch zeker niet dat wij dat gaan doen? Het lijkt wel alsof de politie dit allemaal reuze normaal vindt. Nou, misschien is dat in Utrecht zo, maar wij in onze gemeente zouden toch graag zien dat er geprobeerd wordt de normen en waarden toch nog een beetje in stand te houden.’ (burgemeester kleine gemeente, interview)

- Minimalisering van belang wensen

Soms worden vanuit de politie de wensen van gemeente, raad of burgers over politieoptreden zo geïnterpreteerd dat er minder belang aan hoeft te

worden toegekend. Daartoe kunnen verschillende wegen worden bewandeld. Ten eerste kunnen de motieven achter de wensen worden geherinterpreteerd. Hondenpoep komt weliswaar telkens als grootste zorg uit bevolkingsonderzoeken naar voren, maar dit wordt eerder als gezeur of als artefact van deze onderzoeken gezien dan als serieus gegeven. Ook de relevantie of reikwijdte van vragen kan worden geherdefinieerd. Vragen vanuit een gemeenteraad kunnen worden dan afgedaan als 'waardeloos', 'details', 'peanuts', 'flauwekul' of als de persoonlijke preoccupaties van een raadslid. De betekenis van vragen aan de politie ziet er ook anders uit, als wordt getwijfeld aan de status, bijvoorbeeld representativiteit of betrouwbaarheid, van degene die met de vraag komt. Zo zouden de Wijkbeheerteams geen afspiegeling vormen van bewoners in de betreffende wijken, reden waarom de daar gestelde vragen aan de politie met een korreltje zout zouden moeten worden genomen.

- Buiten de orde: bedrijfsvoering

In verschillende van de onderzochte gemeenten hebben vanuit de politieorganisatie de afgelopen jaren plannen bestaan om het plaatselijk politiebureau te sluiten of de openingstijden daarvan terug te brengen. Het terugdringen van de financiële lasten vormde daarbij een belangrijk motief. Deze voornemens stonden haaks op het belang dat gemeenten vaak hechten aan een goede beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie. Vanuit de gemeente (door burgemeester of gemeenteraad) is dan ook geprobeerd de politie op dit punt tot andere gedachten te brengen. Van de zijde van de politie is hier tegen ingebracht dat deze onderwerpen niet tot het terrein behoren waar gemeente of burgemeester zich mee kunnen inlaten. Beslissingen over de aanwezigheid en openingstijden van een plaatselijk politiebureau zouden tot de 'bedrijfsvoering' van de politie behoren. Daarmee zouden deze thema's onder de eigen bevoegdheden van de politieleiding vallen. Verschillende van de geïnterviewde burgemeesters accepteren deze argumentatie niet. Zij houden dan ook soms onvrede over het uiteindelijke compromis dat (al dan niet tijdelijk) tot stand komt.

'Ook zoiets, nog niet zolang geleden wilde men bij de politie het bureau hier (-) opheffen. Dat was allemaal niet meer nodig. Dat kon ook wel telefonisch worden afgedaan, met een aangifte en zo. Ik heb mij daar echt heel erg tegen verzet. Ik vind die bereikbaarheid van de politie heel erg belangrijk. Dat mensen bij de markt zijn en dan gewoon even binnen kunnen lopen bij de politie. (-). Nou, toen

kwam men weer met andere plannen, het zou nog maar drie ochtenden open zijn van negen tot twaalf. (-) Dat vind ik al niet erg vaak, maar goed. Komt men nu weer met andere plannen, het zou dan nu nog maar open moeten zijn op drie ochtenden van half negen tot half elf. Ik zeg, dat is toch geen tijd. Voor bijvoorbeeld mensen die op de markt zijn geweest, en die willen daarna even bij de politie langs, dan is hij al dicht! Nou, en wat bleek toen, toen hadden ze de nieuwe openingstijden dus al openbaar gemaakt, al gepubliceerd, zonder dat ik daar ook maar iets van wist. En als ik daar wat van zeg, dan doet de korpschef net alsof het daarbij alleen maar om een stuk uitvoering gaat, wat niet de zaak van de burgemeester is. De burgemeesters moeten zich niet met de bedrijfsvoering bemoeien, zo heet dat dan. Burgemeesters zouden zich alleen maar met de output mogen bezighouden. En dan gaat het dus over zaken als de beschikbaarheid, de toegankelijkheid, de zichtbaarheid van de politie in je eigen gemeente. Ik vind dat geen bedrijfsvoering. Ik ben het met die opstelling dan ook niet eens.' (burgemeester, interview)

- Geen afspraken op details

Een hiermee vergelijkbare strategie om de invloed van de gemeente te beperken, is dat vanuit de politie wordt geprobeerd om eventuele afspraken met burgemeesters, gemeenten of gemeenteraden zoveel mogelijk te vermijden. Gemeenteraadsleden of burgemeesters die toch proberen op detailpunten afspraken te maken, roepen in de regel bij de lokale politie-vertegenwoordigers veel irritatie op. Evenals onderwerpen die worden ge(her)definieerd tot 'bedrijfsvoering', worden ook zogenaamde 'details' vanuit de politie beschouwd als de eigen verantwoordelijkheid en competentie.

- Geen afspraken over beschikbare capaciteit

Gemeenten willen graag zicht hebben op de politiecapaciteit die er voor hen plaatselijk beschikbaar is. Bovendien zou men graag afspraken willen maken over de hoeveelheid politiecapaciteit die er voor hen beschikbaar is (men spreekt soms van 'waar wij recht op hebben'). Vanuit gemeenten wordt het als lastig ervaren om afspraken met de politie te maken over activiteiten indien onduidelijk is hoeveel capaciteit daarvoor beschikbaar is. Zonder informatie over de beschikbare capaciteit zouden afspraken met de politie een vrijblijvend karakter krijgen. Beoordeling van de inzet van de politie, het niet-nakomen van afspraken of het niet-bereiken van doelstellingen zou moeilijk zijn als niet duidelijk is hoeveel middelen daarvoor beschikbaar zijn.

Op grond van verschillende overwegingen wil de politie bij voorkeur geen afspraken met gemeenten (burgemeesters) maken over de plaatselijk beschikbare politiecapaciteit. Deels hangen deze samen met een eerder genoemd argument: ook beslissingen over de in te zetten capaciteit zouden voor gemeente of burgemeester (als gezagsdrager) geen onderwerp zijn voor bemoeienis. Mogelijk belangrijker nog is dat de politieleiding een andere wijze van sturing zegt na te streven, namelijk op resultaten en niet op input:

'Wij maken niet zulke afspraken, maar productafspraken, in de stijl van wat zijn de doelen voor de toekomst, waar gaan we aan werken? (-) Dan spreken we af wat zijn de effecten die we proberen te realiseren. (-) Je moet af van wat je zou kunnen noemen de inputsturing. Je moet veel meer naar een outputsturing toe.'
(Beleidsmedewerker politie)

Van de zijde van gemeenten wordt deze opstelling niet altijd begrepen en gewaardeerd. Juist het zogenaamde sturen op prestaties wordt ervaren als vaag en iets waar moeilijk vat op is te krijgen.

'Ik zou ook het liefste hebben dat de politie mij in uren precies kan vertellen welke inspanning ze hebben geleverd voor welke activiteiten. Maar de politie wil alleen maar praten over resultaten. Ze zeggen, wij werken op resultaatverantwoordelijkheid. Maar laten ze maar gewoon zeggen, hoeveel uren ze ergens aan besteden willen en besteed hebben, dat praat toch wat handiger. Mijn intentie is toch de politie wat meer te binden. En dat is de gemeente ook wel wat waard, maar door allerlei omstandigheden gebeurt dat toch nog niet.' (beleidsmedewerker, gemeente)

Een vergelijkbare klacht komt van een medewerker van het Openbaar Ministerie:

'... wat ik eigenlijk wel een probleem vind, is dat je soms wel afspraken kunt maken met de politie over prioriteiten of over een bepaalde zaak, maar dat je verder geen zicht hebt op de capaciteit die bij de politie daarvoor wordt ingezet. Daar zijn vaak geen afspraken over.' (medewerker OM, interview)

Voor vertegenwoordigers van de gemeente vormt het gebrek aan inzicht in de voor de politie beschikbare capaciteit soms een bron van wantrouwen. Hoe moeten argumenten over een tekort aan personeel en tijd bij de politie worden gewaardeerd, als over de feitelijke omvang daarvan

geen informatie wordt geboden, laat staan dat daar afspraken over mogelijk zijn?

'Ook zoiets wat telkens weer terugkomt, is die werkdruk. Dit kan niet en dat kan niet. En telkens weer heet het: de werkdruk is zo hoog. Maar is dat nou werkelijk zo, dat vraag ik mij wel eens af. Maar ja, dat kan ik natuurlijk ook niet goed overzien. Maar het zijn wel de vragen waar ik soms wel eens mee zit.'(burgemeester, interview)

Het zicht vanuit de gemeente op de lokaal beschikbare capaciteit van de politie wordt daarnaast beperkt door de wijze van verantwoording door de politie over het lokaal geleverde werk en de bereikte prestaties. De geïnterviewden zijn vrijwel unaniem van oordeel dat in de verantwoordingsinformatie door de politie de laatste jaren grote vorderingen zijn gemaakt. Toch blijken vertegenwoordigers van gemeenten in de praktijk juist op dit punt beperkingen te ervaren. Geconstateerd wordt dat op lokaal niveau weliswaar plannen worden opgesteld, afspraken over activiteiten worden gemaakt en dat daarbij soms een cijfermatige operationalisatie wordt gepresenteerd van de doeleinden of zelfs een 'benchmark' wordt gegeven. De gepresenteerde cijfers over een daling in bijvoorbeeld criminaliteit, aangiften of het oplossingspercentage zijn echter nog steeds vaak moeilijk te interpreteren. Bovendien vindt men vaak dat de link tussen de gepresenteerde cijfers, de gemaakte plannen of afspraken en de door de politie uitgevoerde activiteiten, toegespitst op de lokale situatie, in de regel nauwelijks is te leggen.

- '... ik wil weten wat er van de in het activiteitenplan genoemde activiteiten terecht is gekomen. Ik wil eigenlijk zien wat mijn wijkagent heeft gedaan de afgelopen periode. Je kunt dat in de informatie die je krijgt, niet zien. Het werk van de wijkagent is daarmee niet controleerbaar. En ook in de gesprekken (-) lukt het mij niet om daar goed zicht op te krijgen.' (burgemeester, interview)

- '... ik vind dat de verantwoordingsinformatie van de politie de laatste paar jaren met sprongen vooruit is gegaan. Als ik dat met een aantal jaren geleden vergelijk, dan kreeg je daar nooit vat op. Ik vergeleek het wel eens met het proberen om grip te krijgen op groene zeep. Als je er in kneep, ging het aan alle kanten door je vingers heen. Ik moet zeggen dat is enorm verbeterd. (-) Maar wat er wel aan ontbreekt, is de rechtstreekse koppeling van de informatie aan de afspraken en activiteiten uit onze eerdere plannen. Ik kan de link niet leggen tussen de afgesproken activiteiten en de informatie. Ik weet dan wel hoeveel aanhoudingen er zijn, of

hoeveel geregistreeerde geweldsdelicten er zijn, maar ik wil weten wat er is uitgevoerd van de afgesproken activiteiten in ons plan van vorig jaar en wat dat heeft opgeleverd. Wij hebben hier een groep Marokkaanse jongeren. Dat levert heel veel problemen op. Daar hebben wij dingen over afgesproken over wat wij gaan doen, ook met de politie. Nou, en dan weet ik na een jaar niet wat daarvan terecht is gekomen. Je hebt wel criminaliteitscijfers, maar hoe link ik dat daaraan? Ik heb wel cijfers over staandehoudingen, maar dat is weer veel te breed.' (burgemeester, interview)

Op lokaal niveau staat de politie voor verschillende fundamentele dilemma's: enerzijds moet tegemoet worden gekomen aan de van bovenaf opgelegde prioriteiten, terwijl anderzijds recht moet worden gedaan aan de gedachte van lokaal maatwerk, van de gemeente als regiehouder, van een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen meerdere partijen, een integrale aanpak in de veiligheidszorg en de wensen en behoeften van gemeente en burgers. Tegelijk moet een antwoord worden gevonden op het groeiend aantal vragen en de gestegen verwachtingen ten aanzien van lokale veiligheidszorg bij een chronisch tekort aan middelen. Deze dilemma's vloeien rechtstreeks voort uit de inconsistenties en tegenstrijdigheden in het huidige sturingsdiscours en -model.

De hier beschreven strategieën vormen pogingen antwoorden te vinden op deze dilemma's. Juist omdat van bovenaf hier onvoldoende oplossingen voor worden geboden, gaan uitvoerende politiemensen en hun direct leidinggevenden zelf op zoek naar een antwoord. Daarbij tracht men soms ruimte te creëren voor wensen vanuit de bevolking of gemeente, soms tegen de op een hoger niveau vastgestelde prioriteiten in. Veel van de strategieën moeten echter worden beschouwd als vormen van rantsoenering, bijvoorbeeld door domeingrenzen te trekken of vragen te herinterpreteren. Tegelijk wordt zo een zekere autonomie opgebouwd, soms zowel ten opzichte van de gemeente, als ten opzichte van de direct leidinggevende.¹³ Veel van deze strategieën zijn alleen mogelijk doordat overleg en besluitvorming op lokaal niveau in belangrijke mate een informeel karakter hebben.

De gehanteerde strategieën weerspiegelen tegelijk de verschillen in positie tussen partijen op lokaal niveau. Met deze verschillen in positie zijn

13 Zie voor vergelijkbare strategieën op uitvoerend niveau in een geheel andere context: Lipsky (1980).

verschillen in opvattingen en perspectief verbonden. Vertegenwoordigers van politie en gemeente hanteren vaak ieder een eigen denkkader, elk met een eigen rationaliteit, logica, relevantiecriteria en bijbehorende denkbeelden. Bij de politie wordt een perspectief gehanteerd vooral gericht op operationele zaken en op de praktische uitvoering daarvan.

Vertegenwoordigers van gemeenten daarentegen hanteren een meer bestuurlijk en politiek perspectief. Het verschil in perspectief kan ertoe leiden dat bij beide partijen het gevoel ontstaat dat de ander vaag blijft in zijn opstelling, met het verkeerde bezig is of eigenlijk niet snapt waar het omgaat. Men lijkt onvoldoende grip te hebben op de ander. Vanuit de politie kunnen klachten naar voren komen dat gemeenten te weinig daadkracht vertonen, geen harde afspraken willen maken, met niet-realistische vragen komen of zich bezighouden met details. Tegelijk kan vanuit de gemeente het gevoel bestaan dat de politie geen gevoel heeft voor bestuurlijke verhoudingen, te veel denkt vanuit een 'doe-mentaliteit' en zich onttrekt aan 'normale' besluitvorming en afspraken. Vaak wordt geprobeerd op lokaal niveau door persoonlijk contact en het kweken van vertrouwen deze tegenstelling te doorbreken. Tegelijk draagt juist dat informele karakter van het overleg in het lokale veiligheidsbeleid er aan bij dat deze kloof in perspectieven onder de oppervlakte kan blijven doorwerken.

Het informele karakter van veel van deze strategieën roept de vraag op hoe deze naar buiten toe worden gelegitimeerd. Daarbij wordt geput uit verschillende bronnen. Ten eerste wordt gebruik gemaakt van elementen uit het bestaande (landelijk) beleidsdiscours. Op grond hiervan kunnen de eigen positie en veelal rantsoenerende opstelling worden gerechtvaardigd: de politie moet nu eenmaal keuzes doen, de burger moet zelf meer verantwoordelijkheden dragen en op grond van centraal opgelegde prioriteiten krijgen sommige thema's geen urgentie. Ten tweede wordt bij de legitimatie gesteund op argumenten die ontleend zijn aan een professioneel model van de politie. Op sommige punten zou de politie beter in staat zijn dan de vrager (gemeente, burgemeester, gemeenteraad of bewonersgroep) om vragen te formuleren. Er wordt een beroep gedaan op het vertrouwen dat de uitwerking en uitvoering van afspraken bij de politie, dankzij de daar aanwezige deskundigheid, in goede handen zijn. Tot slot wordt een deel van de rechtvaardiging gevonden in het formele onderscheid tussen gezag en beheer, zoals het geval lijkt bij het genoemde argument van de 'bedrijfsvoering'. Het gebruik van deze legitimatiebronnen roept

wel de vraag op in hoeverre hier willekeurig mee wordt omgesprongen. Bovendien is voor relatieve buitenstaanders als burgemeesters, gemeente-ambtenaren of bewonersgroepen vaak moeilijk om de inhoudelijke argumenten te onderscheiden van zelfbelang.

3.6 Invloed op lokale sturing

De in de vorige paragrafen gegeven beschrijving van de ruimte tot lokale sturing, de factoren die daarop van invloed zijn en de strategieën die daarbij gehanteerd worden, roept de vraag op hoe groot de invloed is van de gemeente (burgemeester) op de lokale sturing van de politie. Vragen naar de verdeling van invloed zijn vaak moeilijk te beantwoorden. Bij het begrip invloed gaat het niet alleen om de vraag wie de uitkomst bepaalt van waarneembare beslissingen, maar ook om de wijze waarop de agenda van de besluitvorming ontstaat en hoe uitkomsten en agenda's tot stand komen zonder dat daar expliciete beslissingen aan ten grondslag hoeven te liggen. Daarmee moet de aandacht ook worden gericht op zogenaamde non-beslissingen of op veelal vanzelfsprekende, latente of routinematige vormen van (wederzijdse) beïnvloeding.¹⁴ Naarmate het begrip invloed breder wordt opgevat, is het vaak moeilijker toegankelijk voor empirisch onderzoek. Geprobeerd wordt hier de vraag naar invloed te beantwoorden door aan verschillende facetten aandacht te besteden, namelijk de mate waarin lokale besluitvorming leidt tot wijziging van prioriteiten, de mate waarin weliswaar prioriteiten worden vastgesteld, maar beslissingen over de effectuering daarvan elders liggen, en aan de opvattingen van betrokken partijen over de invloedsverdeling.¹⁵ Op grond hiervan wordt geprobeerd aan te geven hoe de verdeling van invloed bij de lokale sturing van de politie ligt.

Aanpassing van prioriteiten

Eerder werd reeds geconstateerd dat het lokale overleg rond de politie plaats vindt binnen een aantal als gegeven beschouwde voorwaarden. Naast de capaciteit van de politie zijn dat onder meer de op een hoger

14 Zie voor een verdere uitwerking hiervan, Lukes (1974) en toegepast op de politie onder meer Brogden (1977).

15 Achtereenvolgens gaat het hier om het bepalen van invloed op grond van de uitkomsten van beslissingen, om een vorm van non-beslissingen en om invloed op grond van reputaties van invloed.

niveau vastgestelde prioriteiten voor de politie. Tijdens de Beleids- en Beheerscyclus worden deze jaarlijks nader uitgewerkt in een concept-plan en aan de gemeente(raad) voorgelegd. In hoeverre leiden suggesties en wensen van burgemeester, gemeentebesturen of gemeenteraad tot wijzigingen in bedrijfs- of activiteitenplan?

In het algemeen lijkt de politie bij het opstellen en uitwerken van deze plannen zeker rekening te houden met wensen van gemeente of gemeenteraad. Bij het opstellen van de concepten wordt vaak al geanticipeerd op de te verwachten suggesties en verlangens vanuit de gemeente. Toch zijn er ook duidelijk grenzen aan de mate waarin aan deze wensen tegemoet wordt gekomen. Deze grenzen worden door de politie in belangrijke mate zelf bepaald. Voorwaarde daarbij is dat de wensen van de gemeente passen binnen de van bovenaf gestelde prioriteiten, de beschikbare capaciteit van de politie en binnen de opvattingen van de betrokken politiemedewerkers over wat 'realistische' vragen aan de politie zijn:

'Als het realistische wensen zijn, en we hebben de mogelijkheden, dan wordt het geregeld. Anders niet.' (wijkteamchef, interview)

Overigens wordt er door enkele geïnterviewden op gewezen dat mogelijk het belangrijkste effect van overleg met gemeenten over prioriteiten voor de politie niet zozeer moet worden gezocht in concrete wijzigingen of toevoegingen van plannen. Het zou eerder gaan om een geleidelijke verschuiving binnen de politieorganisatie waarbij meer aandacht wordt geschonken aan de wensen van gemeente en burgers.

'Ik denk dat het belang meer is dat de politie op deze manier afkomt van het idee dat ze zo ook wel weten wat de burger van hen verlangt. (-) Wij moeten af van het idee dat wij wel weten wat de burger wil.' (beleidsmedewerker politie, interview)

Effectuering afspraken

Een regelmatig terugkerende klacht bij sommige burgemeesters is dat zij op lokaal niveau wel afspraken maken met de politie (bijvoorbeeld een wijkagent), maar dat dat niet altijd betekent dat die afspraken ook geëffectueerd worden. Verschillende omstandigheden spelen daarbij een rol, zoals een beperkte capaciteit van de politie, onverwachte gebeurtenissen, maar ook de situatie waarbij vanuit de politie door de ene medewerker een afspraak is gemaakt maar waarbij een ander zich daarin niet kan vinden en vervolgens effectuering blokkeert:

'(er) zijn klachten gekomen over die jongeren die daar rondhangen. Er is ook overleg gekomen met de jongeren, met de bewoners, de politie is er ook bij betrokken geweest. Maar het probleem was daar niet mee opgelost. Toen heb ik gezegd, er moeten toch meer duidelijke, harde maatregelen komen. Dus wij hebben een maatregel genomen, dat jongeren ouder dan 21 jaar daar niet meer mochten rondhangen. Drinken van alcoholhoudende zaken is tegelijk verboden. Dat is ook op een bord gezet dat daar is opgehangen. Nou, en dan komt het vervolg, daar moet dan natuurlijk ook een stuk handhaving opkomen. En dan blijkt dat de politie er gewoon niks aan doet. En dan blijkt dat de districtschef het gewoon een onzinnige maatregel vindt. En dan zegt hij, ja ik weet niet of de basis voor een dergelijke maatregel wel voldoende is om op te kunnen treden. Dan denk ik ja, ik heb de afspraak wel gemaakt met de wijkagent erbij. En dan later met wat doorpraten, dan zit het probleem niet zozeer bij de wijkagent, want die wil wel, maar het grootste deel van de tijd is hij er natuurlijk niet en dan zou de handhaving moeten komen van de mensen van de Noodhulp en die zeggen gewoon: wij doen dat dus niet. Er is geen juridische grond voor. En bovendien het is niet uitvoerbaar. (-) Ze hebben er gewoon geen zin in. Maar dan kom je ook op een algemeen punt. (-) Ik vind dat als er regels zijn bijvoorbeeld over hoe je te gedragen in een openbare ruimte, dat die ook gehandhaafd moeten worden. Ik vind dat de politie daarin vaak veel te tolerant is. Maar om dat te doorbreken, dat krijg ik dus niet voor elkaar.(-). En ik hoor dat van andere burgemeesters het zelfde: ze doen het gewoon niet!' (burgemeester, interview)

In het lokale overleg heeft de gemeente vooral te maken met een wijkagent of wijkchef. Deze is op zijn beurt lid van een veel grotere, regionale organisatie. Het regionale politiekorps heeft niet alleen te maken met problemen en vragen in één gemeente. Onverwachte gebeurtenissen kunnen de inzet vergen van medewerkers elders uit de regio, een gang van zaken die soms nog versterkt wordt door gebrek aan personeel. Medewerkers uit de wijkzorg worden om die reden soms tijdelijk naar de Noodhulp of de opsporing gehaald. Achteraf moeten burgemeesters of gemeente-ambtenaren dan constateren dat de gemaakte lokale afspraken tussen gemeente en politie om die reden zijn blijven liggen. Dit leidt bij hen soms tot scepsis over het nut om met de politie nog verder afspraken te maken en tot bevestiging van de gedachte dat uiteindelijk politiewerk door toeval wordt gestuurd:¹⁶

16 Zie eerder par. 3.5 bij 'afspraken over plaatselijke capaciteit'.

‘Maar wat ik een groter probleem vind, is dat ik nogal sceptisch ben, ben geworden eigenlijk, over dat je wel afspraken kunt maken over de inzet en activiteiten van de politie, maar dat je altijd blijft zitten met de vraag of er niet wat anders doorheen komt. De ene keer is het voetballen, de volgende keer is het MKZ, dan weer de invoering van de Euro, ga zo maar door (-), dan kan de politie zijn toezegging gewoon niet nakomen.’ (beleidsmedewerker gemeente, interview)

Opvattingen over invloed

In het overleg tussen gemeente en politie neemt de politie in de praktijk vaak het voortouw. Het kader en concept-teksten voor een bedrijfsplan en activiteitenplan worden vanuit de politie aangeleverd, soms zelfs ten aanzien van eventuele wensen van de gemeente. Mede omdat de (vooral kleinere) gemeente in het lokale veiligheidsbeleid nog weinig actief is, neemt de politie in de praktijk min of meer noodgedwongen de regierol van de gemeente over:

‘Ik denk dat de politie zou moeten aansluiten op het beleid in het kader van het lokale veiligheidsbeleid. Alleen het probleem is dat gemeenten vaak nog erg weinig doen. Het gevolg is dat vaak niet de gemeente, maar noodgedwongen de politie de regierol gaat spelen. Dat mag niet anders dan een zeer tijdelijke situatie zijn. En wat je dan krijgt, is dat de politie tegen de gemeente zegt, je moet dit en dit doen.’ (beleidsmedewerker politie, interview)

Vooraf in het district de Heuvelrug leeft bij vertegenwoordigers van gemeenten sterk het beeld dat de invloed van de gemeente op beslissingen rond de inzet en activiteiten van de politie in hun gemeente in de praktijk gering is. Weliswaar zijn er voldoende momenten om mee te praten, maar in de praktijk zou telkens weer blijken dat de politie zich niet laat sturen. Zonder dat het tot een openlijk conflict of tegenstelling komt, zou de politie haar eigen weg gaan. Deels zou dat gebeuren doordat de politie tracht harde afspraken met de gemeente over inzet of activiteiten te vermijden:

‘Wat mij opvalt, ik hoor een politieman in zo’n gesprek, niet alleen hier, maar ook in de andere twee gemeenten waar ik burgemeester ben geweest, nooit nee zeggen. Het lijkt altijd wel een kwestie van ontwijkingsgedrag. Als ik het nou vergelijk met de brandweer, van de brandweer ben ik ook de baas. Daar heb ik gewoon een gesprek mee. Dan hoor ik wat zij vinden. En dan weet ik ook wat en waarom. En als ik dan wat met ze afspreek, dan gebeurt dat ook. In die zin heb ik

ook het gevoel dat ik daar ook de baas van kan zijn. Maar bij de politie, daar gaat dat niet zo, daar heb ik dat gevoel nooit. Daar ben ik geen baas zoals bij de brandweer.' (burgemeester, interview)

Deels ook constateert men dat een afspraak met de politie op lokaal niveau nog geen garantie is dat de betrokken politiemensen zich daar ook aan zullen houden:

'Het probleem wat mij betreft is meer (-) dat als wij iets willen, maar de politie vindt het niet nodig, dan gebeurt het ook niet. Het is niet zo dat de burgemeester de baas is, maar in dat opzicht is de politie de baas.' (burgemeester, interview)

Het is opmerkelijk dat juist vanuit gemeenten in het district Heuvelrug deze klacht over de geringe invloed naar voren wordt gebracht. Immers, in dat district is de politie meer gedeconcentreerd dan in Eemland Zuid. In de Heuvelrug wordt bovendien gewerkt met jaarlijkse activiteitenplannen per gemeente. Gezien de beperkte aantallen interviews in dit onderzoek kan dit verschil op toeval berusten. Indien die mogelijkheid voorlopig buiten beschouwing wordt gelaten, zijn hiervoor twee, elkaar aanvullende, verklaringen denkbaar. Ten eerste roept een gedeconcentreerde werkwijze met gemeentelijke activiteitenplannen mogelijk bij gemeenten verwachtingen op over zeggenschap en invloed, waaraan vervolgens niet (geheel) wordt voldaan. Juist omdat de verwachtingen stijgen, is later ook de onvrede bij gemeenten over het gebrek aan invloed wellicht des te groter. Omdat in het district Eemland Zuid de besluitvorming en de planvorming geheel plaatsvinden op het niveau van het district(scollege), zijn daarmee mogelijk van meet af aan de verwachtingen over gemeentelijke invloed en gemeente-specifieke aanpak of prioriteiten minder hoog gespannen. Tussen de twee districten zijn overigens geen verschillen te ontdekken in de wijze waarop (lokale) politiemensen spreken over de invloedsverdeling tussen gemeenten en politie. In beide districten zijn politiemensen van oordeel dat de stem van de gemeente steeds belangrijker is geworden. Tegelijk echter menen zij dat daaraan grenzen moeten worden gesteld. De wensen van de gemeenten moeten wel passen binnen de van bovenaf opgelegde prioriteiten. Wensen van gemeenten die daarbij buiten vallen, lopen een grote kans door hen te worden afgewezen. Dit zou des te meer gelden omdat de burgemeesters in andere rollen (namelijk als lid van het Regionaal College en Districtscollege) zelf mede verantwoordelijk zouden zijn voor de totstandkoming van de centrale prioriteiten.

‘Wat ik wel merk, is dat het bestuur probeert middels het activiteitenplan meer een vinger in de pap te krijgen. Ze hebben nu het gevoel dat alles wordt bepaald en dat zij niets meer over de politie hebben te zeggen. Dat is natuurlijk ook zo, maar dat ga ik ze niet vertellen. Ze hebben weinig meer in de melk te brokkelen. Tien jaar geleden was de burgemeester nog de baas over de politie (-) Toen konden ze nog zeggen **wat** wij moesten **doen**. (-) Regelmatig wordt aan mij de vraag gesteld, wie is nu de baas van de politie? Ben ik dat nou of die mannen uit Utrecht? Dan geef ik een diplomatiek antwoord. We weten allebei dat hij het niet meer voor het zeggen heeft. Daar hebben ze wel moeite mee. (-) Ik zeg dat ze hun wensen kenbaar kunnen maken. maar ze weten dan al voldoende. Dat zijn namelijk zaken die wij bepalen en niet zij.’ (wijkteamchef, interview)

Nogmaals: invloed op lokale sturing

Vanuit verschillende invalshoeken is hier nagegaan hoe op lokaal niveau de invloedsverhouding is tussen politie en gemeente. Simpel gezegd: wie stuurt wie? Het beeld dat daaruit naar voren komt, is dat de sturing van de politie op lokaal niveau in het kader van het lokale veiligheidsbeleid beperkt blijft. Eerder stuurt, soms noodgedwongen, de politie de gemeente dan andersom. Voor zover de gemeente met wensen komt, blijkt daaraan lang niet altijd gehoor te worden gegeven. In belangrijke mate bepalen lokale medewerkers van de politie zelf in hoeverre ze aan wensen van burgemeesters, gemeentebesturen of raadsleden tegemoet zullen komen. Harde afspraken worden bij voorkeur vermeden. Ook nadat afspraken zijn gemaakt, bestaat echter altijd nog de kans dat deze niet geëffectueerd zullen worden.

Verschillende factoren spelen hierbij een rol. Omdat de meeste daarvan reeds in het voorgaande zijn genoemd, wordt hier volstaan met een korte schets. De politie beschikt over een structurele voorsprong op de gemeente vanwege haar deskundigheid, ervaring, expertise en informatie. Dit geldt zeker bij die gemeenten die nog weinig actief zijn met de ontwikkeling van een lokaal veiligheidsbeleid. Vooral kleine gemeenten zijn in het nadeel omdat de politieorganisatie op een veel grotere schaal functioneert. Op lokaal niveau heeft de gemeente (burgemeester) bovendien te maken met politiemedewerkers die in hun eigen organisatie niet tot de top horen, hun handen niet vrij hebben en om uiteenlopende redenen overruled kunnen worden. Zo kan een wijkagent tijdelijk worden ingezet in de Noodhulp zonder dat vanuit de gemeente hier veel invloed op kan worden uitgeoefend. Beide elementen leiden tot een eenzijdige afhankelijkheid: de gemeente kan rond bepaalde problemen niet zonder de

politie, maar de politie kan in operationele zin bij die problemen nog wel veel zonder afhankelijk te zijn van de gemeente. De politie wordt op lokaal niveau geconfronteerd met verschillende in het voorgaande reeds genoemde belangrijke dilemma's. Als antwoord ontwikkelen politiemedewerkers op lokaal niveau uiteenlopende, vooral informele strategieën. De rantsoenerende werking die hiervan uitgaat, beperkt de mogelijke invloed van de gemeente nog verder.

Ook verschillen in cultuur en verwachtingen tussen politie op lokaal niveau en het gemeentelijk apparaat spelen hierbij een belangrijk rol. Tussen lokale politie en burgemeesters of gemeentelijke beleidsambtenaren bestaat een verschil in oriëntatie. Wijkagenten of wijkteamchefs zijn primair georiënteerd op operationele zaken. Voor hen geldt vooral de vraag of een klus geklaard is. Voor burgemeesters en gemeenteambtenaren is een bestuurlijke oriëntatie veel belangrijker. Daarbij gaat het onder meer om de vraag hoe beslissingen tot stand komen: bestond voor de gemeente bijvoorbeeld de gelegenheid om haar stem te laten doorklinken en is deze gehoord? Die vraag is echter voor lokale politiemensen vanuit hun operationele oriëntatie veel minder relevant.

De wijze waarop de lokale sturing van de politie functioneert, is ook op een andere wijze afhankelijk van de verwachtingen die daarover bestaan. Enerzijds roept het werken met lokale jaarlijkse activiteitenplannen bij gemeenten verwachtingen op omtrent de mogelijkheid wensen te formuleren over de inzet en activiteiten van de politie. Als aan deze gestegen verwachtingen vervolgens niet tegemoet wordt gekomen, blijkt dat een bron van onvrede en scepsis over de politie. Anderzijds ontstaat door de hogere verwachtingen meer druk op lokale politiemensen, waaraan zij binnen hun mogelijkheden vaak niet kunnen voldoen. Het gevolg is vermoedelijk dat zij nog sterker zullen grijpen naar strategieën zoals informalisering, het afhouden van lokale wensen en rantsoenering. Met deze spiraal bestaat het gevaar van een steeds grotere kloof tussen de retoriek en beloften van het beleid en wat er feitelijk op lokaal niveau van terecht komt.

3.7 Politieactiviteiten uit eigen middelen gemeente

In de vorige paragrafen bleek dat wensen vanuit de gemeenten met betrekking tot politieactiviteiten door de politie regelmatig niet (kunnen) worden gehonoreerd. Het gaat daarbij in belangrijke mate om wensen van gemeenten tot uiteenlopende vormen van toezicht.

Om in deze lacune te voorzien, hebben verschillende gemeenten besloten eigen middelen vrij te maken voor deze politieactiviteiten. Het gaat daarbij vooral om zogenaamde politiesurveillanten, die worden ingezet voor het toezicht onder meer op markten, bij koopavonden, bij uitgaansgelegenheden en voor de naleving van verordeningen met betrekking tot het uitlaten van honden. Er lijkt een tendens om het aantal taken van de politiesurveillanten uit te breiden. Zo heeft in één gemeente inmiddels iedere wijk een vaste politiesurveillant gekregen.

De politiesurveillanten worden weliswaar betaald door de gemeenten, maar zijn in dienst bij de politie. Zij hebben beperktere bevoegdheden dan regulier politiepersoneel. Zo mogen zij geen wapen dragen, maar wel een proces verbaal uitschrijven. In de twee onderzochte politiedistricten Heuvelrug en Eemland Zuid gaat het bij elkaar om twaalf surveillanten, betaald door zes verschillende gemeenten. In totaal gaat het voor de hele politieregio Utrecht om zestig van deze surveillanten.

Het werken met door gemeenten betaalde politiesurveillanten kan op verschillende manieren ontstaan. In sommige gemeenten is het een vervolg op de stadswachten of politieassistenten die in de loop van de jaren tachtig bij vooral grotere gemeenten ontstonden. Elders is de beslis-sing van gemeenten om eigen middelen vrij te maken vooral ingegeven doordat op een gegeven moment duidelijk werd dat de politie niet aan wensen van de gemeente tegemoet zou komen. Daarbij spelen twee factoren een rol. In de eerste plaats krijgen in de ogen van de gemeenten sommige lokale wensen tot toezicht op grond van de formele regionale en districtelijke prioriteitstelling onvoldoende aandacht. Daarnaast wordt aan sommige gemeentelijke wensen in het eigenlijke werk geen of weinig aandacht geschonken omdat de betrokken politiemedewerkers hieraan weinig prioriteit toekennen. Al dan niet openlijk besluiten zij hun aandacht elders te leggen. Deze formele en informele afwijzingen van gemeentelijke vragen kunnen elkaar versterken.

- 'Er is hier in de gemeente (-) een verordening dat als je je met een hond op de openbare weg bevindt, dat je verplicht bent om spullen bij je te hebben om eventuele hondenpoep te verwijderen. (-) Maar zelf doe ik daar niks aan. Maar dat heeft niks te maken met prioriteiten. Ik vind dat ik mijn tijd wel beter kan besteden. Ik zal er ook nooit een bon voor uitschrijven. (-) Nee, hondenpoep doe ik niet graag (-) Dat ligt aan mij. Ik vind dat iets waar ik niet al te veel aandacht aan moet besteden. (-) Op zich gebeurt er wel wat aan. Er zijn surveillanten aangesteld bij de politie en die worden betaald door de gemeente. Voor een deel van hun

tijd houden deze mensen zich bezig met de problematiek van hondenpoep.' (wijk-agent, interview)

- 'Voor de rest kunnen de surveillanten ook nog andere dingen doen. Een voorbeeld is verkeersveiligheid, te hard rijden in de wijk. Nou ja, daar heb ik niet zo heel veel mee, er is maar één doorgaande route waar echt hard gereden wordt, maar dan is er een kruising waar regelmatig aanrijdingen zijn, wij noemen dat een black spot. Op zo'n black spot kun je verkeerscontroles gaan houden. Nou, daar zet ik dan ook surveillanten op in, want dat heeft voor mij ook niet zo'n hoge prioriteit.' (wijkagent, interview)

Gemeenten voelen zich op dit punt vaak voor het blok gezet. Enerzijds constateren zij dat zij niet in staat zijn de politie bepaalde taken te laten uitvoeren die zij zelf als belangrijk zien. Tegelijk zijn zij van mening dat het hier om taken gaat die eigenlijk door de politie horen te worden uitgevoerd. Sommige gemeenten zien, mede om die reden, af van het zelf betalen van politieursurveillanten. De meeste gemeenten besluiten echter uiteindelijk op pragmatische gronden, soms tegen hun opvatting in, eigen middelen hiervoor vrij te maken. Dit biedt de gemeenten in hun opvatting ten minste enige ruimte om aan politieactiviteiten sturing te geven:

- 'Maar al met al zijn de politieursurveillanten een goed middel (-) Zeker zolang de politie het niet als kerntaak opvat. Dan moet je wat. Maar dat heeft ook alles te maken met (-) het bottom-up verhaal. Je zit er nu eenmaal aan vast dat bijvoorbeeld toezicht op een marktdag geen prioriteit is. (-) Ik ben heel erg blij met de politieursurveillanten. Zonder hen zouden wij niet veel kunnen beginnen. Want eigenlijk, laat ik daar geen misverstand over laten bestaan, is toezicht natuurlijk gewoon een politietaken. Er zit per slot van rekening ook altijd een stukje opsporing in.' (beleidsmedewerker gemeente, interview)

- 'Kijk, de politie zegt over tal van dingen: dat doen wij dus niet. Wij hebben hier dat probleem van hondenpoep. Daar zijn toen maatregelen voor gekomen, een APV, dat de honden, uitgezonderd bepaalde plekken, aangeleid moesten zijn, dat mensen met een hond op de openbare weg spullen bij zich moesten hebben (-), maar dan komt als laatste stap de handhaving. En dan zegt de politie: dat doen wij niet. En toen heb ik tegen de raad gezegd, dan moeten wij maar uit eigen middelen betalen en dat zijn dus die surveillanten geworden. (-) Sommige collega's van mij, die met precies hetzelfde probleem zitten, die zijn daar heel principieel over. En die zeggen, dat doen wij dus niet. In het begin zag ik het ook zo. Maar ik ben op dat punt om. Want anders gebeurt er helemaal niks. (-) De politie zegt, dat doen wij niet, want dat is niet onze core-business. Het is een gevolg van een gebrek aan sturing,

en dan ga je naar andere oplossingen zoeken.' (burgemeester, interview)

- 'Het is zo dat wij ook toezicht willen hebben in het winkelcentrum (-) Niet dat daar altijd problemen zijn, maar de aanwezigheid van toezicht heeft veel te maken met veiligheidsgevoelens. Daar betalen wij als gemeente fl. 140.000,- per jaar voor. (-) Ik ben daar heel pragmatisch in. Over dat principe ben ik al lang heen. Nee, ik zeg het niet goed. (-) Ik ben daar overheen gestapt om puur pragmatische redenen. Want als ik dat blijf vinden, dan komt de oplossing er nooit. Dan komt dat toezicht er nooit in het winkelcentrum. Vandaar dat ik zeg, je kunt wel principieel blijven (-), maar wij zeggen dan: wij betalen dat wel uit eigen middelen.' (burgemeester, interview)

Ook al zien gemeenten de aanstelling van politiesurveillanten op eigen rekening vaak als een pragmatische oplossing, toch blijft bij geïnterviewde vertegenwoordigers van gemeente vaak enige onvrede bestaan over deze gang van zaken. In sommige gesprekken klinkt enige argwaan door of deze stap nu wel echt nodig was en vraagt men zich af of klachten over de werkdruk bij de politie wel altijd reëel zijn. Deze argwaan draagt er mede toe bij dat bij vertegenwoordigers van gemeenten soms de vraag opduikt of de politiesurveillanten wel altijd worden ingezet voor de doeleinden van de gemeenten en niet (ook) voor andere taken bij de politie. Daartegenover komt in gesprekken met medewerkers van de politie soms de vraag naar voren in hoeverre gemeenten zich niet zelf opzadelen met deze problemen. Dragen gemeenten niet zelf bij aan de hoge verwachtingen rond toezicht? Zijn gemeenten soms niet te gemakkelijk met het opstellen van een APV zonder zich daarbij te bekommeren om de gevolgen daarvan voor de handhaving? De verschillende manieren waarop tegen de politiesurveillanten wordt aangekeken duidt opnieuw op een verschil in perspectief tussen vertegenwoordigers van gemeenten en medewerkers van de politie.

In één van de gevoerde gesprekken wordt de opkomst van de door de gemeente betaalde politiesurveillanten gezien als onderdeel van een algemenere trend. Steeds meer activiteiten die door de politie niet (kunnen) worden uitgevoerd, maar door gemeenten wel als belangrijke taken worden beschouwd, zouden vervolgens worden uitgevoerd met eigen middelen van de gemeente. Er wordt op gewezen dat naast de politiesurveillanten in verschillende gemeenten ook nog parkeerwachten en stads-wachten zijn. Eén gemeente in de regio betaalt uit eigen middelen een wijkagent. Een andere gemeente kent zogenaamde vrijwillige toezichthou-

ders, die tegen een geringe vergoeding toezicht houden op de koopavond. Tot hun bevoegdheden hoort onder meer het uitschrijven van parkeerbonnen. Tot slot betalen gemeenten soms ook nog andere, niet-personele kosten, zoals verschillende vormen van preventieve dienstverlening door de politie en de aanschaf van middelen zoals flitspalen of een zogenaamd lasergun voor controle op de verkeerssnelheid binnen de gemeente. Deze ontwikkeling zou verschillende gevolgen hebben. Zo wordt gevreesd voor een nieuwe scheidslijn tussen een centrale of landelijke politie en een lokale politie. Enerzijds zou een centraal gestuurde politie ontstaan, waarop gemeenten weinig invloed hebben. Anderzijds zou een nieuwe gemeentepolitie ontstaan die zich zou richten op 'resttaken' zoals toezicht. Deze laatste zou dan betaald moeten worden door gemeenten. Mede onder invloed van de huidige wijze van sturing van de politie zou het binnen de politie steeds meer geaccepteerd zijn geworden om allerlei taken die voorheen wel werden uitgevoerd, nu af te houden. Op deze wijze zou de politie zich steeds meer terugtrekken op zogenaamde harde taken als criminaliteitsbestrijding en opsporing. Het beeld van de politie zou op die wijze steeds meer een eenzijdig karakter van een 'crime-fighting' organisatie krijgen. 'Zachte' taken, zoals ordehandhaving en hulpverlening, zouden daardoor blijven liggen. Bij gebrek aan alternatief zouden gemeenten deze vervolgens voor eigen rekening oppakken.

3.8 Slot

In dit hoofdstuk is nagegaan op welke wijze op lokaal niveau geprobeerd wordt in het kader van het lokale veiligheidsbeleid mede sturing te geven aan het lokale politiewerk. Er blijkt op lokaal niveau geen formele afstemming tussen de Beleids- en Beheerscyclus bij de politie en de beleidsvorming in het kader van het lokale veiligheidsbeleid. Veel van het overleg tussen gemeente en politie heeft een sterk informeel karakter. Daarbij lopen vaak meerdere functies door elkaar heen, zoals de gezagslijnen en de meer horizontale lijnen die passen binnen de uitgangspunten van het integrale veiligheidsbeleid. Daarbij blijkt de rol van het OM op lokaal niveau nog altijd beperkt te zijn. De ruimte tot lokale sturing van het politiewerk is beperkt, gegeven de centraal vastgestelde prioriteiten, de gegeven capaciteit, de structurele voorsprong van de politie wat betreft informatie, deskundigheid en middelen en de bestaande politiecultuur. Het bestaande beleids- en sturingsdiscours creëert verschillende dilem-

ma's en tegenstellingen. Enerzijds zijn er de van bovenaf opgelegde prioriteiten en een gegeven capaciteit. Anderzijds bestaat voor de politie de noodzaak en op de lokale situatie afgestemd maatwerk te leveren, in de veiligheidszorg samen te werken met andere partijen, waarbij de gemeente een regierol zou moeten vervullen. Tegelijk is er lokaal sprake van stijgende verwachtingen omtrent de integrale veiligheidszorg en de rol daarbij van de politie, terwijl de politie te maken heeft met een chronisch tekort aan middelen. Juist voor de veelal uitvoerende politiemedewerkers op lokaal niveau doen deze dilemma's en spanningen zich voelen. In antwoord hierop ontwikkelen zij verschillende strategieën. Deels hebben deze een informaliserend effect, waardoor zij ruimte en autonomie voor zichzelf creëren. Soms tegen de opgelegde prioriteiten in komen zij zo tegemoet aan vragen van lokale bestuurders of bewoners. Anderzijds zijn veel van deze strategieën juist gericht op het afhouden van vragen en wensen van buiten en op een rantsoenering van de beperkte tijd en middelen die de politie ter beschikking staan.

Ook verschillen in perspectief tussen politie en gemeente spelen hierbij een belangrijke rol. Vanuit het eigen perspectief hanteert iedere partij een eigen specifieke rationaliteit, (relevantie)criteria en verwachtingen. Als de andere partij niet aan de verwachtingen voldoet en zich niet goed laat inpassen in het eigen perspectief, leidt dat tot onbegrip of irritatie. Men meent dat de andere partij in zijn opstelling vaag blijft, er weinig van begrijpt of met niet-realistische wensen komt.

Al met al blijft de lokale sturing van de politie beperkt in omvang en werking. Vaak bepalen politiemedewerkers zelf of en in hoeverre ze aan vragen vanuit de gemeente tegemoet komen. Eventuele afspraken op lokaal niveau over de inzet van de politie, vormen vaak nog geen garantie dat deze ook geëffectueerd zullen worden. In het lokale overleg ligt de meeste invloed bij de politie zelf, die soms de regierol (informeel) in handen heeft. Vanuit het perspectief van de gemeente bezien blijven zo als noodzakelijk beschouwde taken liggen, onder meer in het toezicht. Omdat gemeenten niet in staat zijn deze toezichtstaken door de politie te laten uitvoeren, gaan zij op zoek naar alternatieven. Deze vinden ze onder meer in de zogenaamde politiesurveillanten, die betaald worden uit eigen middelen van de gemeente. Dit vormt een bron van sluimerende onvrede bij gemeenten in hun relatie met de politie. De vraag moet bovendien worden gesteld welke onbedoelde gevolgen deze constellatie op langere termijn met zich meebrengt voor het karakter van de Nederlandse politie. In het slothoofdstuk wordt hierop teruggekomen.

Sturing en de doorwerking in de uitvoeringspraktijk

In het sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de organisatie en uitvoering van politiewerk is reeds vaak geconstateerd dat uitvoerende politiemensen over een aanzienlijke autonomie beschikken. Politiewerk laat zich, zo blijkt telkens weer, slechts in beperkte mate sturen. Eerder onderzoek laat onder meer zien dat de omstandigheden waaronder politiemensen moeten werken, de strategieën die zij in antwoord daarop ontwikkelen en het specifieke karakter van politiewerk daarbij een rol spelen. Bovendien zou sturing van de politie worden bemoeilijkt door verschillen in subcultuur die in veel politieorganisaties zouden bestaan tussen leidinggevend en uitvoerend niveau. De mate waarin sturing van bovenaf doorwerkt in de uitvoeringspraktijk, zou verschillen naar de aard van het politiewerk. Van belang is daarbij in hoeverre politiemensen zelf het werkaanbod in de hand hebben (of daarbij afhankelijk zijn van bijvoorbeeld meldingen van burgers).¹ Sinds de periode dat vele van deze studies werden verricht, hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan rond de politie. Nieuwe vormen van sturing hebben zich aangediend. De organisatie van het politiewerk en de inbedding van de politie in de (lokale) samenleving hebben belangrijke wijzigingen ondergaan. Ondanks de vele onderzoeken op dit terrein, bestaat bovendien nog veel onduidelijkheid over de wijze waarop sturing doorwerkt in de politiepraktijk.

Deze thema's staan in dit hoofdstuk centraal. Allereerst wordt nagegaan in hoeverre de sturing van politiewerk, ook volgens mensen op de werkvloer, de laatste jaren is veranderd. Hoe kijken uitvoerders tegen de sturing van het werk aan? Hoe worden verschillende typen politiewerk (zoals dat van de Noodhulp en de Wijkpolitie) gestuurd? Hoe vindt verantwoording van het werk plaats? Welke factoren spelen een rol bij de doorwerking van sturing in het eigenlijke politiewerk?

4.1 Sturing in verandering

De huidige wijze van sturing binnen de politie moet worden gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die zich daarin in de afgelopen

¹ Zie uitgebreider hoofdstuk 1 (en de daar vermelde literatuur).

jaren hebben voorgedaan. Deels vormt de sturing van vandaag een reactie op de ervaringen en, bedoelde en onbedoelde, gevolgen van de manier van sturing in het (recente) verleden. De opvattingen en verwachtingen van bestuurders én gestuurden zijn deels gebaseerd op hun ervaringen met eerdere vormen van sturing binnen de politie. Van belang is daarom na te gaan in hoeverre en op welke wijze volgens uitvoerders en direct leidinggevenden de sturing binnen de politie de afgelopen jaren is veranderd. Veel politiemensen onderscheiden over de afgelopen ongeveer vijftien jaar drie perioden in de wijze van sturing van het politiewerk. Het gaat daarbij om de jaren voorafgaand aan de grote reorganisatie van de politie begin jaren negentig, de periode daarna tot ongeveer 1998 en de periode vanaf 1998 tot heden. In elke periode zou binnen de politie een bepaalde wijze van sturing de overhand hebben gehad.

Voor de gemeentepolitie in de onderzochte districten zou zich tot begin jaren negentig hebben gekenmerkt hebben door vrij strakke en directe vormen van leidinggeven.² Medewerkers met uitvoerende taken kregen dagelijks van hun leidinggevende persoonlijk gedetailleerde opdrachten voor uit te voeren activiteiten en hun wijze van tijdbesteding. Bovendien werden zij strikt gecontroleerd op de naleving van de opgelegde taken:

'... toen ik hier begon rond 1990, en dat bleef zo tot zeker 1993, werd er bij de gemeentepolitie hier (-) vrij kort gecontroleerd. Je had te maken met twee wat oudere adjudanten en die zaten er bovenop. Dat werd door de wachtcommandant, want die had je toen nog, vrij strak ingevuld. Die hadden een boek en daar schreven ze per uur van iedere medewerker op wat hij moest gaan doen. Dus: Jansen³ van 9 tot 10 uur: overleg; 10 tot 11 uur: surveillance te voet in koppel in de Hoofdstraat; van 11 tot 12 uur: surveillance met auto in Zuid. En zo ging dat door. En die controleerden dat ook heel precies. Liep jij om tien minuten over tien nog op het bureau rond, dan kreeg je onmiddellijk een uitbrander: Jansen, wat doe jij hier op het bureau? Jij hoort in de Hoofdstraat te lopen! Dat was echt zeer strikte controle.' (wijkagent, interview)

De strakke controle leidde ertoe dat veel medewerkers allerlei beslissingen bij voorkeur overlieten aan hun leidinggevende. Zeker achteraf verbaast

² Bij de Rijkspolitie zou in die jaren de sturing minder strak zijn geweest. Interviews gehouden in de Heuvelrug zijn over deze periode meer uitgesproken dan die in Eemland Zuid. De achtergrond hiervan is onduidelijk.

³ Het gaat hier om een fictieve naam.

men zich over de onderdanigheid en besluiteloosheid die toen onder uitvoerende medewerkers heerste. Uitvoerders durfden vaak zelfs tamelijk pietluttige beslissingen niet zelf te nemen. Deze werden bij voorkeur overgelaten aan de dagelijkse leiding, die blijkbaar ook niet anders verwachtte en wenste:

‘Dit was nog echt een top-down korps. Toen ik hier pas kwam⁴, dan konden ze aan je komen vragen, brigadier, de band is lek, mogen we die laten maken? Ik werd daar gek van. Dat durf je aan mij te komen vragen! Wat wou je anders, gaan rijden op een lekke band? Ze deden niks uit zichzelf. Dat was er totaal uitgeramd.’
(beleidsmedewerker politie, interview)

De sturing binnen de politie was in die jaren vaak sterk persoonsgebonden. Een surplus in leeftijd, dienstjaren en ervaring vormde de grond van het gezag. Het persoonlijk overwicht gaf vaak de doorslag. De sturing bestond voor een belangrijk deel uit het door de leidinggevende persoonlijk verstrekken van concrete aanwijzingen. Sturing was daarmee sterk situatie- en activiteitgebonden. Beleidsmatige sturing kwam naar het oordeel van de geïnterviewden in die jaren nauwelijks voor. Voor zover sturing een meer algemeen karakter had, ging het daarbij vooral om sturing op formele regels of op (personele) capaciteit.

Vanaf ongeveer 1993 treden in de ogen van geïnterviewden ingrijpende veranderingen op in de wijze waarop het werk binnen de politie wordt gestuurd.⁵ Deze veranderingen voltrokken zich in een achteraf verbazingwekkend korte tijd. Onder invloed van de (komst van de) nieuwe Politiewet werden de verschillende korpsen (gemeentepolitie en rijkspolitie) en werkeenheden in elkaar geschoven. Hierdoor trad een proces van schaalvergroting op. Alleen al daardoor namen de mogelijkheden tot direct toezicht drastisch af. Bovendien kwamen veel medewerkers op nieuwe posities en locaties terecht. Bestaande organisatorische verhoudingen werden daarmee doorbroken. De traditionele, vaak persoonsgebonden wijze van leidinggeven verviel doordat functies werden opgeheven en personen elders terecht kwamen. In veel gevallen verdween daarmee de

4 Dat wil zeggen, begin jaren negentig.

5 In feite komen de veranderingen in de provincie Utrecht al vanaf 1991 op gang, omdat hier vooruit wordt gelopen op de reorganisatie van 1993/1994 (vgl. Cachet, e.a., 1994).

strakke leiding waaraan men vaak reeds lang gewend was. In korte tijd vervluchtigde de strakke controle op tijdsbesteding, aanwezigheid, verrichte activiteiten of het aantal geproduceerde bonnen. Enerzijds leidde deze ontwikkeling tot meer vrijheid voor uitvoerend medewerkers. Tegelijk zouden vooral jonge en onervaren medewerkers binnen de politie daardoor te veel aan hun lot zijn overgelaten. Het was een vrijheid die in de ervaring van sommige geïnterviewden in menig opzicht eerder uitwerkte als een vorm van onverschilligheid.

- 'Dat is een stuk losser geworden. Er is veel meer zelfstandigheid gekomen. Dat is allemaal gekomen met de reorganisatie vanaf 1993. (-) Het allereerste was dat die twee adjudanten weggingen. Er werd ook niet meer gewerkt met een wachtcommandant. In plaats daarvan kwam er een systeem van meewerkend voormannen en die zaten zelf ook op de auto. Daar ging alleen al om die reden nauwelijks enige sturing vanuit. En dan had je verder nog die CoNo, de Coördinator Noodhulp, nou die zat er wel tijdens de dienst om eventueel te schiften, werk te verdelen, en al dat soort zaken, maar daar kwam van sturing niets meer terecht, laat staan dat mensen nog gecontroleerd werden. Als je eenmaal in de auto zat, dan was je een kleine zelfstandige. Wat trouwens ook wegviel, dat was de controle op bonnen. Nou, daar waren normen voor. En daar werd hier heel erg op gecontroleerd. (-) Maar dat verdween ook na 1993. De organisatie werd ook veel platter. (-) Kijk, het was positief voor de mensen die hun werk toch wel goed deden. Maar ik denk dat het voor veel jonge mensen die net bij de politie waren, eigenlijk heel erg was. Ik denk dat die veel meer leiding nodig hadden en ook controle. Ik denk dat heel veel van hen in die tijd het gevoel hebben gehad dat men ze liet verdrinken. Ik denk dat dat wel het risico is om zaken zo los te laten.' (wijkagent, interview)

- 'In pakweg 1993 werd er minimaal gestuurd. Iedereen deed op zijn manier zijn werk. (-) Je had niet een groepschef die eigen mensen had, die daarop kon aansturen en controleren. (—) Met de reorganisatie van 1993 is er heel veel kapot gegaan in de politie. Je zou kunnen zeggen dat de controle in de organisatie was weggevallen. De span of control werd veel te groot. Het werd een veel te platte organisatie. De agent moest het zelf maar uitzoeken. Ik noem maar wat, op PV's werd niet meer gecontroleerd. Wat je daarvoor had, een wat oudere brigadier, die met een rood potlood de PV's zat te bekijken, nou, dat had je niet meer. Het rode potlood was verdwenen.' (Coördinator Noodhulp, interview)

Sinds ongeveer eind jaren negentig zou, mede als reactie hierop, geleidelijk een reeks van, soms op zich kleine, veranderingen zijn opgetreden

binnen de politie, zowel in de wijze van denken over sturing, als in de manier waarop in de praktijk de sturing plaatsvindt. Niet alleen zou daarbij weer meer sturing zijn gegeven, maar ook zou het karakter van de sturing zijn veranderd. In tegenstelling tot de periode voor begin jaren negentig zou sturing niet meer inhouden dat in detail wordt aangegeven hoe medewerkers hun tijd moeten vullen. In die zin hebben uitvoerend medewerkers voor hun gevoel vrijheid behouden om zelf invulling te geven aan activiteiten. Anderzijds worden zij nu in vergelijking met de daaraan voorafgaande jaren meer gecontroleerd op, wat vaak wordt genoemd, 'productie en prestaties'. Daarvoor zijn deels kwantitatieve normen vastgelegd, bijvoorbeeld over het aantal uitgeschreven bonnen na staandehouding per jaar per medewerker. Ook voor uitvoerend medewerkers zou gelden dat zij bij de keuzes in hun werk en de besteding van hun tijd meer rekening moeten houden met beleidsprioriteiten en met afspraken vastgelegd in activiteitenplannen of convenanten.

Deze veranderingen in de wijze van sturing binnen de politie gaan in de ogen van medewerkers gepaard met belangrijke ontwikkelingen in de organisatie. Er zouden weer meer gestructureerde werkeenheden zijn gekomen, de span of control is minder groot geworden en allerlei vormen van werkoverleg hebben een duidelijker plaats hebben gekregen. Meer aandacht en tijd worden besteed aan functionerings- en controlegesprekken. Vooral de vrijblijvendheid die begin jaren negentig in de organisatie zou zijn geslopen, zou op deze wijze zijn teruggedrongen.

- 'Ik denk dat dat nu wel weer een beetje wordt rechtgetrokken. (-) Sinds een jaar of zo, denk ik dat dat wel gebeurt. Je merkt dat ze weer meer tastbare resultaten willen zien. (-) Ze gaan ook meer controleren op werkafspraken. Ook de eis van het aantal bonnen wat je moet gaan halen, duidt erop dat het die kant toch wel uitgaat. (-) Ik denk dat het best goed is voor de mensen die niet echt hun best doen. Ik vind ook best dat je mij mag afrekenen op mijn resultaten. Het is mijn werk, ik word er per slot van rekening ook voor betaald. (-) Het is wel strakker, maar tegelijk hou je ook meer vrijheid. Je wordt meer beoordeeld (-) op je resultaten die je bereikt. En hoe je ze bereikt, dat wordt meer aan jezelf overgelaten. Dat is denk ik wel een verschil.' (wijkagent, interview)

- 'In de beoordeling van de mensen wordt veel meer gekeken naar resultaten (-).. Langzaam wordt een ommekeer gemaakt en wordt verwacht dat ze actiever zijn. Ze moeten laten zien wat ze gedaan hebben.. Voor een deel zit dat in cijfers, voor een deel in houdingsaspecten (-). Er wordt ook heel bewust gekeken naar resultaten.' (wijkchef, interview)

- 'Ik denk dat aan de ene kant mensen veel meer eigen verantwoordelijkheid hebben gekregen. Een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid wordt gelegd bij mensen op straat (-). Nou, dat betekent tegelijk ook, en dat is denk ik sterk veranderd, dat mensen daarop ook worden afgerekend. Wij gaan er veel meer van uit dat wij mensen niet meer vol hoeven te stoppen met opdrachten. Maar ik vraag als groepschef wel aan je wat je doet. Het verschil met de gemeentepolitie van vroeger is heel groot.' (groepschef Noodhulp, interview)

Bij deze ontwikkeling worden echter ook kritische kanttekeningen geplaatst. De hoeveelheid papierwerk zou binnen de politie, ook op uitvoerend niveau, sterk zijn toegenomen. De strakke controle, bijvoorbeeld op grond van cijfermatige normen, krijgt niet bij iedereen steun en begrip. De strakkere controle wordt, ondanks de toegenomen vrijheid, deels ervaren als een poging tot centralisering.

4.2 Uitvoerders over sturing

Eerder onderzoek naar de uitvoering en sturing van politiewerk laat zien dat politiemensen in de uitvoering vaak proberen een ruime mate van autonomie tegenover leidinggevenden op te bouwen en in stand te houden. Daarmee trachten zij het hoofd te bieden aan de problemen en spanningen in hun werksituatie, alsmede aan de vaak tegenstrijdige eisen die aan hen worden gesteld.⁶ Deze houding tegenover bemoeienis van bovenaf wordt vaak mede ingegeven en gerechtvaardigd met argumenten en overwegingen die worden ontleend aan de specifieke subcultuur die op de werkvloer van veel politieorganisaties heerst. Tegenover buitenstaanders, waaronder vaak ook leidinggevenden worden verstaan, leeft in veel gevallen wantrouwen. Nadruk wordt gelegd op de eenheid van de eigen groep. Tegenover de leiding probeert men zich af te schermen. Pogingen tot vernieuwingen van buitenaf zouden vaak afwijzende reacties oproepen. Voor politici of bestuurders en hun pogingen tot bemoeienis met het politiewerk bestaat vaak weinig begrip. Daartegenover zou een op directe actie gericht pragmatisme overheersen. Deze afschermende houding tegenover pogingen tot sturing van buiten- en bovenaf wordt versterkt door het verschil in subcultuur tussen leiding en werkvloer. Dit kan leiden

⁶ Lipsky (1980) en Prottas (1979). Zie uitgebreider par. 1.3 en de daar vermelde literatuur.

tot een beperkt wederzijds begrip en barrières in de onderlinge communicatie.⁷

In de vorige paragraaf werd geconstateerd dat veranderingen in de sturing van de Nederlandse politie over de afgelopen ongeveer vijftien jaar ook worden ervaren op de werkvloer van deze organisatie. Dit roept de vraag op hoe uitvoerders nu aankijken tegen (formele vormen van) sturing van het politiewerk. In hoeverre zijn veranderingen opgetreden in het traditionele beeld waarin uitvoering en sturing binnen de politie vaak als twee haaks op elkaar staande 'werelden' naar voren kwamen?

De mate waarin politiemensen in de uitvoering op de hoogte zijn van het in de regio of district gevoerde beleid en van het verloop van de Beleids- en Beheerscyclus, loopt uiteen. Vaak echter weten zij hier weinig van. Zo blijkt een medewerker van de Noodhulp het verschil niet te kennen tussen een activiteitenplan en een bedrijfsplan. Een wijkagent is niet goed op de hoogte van de inhoud en reikwijdte van het activiteitenplan voor de gemeente waarin hij werkzaam is. Beleid, beleidsplannen en –procedures zouden meer bedoeld zijn voor personen hoger in de hiërarchie, zoals een teamchef:

'Ik zou niet weten wat het regionaal beleid is (-). Ik denk dat onze teamchef het wel weet. (-) Ik zou ook eigenlijk helemaal niet weten waar ik zou moeten zijn om die (namelijk de regionale beleidsprioriteiten) te weten te komen. Ik weet ook echt niet, als ik wil weten wat er in wijkplannen staat, waar ik die moet vinden.'(medewerker Noodhulp, interview)

De onbekendheid van uitvoerend medewerkers met het regionaal of districtelijk beleid en van de daarin gestelde prioriteiten is een gevolg van het feit dat de Beleids- en Beheerscyclus zich geheel buiten hen om afspeelt. Zij ervaren daarmee geen betrokkenheid. Direct leidinggevenden (als een groepschef) zijn hier meer bij betrokken en zijn daar vaak beter van op de hoogte. Gemiddeld zijn medewerkers van de Wijkpolitie ook wat meer geïnformeerd over beleid en formele sturing dan medewerkers uit de Noodhulp. Zij lezen in vergelijking met hun collega's vaker stukken als een activiteitenplan of bedrijfsplan.⁸

7 Zie onder meer Reuss-Ianni (1984) en Reiner (2000), pp. 85-107.

8 Zie voor het verschil in sturing bij de Noodhulp en in de Wijkpolitie later dit hoofdstuk.

Veel uitvoerende politiemensen plaatsen de betekenis van formele sturing en een bedrijfs- of activiteitenplan in het kader van de tegenstelling tussen de top en de basis binnen de politieorganisatie. Zij ervaren de plannen als van bovenaf opgelegd. In hun opvatting getuigen ze vaak van onvoldoende zicht op en begrip voor het werk dat aan de basis moet worden verricht. Daarbij wordt de scheidslijn tussen de top en de basis haarscherp getrokken (zoals bijvoorbeeld bij een bepaalde loonschaal). Deze scheiding wordt soms voorgesteld als een kloof tussen twee werelden, waarbij de bovenste weliswaar beschikt over een overwicht aan macht en status, maar tegelijk vol is van onbegrip voor het eigenlijke werk:

'Speerpunten, dat is echt onzin (-). Nee, hou toch op met die onzin. Er is hier een breuklijn (trekt een dikke streep op een voor hem liggend papier en tekent daar boven en onder poppetjes). (-) Boven de breuklijn snappen ze geen moer van wat wij doen.' (groepschef Noodhulp)

Het gevolg is dat uitvoerders zich niet alleen genooddaakt, maar ook gerechtvaardigd voelen in de uitvoering de eigen lijn te trekken. In het werk van alledag stelt men daarmee zijn eigen (informele) prioriteiten of werkt volgens eigen plan:

'Waar het vaak in zit, is de uitvoering. Het staat er wel prachtig in wat er moet gebeuren. (-) Of het in de praktijk ook kan, en hoe het zou moeten, mis je vaak. Daar geef je dus op de werkvloer zelf invulling aan (-). Beneden hebben wij ons eigen 'beleidsplan' en niet dat van hierboven. Je weet ver weg dat er een beleidsplan is en in het gunstigste geval weten collega's ook nog wat de punten in de plannen zijn, maar verder doe je zelf je werk en datgene wat je moet doen, ofwel wat voor jou op dat moment prioriteit heeft.' (medewerker Noodhulp, interview)

In de ogen van medewerkers in de uitvoering hanteert de top van de politieorganisatie andere prioriteiten en een ander perspectief op politiewerk omdat men daar bezig is met andere zaken. In het perspectief van uitvoerders zou de leiding vooral bezig zijn met 'politiek', een begrip dat in dit geval geen gunstige klank heeft. De functie van bedrijfsplannen zou vooral zijn de 'politiek' op afstand of 'zoet' te houden:

'Ik denk dat het vooral een politiek zoethoudertje is. Ons werk wordt toch vooral bepaald door wat zich voordoet.' (wijkagent, interview)

De gedachte dat beleidsplannen en –prioriteiten slechts zijn voor de politieleiding (*‘de lange jassen uit Utrecht’*) en bestuurders en onvoldoende getuigen van begrip voor de aard van het politiewerk, leidt in menig geval tot een afwijzende, soms uitgesproken cynische houding tegenover de leiding. Pogingen tot formele sturing worden bijvoorbeeld beschouwd als een ‘papieren tijger’, die aan de uitvoeringspraktijk weinig toevoegt. Het zou gaan om een jaarlijks ritueel, dat veel tijd en aandacht vergt, maar waar verder niemand wat aan heeft:

‘Nee, de meerwaarde van de formele beleidsplannen voor mijn werk is absoluut nul. Je ziet gewoon ieder jaar hoe dat gaat. In het begin van het jaar worden er plannen opgesteld. Dat zijn de idealen waar wij naar toe moeten. En dan zie je ook al: dat wordt niet waargemaakt. Dat weet je gewoon van tevoren. En dat zie je ook aan het einde van het jaar. Het is allemaal zonde van de tijd (-). Dat is allemaal mooi om de zaak te verkopen aan het bestuur, maar verder heeft dat geen enkel nut.’ (groepschef Noodhulp, interview)

Het cynisme over de huidige beleidsprocedures wordt mede ingegeven door de ervaringen over een veel langere periode, soms nog van voor de reorganisatie van de politie begin jaren negentig:

‘De prioriteiten van het district komen terug in het activiteitenplan per wijk. Daarvan zegt iedereen: dat is mooi. Dan gaat er een nietje door en dan wordt het aangeboden aan de burgemeester en dan gaat het in een la en dat was het dan. (-) Mijn scepsis (-) heeft te maken met het verleden. Vroeger bij de Rijkspolitie maakten wij altijd een werkplan, ieder jaar. Maar dat was in feite ieder jaar hetzelfde plan, andere kleur kافت, hoofdstukken in een andere volgorde, paar zinnen erbij getypt en dat was het dan. Aan de verplichting was daarmee voldaan.’ (wijk-agent, interview)

Dit cynisme wordt niet alleen ingegeven doordat de formele sturing onvoldoende zou aansluiten bij en getuigen van begrip voor het politiewerk. Daarnaast zou de sturing een grote hoeveelheid papierwerk met zich zou meebrengen, ook voor mensen op de werkvloer. Bovendien zou de procedure veel overleg en vergaderingen met zich meebrengen. De vaak als zinloos beschouwde formele noodzaak om afspraken op papier te zetten, leidt tot een zichzelf versterkend proces van steeds meer papierwerk en verantwoording:

'Voor de rest is het toch alleen maar papier. Een wijkplan geeft dan eigenlijk ook niet meer aan dan wat je toch al doet. Maar dat is allemaal alleen maar onhandig, want dan moet jij weer uitleggen aan je chef hoe dat zit en dan moet je chef weer uitleggen aan zijn chef hoe dat zit.' (wijkagent, interview)

De wijze waarop op uitvoerend niveau binnen de politieorganisatie aangekeken wordt tegen de Beleids- en Beheerscyclus en de regionale en districtelijke bedrijfsplannen, komt tot op zekere hoogte overeen met het beeld uit eerder onderzoek over sturing en autonomie binnen de politie. Ook uit deze studie blijkt dat uitvoerders proberen autonomie tegenover de leiding op te bouwen en in stand te houden. Uitvoerders plaatsen sturing van bovenaf vooral in het kader van een kloof tussen top en basis, waarbij iedere laag een eigen subcultuur zou kennen. De sturing zou volgens hen vaak onvoldoende aansluiten op wat er op de werkvloer leeft.

Toch is dit maar een deel van de werkelijkheid. Alhoewel bij politiemensen op uitvoerend en direct leidinggevend niveau onvrede bestaat over de formele sturing en het onbegrip voor hun werk, is daarmee in hun ogen formele sturing nog niet overbodig of rijp voor afschaffing. Er is dan ook niet zozeer sprake van een afwijzing van formele sturing, maar eerder van een grote mate van ambivalentie. Ondanks de bezwaren tegen de huidige formele sturing zou ze soms toch een stimulans vormen tot reflectie op het eigen werk en tot een meer lange termijn benadering. Ze dwingt ertoe systematischer na te gaan wat het werk oplevert:

'Ik ben zelf geneigd om zaken snel ad hoc aan te pakken. Door de cyclus word ik toch meer gedwongen om het beleidsmatig aan te pakken. Dat is een middel wat mij ertoe dwingt om meer planmatig te werken (-). Aanpakken van problemen op een bepaalde wijze. Toch proberen grenzen te stellen aan het werk. Dit hebben we afgesproken en daarbinnen moeten we blijven.' (wijkchef, interview)

Bovendien, ondanks de onvrede over de huidige wijze van sturing, wordt op zich onderschreven dat in het politiewerk keuzes moeten worden gemaakt en prioriteiten gesteld. Ook in de ogen van uitvoerend politiemensen moet worden voorkomen dat het werk vele kanten uitwaaiert, ook al gaat dat ten koste van hun eigen autonomie:

'Ik denk dat het wel goed is dat er bepaalde keuzes worden gedaan. Dat niet iedereen zijn eigen richting uitgaat. (-) Het is denk ik ook belangrijk (-) dat de

neuzen de zelfde kant uitstaan en dat het niet afhangt van de individuele agent'.
(wijkagent, interview)

Ook moet sturing voorkomen dat het werk van de individuele politie-medewerker vooral bepaald wordt door min of meer toevallige externe omstandigheden. Op uitvoerend en direct leidinggevend niveau ziet men als belangrijkste functie van sturing dat verantwoording over het politiewerk en daarmee geleverde prestaties wordt bevorderd. Op uitvoerend niveau groeit het inzicht dat ook de individuele politieman of -vrouw het werk moet kunnen verantwoorden:

'Je moet toch kunnen uitlegen wat je gedaan hebt, verantwoorden wat je doet (-). Wat je toch ziet, is dat men probeert zich minder te laten reageren door de waan van de dag.' (wijkagent, interview)

Deze verantwoording geldt niet alleen intern of op individueel niveau. Belangrijker is nog de externe verantwoording door de politie, vooral naar het bestuur:

'De bestaansreden ligt minder in de sturing, maar meer in de politiek. Voor de politiek, naar buiten toe, is de beleidsplanning belangrijk. Door het beleidsplan kan de politie ergens op worden aangesproken.' (wijkchef, interview)

De noodzaak tot interne en tot externe verantwoording worden soms in elkaars verlengde gezien en opgevat als morele verplichting die het politiewerk met zich meebrengt:

'Ik vind het wel belangrijk dat er prioriteiten zijn. Dat heeft te maken met verantwoordelijkheidsgevoel, naar jezelf, maar ook naar de burger toe. Het heeft te maken met eerlijk je werk doen. Dat je daarop aanspreekbaar bent. Ik denk dat het duidelijk moet zijn wat je in je politiewerk gaat doen. Ik vind dat het niet alleen jouw prioriteiten als politieman mogen zijn die bepalen welk werk er gebeurt.' (medewerker Noodhulp, interview)

Toch blijft uiteindelijk bij veel uitvoerend medewerkers het negatieve oordeel over de huidige formele sturing bij de politie overheersen. De huidige wijze van sturing komt vaak niet overeen met de eigen opvattingen over sturing. De huidige sturing zou te veel berusten op van bovenaf opgelegde productienormen. De eigen noodzakelijke deskundigheid van

politiemensen wordt daarbij onvoldoende erkend. Bovendien wordt de voorkeur gegeven aan sturing door persoonlijk contact in plaats van afstandelijke aanwijzingen:

'Ik denk dat ze toch wel gestuurd willen worden. Maar dan hangt het er vanaf hoe ze gestuurd worden. Kijk, als je alleen maar zegt: je moet vandaag twee PV's maken, kijk, dat pikken ze niet. Maar ze willen wel horen, daar en daar zijn problemen, willen jullie daar aandacht aan besteden. Ze willen ook wel aangrijpingspunten hebben over hoe ze de betreffende problematiek moeten aanpakken.'(groepschef Noodhulp, interview)

Overigens is een beoordeling van de autonomie in het politiewerk vaak lastig omdat in veel gevallen persoonlijk belangen en professionele argumenten voor het behoud van deze eigen ruimte moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn.

Samenvattend, ook op de werkvloer ondervinden medewerkers dat de sturing van het politiewerk de afgelopen jaren is veranderd. De sturing van het politiewerk zou weer strakker zijn geworden. Tegelijk zou de aard van de sturing zijn veranderd. Er is meer nadruk gekomen op het bereiken van resultaten. In de houding tegenover sturing blijkt op uitvoerend niveau de traditionele weerstand tegen bemoeienis van bovenaf nog steeds te herkennen. Veel politiemedewerkers op dat niveau onderkennen echter ook de noodzaak van sturing. Daarbij wordt vooral de nadruk gelegd op de noodzaak van externe verantwoording over het geleverde werk en de daarbij bereikte resultaten. Tegelijk willen ze echter ruimte hebben voor een eigen, deels persoonlijke, deels professionele inbreng. Op de werkvloer binnen de politieorganisatie lijkt het belang van verantwoording over bereikte resultaten meer te worden onderkend. In die zin heeft in de huidige uitvoering van het politiewerk de typisch bureaucratische werkopvatting haar dominantie verloren. De opvatting dat de uitvoering van het werk aan de verwachtingen voldoet als de formele regels of aanwijzingen maar worden gevolgd, wordt binnen de politieorganisatie zelden meer gehoord. Ook de eerder als kenmerkend voor de politie beschreven institutionele onverschilligheid of blinde vlek voor de effectiviteit van het werk, neemt geen overheersende positie meer in. Eerder is een grote mate van ambivalentie gegroeid tussen enerzijds de erkenning van het belang van verantwoording over bereikte resultaten en anderzijds weerstanden tegen van bovenaf opgelegde sturing. Tegelijk zijn veel

uitvoerders echter slechts beperkt op de hoogte van de in het beleid gestelde prioriteiten.

4.3 Sturing in de Noodhulp en de 'Waan van de Dag'

Hoe worden in de dagelijkse praktijk prioriteiten gesteld in het politiewerk, keuzes gemaakt en medewerkers daarbij gestuurd? Wat is daarbij de invloed van formele sturing en centraal geformuleerde beleidsthema's en speerpunten? De twee onderzochte districten laten op dit punt geen duidelijke verschillen zien. De wijze van organisatie (vooral de mate van centralisatie of deconcentratie) lijkt hierbij dan ook niet van grote betekenis. Wel relevant is het onderscheid tussen Noodhulp en Wijkpolitie (gebiedsgebonden politiewerk).

Veel medewerkers in de Noodhulp zijn van oordeel dat de hoeveelheid en aard van hun werk vooral bepaald wordt door externe omstandigheden: ongevallen, onverwachte gebeurtenissen, een verzoek tot ondersteuning van een wijkagent of meldingen door burgers. Medewerkers in de Noodhulp spreken in dit verband van de 'Waan van de Dag', waarvan hun werk aanbod primair afhankelijk zou zijn. Op grond hiervan menen zij dat de stuurbaarheid van het werk in de Noodhulp beperkt is. Tegelijk vormt de 'Waan van de Dag' ook een bron van trots en beroepseer. Juist aan deze intrinsieke onvoorspelbaarheid ontleent het werk in de Noodhulp zijn aantrekkingskracht: nooit is het werk hetzelfde en van tevoren valt niet te zeggen wat men een paar uur later zal tegenkomen. De 'Waan van de Dag' functioneert niet alleen als verklaring van de karakteristieke problemen in het werk, maar ook als norm en ideaal daarvoor. Zou de 'Waan van de Dag' wegvallen (hetgeen op zich al als ondenkbaar wordt beschouwd), dan zou niet alleen het plezier in het werk daaronder leiden, maar zouden ook de diepere waarden van dit type politiewerk in gevaar komen.

'Ze weten niet eens wat de landelijke prioriteiten zijn. Zij willen spanning en sensatie. Zij willen juist bij de waan van de dag leven.' (medewerker Noodhulp, interview)

Ondanks deze overheersende visie op de door het extern toeval beheerste werk in de Noodhulp, wordt in de praktijk op verschillende manieren geprobeerd het werk te sturen. Ten eerste wordt in de Meldkamer van alle

binnengekomen meldingen de urgentie of prioriteit bepaald. Deze worden ingedeeld in drie urgentiecategorieën. Hieraan zijn eisen gekoppeld met betrekking tot de wijze en snelheid van reactie door de politie. Bij een melding met 'prio 1' moeten medewerkers van de Noodhulp binnen maximaal tien minuten ter plaatse zijn. Bij een melding met 'prio 2' kan de vereiste reactietijd oplopen tot maximaal 25 minuten. Bij meldingen met 'prio 3' hoeft de politie niet direct te reageren.

Een tweede vorm van sturing in de Noodhulp gebeurt meer indirect, namelijk door beoordeling en verantwoording achteraf. Medewerkers van de Noodhulp moeten onder meer jaarlijks 160 bonnen na staandhouding produceren. Deze zogenaamde TOBIAS-normen zijn eind jaren negentig ingevoerd, nadat begin jaren negentig dergelijke kwantitatieve productienormen juist in onbruik waren geraakt. Doel hiervan was een aantal ingesloten gewoonten in het politiewerk te corrigeren. De leiding wilde medewerkers hiermee prikkelen om weer duidelijker als politie in het publiek aanwezig te zijn, zichtbaarder het toezicht uit te oefenen, nadrukkelijker het contact met het publiek te herstellen en daarbij, ook in symbolische zin, weer een corrigerende rol te spelen:

'Het belangrijkste is dat de mensen van de politie weer in direct contact komen met het publiek. Het aanwezig en zichtbaar zijn, de auto weer uitkomen. En dan tegelijk ook, normstellend bezig zijn. Dat is in het verleden wel eens verwaarloosd.'
(coördinator Noodhulp, interview)

Bij de jaarlijkse beoordeling van individuele medewerkers moet rekening worden gehouden met de score op deze normen. De weerstand onder het personeel tegen deze TOBIAS-norm was in eerste instantie groot. Bij de in dit onderzoek gehouden interviews is ze nog steeds voelbaar. Veel medewerkers ervaren deze kwantitatieve norm als bedreiging voor hun autonomie. Ook inhoudelijk leven er bezwaren tegen deze norm. Zo zou met de nadruk op het uitschrijven van een proces-verbaal onvoldoende oog zijn voor de betekenis van andere, meer informele vormen van probleemoplossing door politiemensen op straat. Voor deze vorm van sturing zouden onvoldoende inhoudelijke argumenten zijn geleverd. Kwantitatieve productienormen zouden tot ongewenste gedragseffecten leiden doordat uitvoerende politiemedewerkers sluiptwegen ontwikkelen om toch aan de gestelde eisen te voldoen.

'Het roept veel discussie op. Eigenlijk stelt één bon per dag niet veel voor. Maar het gaat om de wijze waarop de bonnen gepresenteerd worden. Er ontbrak een

achterliggende gedachte. Er wordt alleen gezegd, als je 160 niet haalt, heb je een slechte beoordeling. (-) Mensen die op hun lijstje kijken en constateren dat ze nog tien bonnen moeten schrijven, die gaan dan gauw bij een schoolplein staan om iedereen te controleren die zijn hand niet uitsteekt.' (medewerker Noodhulp, interview)⁹

Ondanks de ideologie van de Waan van de Dag en de strakke sturing door kwantitatieve normen, blijft ruimte over voor andere activiteiten. In veel interviews wordt benadrukt dat deze resterende ruimte beperkt zou zijn. Op verschillende manieren wordt geprobeerd een meer directe sturing te geven aan het werk in deze resterende ruimte. Chefs van de Noodhulp vragen aan het begin van een nieuwe dienst bij een zogenaamde briefing aandacht voor bepaalde thema's. Naar aanleiding van bijvoorbeeld enkele woninginbraken of klachten van burgers over overlast door jongeren worden medewerkers van de Noodhulp verzocht bij de surveillance aan een bepaalde buurt of straat extra aandacht te besteden.

Voor momenten dat het met het aantal meldingen relatief rustig is, worden soms specifieke acties gepland, als bijvoorbeeld verkeerscontroles. Deze specifieke activiteiten moeten 'af te breken' zijn op het moment dat er meldingen met een hoge prioriteit binnenkomen. Deels kunnen deze de functie hebben medewerkers in staat te stellen hun norm van 160 'bonnen' te halen. Daarnaast worden bepaalde perioden ('themamaanden') gepland waarin de Noodhulp aandacht moet besteden aan controle van het verkeer op bepaalde aspecten. Men spreekt onder meer van 'gordelmaand, alcoholmaand en snelheidsmaand.'

Sturing van het werk is vaak sterk gebonden aan persoonlijke initiatieven en persoonlijke verhoudingen. In één van de ploegen binnen de Noodhulp in het district De Heuvelrug heeft de groepschef, in overleg met de leden van zijn ploeg, een zogenaamd Handboek geschreven. Hierin staat, soms tot op vrij gedetailleerd niveau, beschreven wat van medewerkers in de ploeg wordt verwacht. De aard van de regels loopt uiteen en varieert van de gedragslijn bij een aanrijding, de houding van medewerkers naar het publiek tot de onderlinge relaties tussen collega's en met de leiding. Nieuwe medewerkers in de ploeg krijgen het Handboek eerst te lezen. Alvorens ze in de ploeg kunnen beginnen, moeten ze aangeven hoe ze tegenover de regels van het handboek staan.

9 De uitvoering van de controle op deze kwantitatieve normen komt in par. 4.7 uitgebreider aan bod.

Het handboek functioneert daarmee als een 'contract' tussen de leden van de ploeg. De functioneringsgesprekken worden deels gevoerd aan de hand van de in het handboek beschreven regels.

Een beperkte sturing van het werk in de Noodhulp vindt plaats door verzoeken vanuit de Wijkpolitie om aandacht te schenken aan bepaalde gebeurtenissen, thema's of locaties. In paragraaf 4.6 wordt uitgebreider ingegaan op deze relatie tussen Noodhulp en Wijkpolitie.

De aard en hoeveelheid van het werk in de Noodhulp zijn vooral afhankelijk van externe omstandigheden. Afgezien van de sturing door de Meldkamer en door middel van productienormen heeft de sturing in de Noodhulp dan ook vooral betrekking op de beperkte ruimte die de stroom van meldingen overlaat. Wellicht mede daarom is veel van deze sturing slechts in beperkte mate gestructureerd en uitgewerkt. Briefing van de Noodhulp lijkt vaak niet erg systematisch plaats te vinden. Terugkoppeling en controle op gemaakte afspraken door middel van bijvoorbeeld de-briefing gebeuren vaak beperkt, soms helemaal niet. Ook al ligt het werkaanbod met de doorgegeven meldingen voor medewerkers van de Noodhulp in belangrijke mate vast, toch blijft voor hen een aanzienlijke ruimte over voor eigen prioriteiten en aandachtsvelden. Deze werken niet alleen door in de tijd die aan zaken wordt besteed, maar ook in de wijze van afhandeling. Medewerkers en leidinggevenden in de Noodhulp zijn vaak zeer uitgesproken over de noodzaak ruimte open te laten voor een eigen inbreng van medewerkers. Deze zou niet alleen van belang zijn voor de arbeidsvreugde en het zelfrespect van politiemensen, maar ook noodzakelijk voor een kwalitatief goede uitvoering van het werk in de Noodhulp. Daarom wordt ruimte geclaimd voor eigen initiatieven, om contacten te leggen en beslissingen te nemen, zonder dat van hogerhand alles is vastgelegd:

'Je hebt nog best tijd over om naast je meldingen zelf nog een prioriteitenlijstje te maken (-). Ik denk dat je mensen ook vrijheid moet geven. Ze worden al in een redelijke mate gestuurd, de laatste tijd is dat sterker geworden. Ik denk dat je ze de ruimte moet geven om zelf ook keuzes te maken en zich te ontwikkelen (-). Je moet niet alles willen sturen. Je moet mensen hun vrije gang laten gaan. Laat ze maar gewoon de wijk inlopen, een praatje maken, dan krijg je vaak veel meer informatie dan dat je strak op allerlei activiteiten gaat aansturen. Dat half uurtje freewheelen is voor jezelf heel lekker...' (plaatsvervangend groepschef/medewerker Noodhulp, interview)

Er bestaat hiermee een opmerkelijke tegenstelling in dominante opvattingen binnen de Noodhulp. Enerzijds overheerst de ideologie van de Waan van de Dag die suggereert dat het werk in de Noodhulp grotendeels bepaald wordt externe omstandigheden. De eigen manoeuvreerruimte en mogelijkheden tot sturing zouden daarmee zeer beperkt zijn. Anderzijds echter is er sprake van een vermoedelijk vaak omvangrijke geclaimde én feitelijke autonomie in de Noodhulp. Ook al moet de gedachte van de 'Waan van de Dag' blijkbaar niet letterlijk worden genomen, ze brengt wel tot uitdrukking dat het werk volgens medewerkers in de Noodhulp slechts in zeer beperkte mate gestuurd wordt én mag worden (afgezien van de prioritering door de Meldkamer). Op landelijk, regionaal of districtsniveau vastgestelde beleidsthema's, speerpunten of prioriteiten zouden in de ogen van Noodhulpers dan ook nagenoeg geen invloed hebben op hun werk:

- 'Speerpunten: dat is echt onzin. Alle Noodhulp wordt al gebruikt.' (groepschef Noodhulp, interview)
- 'Eigenlijk is die sturing nihil. (-) Ik kan niet zeggen dat daar van bovenaf gestuurd wordt (-). Je kunt niet zeggen dat er tijdens een briefing wordt gezegd van hoe gaan wij het vandaag nu eens aanpakken. (-) Je wordt in feite gestuurd door wat er op je afkomt. En wat je dan dus ziet, is dat iedereen maar wat doet.' (medewerker Noodhulp, interview)
- 'Want hoe gaat dat in de Noodhulp, daar heb je toch heel sterk de Waan van de Dag. Gewoon de dingen doen die op je afkomen. Dus wat je echt nog kunt doen in de Noodhulp aan prioriteiten uit het Bedrijfsplan is automatisch heel weinig. Dat gaat niet alleen om vaak heel weinig tijd, maar ook om rare tijdstippen. (-) De Noodhulp wordt niet gestuurd door zulke plannen. Dat heeft te maken met de aard van het werk in de Noodhulp.' (medewerker Noodhulp, interview)
- 'De meerwaarde van de formele beleidsplannen voor mijn werk is absoluut nihil (-). Het is allemaal zonde van de tijd.' (groepschef Noodhulp, interview)
- 'Prioriteit is hardstikke leuk, maar in de praktijk maakt dat niet veel uit, omdat alles prioriteit is en alles zo goed mogelijk moet worden afgehandeld.' (medewerker Noodhulp, interview)

4.4 Sturing bij de Wijkpolitie

Op enkele punten komt de wijze van sturing in de Wijkpolitie overeen met die in de Noodhulp. Ook hier, zij het in mindere mate, leeft de

gedachte dat het werk van alledag wordt bepaald door de 'Waan van de Dag'. Bij voortduring heeft een wijkagent te maken met allerlei vragen en gebeurtenissen die zich aandienen, zowel vanuit de omgeving, als vanuit de eigen organisatie:

'Als wijkagent, ik zou zeggen zeker als wijkagent, heb je heel sterk dat je geregeerd wordt door de Waan van de Dag. Er is een enorme hoeveelheid dingen die op je afkomen, vanuit de wijk, maar ook vanuit de organisatie. Ik begin mijn dienst altijd met het doorlezen van de dagrapporten. Zijn er dingen gebeurd, die ik moet oppakken, waar ik op moet letten? (-) Zoals nu, uit het dagrapport blijkt dat er in de wijk een familieconflict, dat speelt al wat langer, maar dat is nu echt uit de hand gelopen. (-) Wat er ook gebeurt volgens het dagrapport, is problemen met voetballende jongens. Daar schijnen gisteravond problemen over te zijn geweest. (-) Dat is typisch zoiets, er is sprake van een escalatie of van een dreigende escalatie, dus moet er iets gebeuren en dan moet de wijkagent inspringen. Dit soort dingen zijn voor mij de eerste prioriteiten. (-) Zoals vanmorgen, loop ik het bureau binnen, word ik meteen aangesproken door de chef recherche en die vertelt over een familie bij mij in de wijk: ken je die? Ja, die ken ik wel. Wil je er niet inspringen?' (wijkagent, interview)

Bovendien kunnen wijkagenten met enige regelmaat uit hun eigen werk worden gehaald en, voor kortere of langere tijd, worden ingezet voor prioriteiten elders in de organisatie. Deze situaties zijn vaak van tevoren niet te voorzien.

Evenals in de Noodhulp hebben ook medewerkers in de Wijkpolitie te maken met kwantitatieve productienormen, zoals het jaarlijks aantal te realiseren bonnen na staandehouding¹⁰ en met van bovenaf opgelegde beleidsprioriteiten of speerpunten. In die zin verschillen de sturing in de Noodhulp en in de Wijkpolitie slechts gradueel van elkaar.

Daarnaast zijn er echter ook belangrijke verschillen in sturing tussen Wijkpolitie en Noodhulp. In de Wijkpolitie wordt geprobeerd te komen tot een andere wijze van sturing. Dit hangt samen met een andere opvatting over de inhoud, uitvoering en organisatie van het werk die geleidelijk in de Wijkpolitie tot ontwikkeling komt. In toenemende mate wordt voor de wijkagent een centrale positie ingeruimd om zelf te bepalen hoe het

10 In het district de Heuvelrug geldt voor medewerkers in de Wijkpolitie overigens een gehalveerde norm, namelijk van 80 bonnen per jaar per medewerker.

werk binnen de buurt, wijk of (kleine) gemeente gestalte moet krijgen.¹¹ De wijkagent krijgt daarmee een grotere mate van autonomie toegewezen. Daarbij gelden de in het Bedrijfsplan geformuleerde speerpunten voor een belangrijk deel als gegeven kader. De wijkagent krijgt de taak om de speerpunten uit het Bedrijfsplan te vertalen naar de plaatselijke situatie. Daarbij moet rekening worden gehouden met de lokale problemen en behoeften zoals die naar voren komen uit beschikbare cijfers, vragen van gemeente of burgers en de eigen waarnemingen en ervaringen. De wijkagent moet relaties ontwikkelen met andere partijen, zoals een gemeente of Wijkbeheerteam. Deels op grond van overleg met hen moeten keuzes worden gemaakt over prioriteiten in het werk. De wijkagent moet zo een meer beleidsmatige of projectmatige invulling ontwikkelen van zijn of haar werk. Daartoe moeten jaarlijkse activiteitenplannen of periodieke wijkprogramma's worden opgesteld. Op deze wijze wordt geprobeerd op een laag niveau in de organisatie de verantwoordelijkheid te leggen voor belangrijke keuzes en voor de invulling van de centrale uitgangspunten. Tegelijk wordt daarop gestuurd en gecontroleerd. Het gevolg is dat wijkagenten veel meer bezig (moeten) zijn met keuzes over wat wel en niet aan te pakken. De autonomie van de wijkagent kent overigens beperkingen. Verantwoording over het geleverde werk blijft nodig, vooral naar de eigen chef en in beperkte mate ook naar externe partijen. De ruimte om af te wijken van de van bovenaf gegeven speerpunten is vaak beperkt:

- 'Ik denk doordat er nu wel prioriteiten worden vastgelegd, ook in samenspraak met het lokaal bestuur, je voorkomt dat je maar wat gaat zwalken. Je moet niet alles doen wat je als politie voor de voeten komt. Dat komt omdat de politie echt niet alles kan aanpakken. Er moet worden gekozen.' (wijkagent, interview)
- 'In eerste instantie komen de prioriteiten voor de wijkagent uit het Bedrijfsplan. Ook als wijkchef raak je langzamerhand meer gericht op de prioriteiten die daarin staan. De prioriteiten worden top-down neergelegd in de organisatie. De werkzaamheden die de wijkagent doet, moeten daarin passen. (-) Is dat niet zo, dan moet de wijkagent wel een verhaal hebben.' (wijkchef, interview)

Op verschillende manieren wordt geprobeerd vanuit deze visie het werk in de Wijkpolitie te sturen. Verschillende sturingsmiddelen worden daarbij

11 Een deel van dit werk gebeurt overigens nu nog door de wijkchef, maar het ligt in de bedoeling dat op den duur deze taken steeds meer door de wijkagent zelf worden uitgevoerd.

gebruikt, zoals operationeel overleg, regelmatig werkoverleg of verantwoording achteraf in zogenaamde control-gesprekken. Vooral door regelmatige gesprekken en wederzijdse informatie-uitwisseling wordt geprobeerd invloed uit te oefenen op de wijze waarop de wijkagenten bezig zijn met hun werk. In control- en functioneringsgesprekken komen daarbij de centrale beleidsprioriteiten terug, zij het niet altijd systematisch. Regelmatig wordt zo gewezen op het belang van keuzes, speerpunten en van verantwoording daarover:

'Nog weer een keer benadrukken wat onze prioriteiten zijn (-). De wijkagenten willen graag (-) hun hobbyïsme uitoefenen. Dat mag, maar soms moet je even terug naar de meer belangrijke zaken. (-) Ik weet wat de prioriteiten zijn. Zij weten dat ook wel, maar je bent zo snel geneigd om dat telefoontje dat binnenkomt even af te handelen. Het is moeilijk nee te zeggen (-).' (wijkchef, interview)

Deze werkwijze stelt hoge eisen aan de deskundigheid van de wijkagent. Bovendien vergt ze specifieke vaardigheden, onder meer in het omgaan met het lokaal bestuur en het opstellen van plannen of programma's. Ook is enige visie nodig om in overleg met andere partijen algemene beleidsuitgangspunten of -speerpunten te kunnen vertalen naar een werkwijze die is afgestemd op een lokale situatie. Niet altijd lijken al deze voorwaarden voldoende aanwezig te zijn:

'Wat ze moeten doen, is dat ze er als wijkagent over gaan nadenken. En dat is erg moeilijk. Ze missen daarvoor de deskundigheid (-). Je kunt ook zeggen, het is een gebrek aan visie, weten wat belangrijk is, hoe je tegen zaken moet aankijken. Maar ook weten wat je er mee moet doen als er vragen, prioriteiten of signalen komen. Wat ze moeten gaan denken, is de vraag stellen: wat levert het wat ik doe nu bij aan de veiligheid? (-) En dat betekent ook dat ze moeten gaan samenwerken met anderen. Dat is heel moeilijk. Je moet leren de problemen daar neer te leggen waar ze opgelost kunnen worden. (-). De praktijk is dat het slechts moeilijk van de grond komt.' (wijkchef, interview)

Ook in mentale zin vergen het werk en, daarbij aansluitend, de wijze van sturing in de Wijkpolitie veel van wijkagenten. Er wordt een groot beroep gedaan op eigen initiatief en zelfstandigheid. Bij wijkagenten kan dan ook het gevoel ontstaan dat zij er in het werk alleen voor komen te staan, dat ondersteuning van bovenaf ontbreekt, zij zich op een eilandje bevinden of aan het eigen lot worden overgelaten.

Deze gevoelens kunnen versterkt worden doordat de wijkagent op lokaal niveau met tegenstrijdige eisen en dilemma's kan worden geconfronteerd.¹² Enerzijds moet hij rekening houden met lokale wensen, anderzijds moet hij opereren binnen op een hoger niveau vastgestelde speerpunten. Tegelijk moet hij voldoen aan kwantitatieve productienormen én aan wensen zoals verbetering van de buurtveiligheid of samenwerking met bewoners en lokaal bestuur. De strakke verantwoording op cijfers roept ook hier, evenals in de Noodhulp, soms afwijzende reacties op. Het vastleggen van wijkagenten op cijfermatige productienormen zou onvoldoende aansluiten bij de aard van hun werk:

'We krijgen steeds meer een McDonalds mentaliteit van cijfers en productie. (Dat heeft) ook een keerzijde. Namelijk dat mensen alleen maar op cijfers worden afge-rekend en niet meer op de inhoud van het product of op de kwaliteit ervan. (-) Je moet altijd kijken naar het verhaal achter de cijfers' (wijkchef, interview)

De van bovenaf gegeven speerpunten, de verantwoording op cijfers en de opgelegde noodzaak tot het schrijven van allerlei plannen, roepen ook in de Wijkpolitie, zij het in mindere mate als in de Noodhulp, weerzin en soms cynisme op. Sommige medewerkers in de Wijkpolitie beschouwen het schrijven van wijkprogramma's of activiteitenplannen als opgelegde rituelen, die niets toevoegen aan het eigenlijk werk en slechts tijd en papierwerk vergen.

'Wat de leiding wil, is dat de wijkagenten wijkprogramma's maken. (-) Ik zorg dat ik wat op papier heb staan, omdat ze dat willen. Ik ben er best van overtuigd dat als jij een groot probleem hebt, dat je er niet aan ontkomt om te plannen, een leidraad om mee te werken., want anders raak je het overzicht kwijt. Maar het algemene beeld van de wijkprogramma's is toch dat het iets is dat van hogerhand is opgelegd. (-) Je hebt een beleidsplan, en ik ken het niet van A tot en met Z uit mijn hoofd hoor, maar je weet wel wat erin staat en dan probeer je je daaraan te conformeren. (-) Ik ben voor mezelf dus ook overtuigd van het belang wat eraan zit. (-) Het is een combinatie van a. weten wat er leeft in de wijk, b. wat zijn de speerpunten. Het is een combinatie van beide' (wijkagent, interview)

Toch proberen wijkagenten in de regel, in overleg met andere partijen, zelf een op de lokale situatie afgestemde invulling te geven aan algemene

12 Zie eerder ook hoofdstuk 2 en 3.

speerpunten. Ondersteuning die zij daarbij krijgen, vindt vooral indirect plaats door gesprekken met collega's en hun leidinggevendenden. Van professionele sturing of ondersteuning is daarbij nog slechts in beperkte mate sprake. Bovendien wordt deze professionele sturing soms tegengewerkt door andere, meer hiërarchische vormen van sturing, waarbinnen aan de autonomie en het eigen oordeel van de wijkagent minder gewicht wordt toegekend. Het resultaat is dan dat ook bij wijkagenten vaak ambivalentie bestaat over de van bovenaf opgelegde kaders.

4.5 Sturing in Noodhulp en Wijkpolitie vergeleken

Naast overeenkomsten zijn er belangrijke verschillen in de wijze waarop het politiewerk wordt gestuurd in de Noodhulp en in de Wijkpolitie. De sturing binnen de Noodhulp is vooral afhankelijk van de *Waan van de Dag*, een notie dat het werk primair afhankelijk is en hoort te zijn van onvoorspelbare ontwikkelingen in de vraag naar de politie. In de Noodhulp gaat de sterkste sturing van het werk uit van de prioritering door de Meldkamer naar de mate van urgentie. Binnen de Noodhulp bestaat vaak cynisme tegenover pogingen het werk van bovenaf te sturen door beleidsprioriteiten. Kenmerkend voor de Noodhulp is dat de ideologie van de *Waan van de Dag* suggereert dat Noodhulpers nauwelijks over enige ruimte beschikken, terwijl zij in de praktijk, zodra zij op straat zijn, inderdaad een aanzienlijke autonomie hebben.

In de Wijkpolitie ontbreekt de gedachte van de *Waan van de Dag* niet helemaal, evenmin als het cynisme over sturing van bovenaf. Toch hebben beide in de Wijkpolitie een veel minder overheersende plaats. Ondanks het feit dat ook wijkagenten geconfronteerd worden met kwantitatieve productienormen, wordt er door zowel direct leidinggevendenden, als wijkagenten zelf in de regel van uitgegaan dat het werk in de Wijkpolitie een grote mate van professionele autonomie vereist. Aan de wijkagent moet ruimte worden geboden om algemene kaders te vertalen naar een plaatselijke situatie. In deze visie nemen in de Wijkpolitie een meer programmatisch wijze van werken, evenals overleg en samenwerking met andere partijen een belangrijke plaats in. Prioriteiten passen dan ook meer in de denkwereld en werkoriëntatie van wijkagenten dan in die van medewerkers van de Noodhulp (ook al is de professionele sturing in de praktijk van de Wijkpolitie vaak nog slechts beperkt ontwikkeld).

De op hoger niveau gestelde formele beleidsthema's en speerpunten hebben slechts een beperkte invloed op de uitvoering van het politiewerk. De uitvoering kent in belangrijke mate een eigen dynamiek en rationaliteit. Deze constatering geldt voor zowel de Noodhulp, als de Wijkpolitie. Toch zijn er op dit punt belangrijke verschillen. Afgezien van de schifting van meldingen op 'prio' beperkt de invloed van beleidsprioriteiten in de Noodhulp zich vooral tot als additioneel beschouwde werkzaamheden. Pas als er ruimte over blijft binnen het dagelijkse werk, komen de van bovenaf aangereikte punten aan bod. Deze hebben daarmee ook vrijwel automatisch een lagere prioriteit. Vanuit deze visie is de beperkte ruimte die overblijft voor de uitvoering van beleidsprioriteiten kwantitatief te benoemen:

'Want hoe gaat dat in de Noodhulp, daar heb je toch heel sterk te maken met de Waan van de Dag, gewoon de dingen die op je afkomen. Dus wat je echt nog kunt doen in de Noodhulp aan de prioriteiten (-) is automatisch heel weinig. (-) Maar verder is de relatie van het werk in de Noodhulp met het Beleidsplan erg gering. Als ik het zou moeten zeggen, niet meer dan twintig procent.' (groepschef Noodhulp, interview)

Bij de Wijkpolitie heeft de invloed van formele beleidspunten niet zozeer betrekking op additionele werkzaamheden. Veel meer moet de wijkagent de problemen in de wijk inpassen in de bestaande beleidsprioriteiten (of andersom: de centrale beleidsprioriteiten vertalen naar de eigen werksituatie). Indien dat niet lukt, is daar een verantwoording bij nodig:

'Wij weten als wijkagent natuurlijk wel welke prioriteiten in het district worden gesteld. Als jij prioriteiten wilt stellen in jouw wijk, en die zitten niet in de top-tien van het district, dan heb je heel wat uit te leggen.' (wijkagent, interview)

In de praktijk lukt het uiteraard niet altijd om deze inpassing of vertaling tot stand te brengen. Praktische omstandigheden, zoals de druk van alledag, kunnen dat verhinderen.

'Praktijk en theorie zijn op dit punt niet altijd hetzelfde. (-) De prioriteiten uit het Beleidsplan worden top-down neergelegd in de organisatie. De werkzaamheden die de wijkagent doet, moeten daar inpassen. (-) Is dat niet zo, dan moet hij een verhaal hebben. In de praktijk loopt het wel eens anders. Eén van de grote problemen is natuurlijk dat zich veel meer werk aandient dan je aankan.' (wijkchef, interview)

Ook in het werk van de Wijkpolitie kan zo een discrepantie ontstaan tussen de beleidsuitgangspunten en uitvoeringspraktijk. Toch gaat juist in de Wijkpolitie van de sturing invloed uit, zij het vooral indirect. De van bovenaf opgelegde beleidsprioriteiten worden ingepast in een geleidelijk leerproces. Deze doorwerking is ruimer, maar veel minder goed concreet aan te tonen dan die in de Noodhulp. Het past in een meer professionele, reflexieve benadering van het werk door de wijkagenten, waarin het denken in termen van prioriteiten langzaam steeds meer gewicht krijgt. De doorwerking van de sturing is daarmee in de Wijkpolitie mogelijk minder goed scherp aan te geven, maar de kans dat het uiteindelijk beklijft, lijkt daarmee groter.

'Ik denk dat een Bedrijfsplan geen meerwaarde heeft als het gaat om concrete prioriteiten voor het werk en de vraag of wijkagenten daardoor in hun werk gestuurd worden. Ik denk dat het eigenlijk op een andere manier werkt. Dat het ertoe leidt dat collega's over zaken gaan nadenken. Dat ze geleidelijk bij dingen gaan stilstaan en op een andere manier er tegen aankijken. Dat ze het er onderling ook over gaan hebben. Dat is ook een manier van sturing (-) En ik denk dat dat misschien wel veel belangrijker is. In het verleden was (-) huiselijk geweld (-) bijna automatisch een politiezaak. Nu zie je dat de mensen toch meer gaan nadenken over de oorzaken van huiselijk geweld. Er komen op dat punt projecten en wat je vooral ook ziet, ze gaan samenwerken met anderen. Misschien was dat ook gekomen zonder de nadruk in het Bedrijfsplan, maar het versterkt zo'n ontwikkeling toch wel. (-) Dat duurt een aantal jaren, maar dat sijpelt toch door.' (wijkchef, interview)

In de Noodhulp bestaat sturing vooral uit het reguleren van het werkaanbod. De invloed van centraal gestelde prioriteiten op het eigenlijke werk blijft daar beperkt omdat juist daar de traditionele 'cop culture'¹³ sterk aanwezig is en een bron van weerstand vormt tegen sturing van bovenaf. In de Wijkpolitie ontwikkelt zich, hoe moeizaam ook, een andere manier van sturing. Daarin staat de gedachte van een noodzakelijke professionele ruimte centraal. Op den duur zal vermoedelijk ook de sturing van lokale netwerken daarbij steeds belangrijker worden. In de praktijk bestaat overigens, zoals in het vorige hoofdstuk bleek, het risico dat wijkagenten hun autonomie ook zullen gebruiken om een antwoord te vinden op de

13 Reiner (2000), hoofdstuk 3.

dilemma's waarmee zij in hun werk worden geconfronteerd, onder meer door vragen van buitenaf af te houden.

4.6 Sturing tussen Noodhulp en Wijkpolitie

Met de start van het gebiedsgebonden politiewerk in 1995 kiest de politie-regio Utrecht ook voor andere organisatieuitgangspunten. Met de keuze dat de politie met 'twee benen' in de wijk moet staan, wordt tevens ingevoerd dat de wijkagent 'een leidend principe' moet zijn, niet alleen extern, maar ook intern. Wijkagenten zouden moeten functioneren als 'manager' of 'regisseur' van het politiewerk in de eigen wijk. Dit uitgangspunt brengt met zich mee dat de Noodhulp deels gestuurd moet worden vanuit de Wijkpolitie.¹⁴ In hoeverre en op welke wijze wordt deze gedachte in de praktijk gerealiseerd? De organisatorische splitsing binnen de politie tussen Noodhulp en Wijkpolitie brengt onvermijdelijk de noodzaak van afstemming met zich mee. Op verschillende manieren wordt geprobeerd deze tot stand te brengen. Belangrijk is vooral informeel overleg tussen wijkagenten en medewerkers uit de Noodhulp. Op de wandelgangen, in de kantine of even tussendoor worden collega's van de Noodhulp op de hoogte gebracht van bepaalde gebeurtenissen in de wijk, zoals overlast door jongeren, klachten van omwonenden over sluiptverkeer, een burenruzie of recente inbraken. In dit persoonlijk contact wordt hen gevraagd hier rekening mee te houden en aandacht aan te besteden, bijvoorbeeld door er in de surveillance eens langs te rijden. Ook terugkoppeling vindt vaak op deze informele manier plaats. Deze informele werkwijze biedt verschillende voordelen: informatie kan rechtstreeks worden verstrekt, verzoeken kunnen direct worden toegelicht, situaties uitgelegd en collega's gemotiveerd om er daadwerkelijk aandacht aan te besteden.

- 'Maar wat veel beter werkt, is het overleg op de bank met een kop koffie. De wijkagent signaleert een probleem, wat de Noodhulpers vaak zelf al weten, en dan worden ze er allemaal bij betrokken.' (wijkchef, interview)
- 'Hoe simpeler we het houden, hoe gemakkelijker uitvoerbaar het is. Ik kan ze ook even bellen en vragen of ze daar vanavond even langs willen rijden...' (wijkchef, interview)

¹⁴ Zie Zoomer, Van Heel en Geurts (2000), pp. 35-36.

Deze informele sturing kent ook nadelen. Ze is slechts realiseerbaar in kleine werkeenheden, waar collega's elkaar goed kennen en regelmatig treffen. In grotere eenheden verliest deze informele werkwijze een deel van haar kracht. Bovendien beperken persoonlijke verhoudingen de reikwijdte van de afstemming: welke wijkagenten wel en niet de Noodhulp kunnen inschakelen, evenals welke Noodhulpers wel en niet worden gevraagd om steun.

Daarom is in beide onderzochte districten een meer formele werkwijze ontwikkeld voor de sturing van de Noodhulp door de Wijkpolitie. Het district Eemland Zuid kent sinds ruim een jaar zogenaamde *wijkopdrachten*. Volgens dit systeem moeten wijkagenten een map aanleveren met problemen waarvoor zij aandacht vragen van de Noodhulp. Deze map ligt ter inzage voor medewerkers van de Noodhulp. De leiding van de Noodhulp selecteert hieruit enkele thema's die in de Noodhulp gedurende enige tijd aan bod zullen komen. Geïnterviewden uit zowel de Noodhulp, als de Wijkpolitie zijn niet erg enthousiast over deze werkwijze. Wijkagenten zouden tot nu toe weinig actief zijn in het aanleveren van een map met 'problemen'. Omdat wijkagenten niet zelf aanwezig zijn bij de briefing van de Noodhulp ontbreken vaak informatie en een directe terugkoppeling. In meerdere Noodhulpteams zou niet systematisch worden gewezen op de noodzaak aan deze thema's aandacht te besteden. Mede door de gebrekkige informatieoverdracht en beperkte structurering zou deze werkwijze een tamelijk marginaal verschijnsel blijven. Veel blijft afhankelijk van informele contacten en persoonlijk initiatief. In hoeverre aan verzoeken van de Wijkpolitie wordt voldaan, blijft bovendien voor een belangrijk deel afhankelijk van de mate waarin deze zich in het werk van alledag laten inpassen en tegemoet komen aan de interesses van de Noodhulpmedewerkers.

Een meer gestructureerde en formele werkwijze bestaat in het district de Heuvelrug. Hier werkt men met zogenaamde (interne) convenanten tussen Wijkpolitie en Noodhulp. Ook deze hebben tot doel te komen tot een afstemming tussen Wijkpolitie en Noodhulp. Het initiatief ligt bij wijkagenten. Zij moeten een korte notitie schrijven over een thema waarvoor zij ondersteuning wensen vanuit de Noodhulp. Daarin wordt aangegeven wat de aard is van de problemen, welke aanpak eerder is gevolgd, welke afspraken er bestaan en wat van de Noodhulp wordt verwacht. Door de wijkchef worden deze notities ingebracht in een overleg met de

chef van de Noodhulp. Vervolgens wordt binnen de Noodhulp besloten voor welke thema's een convenant wordt gesloten. Deze hebben in de regel een looptijd van twee tot drie maanden. De bedoeling is dat iedere veertien dagen een terugkoppeling plaats vindt naar de wijkagenten over de uitvoering van convenanten. Hiertoe moeten medewerkers van de Noodhulp aan het einde van hun dienst telkens lijsten invullen.

Ook het werken met deze convenanten is niet geheel probleemloos. Ten eerste beschikken medewerkers in de Noodhulp vaak over onvoldoende informatie om goed uitvoering te kunnen geven aan de convenanten. Dit wordt versterkt omdat wijkagenten in de regel niet aanwezig zijn bij de briefing van de Noodhulp. Daarnaast stuit de uitvoering van de convenanten vaak op capaciteitsproblemen binnen de Noodhulp. In de maalstroom van alledag gaan de binnengekomen meldingen voor en krijgen de convenanten bijna automatisch minder aandacht. Bovendien is het nakomen van de convenanten sterk afhankelijk van de mate waarin de leiding binnen de Noodhulp er achter aan zit:

'Ik vind in het algemeen dat de Noodhulp en de Wijkzorg wel een beetje uit elkaar gegroeid zijn. Het is toch wel wat los zand geworden. En dit is de manier om daar wat aan te doen. Ik denk wel dat hoe goed een convenant werkt, dat hangt sterk af van degene bij de Noodhulp die daarop moet aansturen. Als je een slappe CoNo hebt, dan werkt het niet.' (wijkagent, interview)

Ook de terugkoppeling door de Noodhulp aan de wijkagent verloopt niet altijd geheel naar wens. Niet altijd zouden Noodhulpers mutaties maken van de in het kader van een convenant uitgevoerde activiteiten. Veel van deze kanttekeningen zijn te herleiden tot de klacht dat de werkwijze via de convenanten te afstandelijk en formeel is. De communicatie en afstemming zouden op deze manier over te veel schijven lopen en te veel papierwerk met zich meebrengen:

'Convenanten met de Wijkzorg: op papier is dat prachtig. Maar in de praktijk werkt dat absoluut niet (-). Dat is allemaal veel te formeel. Zo werkt dat niet. Het is denk ik uiteindelijk een communicatieprobleem met de Wijkzorg. Vanuit de Wijkzorg moeten dan zaken aangedragen worden (-). Dat wordt dan neergelegd bij de coördinator. Die zit dan weer bij ons in de Noodhulp. Dat betekent dat je een vraag krijgt, en als je daar dan wat aan doet, dan krijg je niet weer een bericht terug. Dus je weet niet of je daarmee moet doorgaan of niet. Je weet ook niet of de manier waarop je het gedaan hebt, de goede was. Eigenlijk zou je in dit

soort zaken rechtstreeks contact moeten hebben met de wijkagent, echt dagelijks. (-). Wij weten dus niet wat de wijkagent ondertussen gedaan heeft. (-) Nee, met die convenanten wordt het volgens mij nooit wat. Ik zeg wel eens, bij die convenanten geldt dat het middel erger is dan de kwaal. Het is nu veel te formeel en te star.' (groepschef Noodhulp)

In het algemeen spelen hier ook verschillen tussen Noodhulp en Wijkpolitie in de positie, aard van het werk en, daarmee verbonden, werkoriëntatie. De Wijkpolitie is meer gericht op de problemen in de eigen wijk, op samenwerking met andere partijen en op meer bestendige relaties met (groepen) burgers. In de Noodhulp daarentegen is men veel meer georiënteerd op het vaak hectische van de voortdurende stroom van meldingen van in de regel onbekende burgers. Het werk in de Noodhulp kent daardoor een kortere cyclus. Deze verschillen in werkoriëntatie en ritme leiden tot een verschil in relevantiestructuur. Daarmee blijft de Wijkpolitie uiteindelijk afhankelijk van de mate waarin het verzoek is in te passen in voorkeuren en relevantiestructuur van de Noodhulp. Afstemming tussen Noodhulp en Wijkpolitie loopt daardoor de kans altijd enigszins te blijven knellen:

'Het moet de mensen van de Noodhulp aanspreken. Is dat niet het geval, dan doen ze er toch niks mee. (-) Dan zeggen ze toch, ja luister, daar zijn wij niet voor. Knap dat maar zelf op.' (wijkagent, interview)

Ook wederzijdse beeldvorming beïnvloedt de afstemming tussen Noodhulp en Wijkpolitie. Mede onder invloed van recente organisatorische ontwikkelingen en beleidskeuzes leeft bij de Noodhulp soms het gevoel in vergelijking met de Wijkpolitie op het tweede plan te zijn gezet. In de rest van de organisatie zou onvoldoende waardering bestaan voor het werk van de Noodhulp. Dit wringt des te meer omdat juist het hectische, onverwachte en vaak kort-cyclische karakter van de Noodhulp als de kern van het politiewerk wordt beschouwd, meer dan het werk dat in de Wijkpolitie wordt gedaan. Er bestaat zo een discrepantie tussen wat men zelf ziet als het belang van het eigen werk en de status die het in de rest van de organisatie lijkt te hebben.

'Ik denk dat daar ook het verleden een beetje in doorspeelt. De Noodhulp heeft heel veel moeten inleveren de afgelopen, zeg maar, vijf tot tien jaar. Ik denk dat dat toch doorwerkt. Het is een golfbeweging. Op dit moment is het weer de

Wijkzorg die voor alles gaat en is de Noodhulp een beetje de tweede viool.' (groepschef Noodhulp, interview)

Mogelijk mede als gevolg hiervan leeft bij medewerkers van de Noodhulp soms enige argwaan over verzoeken vanuit de Wijkpolitie tot steun. Probeert men niet zaken 'af te schuiven' en doet de wijkagent zelf wel voldoende? Mogelijk versterken capaciteitsproblemen bij de Noodhulp deze argwaan. De vragen vanuit de Wijkpolitie moeten bovendien wel 'serieus' politiewerk betreffen, want voor minder doet men het niet. Om de vermeende onevenwichtigheid tussen Noodhulp en Wijkpolitie te herstellen, eist men vanuit de Noodhulp soms dat er bij afstemming met de Wijkpolitie sprake moet zijn van een 'volwaardige' ruilrelatie:

'Het moet wel van twee kanten komen. Kijk, het kan niet zo zijn dat de wijkagent ons iets vraagt en dat hij er zelf niets aan doet.' (groepschef Noodhulp, interview)

Om de problemen met wijkopdrachten en convenanten te omzeilen, proberen sommige medewerkers weer op een meer informele manier tot afstemming te komen. Verschillende medewerkers van de Noodhulp pleiten ervoor om (koppels van) Noodhulpers één of meerdere wijken te laten 'adopteren'. Op deze wijze zou de Noodhulp meer betrokken kunnen raken bij de veiligheidszorg op buurtniveau. Ook zou dan meer informatie over wijken beschikbaar komen. Bovendien zou daardoor een betere relatie kunnen ontstaan met de Wijkpolitie.

4.7 Verantwoording in de praktijk

In het landelijk politiebeleid is de afgelopen jaren steeds meer nadruk komen te liggen op de noodzaak van verantwoording door de politie over de in het werk bereikte resultaten. Ook op de werkvloer in de politieorganisatie ervaren medewerkers dat de laatste jaren de sturing van het werk strakker is geworden, waarbij de nadruk is verschoven van directe sturing naar verantwoording op 'productie en prestaties'.¹⁵ Hoe werkt deze verantwoording in de praktijk uit?

Verantwoording over het werk vindt op verschillende manieren plaats.

¹⁵ Zie eerder par. 4.1.

Deze verschillen onder meer naar de mate waarin ze aan concrete activiteiten zijn gebonden, de mate van formalisering en de mate waarin ze op individueel of geaggregeerd niveau betrekking hebben.

Verantwoording gebeurt onder meer door informele vormen van terugkoppeling (zoals 'bij de koffie'), het min of meer routinematig schriftelijk rapporteren direct na afloop van het werk (zoals muteren of rapportjes schrijven), het door een leidinggevende controleren van geproduceerde stukken zoals processen-verbaal of dossiers en een de-briefing aan het einde van een dienst. Daarnaast wordt bij periodiek werkoverleg tussen uitvoerders en directe chef verslag gedaan van uitgevoerde activiteiten en worden ervaringen uitgewisseld. Volgens de planning worden met alle medewerkers halfjaarlijks functioneringsgesprekken en eens per jaar beoordelingsgesprekken gevoerd. Tot slot kent de politieregio Utrecht zogenaamde controlgesprekken waarin op geaggregeerd niveau de voortgang met betrekking tot beleidsthema's aan bod komt.

De verantwoording over het geleverde werk heeft in de eerste plaats betrekking op een groot aantal kwantitatieve indicatoren. In enigszins willekeurige volgorde gaat het daarbij onder meer om de reeds meermaalen genoemde TOBIAS-normen, het aantal geleverde dossiers (en de spreiding daarvan over thema's), het aantal Halt-verwijzingen per jaar, het aantal snelheidscontroles of de mate waarin (bij meldingen met prio 1) binnen maximaal tien minuten de politie aanwezig is. Daarnaast wordt bij het individuele functioneren onder meer gelet op houding, de mate van initiatief en een actieve opstelling.

Zoals eerder reeds voor de Noodhulp beschreven, roept het gebruik van uniforme, kwantitatieve normen, vooral met betrekking tot het aantal bonnen, veel discussie, soms ook ergernis op bij zowel uitvoerende medewerkers, als direct leidinggevend. Deze vorm van verantwoording zou berusten op een overschatting van het belang van kwantitatieve productienormen en zou een miskenning zijn van andere werkwijzen waarbij problemen niet worden opgelost door het uitschrijven van een proces-verbaal:

- 'En dan kijken ze in de eerste plaats, hoeveel bonnen heb jij? Dat is natuurlijk het gemakkelijkst. Dat halen ze zo uit de computer. En daar word je momenteel scherp op afgerekend, zoals ze dat noemen. (-) Ik ben het daar niet mee eens. (-) mijn mening is dat het werken met dat soort aantallen erg vervelend is (-) Ik vind dat je niet alleen naar het aantal moet kijken.' (wijkagent, interview)

- 'Je zou toch verder moeten kijken dan die norm van 160. Dat zou geen norm op zich moeten worden. Ik denk, veel belangrijker is om te kijken naar de algemene

werkhouding die men heeft en daar mensen op te beoordelen. Ik schrijf niet voor alles. Maar ik weet ook dat ik dan kans loop op een mindere beoordeling. Dan krijg je die maar.' (wijkagent, interview)

Nog groter is de weerstand tegen het gebruik van kwantitatieve indicatoren over de objectieve of subjectieve veiligheid ter beoordeling van het functioneren van de betrokken politiemedewerker. Deze worden niet, zoals de TOBIAS-normen, direct gebruikt voor de beoordeling van het functioneren van medewerkers. Indirect worden zij daar echter wel voor gehanteerd. Medewerkers krijgen periodiek te vraag voorgelegd welke activiteiten zij hebben ondernomen om de veiligheid in de buurt, gemeente of district te verbeteren. De kritiek is dat deze onderwerpen niet of slechts in beperkte mate door een individuele politiemedewerker zijn te beïnvloeden.

'Maar met die objectieve en subjectieve veiligheid, daar heb ik toch meer moeite mee. Ik vind dat zaken waar wij weinig invloed op hebben' Vraag: Worden jullie daar dan mee geconfronteerd? 'Nou, niet echt in beoordelende zin, maar wel dat er vervolgens aan je gevraagd wordt, kijk, in deze periode zijn de woninginbraken gestegen, wat heb je daar vervolgens aan gedaan?' (wijkagent, interview)

Mede vanwege de weerstanden tegen het gebruik van kwantitatieve en uniforme 'performance indicatoren', wordt in veel interviews benadrukt dat het niet zou gaan om de resultaten op de kwantitatieve normen op zich, maar om 'het achterliggende verhaal'. De kern van de verantwoording zou moeten liggen in wat de betrokken politiemedewerker heeft gedaan om de doelstellingen te realiseren: is daarbij sprake van voldoende doelgerichte inzet?

'Je hebt uiteraard de TOBIAS-normen voor het aantal bonnen. Maar wat misschien nog wel belangrijker is, is dat de wijkagent moet kunnen laten zien dat hij integraal kan werken. En daarvoor hebben wij niet een vaste score of zo. De cijfers spelen daarbij wel een belangrijke rol. Blijkt uit de cijfers dat er sprake is van een stijging van de jeugdcriminaliteit in zijn wijk, dan moet hij toch wel kunnen uitleggen wat hij daaraan gedaan heeft (-) Die TOBIAS-norm is vrij hard. (-) Voor mij is belangrijk als uit de cijfers blijkt dat in een wijk het geweld in een bepaalde periode is gestegen, (-) dan moet duidelijk zijn wat de wijkagent daaraan gedaan heeft. Ik moet een verhaal hebben.' (wijkchef, interview)

Bij de verantwoording op individueel niveau spelen de speerpunten uit regionaal of districtelijk bedrijfsplan niet in directe zin een rol. Er wordt

niet per speerpunt systematisch nagegaan wat de betrokken medewerker hieraan heeft gedaan. Hoogstens indirect vormen deze speerpunten een algemeen kader waarbinnen de verantwoording plaats vindt:

'De baas gaat geen lijstje af van wat heb je gedaan aan verkeer, geweld, jeugd, enz. De speerpunten komen niet ter sprake aan de hand van een lijstje (-). Het gaat meer in de trant van: wat is nu jouw bijdrage aan de veiligheid in de wijk? (-) Dan probeer ik zelf aan te geven wat ik bijvoorbeeld op het gebied van de verschillende speerpunten heb gedaan.' (wijkagent, interview)

In tegenstelling tot wat verwacht zou kunnen worden op grond van de nadruk in het beleid op verantwoording en de grote hoeveelheid informatie die daartoe wordt verzameld, blijken in de praktijk controle en verantwoording vaak niet erg systematisch plaats te vinden:

- 'In de praktijk is dat nihil. Mijn chef vraagt nooit aan het einde van de dag wat ik doe (-). Hij kent mij.' (wijkagent, interview)
- 'Maar je kunt niet zeggen dat aan het einde van de dienst de zaak nog eens echt wordt doorgesproken. Je maakt het af met een mutatie.' (medewerker Noodhulp, interview)

Aan de beschikbare verantwoordingsinformatie worden hoogst zelden zware conclusies verbonden. Weliswaar kan formeel het niet-halen van het jaarlijks vereiste aantal bonnen na staandehouding leiden tot inhouden van een periodiek of tot het niet-doorgaan van een bevordering, toch gebeurt dit zelden¹⁶:

'Wij moeten natuurlijk allerlei zaken invoeren, in BPS, noem maar op. Daar wordt ook op gelet. Maar ik kan niet zeggen dat de zaak nou echt hard gespeeld wordt, nee. Maar je wordt er wel mee geconfronteerd. Er zijn op sommige punten ook duidelijke normen. En dat is soms ook in cijfers die je moet halen, bijvoorbeeld het aantal bekeuringen, het aantal snelheidscontroles, daar zijn gewoon normen voor. (-) En als je die norm, niet haalt, dan worden daar ook wel opmerkingen over gemaakt. Ik heb het bijvoorbeeld vorig jaar niet gehaald, bij lange na niet trouwens.' (wijkagent, interview)

16 In veel gevallen blijken de formele sanctiemogelijkheid overigens tamelijk beperkt.

Veel medewerkers realiseren zich wel dat er strakke normen zijn, maar zij laten zich daardoor slechts in beperkte mate leiden. Andere overwegingen, evenals eigen normen en opvattingen over het werk leggen uiteindelijk meer gewicht in de schaal. De opgelegde normen worden geherinterpreteerd naar wat onder de gegeven werkomstandigheden 'redelijk' wordt geacht¹⁷:

'Zo zwaar laat ik me overigens niet sturen. Ik probeer mijn werk consequent te doen. Maar ik weiger om voor mijn nummertjes te gaan schrijven. Dan schiet ik mijn doel voorbij. Het heeft wel een bepaalde invloed, omdat het terug komt in je beoordeling. Het is voor mij een richtgetal. Ik weet dat die er staat, maar het is niet iets waar ik heel specifiek door gestuurd word, in de zin van: jongens, in december heb ik er 160 binnen. Ik wil consequent werken. De baas kan mij terecht aanspreken op het moment dat ik aan het eind van het jaar zeg, alsjeblieft, twee bonnen voor dit jaar. Maar het aantal is niet heel specifiek sturend.' (wijk-agent, interview)

De huidige wijze van verantwoording binnen de politie onderscheidt zich door een aantal tegenstrijdigheden en lacunes. Enerzijds staan in beleid en formele sturing van bovenaf opgelegde speerpunten centraal. Anderzijds echter spelen deze in de verantwoording hoogstens indirect een rol. Daarnaast wordt in het beleid van de afgelopen jaren sterk benadrukt dat er vooral verantwoording moet plaats vinden op prestaties. Tegelijk echter zijn vooral kwantitatieve normen met betrekking tot activiteiten (zoals het aantal bonnen) uitgewerkt. Voor zover verantwoording wordt gevraagd op andere punten, is de relatie met het politiewerk vaak niet eenduidig te leggen. Indicatoren van verschillend niveau worden door elkaar gebruikt, soms naar het lijkt op tamelijk willekeurige wijze. De geloofwaardigheid van de opgelegde verantwoording komt zo onder druk te staan. In de praktijk blijken er bovendien tal van redenen waarom een strikte verantwoording moeilijk is te realiseren. In veel gevallen geloven noch uitvoerders, noch direct leidinggevenden in deze opgelegde vormen van controle en verantwoording. De van bovenaf gegeven eisen en normen worden vaak als niet-realistisch beschouwd. Allerlei uitwegen worden gezocht en gevonden om het opgelegde verantwoordingsspel te ontwijken. Daarbij is vooral van belang dat de uitvoerend medewerker een

17 Vgl. Zimmerman (1974).

'verhaal' heeft, op grond waarvan het niet-halen van de normen als acceptabel kan worden beschouwd. Dit heeft twee consequenties. In de strikte verantwoording ontstaat een vaag, onbepaald element dat kan werken als uitwijkmogelijkheid. Bovendien krijgt de verantwoording zo steeds meer het karakter van een ritueel, waarin eigenlijk weinigen geloven.

'En dan zeggen ze aan het einde van aan het einde van het jaar, hoe kan dat nou, we hadden zoveel bonnen afgesproken? We zouden alle bureaus openhouden? De jongens hebben niet voldoende bonnen geschreven. Hoe kan dat nou? (-) Dan denk ik dat het ophoudt. Ik ben daar heel gemakkelijk in. Als je het ene doel wilt, dan moet je het andere laten. En dat komt ook van de korpsleiding. Dat is echt de ver-van-mijn-bed-show. Die staan echt niet meer in de wereld. (-) Als je nu als wijkagent alleen wijkwerkzaamheden hebt, dan kun je die norm van 80 op je stoffen halen. Maar niet als je allerlei andere zaken moet doen!' (wijkteamchef, interview)

De van bovenaf opgelegde strikte verantwoordingswijze moet daarnaast worden ingepast in de onderlinge dagelijkse verhoudingen. De eisen van een strakke verantwoording laten zich vaak moeilijk verenigen met de regels en normen die op de werkvloer van de politieorganisatie gelden. Strikt afrekenen op resultaten is lastig vol te houden als men wederzijds van elkaar afhankelijk is en elkaar morgen ook nog nodig heeft. Het elkaar aanspreken op resultaten van het werk past bovendien vaak niet goed binnen de bestaande tradities binnen de politieorganisatie. Het gunnen van enige ruimte aan elkaar sluit meer aan bij de onderlinge verhoudingen en omgangsvormen die vaak op de werkvloer van de politieorganisatie gelden:

'Wij hebben hier een collega die vindt het leuk om de vrachtauto's te controleren die op de snelweg (-) binnendoor passeren over de vluchtstrook bij een file. Dat is bij ons geen prioriteit, maar die man vindt dat nou eenmaal leuk om te doen, of belangrijk. Ik denk dat je dat maar zo maar moet laten. Iedereen geeft zo zijn eigen invulling van het werk. Er zit toch een element van hobby in. Ik weet ook dat er sommige collega's zijn in de Noodhulp die toch eerder de neiging hebben om met mensen in een wijk een gesprek aan te knopen dan meteen met een bonnenboekje te zwaaien. Dat kun je toch niet goed sturen.' (groepschef Noodhulp, interview)

Het is dan ook niet verwonderlijk dat door één van de geïnterviewden de verantwoording van het uitvoerend politiewerk in de praktijk, ondanks

alle retoriek, informatiesystemen en procedures, als 'vrijblijvend' wordt beschouwd. Gewezen wordt daarnaast op uiteenlopende neven-effecten die de gehanteerde vormen van verantwoording met zich mee zouden brengen, zoals calculerend gedrag of verschuiving van taken waardoor men soms het gevoel krijgt niet meer aan de kernactiviteiten toe te komen.

'Wat er wel gebeurt, is dat het allemaal veel meer een papierwinkel wordt. (-) Het lijkt wel of ik steeds meer een bureaubaan krijg. (-) waar ik bijna niet meer aan toekom (-) (is) zonder duidelijk doel voor ogen op de fiets stappen en rondrijden en hier en daar een praatje maken. Ik vind dat eigenlijk voor een wijkagent enorm belangrijk. En ik kom er bijna niet meer aan toe. Terwijl het toch de kern van mijn werk is. (-) Je wordt weer vastgepind met allemaal papierwerk en allerlei cijfers waar je aan moet voldoen en waar je op moet letten.' (wijkagent, interview)

Ook al is onder medewerkers op de werkvloer van de politieorganisatie het besef gegroeid dat sturing en keuzes in het politiewerk onvermijdelijk zijn, toch blijkt de bestaande wijze van verantwoording weerstand op te roepen. Deze wordt mede ingegeven door de opvatting die men op de werkvloer heeft over sturing en verantwoording. Er bestaat verzet tegen een sturing die vooral dient voor externe doeleinden en van bovenaf is gedacht. Aan verantwoording wordt de eis gesteld dat men daarvan voor het eigen werk kan leren. Dit vindt men deels wel in de informele, dagelijkse kontakten met collega's en directe leiding. De formele verantwoording komt daaraan echter niet tegemoet en staat juist los van leerprocessen in het werk. In de woorden van een geïnterviewde wijkagent: 'Hier leer je niks van.'

4.8 Doorwerking van sturing

Welke factoren spelen een rol bij de mate waarin sturing doorwerkt in de uitvoering van het politiewerk? Ter beantwoording van deze vraag is voor in eerste instantie vier beleidsthema's nagegaan in hoeverre deze terugkomen in de uitvoering en welke factoren daarbij van invloed zijn. Het gaat hierbij om geweld, verkeersveiligheid, milieu en woninginbraak. De eerste drie behoren tot de beleidsthema's uit het Beleidsplan Nederlandse Politie. Het thema woninginbraak is ontleend aan het Bedrijfsplan van het regiokorps Utrecht. Daarnaast is de analyse aangevuld met twee andere thema's

die in gesprekken met politiemensen vaak naar voren komen, namelijk bedrijfsinbraken en hondenpoep.

In gesprekken met uitvoerende politiemedewerkers en direct leidinggevendenden is nagegaan op grond waarvan zij beslissingen nemen om zaken wel of niet aan te pakken. Welke omstandigheden, opvattingen en, formele, maar vaak ook informele, regels spelen daarbij een rol? In hoeverre laat men zich daarbij sturen door beleidsprioriteiten of speerpunten?

Om verschillende redenen vormen dit vaak lastige vragen. Vooral in de Noodhulp bestaat de neiging het werk te zien als automatisch gevolg van externe omstandigheden. Juist in de Noodhulp bestaat een geringe traditie van het denken in prioriteiten, ook al bestaat er feitelijk een grote autonomie. Beslissingen in de uitvoering van het politiewerk worden vaak op impliciete wijze genomen. Voor veel uitvoerende politiemensen blijkt het moeilijk de regels of overwegingen die daarbij worden gehanteerd, te verwoorden. Men spreekt van 'intuïtie' of een 'gevoel' op grond waarvan men tot keuzes komt. Voor zover kan worden aangegeven waarom men het ene wel en het andere niet doet, is de formulering vaak sterk gevals- en contextgebonden. De in het volgende weergegeven regels en overwegingen zijn dan ook deels reconstructies. De beschreven factoren beperken zich daarmee tot, deels impliciete, regels en opvattingen van uitvoerders en hun direct leidinggevendenden. Verondersteld wordt dat eventuele externe omstandigheden vooral via de overwegingen en regels van uitvoerders invloed uitoefenen op de uiteindelijke keuzes.

Voor de overzichtelijkheid is hier afgezien van een beschrijving per thema. De beschrijving richt zich op de verschillende relevante factoren. Deze worden hier tamelijk los van elkaar gepresenteerd in zeven categorieën. In werkelijkheid overlappen ze elkaar soms. Bovendien beïnvloeden de factoren elkaar en kunnen zij elkaar in hun effect versterken of juist tegenwerken.

Aansluiting bij reeds bestaand werk en werkoriëntatie

Prioriteiten die van bovenaf worden gesteld, maken een grotere kans door te werken in de uitvoeringspraktijk als zij aansluiten bij reeds bestaande werkpraktijken en daarbij passende opvattingen. Deels is hier sprake van een noodzakelijke 'fit' tussen prioriteiten en het bestaande werkaanbod of -patronen. Met het beschikbare werk zijn echter ook een typerende oriëntatie of perspectieven en een bepaald ritme verbonden. Daarmee gaat het hier niet alleen om een noodzakelijke aansluiting op het aanwezige werk,

maar ook om een 'institutionele factor'. Sluit een beleidsprioriteit of -speerpunt onvoldoende aan bij bestaande, veelal ingesleten en voor betrokkenen vanzelfsprekende routines en relevanties van de werkvloer, dan is de kans dat het gewicht van bestaande instituties in de uitvoering uiteindelijk zwaarder wegen dan de van bovenaf ingezette vernieuwing. Op deze wijze kan ook duidelijk worden waarom soms de zelfde prioriteiten verschillend doorwerken in de Noodhulp en in de Wijkpolitie. Zo leeft bij wijkagenten soms duidelijke weerstand tegen meer nadruk op en aandacht voor verkeersveiligheid. Vooral verkeercontroles zouden niet passen bij het werk van een wijkagent. Men besteedt liever aandacht aan andere zaken. In de Noodhulp daarentegen past deze prioriteit op zich bij het reeds bestaande werk, de daarmee samenhangende oriëntatie en het kortcyclisch karakter. Bij het thema geweld daarentegen liggen de verhoudingen precies andersom. Vanuit het perspectief van de Noodhulp heeft bemoeienis met geweld te zeer een eenmalig karakter. Op deze wijze ontstaat een differentiële doorwerking van de sturing van het politiewerk, die paradoxale gevolgen kan hebben. Naarmate de noodzaak van extra aandacht en gerichte sturing wellicht groter is, zal de kans op succes vermoedelijk kleiner zijn. Daarentegen zal sturing meer succes hebben naarmate de afstand tussen het beoogde en de huidige uitvoeringspraktijk kleiner is.

Invloed lokale omgeving

De kans dat sturing van politiewerk doorwerkt in de uitvoering, kan beïnvloed worden door de steun of tegenwerking die voor de beoogde verandering op lokaal niveau bij andere partijen aanwezig is. Van lokale partijen kan een stimulans uitgaan om bepaalde thema's, die ook al binnen de politie als prioriteit gelden, extra aandacht te geven. Zo kan vanuit een gemeente veel aandacht worden gegeven aan maatregelen om de verkeersveiligheid te bevorderen, zoals de aanschaf van flitspalen. Lokale partijen kunnen echter ook een noodzakelijke coalitie voor een gezamenlijk beleid frustreren, door hun eigen verantwoordelijkheid niet te nemen of samenwerking te blokkeren. Partijen, waaronder lokale politiemedewerkers, kunnen vervolgens een afwachtende houding innemen en ook hun eigen taken niet of slechts beperkt uitvoeren. Van de op hoger niveau gestelde prioriteit voor de politie kan in zo'n situatie weinig terecht komen:

'Kijk, dan komen burgers met klachten, van, ja, ze mogen hier maar dertig kilometer per uur rijden, maar ze rijden hier zeker vijftig. En dan zeg ik, ja, moet U

eens luisteren, dan moet U bij de gemeente zijn. De gemeente heeft er wel borden neergezet, (-) maar ze hebben verder de zaak niet aangepast in de vorm van infra-structurele maatregelen, zodat de snelheid ook gedrukt wordt. Wij als politie kunnen dat echt niet gaan controleren.' (wijkagent, interview)

De mate van steun of blokkade is vooral van belang als partijen op lokaal niveau voor de uitvoering van hun eigen werkzaamheden afhankelijk zijn elkaars bijdrage of activiteiten. Een voorbeeld van een deze afhankelijkheid is die waarbij partijen gezamenlijk een productieketen vormen: iedere schakel in de keten wordt uitgevoerd door een andere partij.¹⁸ De invloed van beleidsprioriteiten bij de politie is afhankelijk van de mate waarin op lokaal niveau andere partijen in deze keten hun taken uitvoeren. In één van de gemeenten raakt de preventieve aanpak van woninginbraak steeds meer geblokkeerd doordat de woningbouwcoöperaties hun aandeel in de gekozen werkwijze niet uitvoeren:

'Maar dat ligt niet aan de politie. Dat ligt meer aan de kant van de gemeente, of liever, bij de woningbouwcoöperaties. Dat hele gedoe met dat Keurmerk Veilig Wonen, dat ligt soms heel moeilijk. De woningbouwcoöperaties willen alleen maar meekletsen, maar zodra het om maatregelen gaat, zijn ze niet thuis en vinden ze het te duur. Dus gaat het heel langzaam.' (beleidsmedewerker, gemeente)

Elders beginnen gemeente en politie een actie om te hard rijden in de bebouwde kom tegen te gaan. Al snel ontstaan daarbij echter problemen omdat de volgende partij in de keten, namelijk het Openbaar Ministerie, laat weten onvoldoende capaciteit te hebben om de groeiende stroom bekeuringen te verwerken.

Gespecialiseerde organisatorische eenheden

In sommige gevallen wordt geprobeerd in de uitvoering aandacht te krijgen voor bepaalde thema's door gespecialiseerde organisatorische eenheden in het leven te roepen, zoals een flexteam (voor geweldszaken) of een woninginbrakenteam. De bedoeling daarvan is in de regel primair een meer geconcentreerde aanpak voor het betreffende thema mogelijk te maken en daarbij meer ervaring en deskundigheid op te bouwen. De introductie van dergelijke teams kan ook in de rest van de politieorganisa-

18 Er is hier sprake van zogenaamde sequentiële interdependentie; vgl. Pfeffer en Salancik (1978); Van der Zwaan (1990); Terpstra (2001).

tie tot meer aandacht voor het betreffende thema leiden. Op die wijze kan bijvoorbeeld ook elders in de organisatie deskundigheid worden opgebouwd of kunnen zaken worden doorgegeven aan de gespecialiseerde eenheid.

'Bijvoorbeeld bij geweldsdelicten is er de afspraak, en dat gebeurt ook, dat er altijd een PV wordt opgemaakt. Bovendien hebben wij binnen het district voor geweld nog het flexteam. Dat betekent toch ook dat je als wijkagent daardoor er meer aandacht aan kunt besteden, want het biedt je toch extra ontlasting. Het klinkt misschien gek, maar dat zo'n flexteam er is, betekent toch dat je daarop een beroep kunt doen. En dan is het toch gemakkelijker om aan zo'n prioriteit te werken.' (wijkagent, interview)

Toch is deze strategie niet geheel zonder risico. De komst van gespecialiseerde afdelingen kan nieuwe scheidslijnen in de organisatie met zich meebrengen, met nieuwe barrières voor de overdracht van zaken en informatie. Bovendien kan de komst van nieuwe afdelingen tot concurrentie, statuswedijver of prestigestrijd leiden. Nieuwe gespecialiseerde afdelingen binnen een organisatie kunnen ook nieuwe afhankelijkheidsverhoudingen laten ontstaan. Als de nieuwe gespecialiseerde eenheid niet aan de verwachtingen voldoet, kan de rest van de organisatie verlamd raken indien men elders in de organisatie afhankelijk wordt van deze nieuwe eenheid. Ook kan het gevaar ontstaan van afschuiven van oneigenlijk werk naar de gespecialiseerde eenheid.

Terugdringen autonomie

Soms wordt in een organisatie geprobeerd de uitvoering in een bepaalde richting te sturen door meer rechtstreeks de autonomie of manoeuvreerruimte van uitvoerders in te perken. Binnen de politie wordt deze strategie op drie manieren gehanteerd. Ten eerste plaats gebeurt dat door, meestal kwantitatieve, productienormen aan de uitvoering op te leggen, zoals met de TOBIAS-normen of het jaarlijks per medewerker te realiseren aantal Halt-verwijzingen. Het niet-halen van deze normen is relatief eenvoudig te constateren. Daaraan kunnen sancties zijn verbonden. Deze vorm van sturing wordt vooral gehanteerd bij het bevorderen van aandacht voor de verkeersveiligheid.

Zoals eerder geconstateerd blijft er in de praktijk bij deze vorm van sturing toch nog een aanzienlijke autonomie bestaan. Tal van mogelijkheden doen zich nog voor om van de norm af te wijken, zonder dat daar

ingrijpende consequenties aan worden verbonden. Bestaande groepsnormen over wat gezien de dagelijkse werkomstandigheden redelijkerwijs van politiemedewerkers kan worden verwacht, spelen daarbij een rol. Dit geldt des te sterker omdat het draagvlak voor deze bedrijfsmatige productienormen op de werkvloer van de politieorganisatie niet erg sterk is. Bovendien bestaat er een aanzienlijke interpretatieruimte voor de vraag onder welke omstandigheden en in welke mate een individuele politiemedewerker mag afwijken van de gestelde (productie)norm. Als medewerkers een 'goed verhaal' hebben ter verklaring van het niet-halen van de norm, vallen de consequenties daarvan in de regel mee. Wat een 'goed verhaal' is, is afhankelijk van de onderlinge verhoudingen en afhankelijkheden die in het politiewerk bestaan. Een groepschef zal zich bij de beoordeling van een dergelijk 'verhaal' realiseren dat hij met de betreffende medewerker nog langer te maken heeft en afhankelijk is van diens inzet en motivatie.

Sturing door middel van kwantitatieve productienormen kan bovendien uiteenlopende gedragseffecten oproepen, zoals ontwijking, het ontwikkelen van smoezen en excuses, calculerend maar inhoudelijk improductief gedrag, evenals weerstand en onrust op de werkvloer.¹⁹ Toch zijn voor vele uitvoerende politiemensen en direct leidinggevenden de TOBIAS-normen een onomstotelijk feit geworden. In die zin heeft deze vorm van sturing effect, ook al is het mogelijk niet altijd het beoogde. Dit laatste zal vooral het geval zijn indien het werk moeilijker valt te standaardiseren en sterk afhankelijk is van de inzet en het professionele oordeel van uitvoerders.

Een tweede manier om de autonomie van uitvoerders terug te dringen, is door de invoering van directe vormen van verantwoording. Deels is deze strategie verbonden met de invoering van productienormen. Op uiteenlopende manieren moeten politiemensen verantwoording afleggen over hun dagelijks werk, onder meer door het invoeren van registratiegegevens, het uitvoeren van zogenaamde mutaties en het opstellen van rapporten en dossiers. Het belang hiervan is toegenomen naarmate de politie steeds meer een informatie-producerende organisatie is, zowel voor interne, als externe doeleinden. De opmars van informatie- en communicatietechnologie heeft deze ontwikkeling mogelijk gemaakt en bevorderd.²⁰ Tegelijk

19 Zie voor vergelijkbare processen onder meer Lipsky (1980) en Lipsky en Brodtkin (1983).

20 Vgl. Ericson en Haggerty (1997).

ontstaan zo nieuwe mogelijkheden om de uitvoering van het politiewerk te controleren. Overigens ook voor deze verantwoordings- en informatiesystemen geldt dat uitvoerenden er wel door beperkt worden, maar dat hun activiteiten er niet door worden vastgelegd.²¹

Ook in het functioneren van deze nieuwe verantwoordings- en controlesystemen blijft een verschil bestaan tussen plan en werkelijkheid. De schriftelijke verantwoording van het uitgevoerde werk en de controle daarop door direct leidinggevenden vinden lang niet altijd volledig plaats. Ook hier gelden normen en regels over welke verslaglegging, registratie of verantwoording nog 'redelijk' zijn gezien de dagelijkse werkomstandigheden. Daarbij wordt al geanticipeerd op het mogelijke gebruik en de consequenties van de vastgelegde informatie. Bovendien geldt ook hier dat controle op de geleverde informatie en eventuele sancties moeten passen in de bestaande verhoudingen en afhankelijkheden op de werkvloer: men moet nog langer met elkaar optrekken.

Een derde manier om de autonomie van uitvoerende politiemedewerkers terug te dringen, is door te proberen hun tijdsbesteding vast te leggen. Politie mensen kunnen voor een bepaalde activiteit (bijvoorbeeld verkeerscontroles) worden ingeroosterd. Op deze manier kan worden geprobeerd eventuele weerstanden bij politie mensen tegen bepaalde activiteiten te neutraliseren of tegen te gaan. Een leidinggevende kan zo bovendien voorkomen dat medewerkers onder druk van de dagelijkse werkzaamheden hun productienorm niet halen. Door wijkagenten in te roosteren voor verkeerscontroles worden zij in staat gesteld toch aan de opgelegde productienorm te voldoen:

'Ik overplan dat altijd om maar te proberen dat je er wél aan toekomt, want uit ervaring weet ik dat er altijd weer andere zaken zijn.' (wijkteamchef, interview)

Productienormen, verantwoordingsinformatie en het vastleggen van de tijdsbesteding hebben in de regel slechts beperkt invloed op de uitvoering (en ook niet altijd in de bedoelde zin). Telkens weer blijken nieuwe vormen van autonomie voor uitvoerders te ontstaan. Toch zijn deze vormen van sturing niet zonder invloed. Dit blijkt des te sterker in geval-

21 Met andere woorden: 'Thus street-level bureaucrats are constrained but not directed in their work.' (Lipsky en Weatherly, 1977, p. 172).

len waar deze vormen van sturing geheel ontbreken. De keuze voor woninginbraken als speerpunt voor de politie in de regio Utrecht impliceert dat aan bedrijfsinbraken in het beleid geen prioriteit wordt toegekend en dat daarover geen verantwoording en controle plaatsvinden. Het gaat hier om een vorm van negatieve sturing bij implicatie. De consequentie hiervan is dat in de uitvoering door politiemensen aan bedrijfsinbraken nauwelijks nog aandacht wordt besteed. Dit is des te opvallender omdat deze keuze vaak niet strookt met de eigen (morele) opvattingen hierover van politiemensen op uitvoerend niveau.²²

Gebrek aan capaciteit of tijd

In verschillende interviews komt naar voren dat de mate waarin beleidsprioriteiten een vervolg krijgen in de uitvoering mede afhankelijk is van de daar beschikbare hoeveelheid tijd en personeel. Een hoge werkdruk binnen de politie zou ertoe bijdragen dat van beleidsprioriteiten in de uitvoering soms weinig terecht komt. Juist gebrek aan tijd en capaciteit vormt soms een bron van cynisme bij het uitvoerend personeel over het stellen van prioriteiten door de top van de organisatie.

De geldigheid van dit argument laat zich moeilijk in het algemeen beoordelen. Eén van de geïnterviewde burgemeesters constateert terecht dat het argument van de werkdruk en gebrek aan personeel zo vaak worden gehanteerd dat het bijna wel een routine-onderdeel van de politiecultuur lijkt. Bovendien wijst deze burgemeester erop dat het van buitenaf vaak moeilijk is vast te stellen wat de geldigheid is van dit argument.

Bovendien, street-level bureaucratieën, zoals de politie, kampen altijd, in meerdere of mindere mate, met een chronisch gebrek aan middelen. Omdat de vraag naar hun diensten in principe een onbegrensd reservoir vormt, zal volgens Lipsky bij een toename van middelen in de regel de vraag evenredig stijgen. Te verwachten is dan dat het tekort zal blijven bestaan.²³

Mogelijkheid van 'zinnige' interventie en versterking van professioneel niveau en technologie

Of een beleidsprioriteit op uitvoerend niveau binnen de politie wordt opgepikt, is mede afhankelijk van de mate waarin uitvoerders ervan overtuigd zijn dat rond het betreffende thema een 'zinnige' werkwijze mogelijk

²² Zie ook later dit hoofdstuk.

²³ Lipsky (1980). Overigens gaat Lipsky er vanuit dat de stijging van middelen in de regel beperkt zal zijn.

is. In hun opvatting moet op de betreffende problemen 'vat' zijn te krijgen, moeten ze niet 'ongrijpbaar' blijven en moet, vanuit de positie van politie(medewerker) gezien, een doelgerichte interventie mogelijk zijn. Bij voorkeur moet het besef ontstaan dat een 'zinnige' bijdrage kan worden geleverd aan de oplossing van een maatschappelijk of individueel probleem:

'En wat ook geldt, als het om iets gaat, waar ik iets aan kan doen, heb je eerder de neiging om er ook tijd in te stoppen.' (wijkagent, interview)

Deze gevoelens zijn mede afhankelijk van de positie die men inneemt binnen de politie. Daarbij gaat het vooral om het dagelijks werk dat wordt uitgevoerd en om de daaraan verbonden oriëntaties, verwachtingen, relevantiestructuur en tijdsperspectieven. Eerder werd reeds beschreven dat het thema geweld gemakkelijker binnen de Wijkpolitie als prioriteit wordt opgepakt. Voor de oplossing van een geweldsprobleem (zoals een burenruzie of huiselijk geweld) zijn vaak een planmatige aanpak en samenwerking met andere partijen vereist. Een dergelijke werkwijze past vaak meer binnen de oriëntatie en tijdshorizon van de Wijkpolitie. Voor medewerkers van de Noodhulp heeft geweld vaak echter het karakter van een onverwachte, korte en hevige episode, waarin een direct optreden wordt verwacht en acuut beslissingen moeten worden genomen. Medewerkers van de Noodhulp menen daardoor vaak dat het vanuit hun positie nauwelijks zin heeft om geweld als prioriteit te stellen:

'Geweldszaken is heel moeilijk om daar specifiek aandacht aan te geven. Geweld is iets dat altijd maar heel even duurt, ten minste normaal gesproken. (-) Dus alleen al daardoor is het moeilijk om daarop prioriteiten te stellen.' (groepschef Noodhulp)

Of politiemedewerkers ervan overtuigd zijn dat er rond een prioriteit een 'zinnige' werkwijze mogelijk is, daarnaast afhankelijk van de mate waarin een vervolg wordt gegeven aan hun werkzaamheden. Opnieuw gaat het hier om de afhankelijkheid van politiemensen van de bijdragen van andere partijen later in een activiteitenketen. De introductie van een flex-team voor geweldszaken of van een woninginbrakenteam draagt indirect bij tot aandacht bij medewerkers van Noodhulp of Wijkpolitie voor respectievelijk geweldszaken en woningbraken. Zij raken er daardoor van overtuigd dat de eigen werkzaamheden een vervolg zullen krijgen en niet

ergens blijven liggen. Daarentegen werkt het signaal dat het OM geen strafrechtelijk vervolg kan geven aan extra aandacht voor verkeersovertredingen negatief uit op de motivatie om hiermee verder te gaan. Om die zelfde reden zijn sommige medewerkers uit de Noodhulp weinig geneigd veel aandacht te besteden aan het thema 'relationeel geweld'. Hun ervaring is dat aangiften hierbij in veel gevallen weer worden ingetrokken. Zij zijn van mening dat zij bij ontbreken hiervan weinig meer aan de situatie kunnen doen. Het eerste wat zij dan ook zullen proberen is vast te stellen of er wel aangifte zal worden gedaan. Is dat niet het geval, dan zijn zij geneigd het betreffende geval te laten rusten en hun aandacht aan andere zaken te besteden:

'Dat komt ten eerste omdat heel veel aangiften van gewelds zaken weer worden ingetrokken. Vandaar dat wij op straat al kijken of wij een prioriteit kunnen stellen. Het eerste wat je vraagt, is: doe je aangifte? Doe je geen aangifte, dan houden wij niemand aan, doen we ook niks. Bij woninginbraak kun je dat niet doen. Iedereen doet aangifte, al was het maar voor de verzekering. Bij een geweldsmisdrijf ligt dat anders (-). Het is een belangrijk criterium dat je weet hoe een zaak afgehandeld wordt in het verloop van het proces.' (Medewerker Noodhulp, interview)

Om de zelfde reden zouden politiemedewerkers vaak gemakkelijk te motiveren zijn voor aanhoudingen in het kader van een lik-op-stuk beleid. Ook hier geldt dat de betrokken politiemedewerkers het gevoel hebben dat hun werk zin heeft omdat een strafrechtelijk vervolg niet verdrinkt in een bureaucratisch moeras.

Bij de voorwaarde van een 'zinnige' werkwijze wordt ook gelet op de externe gevolgen. Extra aandacht voor prioriteiten bij de politie kan bij burgers verwachtingen oproepen die vervolgens mogelijk niet kunnen worden waargemaakt. De confrontatie daarmee kan voor de individuele politiemedewerker pijnlijk zijn. In het kader van de extra aandacht voor woninginbraken is in de regio Utrecht afgesproken dat slachtoffers van een woninginbraak enkele weken na de inbraak thuis worden bezocht door een politiemedewerker. Eén van de geïnterviewde wijkagenten is met deze 'nazorg-gesprekken' gestopt omdat hem telkens weer bleek dat zijn bezoek de verwachting opriep dat de dader was gevonden. Telkens weer moest hij slachtoffers op dit punt teleurstellen.

De kans dat sturing effect heeft op de uitvoering is bovendien groter, indien de professionele capaciteiten van de betrokken politiemensen, ook naar hun eigen beleving, worden versterkt. Dat kan door in het kader van

de sturing bijvoorbeeld een bepaalde werkwijze, interventiestrategie, methodiek of technologie aan te bieden. Zo krijgt het thema woninginbraak in de praktijk meer en systematischer aandacht mede omdat hiervoor een aparte werkwijze is ontwikkeld en beschreven:

- 'Daarvoor (namelijk: woningbraken) is inderdaad meer aandacht gekomen op de werkvloer (-). In de eerste plaats hebben politiemensen daar zelf een goed gevoel bij. (-) Daarnaast speelt er zeker nog iets. Wij hebben nu een Handboek Woninginbraken. Dat levert allerlei dingen aan. Zo beginnen wij tegenwoordig veel vaker, eigenlijk bij iedere inbraak, aan een buurtonderzoekje.' (groepschef Noodhulp, interview)
- 'En je ziet dat daardoor wel een andere manier van omgaan is ontstaan met woninginbraken. Ik denk dat er meer informatie aan bewoners wordt versterkt.' (groepschef Noodhulp, interview)

Verwacht kan worden dat de kans dat een beleidsprioriteit doorwerkt in de uitvoering, groter is naarmate de aangeboden methodiek of technologie eenvoudiger is en meer aansluit bij de bestaande werksituatie en werkoriëntatie.

Eigen opvattingen: ernst, impact, rechtvaardigheid, affiniteit en steun aan collega's

Naarmate een (beleids)prioriteit meer aansluit bij op de werkvloer levende opvattingen, normen en voorkeuren, des te groter is de kans dat deze daadwerkelijk in de uitvoering wordt opgepakt. Ten eerste gaat het hier om opvattingen over de mate waarin de beleidsprioriteit een 'serieus' onderwerp betreft. Woninginbraak wordt bijvoorbeeld wel als serieus beschouwd, maar hondenpoep krijgt deze status niet. Pogingen om aan het eerste extra aandacht te laten besteden, krijgen op de werkvloer dan ook steun, terwijl het tweede slechts op weerstand stuit.

'Nou, het moet wel een serieus onderwerp zijn. Als een wijkagent aan komt zetten met iets als hondenpoep, dan zijn wij snel uitgepraat. Daar beginnen wij dus niet eens aan.' (groepschef Noodhulp, interview)

Of een onderwerp als 'serieus' wordt gezien, hangt onder meer af van de geschatte 'impact' die de problematiek heeft op burgers en hun dagelijks leefmilieu. Deels gaat het hier om de mate waarin de aanpak van een probleem voor de betrokken uitvoerders urgent is. Deze 'impact' kan bij een zelfde probleem verschillen al naar gelang de concrete situatie. Voor

een buitenstaander kan zo de inzet van politiemensen willekeurig lijken. Voor hen zelf echter liggen daar bepaalde normatieve regels en opvattingen aan ten grondslag. Deze zijn echter zo vanzelfsprekend dat zij zich in algemene zin moeilijk onder woorden laten brengen:

'Dat ligt eraan. Dat vind ik heel moeilijk om te zeggen. Dat hangt af van de zwaarte van de problemen die je tegenkomt. Maar wat dan zwaar is, is moeilijk te zeggen. Bijvoorbeeld een vrouw van tachtig jaar in de wijk die is overvallen, dat geldt toch als zwaarder dan een man van dertig die hetzelfde is overkomen. Waar ligt dat aan? Dat heeft toch minder impact. Gevallen zijn nooit goed vergelijkbaar. Het gaat om de impact die het heeft. En daar ga je gevoelsmatig op af. Bijvoorbeeld een woningbraak waar een drama achter zit.' (wijkagent, interview)

Beleidsprioriteiten passen zo soms niet in de op de werkvloer levende opvattingen en normen. Ook andersom kan echter een discrepantie optreden. Thema's die in het beleid geen prioriteit hebben, kunnen in de ogen van uitvoerend medewerkers toch belangrijk zijn, bijvoorbeeld omdat deze naar hun oordeel voor burgers ingrijpende consequenties hebben. Beide vormen van discrepantie kunnen op de werkvloer een bron vormen van sluimerende onvrede over het gevoerde beleid. Zij kunnen leiden tot (voorzichtige) pogingen zoveel mogelijk toch de eigen opvattingen te volgen. Een voorbeeld hiervan vormt het thema bedrijfsinbraken. Uit de beleidskeuze extra aandacht te schenken aan woninginbraken leiden politiemensen af dat inbraken bij bedrijven geen formele prioriteit hebben, een keuze waar zij zelf soms niet achter staan:

- 'Bijvoorbeeld woninginbraken is prio, maar bedrijfsinbraken is geen prio. Daar doen we dus niks aan. Terwijl hier in (plaatsnaam) hebben we te maken met een enorme hoeveelheid inbraken bij bedrijven, vooral op die grote bedrijventerreinen. Dat doet me wel zeer, moet ik je zeggen. (-) Dat verschil tussen woninginbraken en bedrijfsinbraken is wel gekomen door de landelijke prioritering. Ik ben ervan overtuigd dat dat wel weer zal veranderen. Mensen bellen de burgemeester. Belangenorganisaties beginnen aan de bel te trekken. Worden boos en beklagen zich dat de politie niets doet. Nee, gelijk hebben ze.' (wijkagent, interview)
- 'Bedrijfsinbraken, daar doen wij dus op dit moment helemaal niks aan. Als je hier langs de doorgaande weg kijkt, zijn de afgelopen jaren eigenlijk alle bedrijven inmiddels wel aan de beurt geweest. En dat laten wij gewoon lopen.' (wijkagent, interview)
- 'Nou is het niet zo dat de mensen van de Noodhulp niet over een bedrijfsterrein

rijden s'avonds of in het weekend. (-) Dus voor de Noodhulp bestaat dat verschil niet zo (namelijk tussen woninginbraken en bedrijfsinbraken).' (groepschef Noodhulp, interview)

Ook opvattingen van politiemensen over de ernst van een delict in combinatie met de mate van acceptatie van uit te delen sancties bepalen in hoeverre beleidsprioriteiten doorwerken in de uitvoering. Indien overtredingen als niet zo ernstig worden beschouwd en/of sancties (in verhouding daarmee) als te zwaar, is de kans groot dat men de zaak geheel of gedeeltelijk laat lopen.

'Ik denk dat veel politiemensen het toch vervelend vinden om dat te doen (namelijk staandehoudingen bij verkeersovertredingen). Het wordt toch ervaren als mensen geld uit de zak kloppen. En dat geldt vooral met die idioot hoge boetes van tegenwoordig. Bijvoorbeeld, je moet een automobilist eigenlijk bekeuren als hij over die sergeantstrepen gaat. Ik geloof dat dat iemand ruim fl. 200,- kost. Dat staat niet in verhouding tot de ernst van de overtreding. Tenminste zo wordt het ervaren door politiemensen. Maar het hangt er van af waar het over gaat. Bij rijden door rood licht, snelheidsovertreding, geen helm op de brommer, of geen gordel, kijk, daar heeft men geen moeite mee om daar een bon voor te schrijven. Daar heeft iedereen wel een keer gezien wat daar de gevolgen van kunnen zijn als mensen zich niet aan de regels houden.' (groepschef Noodhulp, interview)

Nauw verbonden hiermee zijn opvattingen en gevoelens van politiemensen over rechtvaardigheid. De aandacht die een delict verdient, evenals de mate waarin een interventie als acceptabel wordt beschouwd, hangt sterk samen met noties over rechtvaardigheid. De in het beleid geformuleerde prioriteiten worden afgewogen en geïnterpreteerd tegen de achtergrond daarvan. Ook voor deze rechtvaardigheidsoverwegingen geldt dat zij bij beslissingen over concrete gevallen een centrale rol kunnen spelen, maar door politiemensen in algemene zin vaak nauwelijks onder woorden zijn te brengen.

Naast opvattingen over ernst en impact van gebeurtenissen of delicten spelen hier ook opvattingen over politiewerk een rol: wat wordt wel en niet beschouwd als (typisch) werk voor de politie, wat is aantrekkelijk werk en wat niet, waaraan zijn de meeste eer, voldoening en beroepstrots te ontleen? Deels zijn deze opvattingen individueel gebonden. In dat geval spreken politiemensen van zogenaamde 'hobbyisten'. Deels gaat het om opvattingen die op de werkvloer van de politieorganisatie vrij alge-

meen verspreid zijn en onderdeel lijken van de subcultuur in de uitvoerende politieorganisatie. Van de opvattingen van uitvoerders kan zowel een bevorderende, als belemmerende werking uitgaan op de uitvoering van beleidsprioriteiten. De nadruk in het beleid op milieuzaken spoort niet met de opvattingen en voorkeuren van veel uitvoerend politiemensen. Niet alleen missen ze daarvoor veelal de deskundigheid, bovendien hebben ze met milieu weinig affiniteit en komt dat thema niet overeen met hun opvatting over politiewerk:

'Het ene vind je leuk en het andere vind je niet leuk. Milieu trekt mij helemaal niet. Ik heb daar weinig verstand van en het interesseert mij niet. As ik een melding krijg van een doolie vis of van een olielek, dan ga ik er wel naar toe en doe wat mij verwacht wordt. Maar ik ga niet actief speuren...' (medewerker Noodhulp, interview)

Daarentegen is één van de geïnterviewde burgemeesters zeer te spreken over de actieve opstelling van enkele politiemensen in zijn gemeente ten aanzien van milieuzaken. Zij nemen daarbij een actieve opstelling in en werken in allerlei overlegorganen samen met andere partijen. Hij realiseert zich echter tegelijk dat deze opstelling sterk afhankelijk is van de persoonlijke inzet en betrokkenheid van de betrokken politiemensen:

'Maar ik denk dat wij wat dat betreft hier geluk hebben. Wij zitten hier met een paar heel bevlogen typen.' (burgemeester, interview)

Binnen de politie geldt de veiligheid van collega's als een groot goed. Tussen politiemensen bestaat dan ook de ongeschreven regel dat hulp aan een op straat bedreigde collega vóór gaat.²⁴ Deze vanzelfsprekende vuistregel beïnvloedt ook de mate waarin een beleidsprioriteit in de uitvoering een vervolg krijgt. Indien een beleidsprioriteit correspondeert met de veiligheid van collega's of zich daarin laat inpassen, is de kans groter dat die prioriteit in de uitvoering aan bod komt. Dit speelt vooral een rol bij het thema geweld. Wel kan daarbij het motief of belang om aan geweld aandacht te besteden verschuiven naar de veiligheid of bescherming van collega's:

24 Vgl. de beschrijving in Van der Torre (1999), o.a. pp. 48-53.

'Geweldszaken is heel moeilijk om daar specifiek aandacht aan te geven. (-) wat je wel vaker ziet, is dat er bij een melding van geweld vaak een tweede auto achteraan komt, maar je kunt je wel afvragen waarom dat is. Vaak is het meer om collega's te beschermen.' (medewerker Noodhulp, interview)

4.9 Slot

In dit hoofdstuk is nagegaan hoe in de huidige situatie het politiewerk in de praktijk wordt gestuurd en welke factoren invloed hebben op de doorwerking van beleidsprioriteiten in het eigenlijke werk. De afgelopen tien tot vijftien jaar hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan in de sturing van het politiewerk. De laatste jaren is de sturing niet alleen strakker geworden, maar ook van karakter veranderd. Politie mensen op uitvoerend niveau ervaren dat ze meer vrijheid en ruimte hebben gekregen. Tegelijk moeten ze strikter verantwoording afleggen over hun werk en geleverde prestaties.

De opstelling van politie mensen op de werkvloer tegenover sturing en beleidsprioriteiten kent een grote mate van ambivalentie. Enerzijds wordt de betekenis van formele sturing vooral geplaatst in het kader van de kloof tussen top en basis in de politieorganisatie. De wijze van sturing zou getuigen van onvoldoende begrip bij de top voor het werk dat aan de basis wordt uitgevoerd. Daardoor heerst vaak cynisme over beleid en sturing van bovenaf. Anderzijds realiseren veel politie mensen zich steeds meer dat in het politiewerk prioriteiten moeten worden gesteld, dat daaraan sturing moet worden gegeven en dat verantwoording moet worden afgelegd over behaalde prestaties, zeker naar buiten toe. De traditioneel bureaucratische werkopvatting en de daarbij vaak gebruikelijke onverschilligheid over bereikte effecten lijken binnen de politie ook op de werkvloer hun dominantie te verliezen.

De sturing van politiewerk is sterk afhankelijk van de aard van het werk. In de Noodhulp overheerst de gedachte van de *Waan van de Dag*. Volgens deze werkideologie zou het werk van de Noodhulp primair afhankelijk zijn en behoren te zijn van onvoorspelbare externe gebeurtenissen. Daarmee wordt gesuggereerd dat de ruimte om prioriteiten te stellen in de Noodhulp beperkt is. Tegelijk echter is de informele autonomie van Noodhulpers in hun werk op straat groot. De sturing in de Noodhulp is vooral een management van het werkaanbod. De invloed van inhoudelijke beleidsprioriteiten is gering en heeft vooral betrekking op de beperkte

ruimte die overblijft na de meldingen zoals aangeleverd door de Meldkamer.

In de Wijkpolitie ontstaat geleidelijk een andere manier van denken over sturing. Er wordt meer vanuit gegaan dat de wijkagent ruimte moet hebben om beleidsprioriteiten te vertalen naar de specifieke situatie in zijn of haar wijk. Het werken met prioriteiten past meer in het denkkader van wijkagenten. De invloed van formele beleidsprioriteiten verloopt in de Wijkpolitie minder direct, maar is uiteindelijk vermoedelijk veel groter. Deze prioriteiten worden ingepast in een geleidelijke proces dat wijkagenten doormaken, waarbij ze leren algemene prioriteiten te vertalen naar een concrete wijk situatie.

Met het uitgangspunt van de gebiedsgebonden politiezorg moet het werk in de Noodhulp mede gestuurd worden vanuit de Wijkpolitie. Deze afstemming verloopt niet zonder problemen. Onder meer verschillen in de aard van het werk tussen Noodhulp en Wijkpolitie spelen daarbij een belangrijke rol. Deze resulteren in verschillende oriëntaties, relevantie-structuren en tijdsperspectieven.

In het landelijk beleid neemt de eis tot verantwoording over het geleverde werk en de behaalde prestaties door de politie een steeds belangrijker plaats in. Vooral aan uniforme, kwantitatieve indicatoren wordt daarbij veel belang toegekend. Ondanks deze nadruk op verantwoording en de grote hoeveelheid verzamelde verantwoordingsinformatie worden de controle en verantwoording in de praktijk vaak niet erg systematisch uitgevoerd. Zware conclusies worden zelden aan de verantwoordingsinformatie verbonden. Eén van de redenen is dat het draagvlak voor de gehanteerde verantwoordingsvormen onder uitvoerenden en direct leidinggevenden niet groot is. Bovendien moet de opgelegde wijze van verantwoording worden ingepast in de dagelijkse relaties en normen op de werkvloer. Strikt afrekenen op prestaties laat zich moeilijk verenigen met het besef dat men morgen weer van elkaar afhankelijk is. Bovendien voegt de van bovenaf opgelegde verantwoordingswijze te weinig toe aan de behoefte tot professionele versterking van politiemensen in de uitvoering.

De mate waarin beleidsprioriteiten doorwerken in het eigenlijke politiewerk is afhankelijk van de volgende factoren. Van belang is in hoeverre beleidsprioriteiten aansluiten bij het bestaande werk en bij de met dat werk samenhangende oriëntaties, relevanties en tijdsperspectieven. Ook de steun of tegenwerking van lokale partijen speelt daarbij een rol. De introductie van gespecialiseerde organisatorische eenheden binnen de politie-

organisatie ter bevordering van de aandacht voor bepaalde thema's kan een uitstralingseffect hebben elders in de organisatie. In de sturing wordt soms geprobeerd meer rechtstreeks de autonomie van uitvoerend medewerkers in te perken, onder meer door het opleggen van productienormen, de invoering van directe vormen van verantwoording en het vastleggen van de tijdsbesteding. Ook deze sturingsvormen hebben invloed op de uitvoering, zij het vaak slechts beperkt en niet altijd in de bedoelde zin. Gebrek aan tijd of personele capaciteit wordt vaak als argument aangevoerd waarom beleidsprioriteiten in de uitvoering onvoldoende worden opgepakt. De precieze waarde van dit argument laat zich overigens in het algemeen moeilijk vaststellen. De kans dat een prioriteit in de uitvoering wordt opgepakt, is groter naarmate uitvoerende politiemensen ervan overtuigd zijn dat rond dat thema een 'zinnige' werkwijze mogelijk is. De kans dat sturing door prioriteitsstelling slaagt, is groter, als tegelijk de professionele bagage en middelen op uitvoerend niveau worden versterkt. Tot slot, de mate waarin beleidsprioriteiten doorwerken in de uitvoering is afhankelijk van de eigen opvattingen en normen van politiemensen op de werkvloer.

Slotbeschouwing

5.1 Sturing in stijlen: spanningen en dilemma's

De huidige wijze van sturing bij de Nederlandse politie berust op uiteenlopende uitgangspunten, sturingsopvattingen, sturingsmodellen, instrumenten en concepten. Van oudsher overheersten bij de politie een traditionele sturing, vaak op grond van persoonlijk gezag, en een meer formeel-bureaucratische sturing. In de loop van de tijd hebben deze hun monopoliepositie verloren. Stap voor stap hebben zich onder invloed van nieuwe problemen, inzichten en uitdagingen andere vormen van sturing ontwikkeld. Daarmee vormt de huidige sturing van de politie een bont, in de praktijk niet altijd consistent geheel. Veel van de problemen in de huidige sturing van de Nederlandse politie zijn te herleiden tot deze inconsistenties.

Voor een nadere uitwerking hiervan wordt hier aangesloten bij de in hoofdstuk 1 reeds kort genoemde analyse van Christopher Hood. Met deze analyse geeft Hood een kader voor de studie van de wijzen waarop publieke of non-profit instanties kunnen worden georganiseerd en gestuurd, van de problemen die zich daarbij kunnen voordoen en de opvattingen die in het 'publieke management' een rol spelen.¹ Hood formuleert daartoe, in navolging van Mary Douglas, een typologie van opvattingen over de regulering en controle van publieke of non-profit organisaties. De verschillen in 'sturingscultuur' zouden samenhangen met twee fundamentele dimensies. De eerste dimensie wordt omschreven als 'grid', dat wil zeggen de mate waarin gedrag binnen organisaties plaatsvindt volgens duidelijk omschreven, algemene regels. De tweede dimensie staat bekend als 'group': de mate waarin individuen opgenomen zijn in herkenbare sociale eenheden en daaraan gebonden zijn.

Hood onderscheidt vier sturingsvisies of -culturen, namelijk een fatalistische, een hiërarchische, een individualistische en een egalitaire sturingscultuur. Deze vier sturingsculturen moeten worden beschouwd als fundamenteel, dat wil zeggen dat ze niet tot elkaar zijn te herleiden. Zij staan

¹ Hood (2000), p. 6.

echter wel in relatie tot elkaar. In de opvatting van Hood vormen zij reacties op elkaar en zijn daarmee in zeker opzicht elkaars tegenpolen. De dynamiek in sturingsstijlen wordt mede bepaald door deze tegenstellingen.²

Elk van deze sturingsvisies berust op een bepaalde, vaak vanzelfsprekende opvatting over het functioneren van organisaties en het gedrag daarin. Bovendien kenmerkt iedere sturingsopvatting zich door bepaalde dominante probleemdefinities van en reacties op organisatorisch falen. Daarmee kent iedere sturingsvisie een specifieke voorkeur voor bepaalde vormen van regulering, controle en sturing en daarmee voor bepaalde strategieën ter oplossing van problemen binnen organisaties.

Nadruk op deskundigheid en leiding kenmerkt de hiërarchische visie. Problemen worden vooral gezien als gevolg van het niet of onvoldoende volgen van voorschriften, richtlijnen en regels. De oplossing ligt dan voor de hand: meer en strakkere leiding en regels. Sturing gebeurt in deze visie vooral vanuit een gezagsrelatie. Aan uitvoerders worden bevelen en regels gegeven. Door strak toezicht en controle, aangevuld met mogelijke sancties, moet voorkomen worden dat er problemen in de uitvoering ontstaan.

Vanuit de individualistische visie op sturing wordt de oorzaak van problemen in organisaties daarentegen gezocht in overgeorganiseerdheid. Het gaat daarbij om een te veel aan collectieve arrangementen en een gebrek aan adequate prikkels en stimulansen. Meer verantwoordelijkheid voor individuele medewerkers en versterking van 'incentive-structuren' zouden de oplossingen zijn voor deze problemen. Deze kunnen worden uitgewerkt als quasi-markten of als contracten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Vanuit deze visie moeten publieke instanties (zoals de politie) de (bij voorkeur financiële) gevolgen ondervinden van het wel of niet bereiken van de beoogde doelen voor opdrachtgevers of klanten.

In de egalitaire opvatting wordt de schuld van de problemen vooral gelegd bij de 'top'. Meer vertrouwen in de 'basis' en ruimte voor actieve participatie van onderaf worden gezien als belangrijkste remedie. Sturing zou bij voorkeur moeten plaatsvinden vanuit collegiale eenheden. Veel nadruk wordt gelegd op wederzijdse afstemming en consensusvorming.

Bij de fatalistische visie ligt de nadruk op onvoorspelbaarheid. Zaken

2 Hood (2000), m.n. pp. 8-11.

worden vaak aan hun lot overgelaten. Hoogstens wordt pas achteraf op gebeurtenissen gereageerd. Er bestaat in deze visie weinig geloof in doelgerichte sturing. Voor zover er sprake is van sturing, berust deze op overwegingen ontleend aan kansberekening, zoals bijvoorbeeld bij steekproefcontroles.³

Niet alleen kenmerkt ieder van de vier sturingsculturen zich door typerende probleemdefinities en probleemoplossingen, ook beschikt elk over een ingebouwde en kenmerkende zwakte of Achilleshiel. Deels gaat het om neven-effecten die in het verlengde liggen van een bepaalde sturingswijze. Zo kan sturing door strakke verantwoording als neveneffect hebben dat er veel papierwerk wordt geproduceerd. Verstrekkender zijn vaak echter tegenproductieve effecten (zogenaamde '*fatale remedies*'). Deze staan haaks op de intenties achter een gehanteerde wijze van sturing. Een voorbeeld hiervan is dat in het werk de aandacht voor centrale activiteiten verdwijnt omdat alleen voor minder belangrijke werkzaamheden gestandaardiseerde '*performance indicatoren*' beschikbaar zijn.⁴

Een sterk hiërarchisch denken kan met zich meebrengen dat te veel vertrouwen wordt gesteld in de capaciteiten van leiding en deskundigheid. Er bestaat dan vaak de neiging vooral te steunen op grootse veranderingen die van bovenaf worden bedacht en opgelegd. Tegelijk bestaat er moeite te leren van de ervaringen en fouten in de uitvoering. De ramp in Tsjernobil staat als afschrikwekkend voorbeeld van het typische falen van hiërarchisch sturingsdenken.

Het typisch gevaar van een individualistische sturingsopvatting is dat individuele belangen zwaarder wegen dan het belang van het collectief. Dit risico treedt op als in een organisatie niemand zich individueel verantwoordelijk voelt voor collectieve aangelegenheden. In uiterste instantie kan een individualistische sturingsopvatting ambtelijk misbruik of vermindering van publieke verantwoordelijkheden met zich meebrengen.

Bij een *egalitaire* sturingscultuur dreigt het gevaar dat het vermogen om conflicten op te lossen en knopen door te hakken, ernstig wordt belemmerd. In plaats van een daadkrachtig optreden bestaat de kans dat er 'in

3 In de culturele theorie is de fatalistische visie het minst uitgewerkt (vgl. Oversloot, 1998). Mogelijk hangt dat mede samen met het feit dat de fatalistische cultuur vooral wordt gezien als reactie op één of meerdere van de andere drie culturen. De omschrijving is vaak in negatieve termen gegoten (Hood, 2000, pp. 24-27 en 49-68).

4 Hood (2000), pp. 211-219; de term '*fatale remedies*' is afkomstig van Sieber (1981).

de groep' eindeloos moet worden overlegd alvorens consensus wordt bereikt. Bovendien kan de uitvoering van eenmaal genomen beslissingen telkens afhankelijk worden gesteld van groepsprocessen en wederzijdse goedkeuring.

Ook de fatalistische opvatting over sturing kent zijn typerende zwakte. Juist daar bestaat de neiging om niet vooruit te willen kijken, gegeven de veronderstelling afhankelijk te zijn van onvoorspelbare gebeurtenissen. Apathie en traagheid kunnen ertoe bijdragen dat van doelgerichte sturing helemaal geen sprake meer is.⁵

Spanningen en knelpunten die samenhangen met de onderlinge verhoudingen tussen verschillende sturingsculturen vormen een centraal thema in de analyse van Hood. Omdat ieder van de beschreven sturingstypen naast kenmerkende sterke punten ook ingebouwde zwakke punten heeft, blijven pogingen een 'balans' te vinden tussen meerdere sturingsculturen vaak problematisch en onbestendig. Ieder sturingstype berust op een eigen onderliggende logica, met een eigen probleemdefinitie en probleemaanpak. Bij consequente toepassing van meerdere sturingsbenaderingen bestaat dan ook de kans op onderlinge tegenwerking en strijd. Deze tegenstrijdigheid kan ontstaan indien de logica van de ene sturingsbenadering niet strookt met probleemdefinities of waarden uit een andere.⁶

Hoe precair de verhouding tussen verschillende sturingsculturen ook kan zijn, toch zijn er in concrete situaties, telkens weer goede redenen om verschillende sturingsbenaderingen te willen combineren. Juist om de ingebouwde zwakten van iedere afzonderlijke sturingsbenadering te compenseren, worden combinaties gezocht en gevonden. In de praktijk neemt sturing daarom uiteenlopende hybride vormen aan.⁷ Omdat deze hybride sturingsvormen opgebouwd zijn uit elementen die elkaar kunnen tegenwerken, blijven ze vaak wankel en hebben ze de neiging zichzelf voortdurend uit evenwicht te brengen.⁸

5 Hood (2000), pp. 27-45.

6 Hood (2000), pp. 208-211.

7 Zie Hood (2000, pp. 233-240) voor de beschrijving van zes hybride vormen van sturing in het publieke management.

8 Dit is geen pleidooi voor alleen sturing op grond van alleen zuivere typen. Daarmee wordt hier een andere positie gekozen dan Braun (1999) heeft geformuleerd, die ervoor pleit hybride sturingsvormen zoveel mogelijk te vermijden. Hybride vormen kennen weliswaar ingebouwde zwakheden, maar voor hun ontstaan zijn telkens weer 'goede redenen' aan te voeren.

In de huidige sturing van de Nederlandse politie wordt in de praktijk gebruik gemaakt van uiteenlopende combinaties van sturingsculturen. Van oorsprong heeft bij de politie hiërarchische sturing de overhand. Daarbij werd de politie vooral opgevat als een legaal-bureaucratische organisatie. Uitvoerders werden geacht hun werk uit te voeren conform van bovenaf gegeven aanwijzingen en richtlijnen. Uiteraard functioneerde deze wijze van leidinggeven lang niet altijd met succes. In veel politie-onderzoek uit de jaren zestig en zeventig is beschreven hoe in de dagelijkse praktijk formele regels tekort schoten en politiemensen vaak naar bevind van zaken problemen oplosten. Waar dat fout ging, werd vanuit de hiërarchische sturingsgedachte echter nog lang gegrepen naar de standaardoplossing: versterking van 'command and control'.

In de loop van de jaren zestig en zeventig wordt duidelijk dat het hiërarchisch sturingsmodel steeds weer overeenkomstige problemen produceert. Het politiewerk laat zich voor een belangrijk deel niet vanuit één centraal punt leiden. De complexiteit van de problemen waar de politie in de praktijk mee te maken krijgt, de veranderende maatschappelijke context met steeds mondiger burgers, maar ook de geleidelijke veranderingen in de politieorganisatie zelf, zetten een tegenbeweging in gang. Een andere sturingsvisie komt op, meer 'egalitair' en met meer nadruk op het professioneel karakter van het politiewerk. In plaats van hiërarchische lijnen wordt gekozen voor decentrale organisatievormen en beslissingsruimte op lager niveau. Deze ontwikkeling kent zijn duidelijkste vorm in de opkomst van het gebiedsgebonden politiewerk. Daarin wordt van de politiemedewerker een hoge mate van eigen professionele inbreng vereist. Steeds meer komt het beeld onder druk te staan van de afstandelijke en eenzijdige relatie tussen een passieve burger en een uitvoerder als doorgeefluik van opdrachten en regels van een hoger niveau. Andere wijzen van sturing ontstaan als onderdeel van deze ontwikkeling, met als meest duidelijk voorbeeld de opkomst van zogenaamde 'zelfsturende teams'.

In reactie op zowel de hiërarchische sturingscultuur, als de meer egalitair-professionele vormen van sturing komen sinds eind jaren tachtig in vele publieke sectoren andere, meer individualistische vormen van sturing op. Hierin wordt meer uitgegaan van individuele verantwoordelijkheid. Deze ontwikkeling doet zich met enige vertraging en tot op heden in beperktere vorm ook voor bij de Nederlandse politie. Een tamelijk recent voorbeeld hiervan is de invoering van een beperkte vorm van prestatiebekostiging bij de Nederlandse politie.

De fatalistische sturingsopvatting, waarbij er vanuit wordt gegaan dat het

werk in belangrijke mate gestuurd wordt door onvoorspelbare, toevallige ontwikkelingen, neemt binnen de politie een centrale plaats in. Op de werkvloer, vooral bij de Noodhulp, spreken politiemensen daarbij over de 'Waan van de Dag'. Volgens deze opvatting zouden de aard en de hoeveelheid van het werk primair afhankelijk zijn en behoren te zijn van wat zich toeval-ligerwijs aandient. Vanuit deze visie zou sturing niet alleen weinig effectief zijn, maar ook niet passen bij de aard van het werk.

Veel van de in de vorige hoofdstukken beschreven problemen in de huidige wijze van sturing bij de Nederlandse politie zijn te herleiden tot de onderlinge spanningen tussen de onderliggende sturingsmodellen. In hoofdzaak gaat het daarbij om twee vormen van inconsistentie. Ten eerste treden spanningen op indien wordt gesteund op meerdere sturingsmodellen die onderling tegenstrijdige eisen stellen, tegenstrijdige gevolgen hebben of waarbij verwachtingen worden opgeroepen, die tegelijk in het beleid worden tegengewerkt. Een vergelijkbare situatie ontstaat indien sturing en verantwoording niet met elkaar parallel lopen. Ten tweede treden spanningen en tegenstellingen op indien de wijze van sturing niet strookt met de opvattingen, oriëntaties, tijdsperspectieven of relevantie-structuur van de gestuurden. Nauw verwant hiermee is de situatie waarin uitvoerders niet de middelen of beslissingsruimte hebben die vanuit het beleid bij hen worden verondersteld.

Beide typen tegenstellingen doen zich op verschillende manieren voor bij de sturing van de politie. De uitwerking blijft hier beperkt tot enkele hoofdpunten, namelijk de sturing van de Noodhulp, de sturing van de Wijkpolitie, de sturing van de politie in het kader van de Beleids- en Beheerscyclus (paragraaf 5.2) en de sturing van de politie op lokaal niveau in het kader van het integraal veiligheidsbeleid (paragraaf 5.3).

Sturing in de Noodhulp

Bij veel medewerkers in de Noodhulp wordt het beeld over sturing beheerst door de werkideologie van de 'Waan van de Dag'. Volgens deze opvatting wordt het werk in de Noodhulp primair gestuurd door toevallige, onvoorspelbare en externe ontwikkelingen en gebeurtenissen. In deze optiek hoort het werk in de Noodhulp ook primair bepaald te worden door onvoorziene omstandigheden. Aan dat altijd onvoorspelbare karakter met de daaraan verbonden spanningen en onzekerheden ontnemen medewerkers in de Noodhulp hun status, werkplezier en diepere betekenis van hun werk.

Uit de ideologie van de *'Waan van de Dag'* vloeit voort dat voor doelgerichte sturing van het werk weinig ruimte is. De suggestie is dat het werk in de Noodhulp vrijwel geheel vastligt. In feite echter bestaat er voor medewerkers in de Noodhulp, zeker als ze zich eenmaal op straat bevinden, een grote mate van autonomie. Voor de invulling hiervan bestaan onder collega's informele, soms tamelijk impliciete codes en regels over hoe het werk te verdelen, hoe te handelen in uiteenlopende situaties, hoe met collega's en leiding om te gaan en welke betekenis moet worden toegekend aan voorschriften en productienormen.

Binnen de Noodhulp is op de werkvloer dan ook sprake van een combinatie van twee sturingsopvattingen, een fatalistische en een egalitaire. Deze hebben echter verschillende, deels strijdige consequenties. De *'Waan van de Dag'* suggereert dat in het werk weinig valt te sturen en dat het werk door toeval wordt bepaald. In feite bestaat er in de Noodhulp echter een grote autonomie die met behulp van informele groepsregels en door wederzijds overleg en afstemming wordt ingevuld.

Op verschillende manieren wordt geprobeerd van bovenaf sturing te geven aan het werk in de Noodhulp. De sturing op prioriteiten heeft daarbij slechts beperkt invloed. Naast de van bovenaf gegeven formele regels, vindt sturing plaats door schifting van het werk door de Meldkamer volgens vast omschreven urgentiecriteria. Daarnaast wordt het werk in de Noodhulp gestuurd met behulp van kwantitatieve productienormen en eisen over reactietijd, evenals door het vastleggen van de tijdsbesteding (zoals door inroostering voor bepaalde activiteiten). Deze sturing van de Noodhulp is een combinatie van hiërarchische sturing (door regels en richtlijnen) met elementen ontleend aan een meer neo-Tayloristische managementopvatting.

De werkvloer in de Noodhulp met haar combinatie van de *'Waan van de Dag'* met een sterke groepssturing, verzet zich vaak tegen sturing van bovenaf. In de Noodhulp wordt sturing van bovenaf vaak met argwaan bekeken. Juist daar bestaat de neiging de politieorganisatie sterk gelaagd voor te stellen. Pogingen vanuit de 'top' het werk te sturen, roepen in menig geval scepsis en cynisme op. Binnen de groep collega's leven allerlei informele regels op grond waarvan afwijking van de opgelegde productienormen gerechtvaardigd lijkt.

Het gevolg is dat de sturing in de Noodhulp gekenmerkt wordt door allerlei tegenstellingen en blokkades. De verschillende sturingsopvattingen in de Noodhulp ontstaan deels in reactie op elkaar. Juist vanwege de sterke groepsregels wordt gegrepen naar hiërarchische vormen van

sturing. Met deze hiërarchische sturing op enerzijds abstracte beleidsprioriteiten en anderzijds concrete productienormen wordt het beeld versterkt van onbegrip bij de top over het eigenlijke werk en wordt een nieuwe voedingsbodem gecreëerd voor sluipend verzet. De verschillende tegenstellingen reproduceren zich op deze wijze telkens weer. De enige vorm van sturing in de Noodhulp die een duidelijk aanwijsbare invloed heeft, is een vorm van capaciteitssturing door regulering van het werkaanbod vanuit de Meldkamer. Van inhoudelijke sturing en professionele versterking van het werk in de Noodhulp echter weinig terecht.

Sturing van de Wijkpolitie

De invoering van het gebiedsgebonden werk bij de politie brengt belangrijke veranderingen met zich mee voor de politieorganisatie en de wijze van sturing. Het gebiedsgebonden politiewerk is bij uitstek een voorbeeld van de institutionalisering van een meer egalitaire sturingscultuur.⁹ De gedachte van gebiedsgebonden politie impliceert een vermindering van de bureaucratie en een versterking van het professioneel karakter. Dit meer egalitaire ideaal geldt zowel voor de interne sturing van de Wijkpolitie (met meer autonomie voor de wijkagent), als voor de externe relaties van de gebiedsgebonden politiefunctionaris met externe partijen, zoals groepen burgers (waarbij termen als participatie en partnerschap een sleutelrol vervullen).

Binnen de Wijkpolitie ontstaat zo langzaam een andere wijze van denken over de sturing van het werk. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat tamelijk laag in de organisatie de verantwoordelijkheid moet worden gelegd om algemene uitgangspunten en prioriteiten te vertalen naar een lokale veiligheidssituatie, in samenwerking met andere partijen. Mede onder invloed hiervan groeit binnen de Wijkpolitie het besef dat in het politiewerk prioriteiten moeten worden gesteld en dat verantwoording over bereikte resultaten noodzakelijk is, vooral naar buiten toe. De realisering van deze gedachte gaat niet geheel zonder problemen. Zo blijken wijkagenten nog niet altijd te voldoen aan de hoge eisen die worden gesteld aan hun deskundigheid en vaardigheden.

Tegelijk moet echter worden geconstateerd dat de sturing van de Wijkpolitie deels berust op uitgangspunten die hier niet goed op aan sluiten. De sturing bij de Wijkpolitie is in belangrijke mate een combinatie

9 Hood (2000), p. 63.

van hiërarchische en individualistische uitgangspunten. Ten eerste worden centrale prioriteiten opgelegd aan het werk. Bovendien moet verantwoording worden verstrekt over het geleverde werk en daarbij gerealiseerde prestaties op uniforme, kwantitatieve indicatoren (zoals bij de reeds vaak genoemde TOBIAS-normen). De verantwoording op uniforme productienormen en vooral de meer indirecte verantwoording op veranderingen in objectieve en subjectieve veiligheid in de wijk roepen bij medewerkers in de Wijkpolitie vaak weerstand op. De belangrijkste reden is dat sturing door verantwoording op uniforme indicatoren te weinig aansluit bij het professioneel werk- en sturingsmodel dat tegelijk in de Wijkpolitie ook wordt beoogd. Niet alleen voegt zij daar weinig aan toe, in sommige opzichten is zij daarvoor mogelijk eerder een belemmering.

Verantwoording in een professioneel, meer egalitair model zou niet zozeer moeten worden ingegeven door hiërarchische overwegingen of incentive-motieven, maar door de bijdrage die zij levert aan verbetering of versterking van het professioneel gehalte van het werk. In de huidige situatie komt dat laatste nog het meest van meer informele vormen van sturing en verantwoording tussen collega's onderling en tussen uitvoerders en hun directe chef. Van professionele en meer systematische vormen van intervisie of supervisie is daarbij in de regel echter nog geen sprake. De sturing vanaf een hoger niveau zou mede een stimulans moeten betekenen voor de professionalisering van de uitvoering. De huidige wijze van sturing van bovenaf voegt hier echter te weinig aan toe.

5.2 Sturing en de Beleids- en Beheerscyclus

In de afgelopen jaren hebben zich in de Beleids- en Beheerscyclus bij de Nederlandse politie opmerkelijke verschuivingen voorgedaan. Er is meer nadruk gekomen op verantwoording ten koste van inhoudelijke sturing. Parallel hieraan is meer gewicht komen te liggen op de beheerscomponent in plaats van de beleidscomponent. Vanuit de regio wordt geconstateerd dat vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de aandacht zich steeds meer richt op de vraag of de politieregio's wel voldoen aan uiteenlopende formele, vooral procedure eisen. Een inhoudelijke discussie over beleidsprioriteiten en over de wijze waarop deze invulling zouden kunnen krijgen, komt nauwelijks aan bod. In de jaarlijkse Landelijke Politiebrief lijkt de afgelopen jaren, ook in vergelijking met het oorspronkelijke Beleidsplan Nederlandse Politie, de nadruk

te verschuiven van inhoudelijke beleidsprioriteiten naar, wat wordt genoemd, organisatorische randvoorwaarden.

Deze verschuivingen zijn vermoedelijk in eerste instantie vrij ongemerkt op gang gekomen. Nu deze min of meer uitgekristalliseerd zijn, dreigt rond de Beleids- en Beheercyclus een nieuw 'Means-over-ends'-syndroom te ontstaan. Reeds in de jaren zeventig constateerde Goldstein dat bij de politie interne processen vaak zwaarder wegen dan externe processen en effecten.¹⁰ Juist daarom werd aan de ontwikkeling van een expliciet, inhoudelijk beleid ten aanzien van de politie groot belang toegekend. Het is dan ook wrang om te constateren dat de wijze waarop de noodzaak tot beleidsvoering is uitgewerkt in de huidige Beleids- en Beheerscyclus opnieuw aan deze omdraaiingen van doelen en middelen lijdt.

In de huidige Beleids- en Beheerscyclus lopen verschillende sturingsopvattingen en -vormen door elkaar. Naast een meer hiërarchische sturing waarin van bovenaf doelen, kaders en prioriteiten worden geformuleerd, is sprake van sturing gebaseerd op de gedachte van verantwoording en afrekenen op prestaties. Daartoe wordt een omvangrijke hoeveelheid informatie bij de politie verzameld. Op grote aantallen indicatoren moet door de regionale politiekorpsen verantwoordingsinformatie worden verstrekt. De inhoudelijke verantwoording van deze informatie, de onderlinge samenhang ervan en de relatie met het eigenlijke politiewerk zijn lang niet altijd duidelijk. Er lijken aan deze verantwoording in de praktijk weinig consequenties te worden verbonden. Er moet dan ook worden getwijfeld aan de waarde van deze wijze van verantwoording. De verantwoording zou zich meer beperken tot hoofdlijnen en tot die thema's die inhoudelijk goed te verdedigen zijn. De huidige wijze van verantwoording en verantwoordingsinformatie lijkt te vaak plaats te vinden volgens het principe van 'niet-geschoten is ook mis'.

Daarnaast bevat de cyclus elementen van een meer inhoudelijke sturing. Hierbij wordt geprobeerd bepaalde manieren van werken, aandacht voor specifieke onderwerpen en deskundigheid binnen de politie te bevorderen. Deze inhoudelijke sturing is echter moeilijk te verenigen met de grote nadruk op de hiërarchische sturing en verantwoording. Op deze wijze dreigt de inhoudelijke sturing een marginaal element te worden en slechts beleidsretorische functies te vervullen.

In het beleid staat de gedachte centraal dat de politie meer moet samen-

10 Goldstein (1979).

werken met andere partijen en tot afstemming moet komen met de partners in de strafrechtshet. De Beleids- en Beheerscyclus beperkt zich op dit moment echter tot de politieorganisatie. Er ontbreekt een relatie met de sturing van de strafrechtshet, evenals met het lokale integraal veiligheidsbeleid. Op districts- en lokaal niveau speelt het Openbaar Ministerie vaak slechts een beperkte rol in de beleidsmatige sturing van de politie. Van een formele afstemming tussen de Beleids- en Beheerscyclus en het lokale integrale veiligheidsbeleid is nergens sprake. Van een systematische vertaling van het lokale veiligheidsbeleid naar de sturing van de politie op districts-, laat staan op regionaal niveau, is evenmin sprake.

Het grootste euvel van de huidige Beleids- en Beheerscyclus is dat ze een sterk ritueel karakter heeft. De cyclus roept zijn eigen, veelal papieren werkelijkheid op, gekenmerkt door specifieke details, jargon, tijdsperspectieven en administratieve en technisch-procedurele normen. Gezien de grote hoeveelheid tijd en menskracht die met de cyclus gemoeid is, voegt ze te weinig toe aan het eigenlijke politiewerk. Vanwege het beperkte inhoudelijk karakter gaat van deze cyclus te weinig een versterking uit van het professioneel handelen en denken op verschillende niveaus binnen de politie en vormt hij te weinig een stimulans voor leerprocessen binnen de politieorganisatie.

5.3 *Sturing en het lokaal integraal veiligheidsbeleid*

In het landelijk beleid wordt grote betekenis toegekend aan de lokale vormgeving van de veiligheidszorg. Vele, publieke én private, partijen worden geacht daarin een rol te spelen. Eén van de belangrijkste partijen daarbij is de politie. In de ontwikkeling en uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid moet de gemeente een regierol vervullen. De afstemming tussen het lokale veiligheidsbeleid en de sturing van de politie vormen dan ook een belangrijk element. In dit onderzoek is nagegaan op welke wijze deze afstemming plaats vindt. Het verkregen beeld is mogelijk mede beïnvloed doordat in meerdere van de onderzochte gemeenten het veiligheidsbeleid zich nog slechts in beperkte mate ontwikkeld heeft.¹¹

¹¹ Indien dit onderzoek zich zou hebben geconcentreerd op grote gemeenten, zou vermoedelijk een wat ander beeld zijn ontstaan (zie gegevens vermeld in Ministerie van Binnenlandse Zaken (2000), m.n. pp. 119-129). Gezien de stand van het lokale integrale veiligheidsbeleid in Nederland lijken de verkregen resultaten van deze studie echter toch van meer algemene betekenis.

Van een formele afstemming tussen het lokale integrale veiligheidsbeleid en de sturing van de politie op lokaal niveau is in geen van de onderzochte gemeenten sprake. De onderlinge contacten en afspraken tussen gemeente en politie hebben op lokaal niveau veelal een informeel karakter. Medewerkers van de politie op lokaal niveau, zoals een wijkchef of een wijkagent, hebben in hun werk te maken met tegenstrijdige eisen. Deze vloeien in belangrijke mate voort uit het landelijk beleid en uit de wijze waarop vanuit hoger niveau de politie wordt gestuurd. Enerzijds moeten lokale politiemensen werken binnen centraal vastgestelde kaders en prioriteiten en moeten zij verantwoording afleggen op uniforme prestatie-indicatoren. Anderzijds echter worden zij geacht hun werk af te stemmen op lokale omstandigheden en rekening te houden met plaatselijke behoeften en vragen. Bovendien moeten zij samenwerken met andere partijen onder regie van de gemeente. Daarbij moeten zij hun werk doen binnen van bovenaf vastgestelde capaciteitsgrenzen. De reeds genoemde informaliseringstendens vormt één van de belangrijkste manieren om het hoofd te bieden aan deze tegenstrijdige eisen. Op deze wijze kunnen partijen op lokaal niveau voorkomen dat men te zeer gebonden raakt, speelruimte verliest en wordt aangesproken op afspraken die later mogelijk moeilijk te realiseren zijn. De zo ontstane speelruimte maakt bovendien andere reacties en strategieën mogelijk. Soms trachten lokale politie-medewerkers ruimte te creëren om aan lokale wensen en behoeften tegemoet te komen, soms tegen de op een hoger niveau vastgestelde prioriteiten in. Daarentegen worden ook strategieën gehanteerd die vooral gericht zijn op het afhouden of rantsoeneren van vragen van lokale partijen, als burgemeester, gemeente of gemeenteraad. Gemeente en politie zijn betrokken bij het lokale veiligheidsbeleid ieder vanuit een eigen perspectief, met een eigen rationaliteit en beeldvorming. Dit verschil in perspectief kan uitmonden in wederzijds onbegrip over elkaars opstelling en wensen, soms ook irritatie of het bewaren van afstand tegenover de ander. Alhoewel de laatste jaren de rol van de gemeenteraad in de Beleids- en Beheerscyclus meer aandacht krijgt, blijft deze nog steeds beperkt. Dat hangt mede samen met de formele positie hierin van de raad en met de formele inrichting van deze cyclus. Ook in de sturing van de politie op lokaal niveau, zoals in het kader van het lokale integrale veiligheidsbeleid, speelt de gemeenteraad een tamelijk beperkte rol. Alhoewel een actieve bijdrage van het OM aan het lokale beleid rond de politie vaak wel als belangrijk wordt gezien, ontbreekt deze geheel of nagenoeg. Wijkveiligheidsplannen of jaarlijkse gemeentelijke activiteitenplannen in

het kader van het lokale veiligheidsbeleid komen vaak tot stand geheel buiten het OM om. Dit heeft nadelige gevolgen voor de daadkracht van lokale afspraken.

De lokale sturing van de politie in het kader van het lokaal integraal veiligheidsbeleid en de afstemming tussen gemeente en politie in het kader daarvan blijven te veel steken in goede bedoelingen. Op centrale onderdelen blijven gehanteerde concepten en uitgangspunten vaag. Te veel verschillende vormen van sturing lopen door elkaar heen, zowel meer hiërarchische als meer horizontale. Het gevolg is dat relaties en rollen onduidelijk worden. Zo is de relatie tussen politie en burgemeester niet meer slechts een gezagsrelatie, maar in toenemende mate ook een horizontale relatie tussen min of meer gelijkwaardige partners in een lokaal netwerk. Hoe deze elementen zich tot elkaar verhouden, blijft echter vaag. Door het informele karakter van veel onderlinge kontakten en afspraken, evenals het veelvuldig gebruik van beleidsretoriek, wordt deze vaagheid voor een groot deel aan het oog onttrokken. Het is wenselijk dat expliciet dan tot op heden wordt aangegeven wat de ruimte is voor een lokale invulling van het politiewerk en van prioriteiten daarbij. Hoe moet de verhouding worden gezien tussen het lokale integraal veiligheidsbeleid en de prioriteitstelling bij de politie? Hoe ver gaat de regierol van de gemeente? Welke ruimte bestaat er voor lokale wensen? In hoeverre kan de politie op lokale afspraken worden aangesproken? Hoe moet de verhouding worden gezien tussen centralistische en meer decentrale elementen in de Beleids- en Beheerscyclus van de politie? Beantwoording van deze vragen is mede van belang om de wederzijdse verwachtingen tussen partijen, op lokaal niveau, maar ook op andere beleidsniveaus, op elkaar af te stemmen en zo een bron van sluimerende onvrede over en weer weg te nemen.

5.4 Sturing van de politie en maatschappelijke gevolgen

Sturing van de politie is niet alleen technisch-instrumenteel vraagstuk. In de wijze van sturing van de politie weerspiegelen zich uiteenlopende visies op onder meer de taken van de politie, de aard van de politieorganisatie, veiligheidsvraagstukken en de wenselijke aanpak daarvan. Juist in de wijze van sturing komen ook tegenstellingen in visies naar voren. Tegelijk ook heeft de wijze van sturing belangrijke maatschappelijke gevolgen. Deze treden vaak ongemerkt en onbedoeld op. Op een viertal van deze maat-

schappelijke gevolgen wordt hier kort ingegaan. Daarbij worden soms huidige tendensen gezien op mogelijke toekomstige consequenties.

Naar een nieuwe afstand tussen politie en lokale samenleving?

In het huidige sturingsdiscours wordt gesteund op twee onderling moeilijk met elkaar te verenigen gedachten. Enerzijds worden van bovenaf prioriteiten voor het politiewerk geformuleerd en wordt verantwoording vereist op uniforme, kwantitatieve indicatoren. In die zin is er sprake van een druk tot centralisering en standaardisering. Hier tegenover staat echter dat in het beleid het belang wordt benadrukt van een afstemming van het politiewerk op lokale omstandigheden, vragen en behoeften. Het gaat daarbij om de gedachte dat maatwerk bij de politie slechts op lokaal niveau tot stand kan komen. Een centrale plaats neemt daarbij de gedachte in dat de politie in de zorg om veiligheid moet optrekken met andere lokale partners.

De nadruk in het politiebeleid op lokale invulling en afstemming roept bij lokale partijen verwachtingen op die, zo blijkt uit dit onderzoek, vooral in kleine gemeenten niet altijd worden waargemaakt. Lokale wensen, onder meer met betrekking tot bereikbaarheid, toegankelijkheid en zichtbaarheid van de politie en een duidelijk aanwezig toezicht, worden lang niet altijd gehonoreerd. Op grond van vooral kosten- en efficiëntieoverwegingen worden tegen de wensen in van lokale bestuurders en bevolking openingstijden van plaatselijke politiebureaus verminderd, wordt een bureau gesloten of wordt het daadwerkelijk aanwezig toezicht op straat teruggebracht. Tegelijk worden op lokaal niveau wensen van de gemeente, veelal op informele wijze, afgehouden of wordt een strategie van rantsoenering gehanteerd. De binding van uitvoerende politiemedewerkers aan de lokale samenleving vermindert mede omdat zij onderdeel zijn geworden van grotere eenheden. Vaak zijn lokaal werkzame politiemensen meer georiënteerd op de eigen, het lokale niveau ontstijgende, organisatie dan op het lokaal bestuur of de lokale samenleving. Tegelijk is sprake van een slechts beperkte verantwoording van de politie ten opzichte van lokale partijen, zoals burgemeester of gemeenteraad.¹² Zo lijkt mede onder invloed van de huidige wijze van sturing, grotendeels onbedoeld, een proces van ontlokalisering ('disembedding') en van wederzijdse vervreemding op te zijn getreden tussen enerzijds de politie en anderzijds lokaal bestuur en bevolking.

¹² Zie voor een vergelijkbare ontwikkeling in Engeland: Reiner en Spencer (1993).

De vervreemding bij het lokale bestuur tegenover de politie, vooral zichtbaar in kleine gemeenten, uit zich onder meer in het gevoel dat de politie geen onderdeel meer is van de 'eigen' lokale samenleving. Daarbij spelen ook andere elementen een rol dan feitelijke veranderingen in de politieorganisatie. Zo lijken deze gevoelens mede ingegeven door een soms bijna mythisch verlangen naar een vroegere veldwachter (los van de vraag of die ooit heeft bestaan). Bovendien speelt in deze gevoelens vaak onbehagen mee over voor de betrokken individuen slechts vaag aan te duiden brede maatschappelijke veranderingen. De groeiende individualisering en de ruimere mogelijkheden tot het zelf inrichten van het leefpatroon kennen hun keerzijde in het gevoel dat men de controle verliest over het eigen leven en geconfronteerd wordt met uiteenlopende risico's. Het verlies van het besloten, bekende en vaak eenduidige karakter van de lokale gemeenschap en het daarin binnendringen van anonimiteit en onbekende risico's vertalen zich zo in onvrede over de politie.

Tegelijk moet deze onvrede echter ook worden gezien als gevolg van de alledaagse ervaring dat de politie veel minder aanwezig, bereikbaar en zichtbaar is dan men wenselijk vindt en gewend was.¹³ De politie komt ook in deze kleinere gemeenten in belangrijke opzichten niet tegemoet aan verwachtingen en wensen van bevolking en bestuur. Deze verwachtingen worden tegelijk echter wel versterkt door de retoriek van integraal veiligheidszorg en gebiedsgebonden politiewerk. Vanuit de politie wordt vaak geprobeerd de groeiende afstand tot de lokale samenleving te ondervangen door betere systemen van informatieopbouw en -analyse. De veronderstelling is dat voortdurende aanwezigheid niet noodzakelijk is om toch op de hoogte te blijven van relevante ontwikkelingen in de lokale veiligheid (en daarmee van eventuele effecten van het politieoptreden). Afgezien van de gebreken die vaak zijn verbonden aan deze informatiesystemen, kunnen deze in de ogen van burgers en bestuur de ontstane afstand niet overbruggen. Integendeel zelfs, de transformatie van de directe dagelijkse leefwereld tot een reeks van indicatoren in een informatiesysteem vormt zelf mede een stimulans tot de groeiende afstand tussen politie en lokale samenleving of bestuur. Dit duidt erop dat in de huidige wijze van sturing van de politie het dilemma tussen centrale kaders en lokale inbedding is opgelost ten koste van het laatste.

13 Vgl. Girling, Loader en Sparks (2000), pp. 115-137 en 164-167.

Prioriteiten, legitimiteit en onveiligheid als risico

In het huidige beleid en dominante sturingsdiscours rond de Nederlandse politie geldt als centraal uitgangspunt dat ten aanzien van de inzet van de politie onvermijdelijk prioriteiten moeten worden gesteld. Prioriteiten brengen logischerwijs met zich mee dat aan bepaalde thema's door de politie geen of minder aandacht zal worden besteed.¹⁴ Juist dan dringt de legitimiteitsvraag zich op. Zo blijkt uit dit onderzoek dat de keuze van het regiokorps Utrecht om aan woninginbraken prioriteit toe te kennen, er toe leidt dat vanuit de politie bedrijfsinbraken weinig aandacht meer krijgen. Zowel binnen, als buiten de politie (zoals bij slachtoffers) bestaat hiervoor soms weinig begrip. Belangrijke vraag is dan ook op welke wijze het stellen van prioriteiten in het politiebeleid wordt gelegitimeerd.

Voor de noodzaak van prioriteitstelling bij de politie worden vaak twee argumenten naar voren gebracht. Ten eerste wordt erop gewezen dat de politie over onvoldoende middelen beschikt om aan de vraag naar veiligheidszorg en politie-inzet geheel tegemoet te komen. Dit schaarsteprobleem zou des te zwaarder wegen gezien de stijging in de afgelopen decennia van de criminaliteit en de vraag naar politiediensten.

Prioriteitstelling zou noodzakelijk zijn, zowel voor de kostenbesparing, als vanwege de efficiënte inzet van schaarse middelen.

Daarnaast, soms in samenhang daarmee, wordt gewezen op een noodzakelijke of wenselijke verdeling van verantwoordelijkheden in de zorg voor veiligheid tussen meerdere, publieke én private, actoren. Naast politie en justitie zouden ook andere onderdelen van de overheid taken moeten uitvoeren in de veiligheidszorg. Bovendien worden burgers en bedrijven aangesproken op hun verantwoordelijkheden. Partnerschap, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid vormen hierbij kernbegrippen.

Uitgaande van deze visie zou de politie sommige taken moeten overlaten aan andere partijen. Efficiëntie-overwegingen, maar ook opvattingen over de verantwoordelijkheden van andere partijen spelen hierbij een rol. Zoals uit het voorbeeld van de bedrijfsinbraken blijkt, geldt dit argument blijkbaar niet alleen voor toezicht, beveiliging of andere min of meer preventieve maatregelen, maar ook met betrekking tot het politieoptreden nadat delicten (zoals een inbraak) hebben plaatsgevonden.

De twee genoemde argumenten roepen, zeker in combinatie, vragen op. Op basis waarvan moeten publieke en private verantwoordelijkheden in

14 Afgezien van prioriteitstelling die slechts een symbolisch karakter heeft en waar geen daadwerkelijke keuzes uit voortvloeit.

de zorg om veiligheid worden verdeeld? Welke voorwaarden moeten worden gesteld bij een publiek-private taak- en verantwoordelijkheidsverdeling? In hoeverre krijgen private partijen vooral de verantwoordelijkheid voor het voorkomen en afhandelen van de minder ernstige veiligheidsrisico's? In hoeverre impliceert een dergelijke taakverdeling dan dat de politie zich terugtrekt op haar *crime-fighting* taken? Hoe verhoudt een dergelijke invulling van politieprioriteiten zich met het streven de politie meer in te bedden in de lokale gemeenschap, meer af te stemmen op lokale wensen en behoeften van burgers en de politie op lokaal niveau en in buurten en wijken meer te laten samenwerken met andere partijen? Gaat de keuze voor de 'harde' prioriteiten niet ten koste van de wensen tot bereikbaarheid, beschikbaarheid en zichtbare aanwezigheid van de politie in de directe leefomgeving van burgers? Het lijkt er dan ook op dat de twee centrale argumenten tot prioriteitstelling bij de politie tot tegensrijdige consequenties leiden. De legitimatie van prioriteitsstelling bij de politie blijft problematisch zolang op deze vragen geen duidelijk antwoord is gekregen. Prioriteitstelling bij de politie loopt dan voortdurend de kans op de verdenking dat taken worden afgehouden en afgeschoven uit eigenbelang van de politie als organisatie.

De huidige wijze van prioriteitstelling ten aanzien van de politie weerspiegelt deels een veranderende wijze van denken over onveiligheid en politie. Meer traditionele opvattingen over criminaliteit, hetzij ontleend aan het strafrecht, hetzij ontleend aan gedachten over resocialisatie, lijken deels verdrongen door, deels aangevuld met een opvatting waarin het vooral gaat om de beheersing van risico's in de veiligheid.¹⁵ Deze verandering leidt er onder meer toe dat meer nadruk komt op preventieve en pro-actieve werkwijzen. Bovendien verschuift de aandacht van het individuele, naar het geaggregeerde niveau. Het gaat daarbij niet meer (alleen) om individuele delicten waarop gereageerd moet worden, maar om te verwachten veiligheidsrisico's met een bepaalde, waarschijnlijke kans op schade. Het doel wordt daarbij meer beheersing van risico's. De aanpak wordt in plaats van een achteraf reageren op delicten, meer het beheersen van risico's en het zo inrichten van de sociale en fysieke situatie dat de kans op het risico of de schade zo minimaal mogelijk wordt. Vanuit deze

15 Zie voor deze ontwikkeling uitgebreider onder meer Feeley en Simon (1994); Brownlee (1998). Overigens bestaat er een nauwe relatie tussen de opkomst van deze wijze van denken over veiligheid en politie en de eerder behandelde bedrijfsmatige opvattingen over sturing van de politie.

optiek komen prioriteiten bij de politie tot stand op basis van andere overwegingen en argumenten dan in het verleden het geval was. De taken van de politie worden minder beargumenteerd op basis van waarden ontleend aan het strafrecht, morele opvattingen of aan opvattingen over de verantwoordelijkheden van de staat, als wel op basis van de bijdrage die het apparaat kan leveren aan een efficiënte beheersing van risico's en schadelast.¹⁶ Vanuit deze visie zou de politie op grond van efficiëntie-overwegingen gemakkelijk als substitueerbaar kunnen worden beschouwd. De bijdrage aan de schadelastbeperking in verhouding tot de daarbij ingezette middelen zou vanuit deze visie uiteindelijk de doorslag moeten geven. Deze ontwikkeling roept onder meer de volgende drie vragen op. Ten eerste, in hoeverre leidt deze ontwikkeling ertoe dat andere waarden en functies in het politiewerk in de verdrukking komen? Hoe staat het bijvoorbeeld met de door veel burgers als belangrijke beschouwde symbolische aanwezigheid van de politie? Zullen op basis van efficiëntie en risicomanagement de keuzes niet vaak ten nadele uitvallen van beschikbaarheid, zichtbare aanwezigheid of toegankelijkheid van de politie? Zal op grond hiervan niet vaak worden besloten die activiteiten te staken die geen aantoonbare relatie hebben met criminaliteitsbestrijding? Zullen daarmee die activiteiten die juist van belang zijn voor de onveiligheidsgevoelens van veel burgers (zoals overlast, burenruzies of verkeers-overtredingen bij scholen en in woonwijken) de prijs moeten betalen? Ten tweede, met de opmars van risico-management en 'actuarial justice' lijkt een volgende fase te zijn ingezet in een proces van onttovering van het gezag van de politie. Verschil met eerdere fasen in dit proces is overigens dat deze onttovering vooral van binnenuit op gang wordt gebracht. Een nieuwe, meer pragmatische, maar tegelijk smalle en veelal calculatieve basis wordt gezocht om prioriteiten te stellen ten aanzien van de politie. Het is de vraag of daarmee de legitimiteit van politieoptreden niet onder druk komt te staan: vormen argumenten ontleend aan risicobeheersing en efficiëntie-overwegingen niet een te beperkte basis voor het hervinden van de legitimiteit van de politie en het herstel van vertrouwen in politie en justitie? Ten derde, hoe verhoudt de ontwikkeling in het denken over politie en onveiligheid in termen van risicobeheersing zich tot het streven naar

16 Sparks (2001, pp. 240-241) spreekt in een vergelijkbaar verband van 'consequentialism', een opvatting van waaruit de bijdragen van politie en justitie vooral worden beoordeeld op basis van hun 'quantifiable effects'.

versterking van het gebiedsgebonden politiewerk? Met die laatste ontwikkeling komt juist meer nadruk te liggen op debureaucratisering, op professionalisering, op een actievare rol van burgers (ook ten aanzien van de politie zelf) en op integratie van de verschillende vormen van dienstverlening, niet alleen door de politie, maar ook vanuit andere instanties.¹⁷ Op sommige punten lopen beide ontwikkelingen parallel, onder meer in de nadruk op preventie en pro-actief handelen, de doelgerichte instelling en het streven niet alleen te steunen op interventies vanuit de politie of justitie. Anderzijds echter bestaan er fundamentele verschillen: het vragen om een actieve rol van burgers in de zorg om veiligheid, de inbedding van de politie in de lokale samenleving en een pleidooi voor een verregaande professionalisering in het politiewerk verdragen zich moeilijk met een eenzijdige nadruk op efficiëntie en met het denken over burgers en veiligheid in termen van calculeerbare risico's en schades die zoveel mogelijk beheerst moeten worden.

Centrale sturing en het ontstaan van meerdere soorten politie

Ondanks de nadruk in het landelijke en regionale beleid op gebiedsgebonden politiezorg, op afstemming van het politiewerk op lokale omstandigheden en de relatie met lokale integrale veiligheidsbeleid, is in de sturing van de politie sprake van een sluipende centralisatie. Zo worden op landelijke en regionaal niveau algemene prioriteiten vastgesteld voor het politiewerk. Daarnaast moet de politie zich op uniforme indicatoren verantwoorden. Op lokaal niveau moet het werk plaatsvinden binnen middelen- en capaciteitsgrenzen die op hoger niveau zijn vastgesteld. De sluipende centralisatie in de sturing van de politie heeft als onbedoeld, paradoxaal gevolg dat er meerdere soorten politie naast elkaar lijken te ontstaan. De gegeven prioriteiten en capaciteitsgrenzen voor de politie dragen ertoe bij dat op tamelijk structurele basis wensen van gemeenten tot bepaalde activiteiten niet door de politie (kunnen) worden gehonoreerd. Het gaat daarbij vooral om wensen met betrekking tot toezicht, aanwezigheid en bereikbaarheid. Om in deze lacune te voorzien, betalen verschillende gemeenten uit eigen middelen zogenaamde politiesurveillance. Deze worden ingezet voor toezicht op onder meer op koopavonden, in winkelcentra, op markten, bij uitgaansgelegenheden en voor de naleving van gemeentelijke verordeningen met betrekking het uitlaten van

17 Mastrofski (1998).

honden. Het aantal taken van politiesurveillanten lijkt zich uit te breiden, evenals in sommige gemeenten hun werkgebied. Politiesurveillanten worden betaald door gemeenten, maar zijn in dienst bij de politie. Zij worden, binnen kaders vastgesteld door de gemeente, operationeel gestuurd vanuit de politieorganisatie. Politiesurveillanten beschikken over beperktere bevoegdheden dan regulier politiepersoneel. Ook op andere wijzen stellen gemeenten financiële middelen beschikbaar voor activiteiten die zij belangrijk vinden, maar die door de politie niet (kunnen) worden uitgevoerd.

Op deze wijze lijkt een nieuwe scheidslijn te ontstaan tussen verschillende soorten politie. Enerzijds blijft er een centraal gestuurde (landelijke en/of regionale) politie, waarop gemeenten weinig invloed kunnen uitoefenen. Anderzijds lijkt op deze wijze een 'nieuwe gemeentepolitie' te ontstaan. Deze wordt betaald door de gemeente en richt zich op zogenaamde 'rest-taken', vooral in het toezicht en de handhaving van verkeersregels. Deze 'nieuwe gemeentepolitie' beschikt over minder bevoegdheden dan de centraal gestuurde politie.

Met deze nieuwe scheidslijn kunnen mogelijk ook andere ontwikkelingen rond de politie op gang komen. Ten eerste zou deze scheidslijn ertoe kunnen bijdragen dat de reguliere, centraal gestuurde politie zich vooral terugtrekt op haar 'harde' taken zoals 'crime-fighting' en acute hulpverlening.¹⁸ Daarnaast lijkt deze nieuwe scheidslijn mogelijk een stimulans voor de verdere ontwikkeling van private politie. Immers, indien de reguliere politie niet kan voldoen aan wensen van gemeenten en bij gemeenten een sluimerende onvrede bestaat over de huidige constellatie, lijkt de kans groot dat gemeenten zich op een gegeven moment zullen afvragen of zij de middelen die zij nu aan de politie geven voor onder meer politiesurveillanten niet beter kunnen besteden door bijvoorbeeld particuliere politiediensten in te huren.

Bij deze nieuwe scheidslijn tussen een centraal gestuurde politie en gemeentelijk gefinancierde politieactiviteiten, wellicht in de toekomst nog uitgebreid met particuliere politiediensten, ontstaat de kans op een nieuwe onbestuurbaarheid van de politie. De sturing zal complexer worden omdat het veld diverser wordt en er meer partijen een rol spelen. In de sturing van de politie zullen bovendien nog meer sturingsvormen naast elkaar een rol gaan spelen dan nu al het geval is. Zo zal vermoedelijk

18 Vgl. McLaughlin (1992); Johnston (1998), pp. 196-199.

het credo dat de betaler bepaalt, ook in sturing van de politie, naar voren komen. Afstemming tussen de verschillende soorten politie zal daarmee steeds moeilijker worden.

Ook inhoudelijk roept deze ontwikkeling vragen op. Zullen er uiteindelijk geen grote verschillen ontstaan in kwaliteit en aanwezigheid van de politie tussen rijke en arme gemeenten?¹⁹ Zal de reguliere politie zich vooral (moeten) concentreren op de grote gemeenten, die zelf geen middelen hebben voor eigen aanvullende politieactiviteiten? Wordt toezicht dan een luxe-product dat alleen kleine, welvarende gemeenten zich kunnen veroorloven? Zal de reguliere politie zo vooral een politie worden voor een grootstedelijke problematiek? Bovendien, wat zullen de gevolgen zijn van een 'nieuwe gemeentepolitie' met beperkte bevoegdheden voor het aanzien en de legitimiteit van de politie in het algemeen? Zal het publiek een dergelijk onderscheid begrijpen en accepteren?

Gevolgen voor de relatie lokaal bestuur en politie

De wijzigingen in de sturing van de politie hebben belangrijke consequenties voor de relatie tussen lokaal bestuur/politiek en de politie. Daarbij is sprake van tegenstrijdige patronen. Enerzijds doet zich op lokaal niveau onder invloed van de opkomst van het lokale veiligheidsbeleid een politisering voor van thema's die eerder vaak geheel buiten de lokale politiek bleven. In het landelijk beleid wordt bovendien afstemming op lokale wensen en samenwerking met lokale partners als steeds belangrijker gezien. Anderzijds echter is er sprake van een proces van de-politisering. De opmars van het kwaliteitsmanagement en het frequent uitvoeren van bevolkingsonderzoeken op dit terrein zijn ingegeven door de behoefte om lokaal politiewerk en veiligheidszorg meer open te stellen voor wensen van lokaal bestuur en bevolking. Tegelijk echter neemt de rol van het lokaal bestuur af, vooral in die gemeenten waar voorheen een korps van gemeentepolitie bestond. De nieuwe invulling van de rol van het lokaal openbaar bestuur, namelijk door een regierol in het lokaal integraal veiligheidsbeleid, komt in veel, vooral kleinere gemeenten nog onvoldoende uit de verf om de hiermee ontstane lacune op te vangen.

Onder invloed van de veranderende opvattingen over sturing lijkt dan ook sprake van een belangrijke verschuiving in de relatie tussen lokaal openbaar bestuur en politie. Deze verschuiving laat zich beschrijven aan de

19 Zie ook Bayley en Shearing (1996).

hand van enkele kernbegrippen. In plaats van de centrale betekenis van lokaal gezag over de politie en de idealen van politieke participatie door burgers treden kwaliteitsmanagement en consumerism. De burger wordt geherdefinieerd tot klant. In plaats van min of meer formele invloedskanalen om wensen te formuleren en naar voren te brengen, treden systemen van informatieverzameling, -beheer en -analyse met hun indicatoren over lokale behoeften.²⁰ De beslissing in hoeverre en op welke wijze daar gebruik van wordt gemaakt, ligt echter vooral bij de politie zelf. Onder invloed van de ook op andere beleidsterreinen optredende monitor- en auditing-explosie treden in plaats van de traditionele politieke controle en bestuurlijke verantwoording nu processen en mechanismen op van monitoring en auditing.²¹ De vraag is dan ook of op deze wijze onder invloed van de nieuwe vormen van sturing niet onbedoeld nieuwe gesloten circuits ontstaan in de besluitvorming rond en verantwoording van de lokale politie. Daarmee komen wij terug op een reeds in het inleidend hoofdstuk geformuleerde vraag: *'Who controls the police?'* In het huidige bestel moet deze vraag echter deels worden geherformuleerd tot: *'Who audits the auditors?'*

20 Zie voor een vergelijkbare ontwikkeling onder meer McLaughlin (1992) en O'Malley en Palmer (1996).

21 Power (1997); zie voor deze ontwikkeling met betrekking tot de politie in Engeland en Wales: Reiner en Spencer (1993).

Literatuur

- Bayley, D.H., *Police for the future*, New York/ Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Bayley, D.H., en E. Bittner, Learning the skills of policing, *Law and Contemporary Problems*, 47 (1984) 4, 35- 59.
- Bayley, D.H., en C.D. Shearing, The future of policing, *Law & Society Review*, 30 (1996) 3, 585- 606.
- Bittner, E., The police on Skid-Row: a study of peace keeping, *American Sociological Review*, 32 (1967) 5, 699- 715.
- Boutellier, J.C.J., en B.A.M. van Stokkom, Consumptie van veiligheid. Van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat, *Justitiële Verkenningen*, 21 (1995), 5, 97- 111.
- Braun, D., Sturingsperikelen in de politieorganisatie. Een verkennende antropologische studie, Amsterdam, V.U., 1999 (diss. Vrije Universiteit).
- Brodtkin, E., en M. Lipsky, Quality Control in AFDC as an administration strategy, *Social Service Review*, 57 (1983), 3-38.
- Brogden, M., A police authority: the denial of conflict, *Sociological Review*, 25 (1977), 325- 349.
- Brownlee, I., New Labour – New Penology? Punitive rhetoric and the limits of managerialism in criminal justice policy, *Journal of Law and Society*, 25 (1998) 3, 313- 335.
- Cachet, A., e.a., *Politiebestel in verandering. Verhoudingen tussen politie, bestuur, justitie en gemeenteraad onder de oude en de nieuwe Politiewet*, Arnhem: Gouda Quint, 1994.
- Cachet, A., en A. van Sluis, Gezag, controle en de crisis van de politie, *Delict en Delinquent*, 27 (1997) 2, 95- 109.
- Chan, J.B.L., Governing police practice: limits of the new accountability, *British Journal of Sociology*, 50 (1999) 2, 251- 270.

- Clarke, J., en J. Newman, *The Managerial State. Power, politics and ideology in the remaking of the welfare state*, London: Sage publications, 1997.
- Crawford, A., *The local governance of crime: appeals to community and partnerships*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Dijk, A. van, en H. Woldendorp, Sturen in complexe organisaties, In: A. van Dijk, G. Smid en H. Woldendorp, *Sturen in complexe organisaties. Theorie en praktijk in het hoger onderwijs*, Assen/ Maastricht: Van Gorcum, 1993, pp. 11- 21.
- Deursen, J. van, A. Spaan en A. van Sluis, Prestatieverbetering door prestatievergelijking. Over de achtergronden van het Informatiemodel Nederlandse Politie en de betekenis van GIDS, *het Tijdschrift voor de Politie*, 63 (2001) 5, 31-33.
- Dijkshoorn, W.P., *Resultaatverantwoordelijkheid bij de politie? Een studie naar de veranderingen in sturing en coördinatie binnen grotere politiekorpsen*, Utrecht: Gemeentepolitie Utrecht, 1988.
- Edwards, C.J., *Changing policing theories for 21st century societies*, Sydney: The Federation Press, 1999.
- Ericson, R.V., en K.D. Haggerty, *Policing the risk society*, Oxford: Clarendon Press, 1997.
- Feeley, M., en J. Simon, Actuarial justice: the emerging new criminal law, In: D. Nelken (ed.), *The futures of criminology*, London: Sage, 1994, pp. 173- 201.
- Girling, E., I. Loader en R. Sparks, *Crime and Social Change in Middle England. Questions of Order in an English Town*, London and New York: Routledge, 2000.
- Goldsmith, A., Taking police culture seriously: police discretion and the limits of law, *Policing and Society*, 1 (1990), 91- 114.
- Goldstein, H., Police Discretion: the ideal versus the real, *Public Administration Review*, 23 (1964), 140- 148.
- Goldstein, H., Improving policing: a problem-oriented approach, *Crime and Delinquency*, 25 (1979), 236- 258.
- Goldstein, J., Police discretion not to invoke the criminal process: low-visibility decisions in the administration of justice, *Yale Law Journal*, 69 (1960), 543- 594.

- Greene, J.R., Evaluating planned change strategies in modern law enforcement: implementing community-based policing, In: J.P. Brodeur (ed.), *How to recognize good policing? Problems and issues*, Thousand Oaks: Sage Publications, 1998, pp. 141- 160.
- Guyot, D., *Policing as though people matter*, Philadelphia: Temple University Press, 1991.
- Haan, de W.J.M., Integrale veiligheid. Beleidsvernieuwing of beleidsvervaging?, *Justitiële Verkenningen*, 21 (1995) 5, 25- 48.
- Hood, C., *The Art of the State. Culture, rhetoric, and public management*, Oxford: Clarendon Press, 2000.
- Johnston, L., Late modernity, governance, and policing, In: J.P. Brodeur (ed.), *How to recognize good policing? Problems and issues*, Thousand Oaks: Sage Publications, 1998, pp. 193- 214.
- Jones, C., Auditing Criminal Justice, *British Journal of Criminology*, 33 (1993) 2, 187- 202.
- Kagan, R.A., *Regulatory Justice: Implementing a Wage-Price Freeze*, New York: Russel Sage Foundation, 1978.
- Kooten, J.M. van, *Effectief leidinggeven bij de politie. Achtergronden en evaluatiemethoden*, Houten: InPact, 1999.
- Lipsky, M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage, 1980.
- Luhmann, N., *Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1973.
- Lukes, S., *Power: a radical view*, London and Basingstoke: The MacMillan Press, 1974.
- Mastrofski, S.D., Community policing and police organization structure, In: J.P. Brodeur (ed.), *How to recognize good policing? Problems and issues*, Thousand Oaks: Sage Publications, 1998, pp. 161- 189.
- McLaughlin, E., The democratic deficit. European Union and the accountability of the British police, *British Journal of Criminology*, 32 (1992) 4, 473- 487.

- McLaughlin, E., en J. Muncie, *The criminal justice system: New Labour's new partnerships*, In: J. Clarke, S. Gewirtz en E. McLaughlin (eds.), *New Managerialism, New Welfare?*, London: Sage Publications, 2000, pp. 169- 185.
- Merton, R.K., *Social Theory and Social Structure*, New York/London: The Free Press, 1968 (enlarged edition).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002*, 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1998.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integraal Veiligheidsprogramma*, 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integrale Veiligheidsrapportage 2000*, 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000.
- Minzberg, H., *Structures in Fives. Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1983.
- Muir, W.K., *Police: Streetcorner politicians*, Chicago: University of Chicago Press, 1977.
- O'Malley, P., en D. Palmer, *Post-Keynesian Policing*, *Economy and Society*, 25 (1996) 2, 137- 155.
- Osborne, D., en T. Gaebler, *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York: Penguin Books, 1993.
- Oversloot, H., *De culturele theorie welwillend belicht door een agnosticus*, B en M. *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 25 (1998), 4, 229-239.
- Pfeffer, J., en G.R. Salancik, *The external control of organizations. A resource dependency perspective*, New York: Harper & Row, 1978.
- Poelert, B., en B. Wijbenga, *Kwaliteitsontwikkeling bij de politie. Een studie naar de ontwikkelingsmogelijkheden van de kwaliteitszorg bij regionale politiekorpsen, alsmede de hiernaar vergrote sturingsmogelijkheden*, 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1996.
- Pollit, C., *Managerialism and the Public Services. Cuts or Cultural Change in the 1980's?*, Oxford: Blackwell, 1993 (2nd rev. ed.).

- Power, M., *The audit society: rituals of verification*, Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Prottas, J.M., *People-processing. The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*, Lexington (Mass.): Lexington Books, 1979.
- Raine, J.W., en M.J. Wilson, *Beyond Managerialism in Criminal Justice*, *The Howard Journal of Criminal Justice*, 36 (1997) 1, 80- 95.
- Reiner, R., *Policing a Postmodern Society*, *The Modern Law Review*, 55 (1992) 6, 761- 781.
- Reiner, R., *Police accountability: principles, patterns and practices*, In: R. Reiner en S. Spencer (eds.), *Accountable Policing. Effectiveness, Empowerment and Equity*, London: IPPR, 1993, pp. 1- 23.
- Reiner, R., *The Politics of the Police*, Oxford: Oxford University Press, 2000 (third ed.).
- Reiner, R., en S. Spencer, *Conclusions and Recommendations*, In: R. Reiner en S. Spencer (eds.), *Accountable Policing. Effectiveness, Empowerment and Equity*, London: IPPR, 1993, pp. 172- 191.
- Reuss-Ianni, E., *Two cultures of policing. Street cops and management cops*, New Brunswick/- London: Transaction Books, 1983.
- Rose, N., en P. Miller, *Political power beyond the state: problematics of government*, *British Journal of Sociology*, 43 (1992) 2, 173- 205.
- Rosenbaum, D.P., *The changing role of the police: assessing the current transition to community policing*, In: J.P. Brodeur (ed.), *How to recognize good policing? Problems and issues*, Thousand Oaks: Sage Publications, 1998, pp. 3- 29.
- Rosenthal, U., e.a., *Evaluatie Politiewet 1993. Een diepte-onderzoek*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij, 1998.
- Sieber, S.D., *Fatal remedies. The ironies of social intervention*, New York: Plenum Press, 1981.
- Skogan, W.G., *Community participation and community policing*, In: J.P. Brodeur (ed.), *How to recognize good policing? Problems and issues*, Thousand Oaks: Sage Publications, 1998, pp. 88- 106.

- Sparks, R., Prisons, punishment and penalty, In: E. McLaughlin en J. Muncie (eds.), *Controlling Crime*, London: Sage, 2001, pp. 201- 256.
- Stichting Maatschappij en Politie, *Toekomst gezocht: het functioneren van de politie ter discussie*, Dordrecht: Stichting Maatschappij en Politie, 1995.
- Stol, W. Ph., Politie en automatisering. Gevolgen voor efficiëntie, effectiviteit en sturing van politiewerk, *Justitiële Verkenningen*, 17 (1991) 3, 70- 89.
- Terpstra, J., Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid, *Beleidswetenschap*, 15 (2001) 2, 141- 168.
- Torre, E.J. van der, *Politiewerk. Politiestijlen, community policing, professionalisme*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1999.
- Van Maanen, J., The Boss: First-Line Supervision in an American Police Agency, In: M. Punch (ed.), *Control in the Police Organization*, Cambridge: The MIT Press, 1983, pp. 275- 317.
- Vijver, C.D. van der, en L.J. Molenkamp, De interne organisatie van de politie, In: C.J.C. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1999.
- Weatherly, R., en M. Lipsky, Street-level bureaucrats and institutional innovation: implementing special-education reform, *Harvard Educational Review*, 47 (1977) 2, 171- 197.
- Wilson, J.Q., *Varieties of Police Behavior. The management of law and order in eight communities*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1968.
- Yin, R.K., *Case study research. Design and methods*, Newbury Park/London: Sage Publications, 1989.
- Zimmerman, D.H., The practicalities of rule use, In: J.D. Douglas (red.), *Understanding Everyday Life: toward the reconstruction of sociological knowledge*, London: Routledge & Kegan Paul, 1974, pp. 221- 238.
- Zoomer, O., P. Geurts, en L. van Heel, *Gebiedsgebonden politiezorg*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000.

- Zwaan, A.H. van der, Netwerken: samenhang en samenwerking in de gezondheidszorg, In: J.A.M. Maarse en I.M. Mur-Veeman (red.), *Beleid en beheer in de gezondheidszorg*, Assen/ Maastricht: Van Gorcum, 1990.

Deze derde uitgave betreft een verkennende studie naar de lokale aansturing van politie en politiewerk, die is uitgevoerd door het Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken (IPIT) van de Universiteit Twente. In het onderzoek, dat is gehouden in twee districten van de politieregio Utrecht, staan twee thema's centraal: hoe verloopt in de praktijk van alledag de aansturing van de politie en hoe werkt die door in de wijze waarop de politie haar werk verricht. De praktijk van de sturing wordt doorgelicht aan de hand van gesprekken met alle betrokkenen, met name burgemeesters van niet-centrum gemeenten en lokale politiechefs. De uitkomsten worden getoetst aan inzichten uit de literatuur en geanalyseerd tegen de achtergrond van recente ontwikkelingen in bestuur en beleid. Met name de sluipende centralisatie rond de zeggenschap over de politie en de spanning die dat genereert tussen landelijke en lokale doel- en prioriteitstelling.

Het verslag biedt een aantal aanknopingspunten voor verdere bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen en voor verder onderzoek.