



Politiepolitiek







Politiepolitiek

Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering

Dr. E.J.A. Bervoets
Dr. E.J. van der Torre
J. Dobbelaar MSc

Met medewerking van:
N. Koeman MSc





In opdracht van:
Programma Politie en Wetenschap

Foto omslag: Peter Blok/Hollandse Hoogte

Ontwerp: Vantilt-producties & Martien Frijns

ISBN:978 90 3524 423 8

NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

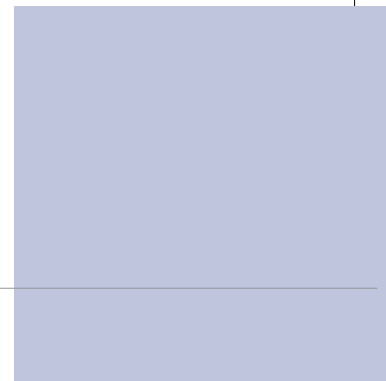
© 2009, Politie en Wetenschap, Apeldoorn; COT Centrum voor Veiligheids- en
Crisismanagement, Den Haag

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

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

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

Met dank aan: Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, regiopolitie Brabant-Noord, regiopolitie Gelderland-Midden, regiopolitie Gelderland-Zuid, regiopolitie Rotterdam-Rijnmond en regiopolitie Utrecht



Inhoud

1	Introductie	7
1.1	Herontdekking en positionering van signalering & advisering	7
1.2	Signalen en adviezen onderzocht	8
1.3	Signaleren & adviseren: een tweeluik	9
1.4	Dankwoord	10
2	Signaleren & adviseren: invloedsuitoefening	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Politiële signalering & advisering: van belangrijke bijzaak naar hoofdtaak?	11
2.3	Kansen, maar ook politieke barrières	13
2.4	De hoofdlijnen van het onderzoek	15
3	Onderzoeksopzet	19
3.1	Onderzoeksvragen	19
3.2	De onderzoeksmethode: reconstructie	21
3.3	Wat volgt	23
4	Nijmegen: een kwestie van onderhandelen	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Het drugsdossier: nachtopvang en hennepplantages	29
4.3	Het jeugddossier: shortlists en een jongerenpreventieteam	40
4.4	Dossier huiselijk geweld: meldpunt en huisverbod	50
4.5	Het verkeersdossier: dertigkilometerzones en flitspalen	56
4.6	Nijmegen: de balans opgemaakt	63
5	Dordrecht: recht in de leer	69
5.1	Inleiding	69
5.2	Het drugsdossier: overlastgevende panden en illegale hennepcultuur	70
5.3	Het jeugddossier: shortlistmethodiek en de aanpak van veelplegers	76
5.4	Huiselijk geweld: opnieuw agenderen en de Wet tijdelijk huisverbod	82
5.5	Het verkeersdossier: dertigkilometerzones en vernielen van abri's en	87
5.6	Dordrecht: de balans opgemaakt	90





6	Conclusies en aansporing	95
6.1	Inleiding	95
6.2	Signalen en adviezen in soorten en maten	96
6.3	Bestuurlijke reacties en barrières: instrumentele politiepolitiek	98
6.4	Lokale patronen	106
6.5	Aansporing: politiek-bestuurlijke simulaties	109
	Bronnen	111





1

Introductie

1.1 Herontdekking en positionering van signalering & advisering

De heroriëntatie van de politie op haar kerntaken brengt een scherper onderscheid tussen politiezorg en veiligheidszorg met zich mee (Terpstra, 2002; Boin, Van der Torre & 't Hart, 2003). Als de politie zich toelegt op kerntaken en als we dit (kort door de bocht) betitelen als politiezorg, dan is het voor de politie van groot belang dat anderen (bestuur, private organisaties, burgers) gestalte geven aan de veiligheidszorg. Immers: als de veiligheidszorg tekortschiet, groeien bepaalde veiligheidsproblemen (onnodig) toch weer uit tot een zorg voor de politie. Deze dynamiek wordt wel aangeduid als vangnet-functie: doen anderen niets aan onveiligheid, dan komt (te) veel vroeg of laat toch weer geheel of gedeeltelijk bij de politie terecht.

Dit verklaart waarom de politie er veel aan is gelegen dat anderen (ook) voorzien in de aanpak van onveiligheid waarmee zij aan den lijve reeds wordt geconfronteerd. Men ziet graag dat anderen nú maatregelen treffen, omdat er anders over een paar jaar onnodig veel onveiligheid zal ontstaan. De gedrevenheid van de politie uit zich zowel op papier (zie *Politie in Ontwikkeling*) als in de praktijk (signaleren & adviseren). Het brengt de politie soms op het randje – en ook wel daarover – van wat gezagsdragers nog acceptabel vinden; het is niet de bedoeling dat politiechefs met signalen en adviezen de veiligheidsagenda dicteren. Toch is het vanwege de heroriëntatie op kerntaken en vanwege de overvraging – alleen al op het gebied van kerntaken (Vogelzang, 2000) – voor de politie cruciaal dat haar signalering & advisering richting veiligheidspartners invloedrijk is. Deze urgentie verklaart waarom *Politie in Ontwikkeling* signaleren & adviseren als vierde hoofdbestanddeel van de politietaak bestempelt en waarom dit visiedocument deze taak bepaald niet terughoudend ter sprake brengt:

‘Signaleren & adviseren impliceert dat de politie aangeeft waar bestuur, OM en partners in haar optiek een bijdrage zouden kunnen en moeten leveren aan het reduceren van onveiligheid. De politie wil dan ook in haar relatie tot deze partijen geen passieve speler zijn (...).’ (*Politie in Ontwikkeling*, 2005, p. 14)

Uit de formulering blijkt dat de politie niet zal terugdeinzen bij politiek-bestuurlijk verweer tegen politieke signalering & advisering. Hierbij is het wel van belang te beseffen dat signaleren & adviseren een vorm van politiek-maatschappelijke invloedsuitoefening is, die alleen effectief zal zijn met een goede timing, inhoudelijke overtuigingskracht, een degelijke schriftelijke onderbouwing en een probleemdefinitie die een realistische oplossing mogelijk maakt. In het politieke verkeer lopen ratio, emotie en spel door elkaar heen. Het maakt bijvoorbeeld heel veel uit of de politie 'aangeeft' wat bestuur en OM 'moeten doen' of dat zij 'geen passieve' speler is.

Politiechefs hebben door de jaren heen al veel praktijkervaring opgedaan met politiek-bestuurlijk management. De politieke emancipatie van de politie komt op in de jaren zeventig: het oude (en vertrouwde?) visiestuk *Politie in Verandering* vestigde ook al de aandacht op de probleemsignalering door de politie, ook al werden de politietaken destijds heel anders ingevuld. Sindsdien is dit aspect nog veel belangrijker geworden. Sterker, het 'politieadvies' wordt bij veiligheidsvraagstukken al snel gevraagd in het driehoeksoverleg, en de politie blijkt bepaald geen ondergesneeuwde partij als het op agendering aankomt, integendeel zelfs, zo wijst een reeks van bestuurskundige studies uit (De Ridder, 1999; Huberts e.a., 2004; Rosenthal e.a., 1998).

Maar de gegroeide 'adviespraktijk' behoeft versterking, zoveel wordt duidelijk uit *Politie in Ontwikkeling*. De signalering & advisering zou wat de politietop betreft geïnstitutionaliseerd moeten raken, wat neerkomt op steekhoudende signalering & advisering 'met gezag' door het hele politieconcern. Dit vergt veranderingen, onder meer in de organisatorische voorzieningen en personele competenties. Hoe belangrijk dit laatste is, bleek eens te meer uit onderzoek naar lokale politiechefs (Van der Torre, 2007): de ene teamchef wekt onbedoeld de wrevel van de burgemeester middels zijn adviezen (niet onderbouwd, verkeerde toon, slecht getimed – bijvoorbeeld net nadat de politiek-ambtelijke discussies over de begroting zijn afgerond), terwijl de andere de veiligheidsproblemen zo formuleert dat de burgemeester 'kansen' ziet en min of meer datgene doet of 'bedenkt' wat de teamchef beoogt.

1.2 Signalen en adviezen onderzocht

In dit onderzoek zijn signalen en adviezen door de politie empirisch onderzocht, om zo scherper zicht te krijgen op de adviespraktijk en de omstandigheden waaronder signalen en adviezen worden afgegeven. We hebben ons

daarbij nadrukkelijk gericht op de politieke beïnvloeding van het lokale veiligheidsbeleid. Een uitgebreide empirische procesanalyse door het COT in Nijmegen en Dordrecht, gebaseerd op documenten, mediaberichten en interviews, leverde zeventien casussen op die licht werpen op een algemeen patroon.

In het volgende hoofdstuk volgt eerst een literatuurverkenning, waarbij is getracht de concepten signaleren & adviseren te plaatsen binnen wat uit bestuurskundige en politicologische literatuur bekend is over macht, invloed en agendamanagement. Daarbij wordt ook ingegaan op hindernissen en barrières waarmee actoren worden geconfronteerd bij pogingen om items te agenderen bij politiek en bestuur. Het is plausibel dat de politie eveneens te maken heeft met barrières op weg naar agendering van onderwerpen bij het lokaal bestuur. In hoofdstuk 3 werken we de probleemstelling uit in onderzoeksvragen en beschrijven we de relevantie van het onderzoek voor de politieke praktijk. De hoofdstukken 4 en 5 zijn empirisch. In die hoofdstukken worden casussen besproken uit Nijmegen en Dordrecht op vier beleidsterreinen: drugs, jeugd, huiselijk geweld en verkeer.

De vergelijking van de Nijmeegse en Dordtse casussen levert een patroon op van de praktijk van signaleren & adviseren. Dat patroon wordt gepresenteerd in hoofdstuk 6. Daarin proberen we tevens ordening aan te brengen in de verschillende signalen en adviezen die voor dit onderzoek werden bestudeerd. Ook de drempels waarmee de politie in het beleidsproces wordt geconfronteerd, worden gecategoriseerd en uitgelegd. We ronden dit onderzoeksrapport af met een hoofdstuk met conclusies en een discussie. Op basis van het algemeen patroon formuleren we een antwoord op de onderzoeksvragen. Verder beschouwen wij het als een goed gebruik om enkele, uit het onderzoek voortvloeiende handreikingen te formuleren voor de politiepraktijk.

1.3 Signaleren & adviseren: een tweeluik

Er zijn onder vlag van Politie & Wetenschap twee onderzoeken uitgevoerd naar de zogenoemde signalering & advisering door de politie. Het betreft een prescriptieve studie door Twynstra Gudde (Landman, Van Beers en Van der Laan, 2009), *Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren* en een empirische studie die werd uitgevoerd door het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (Bervoets, Van der Torre & Dobbelaar, 2009), *Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering*.



De gedachte die aan deze twee studies ten grondslag ligt, stemt overeen. Als de politie zich toelegt op kerntaken, dan is het van groot belang dat anderen – bestuur, private organisaties, burgers – mede gestalte geven aan de veiligheidszorg. De twee studies verschillen echter op enkele belangrijke punten. Het onderzoek van Twijnstra Gudde richt zich op wat de alledaagse signalering & advisering zou kunnen worden genoemd. De studie presenteert de opvattingen van respondenten binnen en buiten de politie en verbindt daar lessen aan, maar toetst deze niet door middel van empirisch onderzoek. Ons onderzoek is juist wel empirisch van aard. Het brengt in kaart hoe het in twee gemeenten op enkele dossiers – drugs, jeugd, huiselijk geweld en verkeer – is (af)gelopen met politieke signalen en adviezen.

1.4 Dankwoord

We zijn de leescommissie die de twee Politie & Wetenschap-onderzoeken naar signaleren & adviseren (zie §1.3) van commentaar heeft voorzien dankbaar. De commissie gaf waardevol inhoudelijk commentaar, mede door haar multidisciplinaire samenstelling: bestuur, politie, wetenschap en programmabureau waren vertegenwoordigd. De commissie bestond uit Arend Kloosterman (plaatsvervangend korpschef regiopolitie IJsselland), Henri Lenferink (burgemeester van Leiden), Kees de Rooij (programmabureau Politie en Wetenschap), Jan Terpstra (voorzitter, Radboud Universiteit Nijmegen) en Anne-mieke Venderbosch (programmabureau Politie & Wetenschap). We hebben de open opstelling en inhoudelijke reacties van meelezers in Dordrecht en Nijmegen ook op prijs gesteld.





2

Signaleren & adviseren: invloedsuitoefening

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk plaatsen wij de concepten signaleren & adviseren binnen wat uit bestuurskundige en politicologische literatuur bekend is over macht, invloed en agendamanagement. Daarbij komen ook de hindernissen en barrières aan bod waarmee actoren (politiefunctionarissen) worden geconfronteerd bij pogingen om items te agenderen bij partners en dan vooral bij politiek en bestuur (bijvoorbeeld Pfeffer, 1981).

2.2 Politiële signalering & advisering: van belangrijke bijzaak naar hoofdtaak?

De Raad van Hoofdcommissarissen betitelt, middels het visiedocument *Politie in Ontwikkeling*, signaleren & adviseren als hoofdtaak van de politie: 'een expliciete taak van de Nederlandse politie'. De redenering is deels niet nieuw: de politie doet vanuit haar professie nuttige operationele kennis op, ze bundelt die kennis in haar informatiehuishouding en op basis hiervan kan ze de vinger leggen op onveilige gebeurtenissen of processen die verder reiken dan de capaciteiten of (kern)taken van de politie, maar waar wél wat aan gedaan moet worden. Dit mondt uit in een politieadvies aan één of enkele partners die dit zouden kunnen of 'moeten' doen.

Wel nieuw is dat de signalering & advisering wordt gezien als een sleutelopdracht voor het hele politieconcern. Het 'aanjagen' van anderen is noodzakelijk om de politie – die als typische *street level*-instantie kampt met chronische overvraging – in staat te stellen invulling te geven aan de klassieke hoofdbestanddelen van de wettelijke politieopdracht: strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, handhaving van de openbare orde en noodhulpverlening. Vanwege deze – ook echt doorleefde – noodzaak is signaleren & adviseren voor de politie direct verbonden met deze drie klassieke taken. *Politie in Ontwikkeling* (pp. 66-67) ziet signalering & advisering als een hoofdtaak:



‘Signaleren & adviseren vindt niet zijn grondslag in de taakomschrijving in de Politiewet, maar vloeit voort uit de drie hiervoor genoemde taken. Waar het om gaat is dat de politie vanuit haar operationele ervaringen, de daarmee samenhangende informatiepositie en haar professionaliteit problemen op het gebied van veiligheid signaleert en waar mogelijk omvormt tot adviezen aan andere actoren, met name wat betreft de verantwoordelijkheid van deze partijen voor hun bijdrage aan veiligheid. Dit betreft de politie in de rol van gezaghebbende leermeester en gangmaker (aanjager).’

Het politiestandpunt dat het gaat om een vierde politietaak is mede gebaseerd op opgedane advieservaringen en bouwt voort op andere rapportages en redeneringen. Zo wordt in rapportages over tegenhouden, met name in *Tegenhouden troef* (Raad van Hoofdcommissarissen, 2003) benadrukt dat politiesignalen en -adviezen een koppeling moeten maken tussen politiezorg en veiligheidszorg. Het is voor de politie belangrijk dat die koppeling tot stand komt; het rapport dicht de signalen en adviezen een rol toe als gangmaker of aanjager. Bij tegenhouden gaat het er meer in het bijzonder om dat ‘anderen’ maatregelen treffen die personen, nadrukkelijk ook met kwade intenties, ervan weerhoudt delicten te plegen. Zo beschouwd vult tegenhouden het gat tussen preventie en repressie: het reduceert idealiter de omvang van de criminaliteit en zo het werkaanbod voor de politie. Politiekennis over criminaliteit dient, door signalen en adviezen, te resulteren in tegenhoudmaatregelen door anderen, die de criminele gelegenheidsstructuren reduceren.

De kennis van de politie blijft natuurlijk niet beperkt tot criminele gelegenheidsstructuren. De lokale politie (wijkpolitie, noodhulp) doet al werkende veel kennis op over de aard, (potentiële) omvang en achtergronden van criminaliteit, overlast en hulpvragen. Maar ook over stagnatie bij de uitvoering van lokaal veiligheidsbeleid. De politie geeft prioriteit aan het opbouwen van een goede informatiehuishouding. De informatie wordt benut bij de uitoefening van de klassieke politietaken, maar blijft voor een groot deel ook onbenut. Met signaleren & adviseren komt hier verbetering in en kan tevens de ‘toegevoegde waarde’ (een sleutelbegrip uit *Politie in Ontwikkeling*) van gebiedsgebonden politie worden aangetoond. Deze redenering heeft een positieve inslag, maar het belang van lokale informatie en daarop steunende adviezen wordt ook benadrukt vanwege vraagtekens die de buitenwacht soms plaatst bij de waarde van gebiedsgebonden politie (vergelijk Stol e.a., 2004).

De politie – en breder: de overheid – doet in toenemende mate een beroep op burgers en maatschappelijk middenveld (onder meer in pleidooien voor





een sterke civil society) bij het aanpakken van problemen, waaronder onveiligheid. Dit beroep op de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke partijen wordt wel ‘maatschappelijke responsabilisering’ genoemd. Het staat in het politieveld ook al langere tijd bekend als zelfredzaamheid, al gaat het daarbij vaak wat meer om het aanboren van het (soms verrassend grote) maatschappelijke vermogen om veiligheidsproblemen te verminderen. Ook wat dit betreft luidt de redenering dat de politie op basis van haar kennis en (mede daardoor opgebouwde) gezagspositie in staat is door middel van adviezen maatschappelijke veiligheidsmaatregelen te sturen, aan te jagen of te coördineren (Huisman, 2004; Terpstra & Kouwenhoven, 2004).

2.3 Kansen, maar ook politieke barrières

Door haar informatie en positionering, zowel maatschappelijk als politiek, zijn er voor de politie veel kansen om invloedrijk te signalen en te adviseren. Veel partners zullen dit van de politie ook verwachten. De vraag is echter wat ze nu precies verwachten, en waar ze níét op zitten te wachten. Een ‘gevraagd advies’ is heel wat anders dan een ‘ongevraagd advies’. En een advies dat *back-stage* wordt geuit, in een besloten overlegvorm, is weer heel wat anders dan een publiekelijk advies, waarbij het dan weer veel verschil kan maken wat het podium is: een spreekbeurt in het stadhuis, een regionaal televisieprogramma dat elk uur wordt herhaald of NOVA. Het maakt ook verschil of een politieadvies in lijn is met de politiek-bestuurlijke koers of niet. Kortom: het ene advies is het andere niet. De gedreven toon van *Politie in Ontwikkeling* maakt – volgens ons en volgens bestuurders die we erover spraken – duidelijk dat de politie voornemens is te adviseren waar ze denkt dat dit ‘toegevoegde waarde’ heeft. Hierbij kan het gaan om gevraagde en ongevraagde adviezen, genuanceerd en getimed, maar zo nodig ook over politiek netelige kwesties. Het roept een aloud dilemma op: er bestaat behoefte aan een daadkrachtige en initiatiefrijke politie, ook in het politiek-bestuurlijke verkeer, maar er bestaat beduchtheid voor politieke sturing door de politie.

Het lijkt erop dat dit ook enkele politiek-bestuurlijke reacties op *Politie in Ontwikkeling* kleurt. De adviserende rol van de politie wordt niet ontkend – dat zou ook een vergaande ontkenning van gegroeide praktijken inhouden – maar wel getemperd. Zo telt het kabinet, in zijn reactie op *Politie in Ontwikkeling*, nog steeds (maar) drie hoofdbestanddelen van de wettelijke politietaak: strafrechtelijke rechtshandhaving, handhaving van de openbare orde en noodhulp-



verlening. Politieke signalen en adviezen op terreinen en onderwerpen die primair de verantwoordelijkheid zijn van andere organisaties betreft, vindt het kabinet nevensgeschikt.

Ook uit de ministeriële Notitie *Kerntaken* (TK 2005-2006, 29628, nr. 25) blijkt dat signaleren & adviseren geen extra taak is, maar juist een activiteit die eraan moet bijdragen dat de politie haar inspanningen kan richten op kerntaken. Dus signaleren & adviseren niet als kerntaak, maar als politieel middel om zich op die kerntaken te kunnen richten:

‘Burgers moeten kunnen vertrouwen op de aanwezigheid en effectiviteit van de politie. De lokale verwevenheid van de politie is een verworvenheid die behouden moet worden. Bij de uitvoering van de taken door de politie is een grens aan te geven: daar waar het de primaire verantwoordelijkheid van andere organisaties betreft, moet de taak van de politie beperkt worden tot het signaleren, adviseren en overdragen/samenwerken.’ (Notitie *Kerntaken*, p. 3)

In de politiek-bestuurlijke discussie over tegenhouden had ‘Den Haag’ zich al uitgelaten over politieke signalering & advisering. Er was grote politiek-bestuurlijke terughoudendheid omtrent tegenhouden: laat de politie zich richten op haar klassieke taken, en geen nieuwe opdracht op haar schouders nemen, zo luidde kortweg de reactie. De politie kan wel signaleren & adviseren waar tegenhouden van misdaad volgens haar geboden is: zo wordt signaleren & adviseren gezien als een verlengstuk van strafrechtelijke handhaving. De *midterm review* uit november 2004 verwoordt het als volgt:

‘Wanneer de politie vanuit haar kennis omtrent de criminaliteit ziet dat de private sector of de overheid effectieve maatregelen zou kunnen nemen om misdrijven te voorkomen, dan kan de politie dat signaleren en door spelen naar de betrokken partijen.’ (TK 2004-2005, 28684, nr. 44)

Het komt erop neer dat het voor de politie belangrijk is dat haar signalen en adviezen invloedrijk zijn. Er zijn wat dit betreft kansen genoeg, maar alleen al het gegeven dat de politie politiek-maatschappelijke aandacht claimt, leidt tot politiek-bestuurlijke reserveringen. Dat maakt weer duidelijk dat de politie heel prudent, inhoudelijk sterk en met politieke *knowhow* te werk zal moeten gaan om de door haar gewenste invloed uit te oefenen.



2.4 De hoofdlijnen van het onderzoek

Uit het voorgaande blijkt dat politieke signalering & advisering een verleden kent, maar steeds belangrijker is geworden. En dat het van de politie volharding, inhoudelijke kwaliteit en politieke vaardigheden vereist. We formuleren tegen deze achtergrond, en met inachtneming van reeds bestaande politieliteratuur, vier hoofdlijnen voor dit onderzoek: politieke invloedsuitoefening, politieke barrières, de procesmethode en de beoordeling door de ontvangers.

Politieke invloedsuitoefening

Signalering & advisering is een vorm van politieke invloedsuitoefening. Signalen en adviezen zijn geen doel op zich: ze zijn gericht op het opstarten, behouden, intensiveren of bijbuigen van veiligheidsmaatregelen van 'anderen'. Effectieve invloedsuitoefening door de politie vereist inhoudelijk-rationele, argumentatieve en politieke competenties, omdat bij deze vorm van extern management invloed wordt uitgeoefend op gezagsdragers en op partijen waarop ze geen hiërarchische of formele invloed heeft. De bekende Amerikaanse politicoloog Giandomenico Majone heeft zijn boek over beleidsanalyse (1989) niet voor niets voorzien van de titel *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Hij maakt duidelijk dat bewijs (kennis en informatie), argumentatie en overtuiging van doorslaggevend belang zijn, willen we beleid met effect beïnvloeden. Dat is precies waar het om gaat. Emotie en verstand grijpen daarbij in elkaar.

Dat invloedsuitoefening veel vergt, blijkt alleen al uit de wetenschappelijke omschrijving van invloed: invloed heeft betrekking op de pogingen die partijen in beleidsprocessen of netwerken in het werk stellen om andere partijen te bewegen iets te (blijven) doen of na te laten (Van Schendelen, 1981; Rosenthal e.a., 1996). Invloed is dus een kenmerk van relaties tussen partijen. In het algemeen wordt gesteld dat partij A (in casu de adviserende en signalerende politie) invloed heeft op partij B als B iets doet, blijft doen of nalaat dat zij zonder A (in casu de advisering en signalering door de politie) niet zou hebben gedaan.

In deze studie concentreren we ons op de politieke beïnvloeding door de politie van het lokaal bestuur.¹ Deze politieke invloedsuitoefening omvat het 'lobbyen': het thema van een bundel van Van Schendelen en anderen (1990).

¹ We zijn ons ervan bewust dat er ook andere vormen van politieke invloedsuitoefening middels adviezen en signalen bestaan.



In de inleiding van die bundel geeft van Schendelen op basis van eerdere literatuur aan welke verschijnselen het predicaat 'lobbyen' verdienen. Er moet zijn voldaan aan drie elementen. Er moet ten eerste sprake zijn van een invloedspoging, zoals zojuist besproken. De lobbyist probeert de keuzes van een gezagsdrager te sturen. Er is ten tweede een gerichtheid op formele gezagsdragers en er moet – ten derde – sprake zijn van een informele ambiance. Daarmee wordt ook meteen het verschil duidelijk. Bij signaleren & adviseren gaat het zonder twijfel over beïnvloeding, maar er hoeft niet per se sprake te zijn van gerichtheid op formele gezagsdragers. In deze studie beperken wij ons weliswaar tot politieke invloed op het lokaal bestuur. De beïnvloeding kan echter ook (meer horizontaal) gericht zijn op bijvoorbeeld een winkeliersvereniging in verband met diefstalbeveiliging, een woningcorporatie in verband met hennepkwekerijen of een burgergroepering die actief is in de buurt en door de politie op weg wordt geholpen. En ook de informele ambiance is niet altijd aan de orde, hoewel vaak de persoonlijke verstandhoudingen wel van grote betekenis zijn (Cachet, 1994). Adviezen en signalen kunnen formeel zijn, bijvoorbeeld per brief van de districtsleiding, of heel informeel. Denk aan de wijkteamchef die nog eventjes een ambtenaar apart neemt om een probleem aan te kaarten en zo te peilen hoe een advies valt op het stadhuis.

De opvatting van politieke beïnvloeding in dit onderzoek heeft implicaties voor de methodologie en voor de aanbevelingen van deze studie: invloed krijgt gestalte in een relatie, en de doorwerking ervan vergt enige tijd. Onderzoek dient dit proces te volgen en in kaart te brengen (methodologie), waarbij de reactie van de andere partijen uiteindelijk de doorslag geeft. Aanbevelingen moeten derhalve worden gericht op de rol van de politie in het gehele proces: het gaat niet om het advies of signaal op zich, maar om de doorwerking ervan, om de stap van agendering naar implementatie. In politiek-maatschappelijke kringen gaat het dan eerder om maanden dan om weken, en vaak om jaren.

Politieke barrières

De politieke invloedsoefening via signalen en adviezen beoogt iets te realiseren of te behouden, namelijk veiligheidsmaatregelen door 'anderen'. Dit vergt dat de politie barrières omzeilt die door anderen (personen of instanties met zogeheten hindermacht) lopende een beleidsproces worden opgeworpen. Een klassieker is de burgemeester, het schoolhoofd of de gemeenteraad die ontkent dat er een veiligheidsprobleem bestaat. De politie moet echter





ook kansen zien en creëren in het beleidsproces: slaagt ze erin om door haar gesignaleerde problemen in zo'n inhoudelijk advies te vervatten dat andere instanties daar oplossingen aan willen of kunnen verbinden?

Hindernissen bij beleid zijn al jarenlang onderwerp van studie in de beleidswetenschappen. Klassiek is het barrièremodel van Bachrach & Baratz (1970) waarin sprake is van vier barrières. Op hoofdlijnen gaat het om: strijd van een bepaalde aanpak met de heersende opvattingen, strijd met de gevestigde procedures en structuur van de samenleving (institutionele context), de kans dat voorstellen worden verworpen of gewijzigd, en – ten slotte – nalatigheden of interpretatieverschillen bij de beleidsuitvoering (Koppenjan e.a., 1987). Het ontstaan van beleid wordt in het barrièremodel bepaald door 'de relatieve omvang van problemen, vergeleken met de omvang van andere problemen' (De Vries, 2003: p. 74). Problemen schreeuwen als het ware om aandacht en een plaats op de beleidsagenda. Dat signaleren & adviseren niet in alle gevallen kan rekenen op het verwachte succes heeft deels met barrières te maken. Dit onderzoek moet duidelijk maken welke barrières dat zijn.

Procesmethode

De politie heeft door de jaren heen al veel ervaring opgedaan met invloedsuitoefening via signalen en adviezen. Hier kan lering uit worden getrokken. De politiewetenschap kent echter een methodologische bias. Er zijn namelijk drie belangrijke wetenschappelijke methoden om invloedsuitoefening te meten: de reputatiemethode, de netwerkmethodes en de procesmethode (Van Schendelen, 1981; Rosenthal e.a., 1996). De politieliteratuur (ook de reeks Politie & Wetenschap) kent veel reputatie- en netwerkonderzoek, maar weinig procesonderzoek, waarbij besluitvormingsprocessen op dossierniveau worden gereconstrueerd en geanalyseerd. Wij betogen dat het meerwaarde heeft om onder meer via de procesmethode empirisch dossieronderzoek te verrichten naar signalering & advisering door de politie in de afgelopen vijf jaren, om daar lering uit te trekken voor de kennis en vaardigheden (competenties) die noodzakelijk zijn om de zelfbenoemde 'vierde politietaak' te vervullen.

Beoordeling van signalen en adviezen door ontvangers

Bij invloedsuitoefening door de politie, zeker als die invloed niet kan worden ontleend aan formele machtsposities, is het van groot belang hoe de ontvangende partijen de signalen en adviezen beoordelen. Praktijk en onderzoek leren dat het daarbij niet alleen gaat om het afzonderlijke advies, maar ook om de indruk die de optelsom van adviezen wekt. Bijvoorbeeld: persisteert de





politie op enkele geselecteerde zaken of wordt politieadvies op politieadvies gestapeld? Het is niet zo dat de voorkeur van de ontvanger per se uitgaat naar het eerste: vaak wel, maar als een bestuurder problemen liever niet écht agendeert, kan hij tevreden zijn met invloedsarme staccatoadviezen. Maar ook bij welwillende partners zal het van de prudentie, inhoudelijke kwaliteit en timing afhangen hoe politieadviezen worden ontvangen (Rosenthal & Lutken, 1999). We zullen door middel van dossieronderzoek (procesmethode) en een interviewronde vaststellen wat 'ontvangers' vinden van politieadviezen en wanneer ze eerder genegen zijn er gevolg aan te geven.²

2 Zo corrigeren we meteen een bias in ons onderzoek voor Politie & Wetenschap tot dusverre: we onderzoeken niet alleen of vooral het politiemangement, maar ook zijn bestuurlijke en (publiek-)private stakeholders. Dit is in lijn met de politiek-maatschappelijke signatuur die veel COT-onderzoek juist heeft.



Onderzoeksopzet

3.1 Onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk formuleren we de onderzoeksvragen en verantwoorden we de opzet van het onderzoek. De vragen vloeien voort uit de theoretische bespiegelingen in de eerste twee hoofdstukken. We richten ons op pogingen van de politie om het lokale beleid te beïnvloeden met adviezen en signalen. Om het beeld zo concreet mogelijk te maken, hebben we gekozen voor een onderzoek waarbij we ons oriënteren op een beperkt aantal beleidsterreinen en de patronen van signaleren & adviseren op die terreinen.

We beperken ons tot drugs, jeugd, huiselijk geweld en verkeer.³ Daar zit een bewuste keuze achter. We bestrijken met die beleidsterreinen namelijk zowel de meer traditionele politieterreinen (verkeershandhaving) als de terreinen die zich heel duidelijk op de grens bevinden van handhaving en sociaal-preventief politiewerk (overige drie). Op die terreinen wordt de politie voor haar gevoel soms te veel in de rol van hulpverlener en welzijnswerker gemanoeuvreerd. Eigenlijk alleen drugs hebben volgens politiemensen nog te maken met ‘boeven vangen’ en de ‘echte’ criminaliteitsbestrijding. Maar wanneer het aankomt op overlast, of dat nu is vanwege junks of jongeren, dan hebben veel dienders het gevoel dat het dweilen met de kraan open is als niet ook anderen dan de politie hun aandeel oppakken. Jongeren en junks worden op straat gecontroleerd, zo nu en dan aangehouden, maar vooral ook weggestuurd om elders weer voor problemen te zorgen. Zowel drugs als jeugd is voor politiemensen een dossier met hardnekkige, voortslepende problemen dat niet gemakkelijk kan worden opgelost. Bij verkeer is het vaak nog mogelijk menselijk gedrag met tamelijk eenvoudige middelen te beïnvloeden, bijvoorbeeld door flitspalen te plaatsen of verkeerscontroles te houden. Net als bij drugs en jeugd wordt op het dossier huiselijk geweld door politiemensen geregeld machteloosheid ervaren (COT, 2006). Op dit moment hebben poli-

3 De keuze van dossiers is gemaakt in samenspraak met Politie & Wetenschap.



tiemensen voor hun gevoel te weinig instrumenten om vroegtijdig in te grijpen bij bijvoorbeeld mishandeling van vrouwen of kinderen. Die situatie verhoudt zich slecht met de beroepseer van veel politiemensen. Politiemensen uit de noodhulpdienst en wijkagenten worden vaak geconfronteerd met huiselijk geweld als er al heel wat aan vooraf is gegaan. En al zou de wijkagent eerder in de gaten hebben dat er iets mis is op een bepaald adres, dan is het nog maar de vraag op basis waarvan hij kan ingrijpen.

Met dit onderzoek willen we patronen ontdekken in signalen en adviezen. We concentreren ons op empirische vragen, waarbij we de politieke invloedsuitoefening middels adviezen en signalen voornamelijk onderzoeken met behulp van de procesmethode. Ondanks de empirische insteek schuwen we normatieve uitspraken niet. We zullen in het slothoofdstuk aanbevelingen doen die de politie kunnen helpen optimaal gestalte te geven aan haar invloedsuitoefening middels signalen en adviezen.

De essentie van deze studie bestaat uit het scheppen van helderheid over invloedsuitoefening op basis van de reconstructie van een beleidsproces (zie voor toelichting van de procesmethode §2.4). Zaak is om niet alleen te bekijken wat voor (soort) adviezen en signalen er zijn gegeven en op basis van welke argumenten. De ontvangers van signalen zijn geen passieve spelers in het beleidsveld, zodat het interessant is ook hun zienswijzen en beoordelingen te leren kennen. Dat werpt, zo was de intentie, licht op de effecten van politiebeïnvloeding, maar ook op de inschatting van de politie-effecten van signalen en adviezen door de ontvangers. Daarom hebben we bewust ook de andere kant van het verhaal onderzocht en zijn ook bestuurders, politici en ambtenaren bevraagd.

Signalen en adviezen zijn gericht op het agenderen van veiligheidsknelpunten. En agenderen, zo weten we uit de ruime bestuurskundige literatuur over dat onderwerp, is geen sinecure en vereist een geheel eigen vakmanschap. Dit onderzoek moet daarom ook duidelijk maken met welke barrières de politie bij haar agendering te maken heeft en hoe zij probeert daar rekening mee te houden. Verondersteld wordt dat het de politie zal helpen als zij vooraf al rekening houdt met 'beren op de weg' en daarom efficiënter opereert en haar kansen op een geslaagde beïnvloeding optimaliseert. Daarvoor is wel belangrijk dat zij beschikt over afdoende politiek-bestuurlijke competenties. Kennis en informatie tellen, maar wegen op zichzelf in het politieke agenderingsproces niet zwaar genoeg. De vraag is hoe het zit met het vermogen van de politie om doorslaggevende en gezaghebbende argumenten op te voeren en daarmee de lokale bestuurders te overtuigen.



Dit onderzoek richt zich, kortom, op de vraag hoe in de periode 2002-2006 de beïnvloedingspogingen van de politie middels signalen en adviezen op regionaal niveau en op lokaal niveau zijn verlopen, en met welke effecten, op de volgende dossiers:

- drugscriminaliteit en -overlast;
- jeugdcriminaliteit en -overlast;
- huiselijk geweld;
- verkeer.

We richten ons bewust op een terugblik, omdat effecten – als ze kunnen worden waargenomen – pas goed te traceren zijn als de (middel)lange termijn in beschouwing wordt genomen. De keuze voor het bewuste tijdvak werd mede ingegeven door de overweging dat het grotendeels samenvalt met een raadsperiode, dus met de periode tussen twee lokale verkiezingen. We beantwoorden de volgende vragen.

- Welke signalen en adviezen heeft de politie uit doen gaan? Wat was de vorm en inhoud en waar heeft het toe geleid?
- Op welke barrières is de politie hierbij gestuit? Hoe heeft ze getracht deze te omzeilen?
- Hoe heeft het lokaal bestuur als ‘ontvanger’ gereageerd op de adviezen en signalen van de politie?

3.2 De onderzoeksmethode: reconstructie

Deze studie omvat een meervoudig casusonderzoek (Yin, 1989). Omwille van de vergelijking is in meer dan één gemeente onderzoek gedaan en voor het procesonderzoek is steeds getracht meer dan een enkele casus per beleids-terrein te beschrijven en analyseren om patronen en sociale wetmatigheden te kunnen ontdekken.

Procesonderzoek

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen werd een empirisch procesonderzoek naar signalen en adviezen verricht in Nijmegen en Dordrecht. We kozen Nijmegen vanwege een onderzoek naar politieke beleidsbeïnvloeding door Gunther Moor in de jaren tachtig (1986). Omdat we een vergelijking met op zijn minst een andere middelgrote stad mogelijk wilden maken, kozen we voor Dordrecht. Beide zijn door de bank genomen goed bestuurde



steden zonder al te veel bestuurlijke rimpelingen. Het enige grote (sociale) verschil is dat Nijmegen een centrumfunctie heeft en Dordrecht zelf onderdeel is van een grotere agglomeratie (Rotterdam).

Dit onderzoeksdeel was erop gericht om processen van signaleren & adviseren nauwkeurig in beeld te brengen op basis van een uitgebreide documentanalyse en aanvullende interviews. De gesprekken waren erop gericht om vragen die na bestudering van de documenten nog open zouden staan beantwoord te krijgen. Het is immers een gegeven dat documenten slechts een beperkt zicht bieden op het besluitvormingsproces (Hoogerwerf, 1989).

Het reconstrueren aan de hand van documenten en aanvullende interviews bleek in de onderzoekspraktijk nog niet zo eenvoudig. Ten eerste dienden de respondenten bij de reconstructies te vertrouwen op hun geheugen. Dat betekende dat beschrijvingen soms niet heel nauwkeurig waren, omdat de respondent veel bijzonderheden alweer was vergeten en zich bepaalde details in het beleidsproces niet meer goed wist te herinneren. Ten tweede speelde mogelijk af en toe ook mee dat bepaalde dossiers nog niet waren afgesloten en dat respondenten het ingewikkeld vonden aan externe onderzoekers het achterste van hun tong te laten zien. Politieke besluitvorming en beïnvloedingsprocessen waren in dat geval vaak nog gaande. Om toch wat meer zicht te krijgen op de processen is uiteindelijk besloten ook een media-analyse toe te voegen; zodoende volgden we hoe in de media over een bepaald dossier werd gerapporteerd in de onderzoeksperiode (2002-2007). Daartoe werd de krantenbank van LexisNexis benut.

Per stad werden de beleidsvelden drugs, jeugd, huiselijk geweld en verkeer bestudeerd. Per veld is gestreefd naar twee à drie casussen. Dat moest voldoende zijn om zicht te krijgen op patronen van signaleren & adviseren. Onderzoeken is vergelijken. We wilden met deze opzet een aantal vergelijkingen mogelijk maken: binnen een beleidsterrein, tussen beleidsterreinen en tussen de onderzoekssteden. Deze drie vergelijkingen vormen de basisstructuur van dit onderzoeksverslag.

Bij casusonderzoek is de selectie van casussen altijd een voornaam element (Maso & Smaling, 2005). De selectie van casussen vond in dit onderzoek plaats aan de hand van de documentenanalyse en de media-analyse, voorafgaand aan de (aanvullende) interviews. Op basis daarvan werd al snel duidelijk welke items in de onderzoeksperiode veel aandacht kregen op een bepaald beleidsterrein.





3.3 Wat volgt

Deze studie kent een overzichtelijke opbouw. Hoofdstuk 4 is een reconstructie van de voor dit onderzoek relevante gang van zaken in Nijmegen. In hoofdstuk 5 presenteren we onze empirische bevindingen in Dordrecht. Aan het slot van deze twee hoofdstukken maken we, per stad, de balans op van het lokale signaleren & adviseren door de politie. In hoofdstuk 6 trekken we conclusies en formuleren we één dringende aanbeveling.





Nijmegen: een kwestie van onderhandelen

4.1 Inleiding

De gemeente Nijmegen ligt in het zuidoosten van de provincie Gelderland en heeft in 2007 ongeveer 160.000 inwoners. Nijmegen is een echte studentenstad, met de Radboud Universiteit en enkele instellingen voor hoger beroeps-onderwijs. De afgelopen tien jaar groeide de stad met ongeveer 10.000 inwoners. Die groei heeft onder andere te maken met een vestigingsoverschot, een geboortecijfer dat hoger is dan het sterftcijfer en de annexatie van het dorp Lent. Toen kwamen er in één keer 3000 inwoners bij. Ongeveer een kwart van de Nijmeegse bevolking is allochtoon. Het aantal niet-westerse allochtonen varieert van vijf procent in sommige wijken in Midden-Zuid tot meer dan een kwart in delen van Dukenburg en Oud- en Nieuw-West.

De stad ligt grotendeels op de zuidoever van de Waal en heeft negen stadsdelen: Nijmegen-Noord, Nijmegen-Centrum, Nijmegen-Oost, Nijmegen-Zuid, Nijmegen-Midden, Nijmegen-Nieuw-West, Nijmegen-Oud-West, Dukenburg en ten slotte Lindenholt. De stadsdelen omvatten vierenvestig wijken, waaronder de aandachtswijk Hatert.⁴ Naast de stad Nijmegen horen er ook twee dorpen bij de gemeente: Oosterhout (niet te verwarren met de stad Oosterhout in West-Brabant) en Lent en ten slotte is er het buurtschap Ressen.

Nijmegen ligt in de politieregio Gelderland-Zuid, district Stad Nijmegen.⁵ Bij het district werken ruim driehonderd politiemensen. Het bestaat uit negen teams: Stadscentrum, Oud-Oost, Oud-West, Nieuw-West, Midden-Zuid, Zuidrand, Lindenholt, Dukenburg en Waalsprong. De teams zijn gebiedsgebonden en vallen voor wat hun werkgebied betreft samen met de bestuurlijke indeling in stadsdelen. Zij hebben een sterkte variërend van vijftien (Waalsprong) tot

⁴ Voormalig minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) heeft veertig wijken in achttien steden geselecteerd waar in de kabinetsperiode (2007-2011) extra investeringen zullen worden gedaan, gezien de stapeling van sociale, fysieke en economische problemen die zich daar voordoen (www.kei-centrum.nl, 2007)

⁵ Nijmegen valt onder het arrondissement van het Openbaar Ministerie in Arnhem.



zestig politiemensen (Stadscentrum), afhankelijk van de sociaaldemografische samenstelling, werkdruk en grootte van het gebied. Nagenoeg alle teams verrichten werkzaamheden binnen de stad Nijmegen. Team Waalsprong – in de nieuwbouwwijk ten noorden van de Waal – waakt over Lent, Oosterhout en Ressen. De twee overige districten van de korpsregio Gelderland-Zuid zijn Tweestromenland in het oosten en De Waarden (met de Betuwe) in het westen.

Politiek-bestuurlijk Nijmegen

De achtereenvolgende Nijmeegse stadsbesturen hebben al jaren een overwegend progressieve oriëntatie. De PvdA, Groen Links en de SP zijn elk met wethouders vertegenwoordigd in het huidige college.

De gemeenteraad van Nijmegen telt 39 zetels. Sinds de verkiezingen in maart 2006 is de zetelverdeling als volgt: PvdA (11), SP (7), Groenlinks (6), CDA (5), VVD (4), D66 (2), VSP (Verenigde Senioren Partij) (1), Nijmegen Nu (1), Gewoon Nijmegen (1) en ten slotte de Stadspartij Nijmegen (1). In de raadsperiode van 2002-2006 was de zetelverdeling: PvdA (8), SP (6), Groenlinks (9), CDA (5), VVD (4), D66 (1), VSP (2), Nijmegen Nu (1) en Stadspartij Nijmegen (3).

Opvallend aan het ambtelijk apparaat en relevant voor deze studie is de aanwezigheid van een aantal oud-politiemensen, waaronder het hoofd van de afdeling Veiligheid en de gemeentesecretaris. Het hoofd Veiligheid werkte eerder als beleidsmedewerker bij de Nijmeegse politie en de gemeentesecretaris was eerder korpschef van de regiopolitie Flevoland.

Belangrijke overlegvormen politie en gemeente

Wijkgericht werken is in Nijmegen ver doorgevoerd en wordt geacht de afstand tussen overheid en samenleving kleiner te maken en de lijnen kort te houden. Alle stadsdelen hebben een wijkmanager. Dat is een gemeenteamtbaar die als een soort vooruitgeschoven post namens de gemeente contact onderhoudt met bewoners en andere relevante partners in het stadsdeel (waaronder de politie) en samen met die partners inhoud geeft aan wijkbeleid en de 'doorvertaling' van stedelijk beleid naar de wijken. Bij deze aanpak overleggen de teamchefs van de politie en de wijkmanagers maandelijks over wijkveiligheid. In die bijeenkomsten geven de politiechefs geregeld signalen af over wijkproblematiek en zij geven de wijkmanager gevraagd en ongevraagd advies over actuele veiligheidsitems. In aanvulling daarop is er het NIVO: het maandelijks Nijmeegs Integraal Veiligheids Overleg. Daarin zitten



alle wijkteamchefs en wijkmanagers. In dit overleg komen zij tot gezamenlijke voorstellen aan het stadsbestuur. Bij het NIVO zijn tevens enkele medewerkers van de gemeentelijke afdeling Veiligheid aanwezig, vanwege de financiële middelen en voor een totaaloverzicht. De afdeling Veiligheid kijkt immers verder dan één enkele wijk.

De lokale veiligheidsdoctrine is er een van veiligheidsknelpunten op wijkniveau aanpakken, tenzij die op een hoger niveau het hoofd moeten worden geboden. Daarom bestaat een principe van opschaling. Kleinere, op wijkniveau behapbare items worden in een-tweetjes tussen de wijkmanager en de teamchef afgedaan, wat zwaardere items worden in het stadsbrede NIVO ingebracht. Bij grotere items wordt de districtsleiding in stelling gebracht, die de veiligheidsproblemen bespreekt met het stadsbestuur; veelal gaat het daarbij om het bilaterale tweewekelijkse portefeuilleoverleg tussen districtschef en de burgemeester. In de gesprekken kwam naar voren dat dit door zowel gemeente als politie wordt beschouwd als de koninklijke weg om punten te agenderen. Van formele politieadviezen verwacht de burgemeester dat die aan hem worden gericht, en bij zijn voorganger was dat precies zo. De burgemeester beslist vervolgens of een adviesonderwerp breder in het college moet worden uitgezet en of betrokkenheid van de raad nodig is.⁶ Andersom is het binnen het Nijmeegse politieapparaat een ongeschreven wet dat formele adviezen via de districtschef naar buiten gaan en niet via een teamchef of bijvoorbeeld een wijkagent. Dat om te voorkomen dat hogere functionarissen in verlegenheid worden gebracht en bij een advies niet geheel meer de handen vrij hebben omdat anderen (wethouders, ambtenaren, teamchefs, wijkagenten), soms op een ander beleidsniveau, al anders hebben beslist.

De formele advieslijn van politie-interne signalering naar districtschef naar burgemeester laat uiteraard onverlet dat buiten die lijn om veel minder formele (minder expliciete en niet altijd schriftelijke) advisering plaatsvindt, waarvan het wel steeds de bedoeling is dat die overeenstemt met het hogere

6 Een nieuw verschijnsel in de relatie tussen politie en gemeente in Nijmegen is de introductie – in het voorjaar van 2007 – van de zogenaamde *politiebrief*. Om gemeenteraadsleden meer te betrekken bij politieaangelegenheden, wil de nieuwe burgemeester De Graaf de raad met de Politiebrief jaarlijks informeren over politieprioriteiten. De raad wordt gevraagd over die prioriteiten in debat te gaan. Het effect ervan op de relaties tussen politie en politiek is vanwege het recente karakter nog niet vast te stellen. De politie vindt het een goede zaak dat op het stadhuis meer wordt nagedacht over de in te zetten vrije, lokale beleidsruimte die districtschefs meestal organiseren om hun bestuur tegemoet te komen en eraan bijdragen dat zij *goodwill* kweken (vergelijk Van der Torre 2007).



politie- en veiligheidsbeleid. Een voorbeeld is het reeds genoemde reguliere contact tussen een wijkchef en zijn wijkmanager. Een ander voorbeeld is het overleg tussen beleidsmedewerkers van de politie en de gemeente. Bij de gemeente gaat het dan in veel gevallen om de afdeling Openbare orde en veiligheid. De afdeling bestaat uit vijftien ambtenaren met elk hun (juridisch) specialisme. De afdeling ondersteunt de burgemeester bij zijn taken en verantwoordelijkheden rond openbare orde en veiligheid. De beleidsafdeling en stafjuristen van de politie aan de ene kant en de afdeling Veiligheid aan de andere kant vormen een ambtelijk voorportaal voor het stedelijk driehoeks-overleg en het bilaterale overleg van burgemeester en districtschef. Dit voorportaal is een barrière tegen overvraging: in onderlinge afstemming wordt bepaald welke items wel en welke niet geschikt zijn voor het overleg tussen de districtschef en de burgemeester. In de interviews werd steeds aangegeven dat het bij agendering belangrijk is dat de ene partij eerst bij de andere polst of een bepaald advies wel haalbaar en uitvoerbaar is. Dus voordat de politie met een formeel advies komt of om een formeel advies wordt gevraagd, hebben beleidsmedewerkers van de politie over de exacte inhoud en formulering vaak al overlegd met de medewerkers van de gemeentelijke afdeling Veiligheid. Dat vergt inlevingsvermogen aan beide kanten. Daarbij helpt volgens het hoofd Veiligheid soms zijn politieachtergrond, zo geeft hij aan in een interview. Hij kan zich relatief gemakkelijk verplaatsen in de gedachtegang van politiemensen en hen deelgenoot maken van de mores op het stadhuis. Zonder voldoende kennis van die mores is er volgens het hoofd anders voor de politie geen doorkomen aan, zo wordt ook duidelijk in de bestudeerde casus. Om welke mores het precies gaat wordt daarin duidelijk.

Op elk beleidsterrein heeft de politie haar vaste aanspreekpunten bij de gemeente. Soms is dat, naast de afdeling Veiligheid, de afdeling Welzijn (in verband met jeugdbeleid, drugsoverlast of huiselijk geweld) of de afdeling Verkeer. Op operationeel niveau heeft de politie bijvoorbeeld veel van doen met het Bureau Stadtoezicht. Daaronder valt onder andere het Bureau Toezicht. Dat heeft eigen toezichthouders met een diploma van bijzonder opsporingsambtenaar. De toezichthouders worden onder andere ingezet bij overlast door jongeren, daklozen en verslaafden. Tegelijkertijd letten zij op verkeerd geparkeerde auto's en milieuovertredingen, waarbij zij nauw samenwerken met de politie. In 2006 werd het team ingezet in de aandachtswijken Hatert en Hatertse Hei, die beide al jaren gebukt gaan onder jeugdoverlast en velerlei sociale problematiek.

In de volgende paragrafen belichten we de casussen binnen de dossiers



drugsoverlast, jeugdoverlast, huiselijk geweld en verkeer. We leggen daarbij het accent op beleidsbeïnvloeding door het politieapparaat.

4.2 Het drugsdossier: nachtopvang en hennepplantages

Problematiek: straatoverlast, panden, plantages

De handel en het drugsgebruik gaan in Nijmegen gepaard met soms hardnekkige straatoverlast op betrekkelijk vaste plaatsen in de stad (Integrale Veiligheidsrapportage Gemeente Nijmegen, 2005). Een deel van de straatcriminaliteit houdt verband met drugs; vooral geweld en diefstallen vallen daarbij op. Ook de straatprostitutie is voor met name sommige vrouwelijke verslaafden een middel om hun dagelijkse dosis te kunnen scoren (De Gelderlander, 16 oktober 2006). Het voormalige opvangcentrum van de stichting voor verslavingszorg De Grift aan de Mr. Franckenstraat trok altijd veel verslaafden aan, wat in en om het centrum leidde tot bedelen, dealen, drugsgebruik en prostitutie. Andere bekende plaatsen zijn de kop van de Willemsweg, de wijken Biezen en De Wolfskuil, Heseveld en Hatert. Vooral in de wijk Dukenburg is relatief veel straathandel in cocaïne, met name door Antilliaanse jongeren. Dealers rijden met auto's door de wijk en leveren hun waar op afroep. De 'drugstaxi' is er een begrip. De lokale politie is erg scherp op dit fenomeen bij haar aanpak van de lokale Antilliaanse drugshandel.

In 2006 heeft de stad ruim negenhonderd verslaafden, waarvan bijna vier op de tien harddrugs als hoofdmiddel heeft. Ongeveer een op de tien is verslaafd aan cannabis en gebruikt daarnaast geen andere drugs (figuur 4.1). Het valt op dat het aantal meldingen van drugsoverlast daalt. Waren er in 2002 nog bijna negenhonderd meldingen, vier jaar later waren dat er ongeveer zevenhonderd (figuur 4.2).

De drugsproblematiek speelt zich deels ook af achter de voordeur. Er is overlast door panden waarin harddrugs worden gedeald en gebruikt. Verder zijn er particuliere woningen en loodsen waar hennep wordt gekweekt. De overlastgevende deal- en gebruikerspanden komen meer dan eens voor in de sociaal toch al wat zwakkere wijken. Ten slotte zijn er de coffeeshops, hoewel die door de bank genomen veel minder overlast veroorzaken.

Drugsoverlast is voor bewoners een belangrijk veiligheidsknelpunt. Volgens de laatste Nijmeegse veiligheidsmonitor is drugsoverlast een van oorzaken van het onveiligheidsgevoel (Integrale Veiligheidsmonitor 2005).

Figuur 4.1: Verslaafden in Nijmegen, ingeschreven bij verslavingszorg (2006)

Type	alcohol	drugs	cannabis	gokken	overig	totaal
verslaving						
Aantal verslaafden	374	353	116	42	25	910

Bron: Jaarverslag De Grift

Toelichting: de cliënten staan ingeschreven bij De Grift, het Gelders centrum voor verslavingszorg. Het betreft Nijmeegse cliënten van de ambulante verslavingszorg naar hun primaire problematiek.

De Grift deelt cliënten in eerste instantie in op het 'hoofdmiddel': alcohol, drugs of gokken. Wanneer er meerdere hoofdmiddelen zijn, combinaties van middelen, medicijnen met middelen en allerlei andere vormen van verslavingen dan gebruikt men de rubriek 'overig'.

Figuur 4.2: Meldingen drugsoverlast in Nijmegen (2002-2006)

Periode	Aantal
2006	716
2005	554
2004	795
2003	865
2002	896

Bron: Politie Gelderland-Zuid, GIDS

Toelichting: Meldingen betreffen alle incidenten die gemeld zijn bij de centrale meldkamer. De meldingen leiden lang niet altijd tot een proces-verbaal.

Beleid: overlast en toezicht

Het Nijmeegse drugsbeleid was de afgelopen jaren repressief ingestoken en richtte zich vooral op de afname van de overlast (Coalitieakkoord Samen Sterk (2006-2010), 14 april 2006, p. 26). Op 15 juni 2004 meldde *De Gelderlander* dat de politie sinds ongeveer 2003 duidelijk harder optrad tegen drugspannen en hennepkwekerijen. In het huidige collegeakkoord voor de bestuursperiode 2006-2010 pleit het stadsbestuur eveneens voor een gezamenlijk offensief van gemeente, politie en OM tegen drugsgerelateerde criminaliteit. Het offensief tegen drugs zou onder meer dienen te bestaan uit een anonieme tiplijn. Naast de harde aanpak moet er volgens het bestuur wel aandacht blijven voor preventie en hulpverlening. Het drugsbeleid richt zich vooral op overlastgevend panden en op straatoverlast, en tevens is er een stedelijk 'uitersterfbeleid' voor de coffeeshops. Opvallend is dat de aanpak van hennepplantages voor de gemeente (vooralsnog) nauwelijks een issue is geweest. Later in dit hoofdstuk zullen we ingaan op pogingen van de politie om daarin verandering te brengen.

Al jaren bestond er in Nijmegen een informele gezamenlijke aanpak van

politie, gemeente, woningbouwcoöperaties en het Openbaar Ministerie.⁷ Pas sinds 2004 zijn er formele samenwerkingsafspraken die zijn vastgelegd in een convenant.⁸ De achterliggende gedachte was dat men hierdoor de panden sneller, efficiënter en op een uniforme wijze kon aanpakken. De gemeente nam destijds het initiatief om met een formele taakverdeling te komen. Het aanpakken van overlastgevende panden was een belangrijk beleidsitem, want het betrof in 2004 nog ongeveer 55 panden. De daarmee gepaard gaande overlast had een grote impact op wijken, die in een neerwaartse spiraal terechtkwamen. De gemeente voerde op dit thema de regie, het OM en de politie adviseerden.

Het initiatief van de gemeente resulteerde in het drugspandenoverleg. Daarin zitten naast de gemeente de politie, de grootste woningcorporaties en het OM. Aan het overleg is een meldpunt gekoppeld waar alle partners situaties kunnen melden. Bij de politie zijn de melders vaak de wijkagenten die eigen signalen doorgeven of signalen ontvangen van buurtbewoners. De meldingen worden besproken in het drugsoverleg. Er wordt dan ook ingeschat hoe urgent de aanpak van een specifiek pand is. De mate van overlast en direct gevaar voor de omgeving zijn doorslaggevend.

Met het drugsoverleg daalde het aantal drugspanden in het Willemsskwartier van zeventien naar vier, en in Oud-West (Biezen en Wolfskuil) van zes naar twee. Bestaande panden worden nog altijd geregeld gecontroleerd als onderdeel van een ontmoedigingsbeleid. Het probleem blijft dat er af en toe nieuwe panden bijkomen.

In het collegeakkoord 2002-2006 nam het stadsbestuur zich voor om drugspanden stevig aan te pakken (Collegeakkoord Nijmegen, 2002-2006). Gebruikersruimten moesten de overlast verder verminderen. Er moest hoe dan ook een einde komen aan de gedoogcultuur. En ook in het huidige akkoord wordt nog gesproken van een offensief tegen drugsoverlast, in het bijzonder waar vermenging bestaat tussen jeugdproblematiek en drugs. In dat document wordt aangegeven dat het vermoeden bestaat dat de succesvolle aanpak van overlastgevende panden heeft bijgedragen aan meer straatoverlast (Coalitieakkoord Samen Sterk (2006-2010), 14 april 2006, p. 26).

De aanpak van overlastgevende drugspanden zou ertoe hebben geleid dat er nu nog maar vijftien overlastgevende panden zijn in de stad. In het verle-

7 De Wet Victor is nooit toegepast in Nijmegen, omdat er in de stad meer coöperatiewoningen zijn en de probleem panden meestal niet van een huisjesmelker zijn.

8 Het convenant dateert van 21 oktober 2004.



den waren er vele tientallen drugspanden in Nijmegen. De panden zijn nu niet meer zo geconcentreerd in een bepaalde wijk. Niet alleen de politie en de gemeente, maar ook de woningcorporaties zijn erg scherp op overlastgevendende drugspanden. Maar vooral in het stadscentrum is nog veel overlast. De andere wijken waar nog veel meldingen zijn, liggen allemaal om het stadscentrum heen.

In het stadscentrum zijn twaalf coffeeshops. De eerste coffeeshop van Nijmegen vierde in 2000 zijn vijftienjarig bestaan, wat een unicum is omdat ook Nijmegen probeert het aantal coffeeshops te verminderen (*Algemeen Dagblad*, 21 september 2000). In 2000 was de wens om het aantal af te laten nemen van zestien naar twaalf. In 2002 sloot er voor het laatst een coffeeshop. In 2006 stond de teller nog op vijftien stuks. Er wordt streng op toegezien dat in de shops geen minderjarigen komen. Op 27 november 2001 stelde het college de uitgangspunten vast van het lokale coffeeshopbeleid. Die waren nog immer geïnspireerd door de in 1995 opgestelde landelijke 'Paarse drugsnota'. Belangrijk principe daarin was dat de handel in softdrugs verboden is en dat coffeeshops niet zijn toegestaan, maar onder voorwaarden wel kunnen worden gedoogd. De gemeente Nijmegen beschikte daarvoor over gedoogvoorwaarden. Naast de landelijke AHOJ-G-criteria dienden coffeeshops te voldoen aan een aantal lokale criteria. Elke potentiële exploitant moest de burgemeester drie maanden voor een beoogde opening schriftelijk meedelen dat er plannen waren om een coffeeshop te beginnen. Verder diende de shop aan bepaalde inrichtingseisen te voldoen, waren er bepalingen tegen overlast en werd van de exploitant actieve medewerking gevraagd bij (politie)controles.

Verplaatsing naar de straat

Het Nijmeegse drugsbeleid heeft zijn vruchten afgeworpen. In elk geval is het aantal overlastgevendende drugspanden afgenomen. In het algemeen is de straatoverlast op de 'oude locaties' ook afgenomen, omdat de panden zijn gesloten. Toch speelt zowel de harde aanpak van panden als de strenge controle op minderjarigen in coffeeshops de straathandel in de kaart. Als de vraag naar drugs onverminderd blijft, verplaatst de handel zich vaak naar de straat. De strenge controle op leeftijden bij coffeeshops maakt dat minderjarigen op straat en op het schoolplein hun cannabis kopen. De straathandel wordt door de respondenten gezien als een probleem dat in aard en omvang is toegenomen in Nijmegen. Volgens een woordvoerder van de afdeling Veiligheid van de gemeente moet dit toch enigszins worden genuanceerd. Want ook de rol van mobiele telefonie zou hebben bijgedragen aan een vlucht van de straat-



handel. Verslaafden kunnen nu gemakkelijk per mobiel hun partij bestellen en op straat zaken doen.

De toename van de drugsoverlast op straat zou zich vooral voordoen in het stadscentrum. Ook Oud-Oost, Nijmegen-West en de wijk Lindenholt scoren hoog voor wat betreft het aantal meldingen van drugsoverlast. Opvallend is de vrees van de gemeente en de politie dat burgers meer kennisnemen van de drugshandel, omdat die nu zichtbaarder is. Daarmee zou volgens gemeente en politie bij de burgers weleens het gevoel kunnen ontstaan dat de problemen zijn verergerd, terwijl naar het idee van gemeente en politie de harde aanpak met betrekking tot de panden heeft geleid tot een afname van het drugsprobleem in Nijmegen (Veiligheidsmonitor Gemeente Nijmegen 2005).

Om de straatoverlast aan te pakken, werken de gemeente en de politie met gebieds- en samscholingsverboden, vooral in het centrum. De politie adviseert de gemeente over de handhaafbaarheid van de bepalingen die daarvoor nodig zijn in de APV. Daarbij gaat het om een wettelijke verplichting. Bij wet is de gemeente verplicht advies te vragen aan de politie over een wijziging van de APV. Met lokale wetgeving alleen komt de lokale overheid er echter niet uit, ook niet bij de straathandel. De gemeente stelt dat er bij straathandel geen sterke partners voor haar zijn. Bij drugspannen zijn vaak de woningbouwcoöperaties een sterke partner. Op basis van het eigendomsrecht hebben zij veel instrumenten in huis om met de gemeente (huur)panden aan te pakken. Bij straathandel is het knelpunt volgens de politie dat de feitelijke handel vaak maar heel moeilijk kan worden bewezen. Alleen op heterdaad betrappen is dan nog een middel, wat een effectieve aanpak bemoeilijkt. De gemeente vestigt haar hoop op de opvang van verslaafden om daarmee de overlast en ook de handel op straat te verminderen. Sinds enkele jaren kunnen dakloze verslaafden in Nijmegen ook 's nachts worden opgevangen. De politie adviseerde bij de beleidsvorming rond de nieuwe opvang.

Multifunctioneel centrum: tegen straatoverlast (casus 1)

In 2004 opende aan de Van Schevichavenstraat een multifunctioneel opvangcentrum (MFC). Het gaat daarbij om een centrum voor verslaafde daklozen met een dagopvang, gebruiksruimte en een slaapopvang. Het MFC moest met een 24-uursvoorziening een nieuwe periode inluiden. De idee daarachter was dat vanwege de nachtopvang de drugsoverlast in vooral het centrum van Nijmegen zou afnemen. Dat staat expliciet zo in het raadsvoorstel, dat in oktober 2002 werd behandeld (Raadsvoorstel 2.5498, 30-10-2002). Het voormalige centrum voor verslavingszorg van De Grift aan de Mr. Franckenstraat trok



altijd veel verslaafden aan, wat vooral in centrum tot overlast leidde. Het gemeentebestuur wilde de opvang verplaatsen naar de rand van het centrum. Opvallend is dat in de wijk Hunnerberg, waar het opvangcentrum staat, het aantal meldingen van drank- en drugsoverlast daalde van 33 in 2003 tot 6 in 2005. De gemeente en de politie besloten de omgeving van MFC scherp in de gaten te houden met toezicht en handhaving, hetgeen nog altijd gebeurt, zowel door de politie als het Bureau Toezicht van de gemeente. Er wordt gewerkt met verblijfsverboden.

De gemeente vroeg een adviesbureau om met een nulmeting en een nameting het effect na te gaan van het opvangcentrum op de leefbaarheid en de veiligheid in de directe omgeving.⁹ Gecombineerd met strenge handhaving rondom het gebouw zou het MFC volgens dat onderzoek inderdaad hebben bijgedragen aan een afname van de drugsoverlast. Het evaluatieonderzoek wijst op een afname van de problematiek op straat in en om het MFC en de wijk Hunnerberg. Er is streng toezicht in dat gebied. In 2003 vond nog bijna een op de tien bewoners van de wijk dat drugsoverlast veel voorkwam in de eigen buurt. In 2005 was dat nog maar twee procent. Het toezicht zou in de buurt zelf hebben geleid tot minder overlast, maar in aanpalende buurten voor verplaatsingsoverlast hebben gezorgd.

Bewoners en ondernemers protesteerden echter aanvankelijk fel tegen de komst van het centrum. Op twee informatieavonden, in het voorjaar van 2002, werd druk gedebatteerd tussen bestuur, wijkbewoners en ondernemers.¹⁰ Gemeenteraadsleden speelden destijds een voorname rol bij het overtuigen van bewoners van de algemene noodzaak van het MFC. Het protest bleef, ondanks de afspraken die door de gemeente met de bewoners zouden worden gemaakt. Een raadslid van de SP maakte ongeveer één jaar na de opening in een ingezonden brief in *De Gelderlander* duidelijk dat het centrum een goed idee is en blijft, maar dat er toch wel een paar kanttekeningen bij te plaatsen zijn. Een probleem zou bijvoorbeeld de onderbezetting zijn van het opvangcentrum en de waarneming dat de doelgroep bij mooi weer toch liever buiten slaapt en daar voor overlast zorgt (*De Gelderlander*, 29 augustus 2005). Bij de terugloop

9 Het betrof bureau Seinpost, met de publicatie *Leefbaarheid en veiligheid beheergebied MFC* (2005).

10 Bij het vorige opvangcentrum van De Grift aan de Mr. Franckenstraat was ook een beheergroep waarin omwonenden waren vertegenwoordigd. Opvallend was dat het lokale bewonerscomité niet wenste deel te nemen aan de beheergroep. Omdat anders het beeld zou kunnen ontstaan dat zij de aanwezigheid van het opvangcentrum goedkeurde. Eerder protesteerde zij daar fel tegen.



van de bezoekersaantallen zou echter ook de veelplegersaanpak een rol spelen. De doelgroep zou vaker in een justitiële inrichting verblijven dan in het MFC.

Bij de politie was steun voor het opvangcentrum en dat liet zij ook weten in de integrale projectgroep die het voorstel voor een andere verslaafdenopvang bestudeerde en de gemeente daarover adviseerde. In de projectgroep zaten enkele wijkagenten. Hoewel verslaafden veel met hulpverleners van doen hebben, zijn het vaak de agenten die het eerste contact hebben bij overlastgevende situaties. De argumentatie van de politie was dat het opvangcentrum politiemensen een mogelijkheid zou bieden om overlastgevende verslaafden – ook 's nachts – heen te sturen. Daarmee zou een eind moeten worden gemaakt aan het opjagen van dakloze verslaafden, wat zowel voor agenten als verslaafden een onwenselijke situatie was.¹¹ Verder zou met een opvangcentrum, zeker wanneer dat ook voorziet in nachtopvang, worden tegemoetgekomen aan de behoefte van de politie aan vaste vindplaatsen.

Mede door het aanvankelijke verzet van de buurt en de plaatselijke ondernemers was er in 2002 nog sprake van dat er twee locaties zouden worden geopend, tevens om de overlast te spreiden over de stad. Het betrof daarbij een oud bankgebouw van de SNS en een voormalig schoolgebouw van het Stedelijk Gymnasium. De politie werd door het stadsbestuur formeel en schriftelijk om een advies gevraagd. Het antwoord volgde op 30 augustus van dat jaar. De districtschef adviseerde positief over beide locaties. Op beide plekken was het niet al te ingewikkeld om toezicht te houden en de orde te handhaven. Desondanks drong zij erop aan om voor één locatie te kiezen. Daarmee hoefden de politiecapaciteit en de gemeentelijke toezichthouders van Bureau Toezicht niet op twee plaatsen tegelijkertijd te worden ingezet. De voorkeur van de politie ging uit naar het voormalige schoolgebouw, omdat dat een binnenplaats had waardoor verslaafden gemakkelijk van straat konden worden weggehouden.

Signalen en adviezen samengevat

De advisering door de politie gebeurde ten eerste door wijkagenten in de speciale projectgroep die was ingesteld om de totstandkoming van het multifunctioneel centrum te begeleiden. De politie steunde de komst van het centrum, omdat zij eerder al vanaf de werkvloer signalen had afgegeven over een

11 Volgens de politiemensen in de projectgroep verslaafdenopvang zijn er bij de politie steeds ongeveer veertig notoire dakloze verslaafden in beeld, die herhaaldelijk overlast veroorzaken.



onhoudbare situatie op straat. Uiteraard werd de districtsleiding steeds op de hoogte gehouden van de politieadviezen in de werkgroep. Die dienden in het verlengde te liggen van het districtsbeleid. De advisering over de locatie van het centrum gebeurde op het niveau van het bilaterale overleg tussen districtschef en burgemeester, op verzoek van de burgemeester. Dat had mede te maken met de (aanvankelijke) weerstand van wijkbewoners tegen de komst van een opvangcentrum in hun woonomgeving. Met name de raad en het stadsbestuur deden er veel aan om die weerstand te verminderen. Door de partners van de politie werden geen dammen opgeworpen. Uit het feit dat met weinig problemen een integrale werkgroep kon worden geformeerd, bleek al dat er door de bank genomen een gedeelde probleemdefinitie was.

Aanpak hennepkwekerijen: terugtrekkende beweging politie (casus 2)

De drugsproblematiek in Nijmegen blijft niet beperkt tot overlastgevende panden en straatoverlast. In de stad wordt verhoudingsgewijs veel hennep gekweekt. Desgevraagd geven politiemensen aan dat dit komt doordat de vraag naar cannabisproducten in Nijmegen groot is.

Er zijn zowel professionele hennepkwekerijen in loodsen als thuiskwekerijen, waarbij bewoners hennepplanten thuis hebben staan. Het betreft vaak particulieren die met de thuisteelt hun maandelijks budget willen vergroten. Het vermoeden is dat daar soms een organisatie achter zit vanuit de georganiseerde hennepsteelt. In een brief van de toenmalige minister van Justitie Donner uit 2005 wordt een verband gelegd tussen thuisteelt en de aanwezigheid van growshops (Brief minister Donner, 8 juli 2005). Nijmegen en de buurstad Arnhem herbergen in vergelijking tot de rest van Nederland veel growshops.¹² Als verklaring hiervoor wordt gesteld dat de shops zich vestigen in de buurt van hun klanten. De thuistelers hoeven vaak zelf niets speciaals te regelen. De growshops zouden het haast bedrijfsmatig kweken van hennep in thuiskwekerijen ondersteunen en zelfs kant-en-klare kwekerijen bij particulieren komen aanleggen. Growshops zouden een aandeel hebben bij het financieren van de thuiskwekerijen en het opkopen van de opbrengst. Via de growshop zou de handel worden doorgesluisd naar de coffeeshop, waar wietverkoop wordt gedoogd. In 2006 werd nog een growshop op last van de burgemeester gesloten:

¹² Volgens het onderzoek *Preventieve doorlichting cannabis sector c.a. uit 2004* (Intraval) zouden er in de omgeving van Nijmegen/Arnhem ongeveer honderd growshops gevestigd zijn.



Voorbeeld schriftelijk advies met betrekking tot ontruiming: Advies bestuurlijke maatregel ingevolge Opiumwet artikel 13b (25 augustus 2006)

Op 8 augustus 2006 kwam er een anonieme melding binnen over een growshop waar ook niet-legale goederen zouden worden verkocht (stekjes van hennepplanten). In een politieonderzoek naar een eerdere ontmantelde hennepkwekerij bleek dat deze growshop planten had verkocht aan die kwekerij. De politie adviseerde de growshop te sluiten door de burgemeester erop te wijzen gebruik te maken van haar bestuurlijke bevoegdheid op basis van artikel 13b van de Opiumwet.

Voor de gemeente had de aanpak van plantagepanden binnen het drugsdossier niet de hoogste prioriteit. Bij de aanpak werkten vooral de politie en woningbouwcoöperaties samen, voor zover het huurwoningen betrof.¹³ De gemeente richtte zich primair op drugsoverlast, waarbij werd opgemerkt dat van directe overlast voor de leefomgeving bij hennepteelt lang niet altijd sprake is. De gemeente vond niet dat zij een belangrijk aandeel zou moeten hebben in de aanpak van de hennepteelt. Daar schuilt precies het probleem voor politie en justitie. Waar de ontruiming voorheen vooral een probleem waren voor politie en OM met bijkomende (ontruimings)kosten, daar proberen politie en justitie nu de gemeente en de woningcorporaties ertoe te bewegen meer te doen bij de ontmanteling van hennepkwekerijen. Die zou wat de politie betreft in het verlengde moeten liggen van het 'Rotterdamse model'. De gedachte erachter is dat het strafrecht zijn grenzen kent bij de aanpak van hennepplantages en dat er soms met bestuursrecht (bestuursdwang op basis van de woningwetgeving) en het eigendomsrecht van coöperaties effectiever kan worden opgetreden, waarbij bijvoorbeeld de ontruimingskosten worden verhaald op de huurder of onderverhuurder. Een effectieve aanpak van de hennepkwekerijen beweegt zich daarom volgens de politie op het kruispunt van strafrecht, bestuursrecht en civiel recht. De kweek is niet alleen verboden, ook ontstaan er vaak onveilige situaties en is er geregeld veel (stank)overlast, waardoor gemeentelijke en wettelijke bepalingen ten aanzien van het wonen en woningen worden overschreden. Bestuursdwang is dan een

13 Ter illustratie: het aantal ontmantelingen steeg van 17 in 2000, via 23 in 2001 naar 32 in 2002: bijna een verdubbeling in twee jaar tijd (interview met politieambtenaar).



van de mogelijkheden van de gemeente, waarbij het mogelijk is de kosten van een eventuele ontmanteling te verhalen op de huurder. Met de onveilige situaties is ook vaak het eigendomsrecht van de woningbouwcoöperaties in het geding. Op basis van dat recht kunnen zij een zaak aanspannen tegen de huurder. Een probleem is echter dat niet alle kwekerijen zich bevinden in huurwoningen.

De gemeente ervoer het aandacht vragen voor de Rotterdamse aanpak van hennepsteelt niet als een krachtig agenderen door de politie.¹⁴ Zij zag weliswaar het probleem van politie en justitie, maar kon zich niet aan de indruk onttrekken dat de politie met haar ongevraagde advisering gewoonweg wilde bezuinigen en zich daarbij beriep op haar kerntaken. Plantages zijn immers een grote kostenpost voor de politie.¹⁵

De gemeente heeft op punten bedenkingen bij de Rotterdamse aanpak, omdat Rotterdam geen Nijmegen is en zij meent dat de gemeentelijke organisatie nog niet is ingericht om de gevraagde bestuursdwang daadwerkelijk toe te passen. Er zijn simpelweg te weinig handhavers bij de gemeente die deze taak op zich kunnen nemen. Verder is het niet gemakkelijk om de kosten te verhalen op een huurder als blijkt dat veel woningen geen coöperatiewoningen zijn. Het woonbestand is volgens de gemeente Nijmegen wezenlijk anders dan in Rotterdam.

Signalen en adviezen samengevat

Interessant bij deze casus is dat landelijk politiebeleid doorwerkt op regionaal en lokaal niveau, zonder dat daarachter een duidelijke lokale signalering zit. De politie adviseert ongevraagd, nee: verzoekt, haar bestuurlijke en civiele partners om hun aandeel te vergroten bij de ontmanteling van hennepplantages. Voor de partners is echter duidelijk dat het gaat om een landelijke politieafspraken, waarbij de politie een waterdichte argumentatie vergeet. Waar de woningbouwcoöperaties nog een gedeeld belang inzien, daar is het stadhuis niet automatisch overtuigd. Het gevolg is dat er voor de politie een hindernis te nemen is bij het agenderen: het is lastig om de gemeente te overtuigen. Zoals een van de respondenten, een gemeentebestuurder, het verwoordde:

14 Dat dit zeker geen typisch Nijmeegs probleem is, zullen we zien in het hoofdstuk over Dordrecht.

15 Voor de gemeente is het daarom volstrekt duidelijk waarom een regionale stuurgroep sinds begin 2007 probeert het Rotterdamse model ook in Nijmegen te introduceren. De stuurgroep staat onder leiding van de plaatsvervangend districtschef van Tiel en probeert het Rotterdamse model op de agenda te krijgen van alle gemeenten en coöperaties in de regio.



‘Beleidsontwikkeling in Nijmegen is topsport. Je moet van goeden huize komen om onze bestuurders mee te krijgen. Ze willen best, maar vragen de politie wel om een verhaal waarmee zij op hun beurt een verhaal hebben richting raad of Nijmeegse samenleving. Een stadsburgemeester is toch heel wat minder onder de indruk van een politiemannetje die vertelt dat het zus of zo moet, dan een burgemeester of wethouder van een klein dorp. Daar kan de politie gemakkelijker imponeren.’

Balans opgemaakt: signalen en adviezen benoemd en verklaard op het drugsdossier

Voor de politie zijn de hennepkwekerijen nog het lastigst van de twee casussen. Immers: de gemeente ziet op dit moment weinig in het Rotterdamse model en hecht meer waarde aan de aanpak van overlastgevende (hard)-drugspannen en straatoverlast. Dat blijkt wel: bij het opvangcentrum speelt de aanpak van drugsoverlast een prominente rol. Juist vanwege de overlastcomponent ervaren politie en gemeente daar een overlappend belang. Zowel de gemeente als de politie heeft er baat bij de overlast aan te pakken. De politie heeft bovendien nog het belang dat een opvangcentrum voorziet in de behoefte van de politie aan vindplaatsen van gebruikers. Het MFC voorziet in de behoefte van agenten op straat om verslaafden heen te kunnen sturen bij geconstateerde overlast.

De aanpak van de hennepkwekerijen onderscheidt zich van de andere casus, omdat daarin heel duidelijk de taakverdeling en de rollen van de politie en haar partners ter discussie staan. De politie probeert bij de aanpak iets gedaan te krijgen van haar partners en is daarbij de initiatiefnemer. Bij de andere casus is de gemeente initiatiefnemer en trekken instanties meer gelijk op vanwege een gedeelde probleemdefinitie.

Er is niet altijd een duidelijke link tussen signaal en advies. Soms is niet helder op basis van welk signaal een advies plaatsvindt. Zo is het bepleiten van het Rotterdamse model bij de hennepaanpak eerder de uitkomst van een landelijk politieoverleg dan dat het aansluit bij een logisch gevolg is van de Nijmeegse veiligheidsproblematiek. Dat roept vragen op omtrent het lokaal maatwerk van een advies.

4.3 Het jeugddossier: shortlists en een jongerenpreventieteam

Veel overleg, netwerken en onderhandelingen

In Nijmegen is ongeveer één op de drie inwoners jonger dan 25 (figuur 4.6).



Daarmee wijkt de stad nauwelijks af van de landelijke bevolkingscijfers (cbs.nl).¹⁶ Als we de statistieken bekijken, blijken de Marokkaanse en de Antilliaanse bevolkingsgroep de grootste niet-westerse etnische groeperingen onder de jeugdbevolking (nijmegen.nl). Met de meeste jongeren in Nijmegen is weinig speciaals aan de hand. Zij vertonen hoogstens zo nu en dan opgroeigedrag, maar van een criminele carrière is geen sprake (Jeugdmonitor Gemeente Nijmegen, 2005). Een deel van de jeugdigen en jongeren levert de lokale overheid, waaronder politie, gemeente en jongerenwerk echter veel werk op. De problemen met jongeren uit zich niet alleen in jeugdcriminaliteit (met name vermogens- en geweldscriminaliteit), maar ook in hinderlijk gedrag en overlast. In april 2006 waren er 33 hinderlijke groepen, zes overlastgevende en zes criminele groepen. Er waren aldus 45 in kaart gebrachte groepen. De hinderlijke groepen waren er vooral in Dukenburg (acht), Zuidrand (zes) en Lindenholt (vijf).¹⁷ Dat zijn de wijken waar de sociale problematiek zich ook op andere terreinen doet gelden, zo zagen we al bij de behandeling van het drugsdossier. De afgelopen jaren waren er steeds ongeveer drie- à vierduizend overlastmeldingen met een opvallende piek in 2004, toen de problemen in de wijk Hatert met Marokkaanse jeugd urgent waren (figuur 4.4). Tussen 2002 en 2006 bedroeg het gemiddeld aantal jeugdzaken 808 (figuur 4.5).

In Nijmegen komt jeugdoverlast het meest voor in het stadscentrum en in de wijken Dukenburg, Lindenholt en Oud-West (Integrale Veiligheidsmonitor Nijmegen 2005). De problemen die buurtbewoners het meest ervaren, zijn geluidsoverlast, vernieling en vandalisme, en daarna bedreiging en intimidatie.

Ook de wijken Haterse Hei en Hatert (onderdeel van stadsdeel Zuidrand) staan op de kaart. Opvallend is wel dat de meldingen van vandalisme tussen 2002 en 2004 zijn afgenomen in heel Nijmegen. Volgens de geïnterviewden heeft het beleid daarbij zeker een rol gespeeld. In tegenstelling tot vroeger worden jeugdgroepen in kaart gebracht en worden er op maat afspraken gemaakt tussen politie, gemeente en Tandem (jongerenwerk).

16 Per 1 januari 2007 is ongeveer één op de vier personen jonger dan twintig jaar.

17 CBA-J Gelderland-Zuid.



Figuur 4.3: Veelplegers minderjarigen 2002-2006 (op basis CBA-J; 2007)

		2002	2003	2004	2005	2006
First offender	0 tot 12 jaar	112	114	107	117	113
	12 tot 18 jaar	1352	1411	1454	1526	1515
	Minderjarigen totaal	1464	1525	1561	1643	1628
Meerpleger	0 tot 12 jaar	31	20	30	24	20
	12 tot 18 jaar	792	852	940	1038	986
	Minderjarigen totaal	823	872	970	1062	1006
Veelpleger	0 tot 12 jaar	0	0	0	0	0
	12 tot 18 jaar	0	3	14	13	12
	Minderjarigen totaal	0	3	14	13	12
Zeer actieve veelpleger	0 tot 12 jaar	5	4	7	2	0
	12 tot 18 jaar	192	222	260	262	241
	Minderjarigen totaal	197	226	267	264	241

Figuur 4.4: Aantal meldingen jeugdoverlast per jaar (2002-2005) in de regio Nijmegen

Jaar	2002	2003	2004	2005
Aantal meldingen	3126	4115	8986	4052

Figuur 4.5: Aantal jeugdige verdachten per jaar

Afhandeling jeugdzaken	Resultaat 2002	Resultaat 2003	Resultaat 2004	Resultaat 2005	Doel 2006	Resultaat 2006
HALT-verwijzingen	439	469	443	477	450	517
Verdachten OM (jeugdzaken)	779	867	830	824	900	741
Doorlooptijd jeugdzaken (instroom OM < 30 dagen)				74%	80%	78%
Casusoverleg		161	678	579	850	443
Inverzekeringstelling		181	243	261	350	310
Meldingen aan Advies- en meldpunt kindermishandeling		181	225	315		

Beleid tot dusver: veel overleg

Als grote stad heeft ook Nijmegen een uitgebreid jeugd- en veiligheidsbeleid. Zij legt daarin vooral nadruk op een preventieve, wijkgerichte aanpak met netwerken en ketens. Vroegtijdig investeren in onderwijs, buitenschoolse opvang en voorzieningen in de wijken komen als wens voor in zowel het oude als het huidige coalitieakkoord. Samengevat zet

Figuur 4.6: Leeftijd jongeren in leeftijdscategorieën (1 januari 2007)

Stadsdeel	0-12 jr	13-18 jr	19-24 jr	Totaal	Aantal
Nijmegen-Centrum	406	239	2338	2983	9307
Nijmegen-Oost	3171	1925	5967	11.063	32.619
Nijmegen-Oud-West	1647	871	1647	4165	13.316
Nijmegen-Nieuw-West	2194	994	1634	4822	16.200
Nijmegen-Midden	2475	1159	2267	5901	18.113
Nijmegen-Zuid	2796	1499	2088	6383	22.528
Dukenburg	3317	1579	1578	6474	23.188
Lindenholt	2598	1456	1.94	5448	15.703
Nijmegen-Noord	2334	462	678	3474	9986
Stadsdeel onbekend	0	0	0	0	2
Totaal	20.938	10.184	19.591	50.713	160.962

Bron: Gemeente Nijmegen, Gemeentelijke Basisadministratie

Toelichting: Het betreft hier de totale bevolking t/m 24 jaar, dus inclusief de bevolking in instellingen, tehuizen en wooneenheden van de SSHN (Stichting Studentenhuysvesting Nijmegen).

de gemeente in op het creëren van kansen en ontwikkelingsmogelijkheden voor jeugdigen, het voorkomen van achterstanden, het bevorderen van een vroegtijdige signalering en het zorgen voor een goede afstemming en samenhang bij de ondersteuning van jeugd en hun ouders (Programma Integraal Jeugdbeleid Nijmegen, 2005).

Niet alles is preventief en op zorg gericht. Maatwerk wordt nagestreefd als er al overlastincidenten zijn geweest in een wijk en de gemeente de regio overneemt bij de lokale, wijkgerichte aanpak van gerezen jeugdproblematiek. In het gemeentelijk uitvoeringsprogramma Integrale Veiligheid zijn twee doelstellingen geformuleerd: het in vijf jaar tijd terugbrengen van het aantal geweldsdelicten met jonge daders met tien procent en het in vijf jaar tijd terugbrengen van het aantal overlastmeldingen veroorzaakt door jongeren met tien procent (Uitvoeringsprogramma Integrale Veiligheid, 9 november 2004).

De netwerken en projecten om de jeugdproblematiek aan te pakken zijn veelal op stadsdeelniveau georganiseerd. Hoewel vanwege specifieke lokale omstandigheden niet in alle stadsdelen dezelfde netwerken bestaan, is wel in alle stadsdelen de basis hetzelfde.

- Op de eerste plaats waren er tot 2007 de buurtnetwerken jeugdhulpverlening. Die richtten zich op het vroegtijdig signaleren van sociale problematiek bij 'twaalfminners' (kinderen) in de buurt. Het accent lag daarbij vooral op hulpverlening. Ouders werden aangesproken op problematisch

gedrag van hun kinderen. Participanten waren politie, Jeugdzorg, maatschappelijk werk, leerplichtzaken, Tandem en basisscholen in de buurt. De bedoeling was dat afwijkend gedrag vroeg werd herkend.

- Voor de kinderen in de leeftijdsgroep van vier tot twaalf jaar zijn in 2007 de Zorg Advies Teams (ZAT's) van start gegaan. Deze ZAT's moeten uiteindelijk zorgbehoefte signaleren en hulp verlenen dan wel verwijzen. Een aantal 'oude' netwerken met ditzelfde doel is opgegaan in de ZAT's: School en Hulp, buurtnetwerken, netwerken van Open Wijk scholen, Zorgcommissies Weer Samen Naar School en twaalfminnetwerken. Doel van de twaalfminnetwerken is om crimineel gedrag van jongeren onder de twaalf jaar zo vroeg mogelijk te signaleren en hier preventief, curatief dan wel repressief op te reageren. De aanpak richt zich op het in positieve zin beïnvloeden van het gedrag van deze jongeren en het voorkomen van ernstiger vormen van crimineel gedrag.
- In de Boognetwerken richten partners zich op de positieverbetering van jongeren tussen twaalf en achttien jaar oud. Probleemgedrag en veelvoorkomende criminaliteit kunnen aanleiding zijn om jongeren in te brengen in het Boogoverleg. Op het moment van schrijven waren er in acht wijken Boognetwerken, die elk gemiddeld tien maal per jaar bijeenkwamen.
- De Focusprojecten zijn erop gericht jeugdoverlast op stadsdeelniveau aan te pakken. Dat gebeurt in een partnerschap van politie en bureau voor verslavingszorg De Grift, en in opdracht van de gemeente Nijmegen. Er worden slechts een paar Focusprojecten per jaar gedraaid en dan speciaal in de stadsdelen waar veel jeugdoverlast is. Bij de afronding van een Focusproject stellen de partners samen vast welk gevolg eraan moet worden gegeven. Doel van het Focusproject is jeugd tot achttien jaar in een begeleidingstraject te plaatsen, om verder afglijden te voorkomen.
- Tot enkele jaren geleden was er ook een apart stedelijk project voor Antilliaanse probleemjeugd met de naam Trabou Tin ('Er is werk'). Met een combinatie van repressie en preventie moest de problematiek verminderen.

Deze projecten en netwerken zijn specifiek Nijmeegs. Daarnaast is er bijvoorbeeld ook vanuit het OM het Justitieel Casusoverleg (JCO). Daarin worden de lijsten met jeugdige veelplegers samengesteld en worden individuele veelplegers besproken. Deze JCO's zijn landelijk ingevoerd met overal hetzelfde kernprincipe. Bijna overal bestaan de JCO's alleen uit de politie en justitiële partners (OM, Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdreclassering). Desondanks heeft de politie recent voorgesteld de gemeente ook deel te laten nemen aan



het JCO. De gedachte erachter is dat de gemeente zich met haar jeugd- en veiligheidsbeleid ook richt op de zogeheten politiebale jeugd. Deelname van de gemeente aan het JCO, zou 'de lijnen kort houden'. Aan dat politieadvies is echter geen gevolg gegeven, want het idee paste niet goed bij het justitiële profiel van het JCO. En ook het tegenovergestelde kwam voor: het advies van de politie om een justitiële partner aan een civiel netwerk toe te voegen. De politie stelde voor om het Boogoverleg uit te breiden met het OM, opnieuw met als motief dat daarmee de lijnen kort konden worden gehouden en de civiele en justitiële instanties minder langs elkaar heen zouden werken. Dat stuitte op weerstand van de welzijnsorganisatie Tandem, die meende dat het overleg nu juist als zorgnetwerk was bedoeld en dat justitie daarin niet thuis hoorde. Tandem hanteert de voorzittershamer bij de Boognetwerken.

In al deze overlegvormen is veelal ook een vertegenwoordiger van het politieapparaat aanwezig. Soms is dat de teamchef met het portefeuillehouder-schap jeugd, een jeugdcoördinator, de wijkagent en zo nu en dan de Senior Project Agent jeugd. De SPA-jeugd is de benaming voor wat in andere korpsen wel de jeugdagent of taakaccenthouder jeugd genoemd wordt. Toch wisselt de aanwezigheid per wijk. De politie blijkt niet altijd en overal in gelijke mate aanwezig en brengt lang niet altijd in dezelfde mate casussen in. Het vermoeden bestaat dat politiemensen individueel de afweging maken om wel of niet deel te nemen aan een vergadering. De meeste overlegvormen vallen of staan desalniettemin bij deelname van de politie, wat betekent dat zij een machtspositie heeft. De politie heeft immers veel expertise over jeugdproblematiek. Vooral de wijkagenten kennen veel jongeren met naam en toenaam en zij leveren daarom gemakkelijker jongeren aan voor projecten en casusoverleg dan andere professionals.

Niet onvoorwaardelijk terug naar kerntaken: politie en gemeente in onderhandeling

Politiemensen zijn als gevolg van een hernieuwde kijk op de kerntaken overal minder geneigd om zonder duidelijke motivatie en reden te vergaderen. Dat geldt ook voor wijkagenten. Die worden verondersteld meer tijd door te brengen in de wijk en minder achter de vergadertafel. De politie geeft aan meer aandacht te willen besteden aan veiligheidsproblemen en minder aan leefbaarheid. Zo zou ook blijken uit een visiedocument van de politieregio Gelderland-Zuid (Politiekorps Gelderland-Zuid: Visiedocument 2003-2006). De afdeling Veiligheid maakte al in 2003 de balans op in een bief aan de raadscommissie Algemeen Bestuur, waarin zij aangeeft wat de inzet is van de politie in de overlegvormen en projecten ten behoeve van jeugd. Volgens



enkele respondenten neemt de politie bewust afstand van bepaalde projecten, om zich helemaal te richten op haar kerntaken. De gemeente snapt het punt van de politie, maar verlangt steekhoudende argumenten achter de terugtrekkende beweging en probeert de politie via onderhandeling betrokken te houden bij lokale leefbaarheidsproblemen. Dat gebeurt door voorwaarden te stellen aan de terugtrekkende beweging ('Als u dat niet meer doet, willen we dat u dit nog wél doet').

Niet alle wijken en stadsdelen hebben evenveel jeugdproblematiek. Waar nodig bestaat naast de reguliere netwerken extra aandacht voor de jeugdproblematiek, zoals in Hatert en Hatertse Hei. In 2003 werd door de politie en Bureau Toezicht (gemeente) samengewerkt bij de aanpak van enkele lastige jeugdgroepen, sommige van Marokkaanse afkomst. Die aanpak illustreert de manier waarop de politie er met signaleren & adviseren in slaagt de gemeente een aandeel te laten oppakken bij overlastbestrijding. De politie richtte zich vooral op veiligheid en verwachtte van Bureau Toezicht dat die zich met name zou richten op leefbaarheid. Waar de politie duidelijk lette op strafbare feiten, daar lette Bureau Toezicht op overlast en rondhangen. Ook onderhielden de gemeentelijke toezichthouders de contacten met de wijkbewoners.

Op jeugdgebied waren er in de onderzoeksperiode twee gevallen – buiten de reeds genoemde adviezen met betrekking tot een betere afstemming tussen civiele en justitiële overlegvormen – waarin de politie het lokale bestuur adviseerde, al dan niet op basis van lokale signalen. De politie adviseerde de gemeente over de invoering van een jongerentoezichtteam en zij raadde de gemeente en haar overige jeugdpartners aan de shortlistmethodiek te gaan gebruiken om daarmee beter zicht te houden op jeugdgroepen dan vroeger.

Toezicht door jongeren: het Preventieteam Nijmegen (casus 3)

Het idee om ook in Nijmegen te starten met een team jongeren dat toezicht houdt op overlastplekken is afkomstig uit het reguliere overleg tussen burgemeester en districtschef. Het is niet duidelijk of de politie de burgemeester ongevraagd adviseerde of dat de burgemeester met het idee kwam en de politie om advies vroeg. Wel is duidelijk dat beiden zich zorgen maakten om de hardnekkige jeugdoverlast en -criminaliteit in sommige Nijmeegse wijken. Verder stond vast dat beiden gecharmeerd waren van het uitgangspunt om probleemjongeren zelf in te zetten bij de aanpak van de onveiligheid. De districtschef kon de burgemeester vertellen dat elders in het land ruime ervaring was met jongerentoezichtteams. De politie heeft in dat verband veel baat bij haar landelijk netwerk. Gemeenten hebben in veel geringere mate een lande-



lijk netwerk dan de regiokorpsen (ook niet via de VNG). De politie Nijmegen kon zonder probleem een aantal collega's in Nederland vragen naar ervaringen en tips. Daarbij had zij met name contact met de collega's in Utrecht, waar al jaren het Marco Poloteam bestaat, met jongeren die onder begeleiding van een politieman toezicht houden in een Utrechtse probleemwijk. Het idee om toezicht te laten houden door probleemjongeren werd opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Integrale Veiligheid op 9 november 2004 van de gemeente (Uitvoeringsprogramma IVB, Format 28). Opvallend in deze casus is dat de politie door het bestuur en de partners als de onbetwiste expert wordt gezien. In elk geval wordt van de politie verwacht dat zij een sterk aandeel heeft bij het opzetten van een jongerentoezichtteam. Want: politiemensen kennen veel jongeren, zij hebben zicht op trends en overlast-locaties en hebben toegang tot een landelijk dekkend netwerk waaruit zij ideeën en expertise kunnen putten.

Het project loopt sinds 2005 en kon bij de lancering rekenen op veel media-aandacht (*De Gelderlander*, 11 mei 2005). Het was niet de bedoeling om jongeren uitsluitend toezicht te laten houden bij winkelcentra, op bepaalde buslijnen en tijdens evenementen. De jongeren moesten ook de gelegenheid krijgen een opleiding op het ROC te volgen op niveau 1. Zij lopen stage als toezichthouder op plaatsen waar zij zelf voor die tijd ook voor overlast zorgden. De begeleiding werd bij de start gedaan door politie, de verslavingszorg, het ROC, het Bureau Toezicht en het jongerenwerk. Om het proces namens de gemeente te bewaken, werd onder gemeentelijk voorzitterschap een stuurgroep geformeerd met de deelnemende organisatie. Die komt eens per kwartaal bijeen. De toezichthoudende jongeren werden aanvankelijk begeleid door de politie, ondersteund door de andere partners.

In 2006 maakte het jongerenteam deel uit van het districtelijk beleidsplan en het jongerentoezichtteam wordt in het collegeakkoord 2006-2010 genoemd als een van de activiteiten van de gemeente om jeugdoverlast te beteugelen (p. 26). Daarmee was het toezichtteam gezamenlijk beleid van politie en gemeente. Ook voor het schooljaar 2006-2007 ontving de politie weer een subsidie van de gemeente.

In een interview geeft de portefeuillehouder jeugd aan dat het niet gebruikelijk is dat de politie financiële middelen ontvangt van de gemeente voor het opstarten van een jongerenproject. De politie benadrukte dat sprake was van een tijdelijke situatie. Zij wilde de gemeente ter wille zijn door te adviseren over de opstartfase aan de hand van eerder opgedane ervaringen elders in het land en de begeleiding te verzorgen. De politie opereerde vanuit de kernta-



kendiscussie en wilde binnen niet al te lange termijn de projectverantwoordelijkheid overdragen aan het ROC waar jongeren hun scholing zouden krijgen. De politie vond het begeleiden van een jongerenteam niet (meer) tot haar kerntaken behoren. Het voorstel, of eigenlijk: het ongevraagde advies, van de politie was om de projectverantwoordelijkheid over te dragen.

Bij het raadsvoorstel voor de subsidie 2006-2007 zit een bijlage met het door de politie geschreven projectplan. Daarin adviseert zij positief over het vervolg van een jongerentoezichtteam. In het plan staat een korte evaluatie door de portefeuillehouder jeugd. In 2006 zou eerst het financiële beheer worden overgedragen aan het ROC. Geadviseerd wordt om in het jaar erop (2007-2008) ook de projectverantwoordelijkheid aan het ROC over te dragen. Dit was een manier van de politie om geen hard 'nee' te verkopen aan de burgemeester die graag een toezichtteam wilde. De politie wilde uiteindelijk dat andere partners de projectverantwoordelijkheid zouden nemen, maar stemde ermee in het project op te zetten.

Signalen en het politieadvies samengevat

In deze casus wordt duidelijk hoe de politie zich af en toe terugtrekt, maar dan onder voorwaarden om haar partners of het bevoegd gezag niet zonder meer 'neen' te willen verkopen. De sfeer goed houden en het handhaven van een juiste balans van wederzijdse verwachtingen is in dit verband cruciaal (vgl. Van der Torre, 2007). In de gesprekken geven zowel politiemensen als gemeenteambtenaren aan dat het project zonder (het advies van) de politie niet zou zijn gelukt. Zij beschikte immers als geen ander over de nodige expertise en ervaring (zij het van andere korpsen) met het opzetten en begeleiden van jongerentoezichtteams. De politie adviseerde over het opzetten van een jongerentoezichtteam en werd belast met de feitelijke regie in de opstartfase. Wel verzocht de politie de gemeente al bij aanvang een andere 'trekker' aan te stellen, en liet weten alleen in de opstartfase de coördinatie en begeleiding te willen doen. De discussie rond de kerntaken speelde een doorslaggevende rol bij die overweging.

Shortlistmethodiek: grensbewaking (casus 4)

In 2006 kreeg de politie landelijk de opdracht om voortaan op wijkniveau jeugdgroepen in kaart te gaan brengen met een speciaal format, beter bekend als de shortlistmethodiek. Deze methode is gebaseerd op een studie naar groepsriminaliteit door het Arnhemse onderzoeksbureau Beke (Beke e.a., 2000). Met de shortlistmethodiek maken wijkagenten aan de hand van een



vragenlijst en checklist een inventarisatie van actuele jeugdgroepen, zoals die zich op straat manifesteren. Daarmee kunnen zij tevens een gefundeerde inschatting maken van de ernst van het probleemgedrag (Ferwerda e.a., 2007). Op deze manier worden drie soorten groepen onderscheiden, van licht naar zwaar: de hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen.

De shortlistmethodiek sloot goed aan bij het gegeven dat overlast een van de speerpunten is van het lokaal veiligheidsbeleid en het landelijk kader voor het lokaal veiligheidsbeleid. De gemeente vroeg gericht aan de politie om te adviseren over jeugdoverlast en daarmee kwamen vraag en aanbod bijeen: de shortlistmethodiek moest landelijk worden ingevoerd door de politie en de gemeente was op zoek naar middelen om de straatoverlast aan te pakken. Vóór 2006 was de aanpak van jeugdgroepen veel meer ad hoc en was er minder goed zicht op de jeugdproblematiek. Nu is de aanpak gestroomlijnder en veel systematischer.

Het bijzondere van dit instrument is dat het door de politie wordt benut als een uitgelezen kans om de grenzen van de kerntaken te bewaken. Met de gemeente en overige partners sprak de politie af (zoals op meer plaatsen in Nederland) dat zij zich alleen zou richten op criminele doelgroepen, dat overlastgevende groepen een grensgeval waren en dat hinderlijke groepen voor het jongerenwerk zouden zijn. In Nijmegen betekent dit dat criminele groepen in het overleg tussen politie en justitie worden besproken, dat hinderlijke groepen voor de wijkmanager en Tandem zijn en dat overlastgevende groepen in het NIVO worden besproken.

De invoering van de shortlistmethodiek wierp in eerste instantie nog vragen en weerstand op bij de welzijnsorganisatie Tandem. Die had voor die tijd namelijk al een eigen inventarisatiemethode om groepen jongeren in kaart te brengen, zij het dat daar de nadruk lag op jeugdwelzijn en niet op criminaliteit en overlast. Tandem wilde daarmee een antwoord geven op de vraag van de gemeente welke groepen er in de wijk zijn en wat de gemeente en het jongerenwerk voor hen zou kunnen betekenen. Uiteindelijk werden beide aanpakken op elkaar afgestemd.

Volgens de gemeente heeft de politie zelf de shortlistmethodiek geagendeerd bij de gemeente. Die vond dat nauwelijks een probleem omdat zij daarmee ook de politie de vraag kon laten beantwoorden hoeveel groepen er in Nijmegen zijn en wat voor soort groepen dat zijn. Wel verlangde de gemeente van de politie dat zij zich niet te zeer zou terugtrekken en dat ook overlastgroepen op aandacht van de politie moesten kunnen blijven rekenen.



Signalen en het politieadvies samengevat

De methodiek is benut om invloed uit te oefenen op de taakverdeling van instanties in het gemeentelijk jeugd- en veiligheidsbeleid. Zowel de politie als haar partners had behoefte aan een scherp beeld van de jeugdproblematiek en wilde dat beeld ook actueel houden. De politie had er bovendien belang bij dat haar partners zich vooral zouden concentreren op hinderlijke en overlastgevende groepen, zodat zij zich kon richten op criminele jeugdgroepen. Dit is ook zo besproken in de gezagsdriehoek. De aanvankelijke barrière bestond uit de tegenwerping van de welzijnsorganisatie dat er al een inventarisatiemethodiek door jongerenwerkers gebruikt werd om jeugdgroepen in kaart te brengen. Het ging daarbij echter om een instrument dat het accent (begrijpelijk-kervijze) vooral legde op jeugdwelzijn en niet op hinderlijk, overlastgevend en crimineel gedrag.

Signalen en adviezen benoemd en verklaard op het jeugddossier

Bij de casus 'jongerentoezichtteam' en 'de shortlistmethodiek' zien we opnieuw, net als bij het drugsdossier, een politie die probeert anderen te activeren hun aandeel te nemen in het veiligheidsbeleid. Bij het jongerentoezichtteam doet zij dat met gevoel voor verhoudingen en met de nodige tact. Zij is in die casus op zoek naar een eerlijke ruilrelatie met de gemeente, die zij graag te vriend houdt. Voor de politie is het soms echter lastig in te schatten hoe advisering aankomt bij afnemers. Met name bij de shortlistmethodiek is dat het geval. De afnemers van de politieadviezen menen dat de politie soms geneigd is het eigen deelbelang iets te vlot voorop te stellen, met een argumentatie die in hun ogen niet altijd even overtuigend is. Zij zou volgens de afnemers soms geneigd zijn te redeneren vanuit de eigen kerntaken en minder vanuit het probleem. De politie is zelf gemakkelijker in het afbakenen en, in de bewoordingen van sommige respondenten, 'over de schutting gooien' van activiteiten en taken dan bijvoorbeeld welzijn. Jongerenwerkers zijn uit ander hout gesneden en hebben vaak een heel brede taakopvatting, daar waar politiemensen veel assertiever aangeven waar zij wel en waar zij niet voor zijn.

De shortlistmethodiek gaat net zoals het agenderen van de aanpak van hennepkwekerijen om een landelijk politietraject. Het was geen lokaal politiek item, zoals het jongerentoezichtteam dat wel was. Overall in Nederland probeert de politie in samenwerking met gemeente en andere partners de shortlistmethodiek ingevoerd te krijgen. De methodiek is in eerste instantie bedoeld om een scherper beeld te krijgen van groepsgerelateerde jeugd-



problematiek. De politie benut de methodiek echter tevens om de kerntaken af te bakenen. De politie agendeert.

Bij het jongerentoezichtteam gaat het om een onderwerp dat door de gemeente werd geagendeerd. Die wilde graag dat de politie een dergelijk team zou opzetten. Dat leverde de politie een dilemma op. Zij wilde niet zonder meer een jeugdteam gaan begeleiden, omdat zij dat niet (langer) tot haar kerntaken rekende. Aan de andere kant wilde de politie geen hard 'nee' verkopen en zich toch bereidwillig tonen jegens het stadsbestuur.

4.4 Dossier huiselijk geweld: meldpunt en huisverbod

Problematiek: machteloosheid, nieuwe rol voor de burgemeester

Huiselijk geweld is zowel op landelijk als lokaal niveau een sociaal item dat op de politiek-bestuurlijke agenda staat. De gemeente probeert samen met de politie en andere (hulp)instellingen meer vat te krijgen op huiselijk geweld, de slachtoffers te helpen en de daders aan te pakken. Bij huiselijk geweld gaat het zowel om mishandeling van vrouwen, bijvoorbeeld als gevolg van eerwraak, als om kindermishandeling. De daders zijn in de meeste gevallen mannen. Uit zowel de interviews als de mediaberichten blijkt dat de vorige burgemeester er veel werk van heeft gemaakt om aandacht te vragen voor huiselijk geweld. Maar ook voor de nieuwe burgemeester is het een voornaam item.

In een interview met *De Gelderlander* in het voorjaar van 2007 zegt de burgemeester tevreden te zijn over de daling van het aantal geweldsdelicten in Nijmegen. Er is een flinke daling van het aantal aangiften te zien. Huiselijk geweld is daarentegen volgens dit nieuwsbericht toegenomen (*De Gelderlander*, 20 juni 2007). Er is volgens de burgemeester een toename van het aantal gevallen (725) van huiselijk geweld in 2006. Dat betekende een stijging van niet minder dan 45 procent, vergeleken met het jaar ervoor. Gemiddeld zijn er in Nijmegen ongeveer duizend incidenten van huiselijk geweld. Een bezwaar is wel dat *De Gelderlander* in het interview met de burgemeester niets zegt over de aangiftebereidheid, want die verklaart volgens de politierespondenten een deel van de toename van het aantal gevallen huiselijk geweld. Zowel politie als hulpverlening dringt er bij slachtoffers op aan aangifte te doen. Bovendien wordt door politiemensen nu meer dan voorheen gebruikgemaakt van de bevoegdheid om huiselijk geweld ambtshalve (dus zonder een aangifte) te vervolgen. Daarvoor zijn richtlijnen opgesteld door het OM.

Bij de politie is huiselijk geweld eveneens nadrukkelijker op de agenda



komen te staan. Dat blijkt al uit de reacties van de politierespondenten die menen dat de politie heeft geïnvesteerd in de aangiftebereidheid en het signaleren van het probleem door politieambtenaren. Verder heeft huiselijk geweld inmiddels een aparte registratiecode in het BPS, om beter dan voorheen de omvang van dit probleem in de peiling te kunnen houden en waar nodig signalen af te geven aan partners, met name aan de hulpverlening en het stadsbestuur. Net als op de andere beleidsterreinen is ook de aanpak van huiselijk geweld door zowel gemeente als politie in Nijmegen (deels) wijkgericht. De politie werkt per wijkteam met aandachtsfunctionarissen die in hun werkgebied extra letten op huiselijk geweld. Daarnaast is er, net als bijvoorbeeld voor de aanpak van hennepkwekerijen, een regionale werkgroep huiselijk geweld. Grosso modo kunnen we zeggen dat er nu meer standaardisering is aangebracht in de aanpak. Tot voor kort waren er nog geen duidelijke afspraken over het signaleren van huiselijk geweld en de afhandeling, zodat er zelfs tussen wijkteams wezenlijke verschillen konden bestaan.

Meldpunt Bijzondere Zorg (casus 5)

Inmiddels bestaat er in Nederland een aantal regionale meldpunten voor huiselijk geweld (www.steunpunthuiselijkgeweld.nl). Het Rijk drong daarop aan en streeft naar een landelijk dekkend netwerk, mede gefinancierd vanuit het Grotestedenbeleid. Dat streven loopt geheel in de pas met de wens van veel gemeenten om aandacht te besteden aan huiselijk geweld, daarbij geadviseerd door de politie. Onder invloed van de landelijke ontwikkelingen heeft Nijmegen sinds 2005 ook een meldpunt voor huiselijk geweld. Dat is er voor de hele regio Nijmegen en Dordrecht (een deel van de Betuwe), en is ondergebracht bij het Meldpunt Bijzondere Zorg (MBZ). Dat MBZ richt zich niet uitsluitend op huiselijk geweld, maar bijvoorbeeld ook op veelplegers en extreme woonoverlast. De politie is de voornaamste aanbrenner van huiselijk geweldzaken bij het meldpunt. Bij de opstart echter bleef het aantal doorverwijzingen door de politie achter bij de verwachtingen zoals die in het convenant stonden tussen de gemeente en de andere partners van het meldpunt. Het achterblijven van de doorverwijzingen had volgens de politie te maken met het nog onvoldoende kunnen herkennen van signalen van huiselijk geweld door politiefunctionarissen en de nog relatieve onbekendheid van het meldpunt op de politiewerkvloer. Er was een zakelijk en normstellend gesprek nodig tussen de vorige burgemeester en de politie om de praktijk dicht bij de verwachtingen te brengen.

Maar eerst nog even terug naar het recente verleden. Tot en met 2001 was

er een aantal cruciale problemen rond de aanpak van huiselijk geweld. Zowel de preventie, de hulpverlening als de repressie schoot tekort. De hulpverlening was versnipperd, de instellingen werkten langs elkaar heen en er was onduidelijkheid over de regie en de verantwoordelijkheden. Daarnaast was er onvoldoende aansluiting tussen hulpverlening en strafrechtelijke aanpak. Bovendien gaf de politie ook het signaal dat zij veelal als maatschappelijk werker moest fungeren, doordat zij de zaken niet snel en efficiënt aan de juiste instellingen kon overdragen en politiemensen hoe dan ook veelal de eerste opvang deden (en doen). Het advies van de politie aan de gemeente luidde daarom dat de aanpak van huiselijk geweld efficiënter kon.

Door de versnipperde hulpverlening was het volgens de gemeente moeilijk potentiële daders beter in beeld te krijgen. Er was geen centraal punt waar daders waren 'aangemeld'. Burgemeester Ter Horst zette in op een centraal meldpunt in de stad waar informatie van de politie, reclassering, jeugdzorg, maatschappelijk werk en scholen bij elkaar zou komen. Zij maakte zich zorgen over de (destijds) beperkte bereidheid om te handhaven. Daders van geweldsmisdrijven moesten vervolgens via 'drang- en dwanginstrumenten', zoals het korten van uitkeringen en voorwaarden stellen bij het toewijzen van een woning, naar de hulpverlening worden geleid. Zij dienden onder de hoede te komen van een casemanager, die ervoor zorgde dat ze de juiste hulp zouden krijgen. Het OM zegde toe bij de strafoplegging rekening te houden met het feit of iemand bereid is zich aan een hulpverleningstraject te onderwerpen.

Om huiselijk geweld gericht aan te kunnen pakken, besloot de gemeente in de jaren 2001 en 2002 drie pilotprojecten in het leven te roepen: Relatie- neel Geweld, Preventieve Crisisinterventie en het Zorgcircuit Seksueel Geweld. Doel van deze projecten was 'het hulpverleningsaanbod in geval van agressie, geweld, overlast en (dreigende) crisissituaties te verbeteren en vroegtijdige onderkenning van geweld in de thuissituatie te bevorderen' (*Evaluatie en vervolg projecten 'huiselijk geweld', 2003*). Bij deze projecten waren hulpverleningsinstellingen, politie en justitie en woningbouwcorporaties betrokken. Op 16 april 2003 droeg de gemeenteraad met een initiatiefvoorstel van de PvdA het college op een beleid te ontwikkelen rond huiselijk geweld. Daartoe was in elk geval nodig dat de eerdergenoemde pilotprojecten aansluiting zochten bij een (toen nog) op te richten meldpunt. De gemeente diende de regie te krijgen over de aanpak.

Op 9 juni 2004 werd boter bij de vis gedaan en werd met een raadsbesluit €450.000 voor het beleid vrijgemaakt. Het project 'Stop geweld in

Nijmegen' werd in het leven geroepen. Het betrof een driejarig project, met als doel het realiseren van een keten van preventie, opvang, behandeling en nazorg van slachtoffers, getuigen en daders. Het project bestond uit een samenwerkingsverband van de gemeente, elf zorginstellingen en de politie, en diende te voorzien in een integrale aanpak en een meldpunt.

Het MBZ startte op 1 november 2001. Met alle deelnemers werden prestatieafspraken gemaakt. In 2005 zou de politie honderd gevallen aanleveren voor het meldpunt, maar de teller bleef vanwege de eerdergenoemde problemen steken op 25. In 2006 werd het aantal ruim gehaald, mede omdat de aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld voldoende tijd kregen van hun teamchefs om aan huiselijkgeweldzaken te werken en bovendien was de interne communicatie nu een stuk duidelijker, waardoor zaken eerder door de noodhulp en wijkagent werden doorgespeeld naar de aandachtsfunctionaris. Die meldde op zijn beurt eerder een cliënt aan bij het MBZ. De investering in een verbetering van de aanpak leidde er in 2006 toe dat de politie Gelderland-Zuid, waaronder het district Stad Nijmegen valt, de kwaliteitsprijs ontving voor haar aanpak van huiselijk geweld (*De Gelderlander*, 3 maart 2006). De prijs werd uitgereikt door een landelijk projectbureau van de politie. Gewaardeerd werden de zorg die het korps besteedt aan de registratie van huiselijk geweld, de deskundigheidsbevordering, de samenwerking met externe partners, resultaten en nieuwe initiatieven.

In april 2006 werd het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG) geopend naast het MBZ. De bedoeling is ondersteuning te bieden aan slachtoffers, plegers, getuigen en professionals. Arnhem was de eerste stad met een dergelijk meldpunt. Daarna kwam Ede op 1 januari 2006. Over het plan werd besloten op 19 april 2006 door de gemeenteraad. Om permanent zicht te houden op de vorderingen is er inmiddels een stuurgroep ingesteld, met de wethouder Welzijn als voorzitter. In de stuurgroep zitten alle partijen die deelnemen aan het meldpunt. De stuurgroep komt echter maar eens per jaar bijeen, zo wist ons een respondent te melden.

Signalen en het politieadvies samengevat

Het politiesignaal ging aanvankelijk niet eens zozeer over de aard en omvang van huiselijk geweld in Nijmegen. Aan de orde was veeleer de waarneming van de politie dat er geen duidelijke afspraken waren over het doorverwijzen van slachtoffers en daders. Daardoor kwam de politie ongewild te veel op de stoel van de hulpverlening terecht. In adviserende zin ondersteunde de politie daarom van harte de intentie van de burgemeester en de raad om een centraal



meldpunt op te richten. Het politiesignaal kwam haar goed uit. Toch liep het meldpunt aanvankelijk nog niet volgens plan, vooral omdat het de politie door omstandigheden niet lukte om casussen aan te leveren. En zonder meldingen kan de hulpverlening niets doen. Zonder tips is er ook geen zicht op de verblijfplaatsen van slachtoffers. Dan is de informatie van de politie onontbeerlijk. Maar ook op andere punten kenmerkte het meldpunt zich door opstartproblemen. Zo maakte de betrokkenheid van meerdere hulpverlenende instanties dat er aanvankelijk veel energie moest worden gestoken in het afstemmen van de wederzijdse verwachtingen. Net als de andere bij het meldpunt betrokken instanties beloofde de politie beterschap, wat ertoe leidde dat intern orde op zaken werd gesteld.

Wet huisverbod (casus 6)

De burgemeester toonde zich van meet af aan een voorstander van het conceptwetsvoorstel Tijdelijke uithuisplaatsing, ook wel bekend als het huisverbod.¹⁸ Via deze nog in te voeren wet zou de burgemeester de bevoegdheid moeten krijgen om agressieve huisgenoten in de voorfase – bij dreigende situaties – tien dagen tot maximaal vier weken uit huis te plaatsen. Tot nog toe was te doen gebruikelijk dat de slachtoffers uit huis werden geplaatst in plaats van de daders. De burgemeester gaf aan dat het huisverbod er moest komen en een welkome aanvulling was op de hulpverlening. Tot nog toe was er immers geen mogelijkheid om een zich ontwikkelend drama vroegtijdig aan te pakken. Voordat het OM iets kan betekenen, moet het strafbare feit zijn geschied en dan is het vaak al te laat. Volgens de burgemeester zou de kans op een drama als dat in het Gelderse Huissen, waar een vader in februari 2006 zijn kinderen en daarna zichzelf het leven benam, kleiner zijn geweest met een huisverbod. Het drama bracht het thema huiselijk geweld landelijk weer eens extra onder de aandacht.

De burgemeester realiseerde zich dat het huisverbod een zwaar middel is, vergelijkbaar met de burgemeestersbevoegdheid om personen op te laten nemen in een psychiatrische instelling. Volgens haar diende de wettelijke maatregel goed te worden uitgewerkt om de risico's van het maken van inschattingfouten zo veel mogelijk te minimaliseren. De wetgever moet duidelijk omschrijven wanneer iemand wel of niet een huisverbod kan worden opgelegd. En de wet zou de burgemeester de mogelijkheid moeten bieden iemand met een huisverbod al dan niet gedwongen te laten behandelen.

18 Inmiddels (september 2007) is er een kamermeerderheid voor deze wet.



De politie toonde zich eveneens voorstander en ondersteunde de lobby van de burgemeester. Politie mensen hadden immers tot nog toe maar weinig mogelijkheden om in een vroeg stadium in te grijpen bij huiselijk geweld zaken. Desondanks stond de Nijmeegse politie er wat dubbel in met een kostenbatenafweging. Immers: een huisverbod stelt weinig voor als er niet door de politie op wordt toegezien. Dat vergt hoe dan ook extra handhaving, vergelijkbaar met het handhaven van verblijfsverboden of de schorsende voorwaarden van justitie. Een verbod of een voorwaarde blijft een dode letter als er niet daadwerkelijk kan worden gehandhaafd omdat de capaciteit daarvoor niet aanwezig is.

De VNG en GGD deelden niet de mening van de burgemeester en hebben daarvoor ook in 2007 nog dezelfde argumentatie. Zij vinden dat bevoegdheden die te maken hebben met vrijheidsberoving niet bij het burgemeesterschap horen maar bij het OM. Het probleem is echter dat het OM zoals gezegd niets kan betekenen totdat er een strafbaar feit is begaan.

Signalen en adviezen rond uithuisplaatsing

De politie heeft positief geadviseerd over deze wet en ondersteunde het initiatief van burgemeester Ter Horst, zo laat de portefeuillehouder huiselijk geweld weten in een gesprek. De proactieve aanpak van de tijdelijke uithuisplaatsing biedt immers een mogelijkheid om de potentiële dader uit de gespannen situatie te verwijderen en hem via dwang zorg aan te bieden. Wel meldt de portefeuillehouder als nadeel dat een huisverbod de politie veel werk gaat opleveren, alleen al vanwege de handhaving ervan.

Signalen en adviezen benoemd en verklaard op het dossier huiselijk geweld

Op dit dossier lijkt de gemeente in Nijmegen het initiatief te nemen, zeker bij aanvang. De burgemeester, zowel de vorige als de huidige, staat erop dat voor huiselijk geweld een goed functionerend meldpunt voor handen is. Deze functionaris weet zich daarbij echter afhankelijk van het politieapparaat, dat immers dient te voorzien in doorverwijzingen naar het meldpunt en incidentregistratie. Om 'hard te maken' dat er toch echt een probleem is met huiselijk geweld, dient er een (actueel) beeld te zijn van de aard en omvang van het probleem. Zonder intensivering van de aanpak van huiselijk geweld door de politie zou een meldpunt gedoemd zijn te mislukken. Er is, zoals op meerdere dossiers, wederzijdse afhankelijkheid. Want: de politie is ook afhankelijk van het realiseren van een meldpunt onder regie van de gemeente. Voorheen immers was zij te zeer bezig met hulpverlenende taken en waren er nog geen



duidelijke afspraken over doorverwijzingen naar de hulpverlening. In eerste instantie is er nog geen evenwicht in de ruilrelatie tussen gemeente en politie. De deal luidde dat de gemeente, mede voor de politie, een meldpunt zou inrichten en dat de politie om het project te laten slagen dan wel moest doorverwijzen naar het meldpunt. Later maakte de politie een inhaalslag voor wat de doorverwijzingen betreft en kregen de aandachtsfunctionarissen meer tijd om zich metterdaad bezig te houden met huiselijk geweldszaken.

4.5 Het verkeersdossier: dertigkilometerzones en flitspalen

Problematiek: een verkeersknooppunt

De stad Nijmegen ligt op een verkeersknooppunt van provinciale wegen, snelwegen en waterwegen en slechts enkele kilometers van de Duitse grens. Wie de stad bezoekt merkt direct de verkeersdruk op. Er is een aantal drukke verkeerspleinen en bruggen voor het trein- en autoverkeer. De kans op verkeersongelukken is aanzienlijk. Nog in 2004 werd door *De Gelderlander* echter een forse daling van het aantal doden en gewonden in het verkeer in Nijmegen geconstateerd. Deze trend heeft zich de laatste jaren voortgezet, niet alleen in Nijmegen, maar in de gehele regio Gelderland-Zuid (Jaarverslag 2006 Politie Gelderland-Zuid, p. 11). Volgens politie en gemeenten zou die daling te danken zijn aan het instellen van dertigkilometerzones en de strenge snelheidscontroles. Ook zou het aantal *blackspots* zijn teruggebracht. In 2004 waren dat er 25 en tien jaar ervoor waren het er nog 56. *Blackspots* zijn locaties waar met enige frequentie ongelukken gebeuren.

Traditionele politietaak

De verkeershandhaving is een traditionele en zelden ter discussie staande politietaak en een van de prioriteiten van de politie in Nijmegen. Waar de discussie over eigenlijk en oneigenlijk politiewerk vaak gaat over hulpverlenings-taken op bijvoorbeeld het jeugd- en drugsdossier, daar is het politieaandeel op het verkeersdossier welhaast onbetwist. Maar ook bij verkeer is er sprake van een afbakening van de kerntaken. Denk aan het aanstellen van aparte gemeentelijke parkeercontroleurs, al jaren een gebruik in veel Nederlandse steden. En ook de discussie over de bestuurlijke boete is een voorbeeld van de kerntakendiscussie op het verkeersdossier. De bestuurlijke boete moet het voor gemeenten mogelijk maken zelf boetes te innen, ook op terreinen waar voorheen de politie actief was. Het is de bedoeling dat de bestuurlijke boete



bijvoorbeeld ook wordt ingezet bij parkeerovertredingen en lichte verkeers-overtredingen. In de zomer van 2007 was dat in elk geval punt van onderhan-deling tussen Rijk en gemeenten (VNG) (Bestuursakkoord Rijk-gemeenten, 25 juni 2007). Bij de verkeersovertredingen zouden ook roodlichtbekeurin-gen voor voetgangers en fietsers moeten worden gerekend. Een ander voor-beeld van het zich terugtrekken op de kerntaken door de politie is het inzet-ten van verkeersregelaars. In plaats van politiemensen worden dan speciaal daarvoor geïnstrueerde verkeersregelaars benut. Wel blijft de politie toezicht houden op de verkeersregelaars en zij blijft eindverantwoordelijk. Verder wordt de politie vanwege haar kennis en kunde door de gemeente van ouds-her als een belangrijke partner gezien op het verkeersdossier.

Nijmegen heeft een gemeentelijke verkeerscommissie die het stadsbestuur adviseert bij concrete lokale verkeersaangelegenheden. De commissie vloeit voort uit de Wegenverkeerswet 1994 die een dergelijk adviesorgaan voorstaat. Denk daarbij aan advisering over een verkeerscirculatieplan of de aanleg van een nieuwe wijk en de gevolgen die dat heeft voor bijvoorbeeld ontsluitings-wegen. Maar ook het beleid rond de verkeersveiligheid en het terugbrengen van verkeersovertredingen maken deel uit van de agendapunten. In de com-missie zitten politie, brandweer en GHOR.¹⁹ De politie richt zich op de HELMGRAS-feiten, wat de controle op helm, gordel, rood licht, alcohol en snelheid inhoudt.

Politieadviezen aan de gemeente lopen derhalve via de commissie verkeer en worden zowel gevraagd als ongevraagd gegeven. De politieadviezen tellen zwaar, omdat de politie wordt geacht breder naar het verkeersbeleid te kijken dan brandweer en GHOR, die vooral waarde hechten aan de doorstroming. Politieadviezen worden zelden terzijde gelegd. Wat volgens de respondenten daaraan ook meehelpt, is dat de adviezen in de regel goed zijn onderbouwd en de deskundigheid van de politie met betrekking tot verkeer onbetwist is.

In de verkeerscommissie hebben gemeenteambtenaren uitgebreid en regel-matig contact met de SPA verkeer. In het bijzonder bij grotere infrastructurele projecten wordt altijd advies gevraagd aan de politie. Op bovenlokaal niveau is een belangrijke rol weggelegd voor het regionaal orgaan verkeersveiligheid, met daarin de wegbeheerders (gemeente, provincie en Rijk), de politie en voorlichtingsinstanties.

19 Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.



Beleid: niet wijkgebonden, focus op blackspots

In vergelijking met jeugd en drugs, maar ook huiselijk geweld, is er op het verkeersdossier in mindere mate sprake van wijkgebonden beleid. Dat laat onverlet dat het beleid zich mede richt op bepaalde plekken waar handhaving geboden is: de blackspots en ook de dertigkilometerzones. Die kunnen uiteraard wel weer deel uitmaken van wijken en buurten.

Het flitspalenbeleid wordt als een van de belangrijkste en meest beladen onderdelen gezien van het politieke verkeersbeleid. In Nijmegen zijn er ten aanzien van de verkeerssnelheid op het moment van schrijven zes verkeers-blackspots, op basis van de analyse van politieregistraties en incidenten. In het kort gaat het er dan om dat op een bepaalde plek minimaal zes ernstige verkeersincidenten zijn geweest in drie jaar. Op elk van deze hotspots staan flitspalen. Die zijn steeds geplaatst op advies van de politie. In het beleid moet terdege rekening worden gehouden met regionale, provinciale en landelijke afspraken. Zo moet de gemeente haar beleid afstemmen op het beleid van haar buurgemeenten en dient zij ten aanzien van belangrijke infrastructuur rekening te houden met het rijksbeleid. Daarbij is het van belang steeds na te gaan wie bij een bepaalde weg de wegbeheerder is: de gemeente, de provincie of het Rijk.

Dertigkilometerzones (casus 7)

De bedoeling van het project Duurzaam Veilig is dat de functie, de vormgeving en het gebruik van een weg op elkaar aansluiten. Dat leidde tot een categorisering van het Nijmeegse wegennet. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen wegen met een verkeersfunctie en wegen met een verblijfsfunctie. De verblijfswegen liggen vooral in de woonwijken. Een van de maatregelen in het kader van Duurzaam Veilig is de aanpassing van de infrastructuur, waardoor het minder aantrekkelijk is om hard te rijden. Verder is de maximumsnelheid op verblijfswegen zo veel mogelijk verlaagd van vijftig naar dertig kilometer per uur. In 2005 heeft de gemeente een deel van het budget dat oorspronkelijk bestemd was voor de aanpak van blackspots gebruikt voor het aanleggen van nieuwe dertigkilometerzones. Dat gebeurde naar aanleiding van een onderzoek door Rijkswaterstaat in 2004, waaruit bleek dat het aanleggen van de dertigkilometerzones het beste resultaat opleverde voor de verkeersveiligheid.

De gemeente heeft als wegbeheerder de taak te bepalen welke wegen geschikt zijn voor dertig kilometer. Dat doet zij op basis van politieadvies. De wegbeheerder is wettelijk verplicht de politie advies te vragen waar het nieu-



we verkeersmaatregelen betreft. De gemeente komt dan met concrete voorstellen, waarop de politie kan reageren. Maar de rol van de politie is geenszins beperkt tot gevraagd advies. Vaak is het de politie zelf die tijdens diverse overlegvormen, ook het wijkoverleg met bewoners, knelpunten aankaart. Zij wijst dan op wegen waar structureel te hard wordt gereden, zodat gevaarlijke situaties ontstaan. De politie is daarnaast afhankelijk van signalen die zij ontvangt van bewoners. Illustratief is dat verkeersproblematiek ook tijdens de wijkbezoeken van het college van B&W een terugkerend item is. Zo stelde een wijkagent tijdens een bezoek van het stadsbestuur aan Aldenhof in 2003 dat de politie heel veel heeft aan meldingen van bewoners over verkeershinder, omdat de politie zonder de signalen uit de buurt maar weinig zou kunnen (Eindrapportage collegebezoek Aldenhof 15 april 2003, p. 26, punt 94).

In de praktijk wordt vooral naar fysiek-technische maatregelen gegrepen. Handhaving is stevast een probleem. Wanneer er een positief advies komt van de politie over een dertigkilometerzone, dan worden er eerst borden geplaatst in de wijk en wordt er voorlichting gegeven aan de bewoners via flyers en huis-aan-huisbladen. Daarna stelt de politie vast op welke plekken binnen de zone nog hard gereden wordt. Op basis van deze signalen plaatst de gemeente snelheidsremmende maatregelen. Denk aan drempels, bloembakken of rotondes. Dat is niet het knelpunt. Het cruciale probleem is de handhaving in de zones. De politie adviseert weliswaar, maar heeft volgens eigen zeggen te weinig capaciteit om de snelheid te controleren. In de praktijk gebeurt dat vaak tijdens speciale verkeersacties of na aandringen door wijkbewoners, die bij de wijkagent klagen over te hard rijden. De ruil met de gemeente bestaat eruit dat de politie meer geneigd is tot handhaving als de gemeente op haar beurt investeert in snelheidsremmende maatregelen in de wijken. Maar desondanks wordt er volgens de gemeente en al helemaal volgens de gemeenteraad te weinig door de politie gehandhaafd.

Overigens kan ook uit de uitkomsten van een (extra) verkeerscontrole blijken dat er nog plekken zijn waar de infrastructuur moet worden aangepast. De politie brengt in dat geval advies uit aan de gemeente.

Signalen en adviezen samengevat

Uit de diverse gesprekken met zowel gemeente als politie bleek dat het advies van de politie cruciaal is. Indien de verkeersdeskundigen van de politie van mening zijn dat een weg structureel aangepast dient te worden of als een voorstel van de wegbeheerder in het kader van de verkeersveiligheid niet wenselijk is, zal de wegbeheerder negen van de tien keer dit advies overne-



men. De gemeente en de politie zitten met hun verkeersdoelstelling veelal op één lijn. Zij trachten de verkeersveiligheid zo veel mogelijk te garanderen en bevorderen. Wel is de handhaving van de dertigkilometerzones geregeld onderwerp van discussie.

Flitspalen (casus 8)

De verkeersveiligheid is een van de topprioriteiten van de regiopolitie Gelderland-Zuid. Het korps had in zijn *Visiedocument 2003-2006* het terugdringen van het aantal verkeersdoden en -gewonden in de top tien van prioriteiten staan. Om dit te bewerkstelligen besteedt de politie Gelderland-Zuid aandacht aan vijf speerpunten: dragen van een helm, dragen van een autogordel, rijden door rood licht, rijden onder invloed van alcohol en het overschrijden van de maximumsnelheid.

Om rijden door rood licht en hard rijden tegen te gaan, heeft de gemeente her en der in de stad flitspalen geplaatst. Een van de flitspalen is sinds de plaatsing ervan volop onderwerp van discussie geweest. De bewuste flitspaal staat op de Neerbosscheweg ter hoogte van de Hogelandseweg. De paal is geplaatst op een locatie bij het begin van de A73. Veel automobilisten realiseren zich niet dat zij zich daar binnen de bebouwde kom bevinden en zij worden daarom massaal geflitst. Zij voelen zich in de val gelokt en hebben het gevoel dat de locatie van de flitspaal de verkeersveiligheid niet verbetert. Zij hebben een meerderheid van de gemeenteraad aan hun kant. De flitspaal werd geplaatst in 2001, op basis van advies van het Regionaal Verkeershandhavingsteam van de politie. In opdracht van het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM) maakte Gelderland-Zuid in 2000 een regioplan waarin ook specifieke handhavingslocaties waren opgenomen. Dat gebeurde op basis van politieregistraties over de objectieve verkeersonveiligheid van 1997 tot en met 1999 (Rapportage 'Analyse verkeersongevallen 2002' gemeente Nijmegen, 2003).

Deze locaties werden bepaald aan de hand van het aantal aanrijdingen met gewonden en de snelheid van de weggebruikers. De politie heeft het regioplan gemaakt in samenspraak met Rijkswaterstaat, die immers beheerder is van de rijkswegen in het werkgebied. De gemeente heeft vanwege haar verantwoordelijkheid voor verkeersveiligheid en het wegbeheer het plan beoordeeld en goedgekeurd.

Op basis van de politiesignalen, namelijk de geregistreerde ongevallen, werd duidelijk dat in de jaren voorafgaand aan de plaatsing van de flitspaal op de Neerbosscheweg 51 ongelukken hadden plaatsgevonden, waarbij tien



met letsel. Dat aantal was voldoende om de kruising als blackspot te behandelen.²⁰

De gemeente realiseerde zich dat de verkeersveiligheid op de Neerboscheweg eenvoudig zou kunnen worden verbeterd door het handhaven van de maximumsnelheid. Het gewenste resultaat werd door plaatsing van de flitspaal ook behaald. In de drie jaren na plaatsing was er slechts één aanrijding geweest. Begin 2003 werd de flitspaal echter uitgeschakeld na een uitspraak van de kantonrechter. Die vond dat het voor de weggebruiker niet duidelijk was dat op dit traject een maximumsnelheid van vijftig kilometer gold. Automobilisten zagen de weg als een aanloop naar de A73. Daarop plaatste de gemeente borden die aangeven dat het hier nog steeds gaat om een weg binnen de bebouwde kom.

Hiermee was de discussie niet afgerond. In het voorjaar van 2007 stelde een raadslid van de D66 vragen aan het college. Het raadslid vroeg zich af of de gemeente er iets voor voelde om de flitspaal te verwijderen. De reactie van de gemeente was dat de paal weliswaar werd geplaatst in overleg met de gemeente, maar uiteindelijk eigendom is van het OM. De gemeente voelde er mede daarom niets voor de paal te verwijderen. Ook het OM en de politie voelden er niets voor de paal aan de Neerboscheweg weg te halen. Daarvoor was het effect op de verkeersveiligheid volgens beiden te groot. Desondanks toonde het college zich gevoelig voor het door het raadslid aangekaarte probleem. Het stelde voor om Rijkswaterstaat, de beheerder van de Neerboscheweg, te verzoeken een meer geleidelijke overgang te realiseren van vijftig naar honderdtwintig kilometer per uur.

Signalen en adviezen samengevat

Flitspalen houden de gemoederen bezig in de stad Nijmegen. Er worden geregeld raadvragen over gesteld en de flitspalen zijn een belangrijk item in de verkiezingsprogramma's. Gezien de op het eerste gezicht zwaardere veiligheidsknelpunten bij drugs, jeugd en huiselijk geweld verbaast die politieke aandacht voor flitspalen. Veel kiezers zijn echter ook automobilist en die menen dat zij de dupe zijn van flitspalen die geregeld bekeuringen opleveren. Op hetzelfde moment zorgen die flitspalen echter voor een afname van verkeersongevallen. De politie erkent dat dilemma bij haar adviezen over het wel of

20 De definitie van een blackspot is dat er in een aaneengesloten periode van drie jaar tijd, zes of meer letselongevallen plaatsvinden.



niet plaatsen of het verwijderen van flitspalen. De locatie van een bepaalde flitspaal is afhankelijk van politiesignalen en wordt bekeken op regionaal niveau. De politie dient bij haar advies steeds rekening te houden met de wensen van het OM, de eigenaar van de flitspalen en de wegbeheerders. Verder dient zij samen met die partner zowel naar specifieke locaties te kijken als naar het algemene flitspalenbeleid, dat op zijn beurt onderdeel is van het lokale verkeersbeleid. Te veel focus op een specifieke locatie leidt af van het totale beleid. Het systeem waarbij de flitspalen niet van de gemeente of de politie zijn en de gemeente ook niet altijd de wegbeheerder is, maakt het mogelijk voor de politie (maar ook voor haar partners) om zich te verschuilen achter de beslissing van anderen.

Signalen en adviezen benoemd en verklaard op het verkeersdossier

De verkeerscommissie wordt als een belangrijk orgaan gezien, met de politie als gezaghebbend deelnemer. Een negatief advies van de commissie wordt zelden terzijde gelegd.

Bij de gemeente heeft verkeersveiligheid net als bij de politie prioriteit. Dat bepaalt waarom er weinig belangenstrijd plaatsheeft op dit dossier en signaleren & adviseren zelden tot spanning leidt. Er is ook resultaat geboekt. Met het gezamenlijke lokale beleid is het gemeente en politie samen gelukt het aantal verkeersslachtoffers te verminderen. Verder is de gemeente zelf ook steeds proactiever bezig door zelf rotondes te plaatsen ter bevordering van de doorstroming. Maar ook daarbij verlaat zij zich op adviezen van de verkeerscommissie en dus van de politie. Bij de flitspalen wordt duidelijk op hoeveel aandacht beleid kan rekenen dat rechtstreeks gevolgen heeft voor de portemonnee van de burger. Opvallend daarbij is dat politie, gemeente en OM zich niet zelden achter elkaar verschuilen als het debat over de flitspalen wat te fel wordt. In zekere zin zijn dat barrières voor het beleid. Onmiskenbaar speelt daarbij de nogal ingewikkelde verdeling van taken en verantwoordelijkheden een rol.

4.6 Nijmegen: de balans opgemaakt

In dit hoofdstuk beschreven we pogingen van de Nijmeegse politie om het lokale veiligheidsbeleid te beïnvloeden met signalen en adviezen. Wij gingen op elk van de beleidsterreinen jeugd, drugs, huiselijk geweld en verkeer in op minstens twee casussen die speelden in de onderzoeksperiode (2002-2007).



Daarbij is steeds ook eerst de essentie besproken van het beleid. Voorafgaand aan de casussen werden de contouren van Nijmegen geschetst om zicht te bieden op de specifieke lokale context. Omwille van het overzicht hebben we in figuur 4.7 de onderzoeksbevindingen op een rij gezet. In het hoofdstuk werden de casussen per beleidsterrein besproken en aan het eind van elke paragraaf met elkaar vergeleken. Ter afronding van dit hoofdstuk maken we gebruik van dit overzicht om de beleidsterreinen met elkaar te vergelijken en na te gaan welke regelmatigheid en patronen er zijn bij het signaleren & adviseren door de politie in Nijmegen.

Figuur 4.7: Overzicht van casussen, signalen en adviezen per beleidsdossier in Nijmegen (2002-2007)

Beleid	Casus	Signalen	Adviezen
Drugs	1 Multifunctioneel centrum	<ul style="list-style-type: none"> • Ernstige straatoverlast • Agenten die verslaafde daklozen nergens heen konden sturen 	<ul style="list-style-type: none"> • Advies over handhaafbaarheid, toezicht en acceptabele locatie
	2 Aanpak hennepkwekerijen	<ul style="list-style-type: none"> • Overlast en gevaarstelling vanwege hennepkwekerijen • Knelpunt: nauwelijks inzet bestuurlijke en civiele maatregelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente en woningbouwcorporaties dienen groter aandeel te hebben bij aanpak hennepsteelt
Jeugd	3 Jongerentoezichtteam	<ul style="list-style-type: none"> • Jeugdoverlast • Positieve ervaringen elders in het land met toezichtteams 	<ul style="list-style-type: none"> • Experimenteren met een Nijmeegs toezichtteam • Advies over opzetten en verkrijgen commitment • Laat anderen hun rol oppakken (politie draagt geleidelijk regie over)
	4 Shortlistmethodiek	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig (over)zicht op de jeugdproblematiek • Er zijn landelijk ontwikkelde manieren om scherper zicht te krijgen 	<ul style="list-style-type: none"> • Invoeren shortlistmethodiek in Nijmegen • Politiefocus op criminele groepen, bestuurlijke en civiele partners vooral overlastgevend en hinderlijke groepen
Huiselijk geweld	5 Meldpunt bijzonder zorg	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvankelijk moeite om signalen te interpreteren; naderhand op basis van aparte registratiecode blijkt het probleem urgent in Nijmegen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verzoek aan gemeente om een meldpunt te organiseren • Daarmee steun voor wens burgemeester
	6 Wet uithuisplaatsing	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig middelen voor politiemensen om vroegtijdig te kunnen ingrijpen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bieden van middelen om vroeger dan nu te kunnen ingrijpen. Daarmee steun voor de lobby van de burgemeester, wel zorg t.a.v. de druk op de handhaving
Verkeer	7 Dertigkilometerzones	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt te snel gereden in woonwijken 	<ul style="list-style-type: none"> • Politie te weinig handhavingscapaciteit, gemeente kan meer met snelheidsremmende maatregelen
	8 Flitspalen	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een aantal black-spots in het Nijmeegse verkeer, veel slachtoffers 	<ul style="list-style-type: none"> • Advies over wel of niet plaatsen of verwijderen van flitspalen



Signalen en adviezen: recht in de leer

De Nijmeegse politie geeft met haar adviezen en signalen door de bank genomen een duidelijk macrosignaal af: 'Hier zijn we als politie voor en daar zijn we niet voor.' Met dit macrosignaal toont de Nijmeegse politie zich recht in de leer voor wat betreft de landelijke trend van het zich terugtrekken op de kerntaken. De centrale boodschap aan de partners is vaak: 'Pakt u uw rol maar eens op.' Die boodschap wordt de ene keer wat explicieter afgegeven dan de andere keer. Expliciet was dat signaal bij de aanpak van hennepplantages. Daarbij was duidelijk dat de politie meer inzet verlangde van haar partners, vooral van de gemeente. Wat implicieter en wat meer gericht op het bewaren van de goede verhoudingen was dat signaal bij het jeugdpreventieteam. Daar wilde de politie geen hard 'nee' verkopen aan de gemeente en zij zocht daarbij naar een acceptabele afspraak voor alle partijen. En ook op het verkeersdossier, bij de dertigkilometerzones, was de politie op zoek naar gelijk oversteken: de politie wilde best controles uitoefenen, maar dan verlangde zij wel van de gemeente dat ter plaatse snelheidsremmende maatregelen werden getroffen.

De politie houdt in Nijmegen vaak voet bij stuk en is inhoudelijk tamelijk consistent in haar advisering. De meeste politieadviezen in een bepaald beleidstraject hebben dezelfde inhoud of op zijn minst steeds dezelfde strekking.

Er waren zowel formele als minder formele signalen en adviezen. Een wijkteamchef die een wijkmanager van de gemeente even aanspreekt over een lastige jeugdgroep in de wijk is wat anders dan een districtschef die formeel advies uitbrengt aan zijn burgemeester over een verslaafdenopvang.

Er waren in Nijmegen verder zowel gevraagde adviezen, bijvoorbeeld over de locatie van een opvangcentrum, als ongevraagde adviezen. Bij gevraagde adviezen betrof het vaak de handhaafbaarheid en haalbaarheid van te nemen veiligheidsmaatregelen. Soms waren die gevraagde adviezen bij wetgeving verplicht. Met name bij het verkeersdossier is dat het geval. Op dat soms wat traditionele dossier (met niettemin stevige politieke debatten!) wordt de politie door de gemeente over het algemeen als een onbetwiste expert gezien, als een soort monopolist. Over de politie-expertise op het gebied van huiselijk geweld bestond meer onduidelijkheid. En ook bij jeugd en drugs werden de criminologische aannames van de politie geregeld ter discussie gesteld door concurrerende expertise van bijvoorbeeld hulpverleners en welzijnswerkers. De verkeersadviezen worden echter als goed onderbouwd ervaren en worden nagenoeg altijd overgenomen door de gemeente.



Een ongevraagd advies was onder andere de wens van de politie om in Nijmegen voortaan op een andere wijze hennepkwekerijen te gaan oprollen, namelijk volgens het Rotterdamse model.

Het motief achter de ongevraagde adviezen aan de gemeente was vaak het vinden van een oplossing voor knelpunten in capaciteit en het willen afstoten van oneigenlijk politiewerk.

Op alle vier beleidsdossiers en in alle casussen wees de politie haar partners op hun aandeel en verantwoordelijkheden. Dat had in Nijmegen heel concrete gevolgen. Het uitgangspunt dat de politie zich meer op veiligheid wilde gaan richten en de gemeente op leefbaarheid leidde bijvoorbeeld tot de uitbreiding van het gemeentelijk Bureau Toezicht met goedopgeleide bijzondere opsporingsambtenaren, die zich bovenal richten op overlastvraagstukken. Opvallend is dan wel dat de politie zal proberen een vinger in de pap te houden bij de afgestoten taken. Niet eens zozeer omdat zij die niet los kan laten, maar om te voorkomen dat problemen anders weer net zo gemakkelijk terugkeren op het politiebord.

Er is bij signalen en adviezen een mechanisme van opschaling, wat we goed terugzagen bij het jeugdbeleid. Conform de lokale beleidsdoctrine van de gemeente wordt zo veel mogelijk op wijkniveau tussen wijkchef en wijkmanager afgedaan. Als problemen 'te groot' zijn voor de wijk of echt van stedelijke omvang zijn, dan worden zij vaak ook aangekaart in het NIVO. Alleen als het nodig is en vaak na ambtelijk vooroverleg tussen beleidsmedewerkers van politie en gemeente wordt een item geagendeerd bij het driehoeksoverleg of het bilateraal overleg tussen burgemeester en districtschef. De burgemeester hechtte er waarde aan (ook de nieuwe burgemeester) dat alle adviezen eerst bij het kabinet van de burgemeester binnenkomen en pas daarna eventueel kunnen worden 'uitgezet' naar de andere leden van het stadsbestuur, met inachtneming van het non-interventieprincipe. Dat houdt in dat een bestuurder, of dat nu de burgemeester is of een wethouder, zich niet snel zal bemoeien met de portefeuille van een andere bestuurder. We kwamen geen rechtstreekse advisering tegen van de districtchef aan een van de wethouders.

Wat ten slotte opviel was dat sommige adviezen eerder steunbetuigingen waren aan de gemeente, zoals het geval was bij het instellen van een meldpunt huiselijk geweld en een lobby van de vorige burgemeester voor een wet Uithuisplaatsing.

Barrières

Met signalen en adviezen, en dan vooral met de ongevraagde, beoogt de poli-



tie de agenda van politiek en bestuur te beïnvloeden. Dat gaat de ene keer gemakkelijker dan de andere keer, vanwege de hindernissen op het pad van signaal naar plaats op de politiek-bestuurlijke agenda. In Nijmegen kwamen we vier categorieën barrières tegen: vanuit de samenleving, vanuit de politiek, vanuit het ambtelijk apparaat en de politiek-bestuurlijke mores.

Een barrière vanuit de samenleving is bijvoorbeeld het bekende *Not In My Backyard*-principe (NIMBY). Dat zagen we heel duidelijk op het drugsdossier bij de verslaafdenopvang. Het publiek, de omwonenden en de lokale ondernemers keerden zich fel tegen de plannen. Punt was weliswaar dat het daarbij ging om een gemeentelijk plan dat door de politie werd ondersteund. Het was dus niet zo dat de weerstand zich exclusief op de politie richtte. Er was sprake van een met de gemeente gedeelde barrière. Uiteindelijk waren het vooral de raadsleden die investeerden in een toename van het maatschappelijk draagvlak. Dat leek hen uiteindelijk ook te lukken.

De meeste hobbels op weg naar de politieke agenda moeten worden genomen bij het ambtelijk apparaat. Zoals aangegeven was er sprake van ambtelijke voorportalen waarin veiligheidsitems eerst werden voorbesproken en op waarde geschat, alvorens zij zouden worden geagendeerd bij de lokale driehoek of het overleg van burgemeester en districtsleiding. Met name de beleidsmedewerkers van de politie en gemeente spelen daarbij een cruciale rol. Een onderwerp heeft meer kans van slagen als er eerst 'tegenadvisering' plaatsvindt door de gemeenteambtenaren doordat politiemensen het advies bij hen 'in de week' leggen. De ambtenaren op het stadhuis kennen hun bestuurders en kunnen op voorhand inschatten of en wanneer een bepaald advies kans van slagen heeft of niet. Hun tegenadvies kan bestaan uit afwijzing, een positief advies, maar vaker nog uit het verzoek om het (schriftelijk) advies enigszins aan te passen en te letten op de juiste argumenten en terminologie.

De ambtenaren maken de politie ook wegwijs op het stadhuis. Want volgens hen is het voor de politie soms lastig de politiek-bestuurlijke mores te beheersen en daarmee rekening te houden bij hun wens om iets te agenderen. Die mores kunnen daarmee ook een barrière vormen. Een veelgehoorde klacht is toch dat de weg die een item aflegt op weg naar de politieke agenda voor de politie soms te lang duurt. Waar de politie een organisatie wil zijn van 'de zaken aanpakken en regelen', daar vindt op het stadhuis 'wikken en wegen' plaats met het algemeen belang en bestuurlijke zorgvuldigheid als centraal uitgangspunt. Dat heeft nu eenmaal tijd nodig. De politiek-bestuurlijke rationaliteit en de politiecultuur zijn dan soms lastige danspartners.





Kansen

De nieuwe districtschef en het hoofd van de gemeentelijke afdeling Veiligheid weten elkaar goed te vinden. Wat daarbij meespeelt, is dat het hoofd voorheen als beleidsmedewerker bij de politie Nijmegen werkte. Voor de chef was dat een uitgelezen kans om zich te laten bijpraten over de spelregels ten stadhuize. Dat maakte het voor de politie gemakkelijker adviezen beter te kunnen onderbouwen, te richten en te timen. Volgens de gemeenteamttenaren gingen daarmee de politieadviezen met sprongen vooruit. Een mooi voorbeeld van het eerder doorhebben van politieke processen is het flitspalendossier. Daarbij hield de politie terdege rekening met het debat in de gemeenteraad over blackspots en de meerwaarde van bepaalde flitspalen. Het kwam de politie goed uit dat ook de raad een onderzoek wilde naar de flitspalen. De politie wist zich verzekerd van 'politieke steun'.

Reacties van de ontvangers

De gemeente verlangt van de politie dat zij vooral oog heeft voor lokale prioriteiten. De politie heeft steeds een afweging te maken tussen enerzijds het tevreden houden van het lokale bestuur door op lokaal maatwerk in te gaan en anderzijds aan de landelijke en korpsprioriteiten tegemoet te komen (Van der Torre, 2007). Dat is, kort gezegd, het potentiële spanningsveld tussen gemeente en politie. Als de politie voldoende tegemoetkomt aan lokale wensen, dan bouwt zij goodwill op om ook een keer 'nee' te zeggen. Over het algemeen zijn de relaties tussen politie en gemeente in Nijmegen goed. Er is veel overleg, functionarissen weten elkaar goed te vinden, er is een klik tussen de districtschef en het hoofd van de gemeentelijke veiligheidsafdeling, en de deelnemers aan het agenderingsspel tonen zich over het algemeen sportief, ook bij verlies.

Door de bank genomen worden de adviezen van de politie overgenomen. De politie is immers vaak de bron van de signalen en wordt doorgaans wel als expert gezien op veiligheidsgebied.

Maar ook in een overwegend goede relatie zijn er weleens verschillen van inzicht. De gemeente valt het op dat de politieadvisering de laatste jaren steeds meer en vaker gericht is op het afschuiven van taken. De gemeente plaatst vraagstekens daarbij en is dan extra alert op de onderbouwing van de adviezen. Ook dit is een voorbeeld van hindermacht en, in zekere zin, zelfbescherming door een politiepartner. Het blijven vasthouden aan een ongevraagd advies, zoals het pleidooi voor het Rotterdamse model bij de hennepaanpak, wordt door de gemeente niet gewaardeerd. Zij heeft moeite met de in haar





ogen matige argumentatie (te weinig oog voor de Nijmeegse situatie en couleur locale) en wijt dit aan een te groot enthousiasme voor het landelijk politiebeleid.

Desondanks heeft deze adviestrend ervoor gezorgd dat de gemeente op de vier onderzochte beleidsterreinen steeds meer de regierol bij het veiligheidsbeleid is gaan oppikken. De boodschap was immers duidelijk.



Dordrecht: recht in de leer

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de politieke signalen en adviezen in Dordrecht. Dordrecht ligt in het zuiden van de provincie Zuid-Holland en telt ongeveer 120.000 inwoners. Daarmee is het de derde stad van de provincie, na Rotterdam en Den Haag. De stad Dordrecht heeft sinds begin dertiende eeuw stadsrechten. De gemeente Dordrecht bestaat uit de wijken Binnenstad, Reewijk, Noordflank, De Staart, Oud-Krispijn, Nieuw-Krispijn, 't Gemaal, Wielewijk, Crabbenhof, Sterrenburg en het voormalige dorp Dubbeldam. De wijken Wielewijk en Crabbenhof zijn door voormalig minister Vogelaar aangewezen als 'prachtwijken'. Er is veel overlast en criminaliteit.

Dordrecht kent een gestage groei van de bevolking. In 1975 verwelkomde de stad haar honderdduizendste inwoner. Ongeveer één op de vijf inwoners heeft een niet-westerse achtergrond. De niet-westerse allochtone bevolking kent verhoudingsgewijs veel jongeren en bestaat grotendeels uit Antillianen, Turken en Marokkanen. De niet-westerse allochtone bevolking groeit aanzienlijk, terwijl de autochtone bevolking daarentegen vergrijsd en in aantal langzaam terugloopt.

De politiek in Dordrecht kent relatief stabiele verhoudingen. De PvdA is al jaren de grootste partij. De gemeenteraad telt in 2007 39 zetels. De PvdA heeft twaalf zetels, de VVD en Beter Voor Dordrecht leveren allebei zes raadsleden, en het CDA bezet vier zetels. De lijstverbinding ChristenUnie/SGP en Groen Links hebben elk drie zetels. Twee raadszetels worden ingevuld door de Verenigde Senioren Partij, alsook door de Groenen-Dordrecht. D66 heeft één zetel in de raad.

De gemeente Dordrecht ligt in de politieregio Zuid-Holland-Zuid. De politieregio bestaat uit drie districten. De gemeente Dordrecht vormt samen met twee buurgemeenten – Hendrik-Ido-Ambacht en Zwijndrecht – een politiedistrict. Bij het korps werken ongeveer 1400 politiemensen.

5.2 Het drugsdossier: overlastgevende panden en illegale hennepteelt

In Dordrecht is een deel van de veiligheidsproblematiek drugsgerelateerd. Het lokale drugsbeleid geeft prioriteit aan de aanpak van straatoverlast, drugsgebruik door jongeren en overlastgevende panden (Integraal Veiligheids Programma Dordrecht 2, 12 september 2006). Ingevoerde respondenten spreken over illegale hennepteelt, problematische coffeeshops en overlastgevende drugspanden. Vooral de teelt en het verhandelen van hennep zijn volgens de politie in bepaalde (kwetsbare) milieus een voorname alternatieve inkomstenbron. Daarnaast is er een harddrugscene. Volgens de GGZ verhardt die scene, met name door veranderingen in het drugsgebruik en gecombineerde (zeer stevige) alcoholconsumptie. De 'ouderwetse heroïnegebruiker' maakt langzaamaan plaats voor jongeren die verslaafd zijn aan cocaïne, speed en XTC. Dit kan, zeker in combinatie met alcoholconsumptie, geweld in de hand werken. De verslaafden staan elkaar naar het leven, soms ook letterlijk. De verharding geeft overlast en vormt een bedreiging voor omwonenden en passanten.

Voor de aanpak van overlastgevende panden hebben ketenpartners een convenant afgesloten. Het convenant biedt gemeente, woningcorporaties, de politie en de GGD de gelegenheid overlast te melden en informatie uit te wisselen. Dit heeft gezorgd voor een beter zicht op probleem panden. Het convenant stelt dat het bij een overlastgevend pand gaat om 'structurele en aanhoudende overlast, zoals agressief of intimiderend gedrag richting omwonenden en overlast als gevolg van drugshandel of -gebruik, criminaliteit of onvermogen (psychische stoornis of verslaving)'. Eind 2006 telt Dordrecht ongeveer dertig overlastgevende panden, waaronder ten minste vier drugspanden (Persbericht gemeente Dordrecht, 27 mei 2007).

De politie richt zich bij de aanpak van drugsoverlast met name op illegale hennepteelt. Zij heeft daarbij het voortouw. De politie signaleert en plant de ontruimingen, in overleg met justitie en – zo mogelijk – met woningcorporaties en huiseigenaren. Daarbij wordt gestreefd naar invoering van het Rotterdamse model (zie hoofdstuk 4). De politie hoopt dat de gemeente, met de invoering van dit model, die 'regierol' overneemt (Notitie Politie Zuid-Holland-Zuid, 1 mei 2006). In het politiedistrict Dordrecht worden in 2004 43 hennepplantages opgerold. In 2005 zijn het er 68. Het plaatst de politie voor oplopende kosten (Notitie vergadering chefs ICC, politie Zuid-Holland-Zuid, 24 februari 2006).



Overlastgevende panden (casus 9)

Er is vermenging opgetreden tussen drugsproblemen en illegale bewoning, waaronder overbewoning. Op 28 juni 2005 stemt het college van B&W in met de aanbevelingen in een evaluatierapport over illegale bewoning in Dordrecht (Evaluatie illegale (over)bewoning, gemeente Dordrecht, mei 2005). De belangrijkste aanbeveling luidt dat de openbare orde centraal behoort te staan en dat de organisatie van handhavingsacties dient te worden verbeterd (Evaluatie aanpak overlastgevende panden, gemeente Dordrecht, 6 april 2007).

Op 5 december 2005 wordt, onder voorzitterschap van de wethouder Welzijn, een startbijeenkomst gehouden om de samenwerking bij de aanpak van overlastgevende panden te verbeteren. Begin 2006 wordt het convenant Samenwerking Bestrijding Overlast Dordrecht (SBOD) ondertekend. Het formaliseert de samenwerking tussen gemeentebestuur, politie, GGD en Dordtse woningcorporaties. Het convenant regelt de informatie-uitwisseling tussen de partners.

Het convenant stelt ook dat bij overlastgevende panden eerst op wijk-niveau wordt gezien wat eraan kan worden gedaan. Als partijen er op wijk-niveau niet uitkomen, dan wordt het Wijkmanagementteam Plus ingeschakeld. Dit is een georganiseerd wijkoverleg tussen gemeente, politie en woningcorporaties, onder voorzitterschap van een wijkmanager. Het Wijkmanagementteam Plus verzamelt overlastmeldingen, registreert in een dossier en bespreekt de meldingen en andere signalen met de partijen. Voor zover mogelijk worden de problemen opgelost en anders wordt aanvullende informatie gezocht ten behoeve van een probleemanalyse. Als de interventiemogelijkheden op wijkniveau uitgeput raken, wordt het dossier overgedragen aan de stedelijke afdeling Openbare orde en veiligheid (OOV) van de gemeente. Nadat die het dossier heeft beoordeeld en informatie heeft ingewonnen, wordt een voorstel opgesteld voor verdere (handhavings)acties.

Een half jaar na invoering van het convenant wordt geëvalueerd. Op 6 april 2007 verschijnt een bestuurlijk evaluatierapport dat wijst op een aantal knelpunten. Er blijkt onvoldoende juridische kennis en capaciteit voorhanden te zijn. Personele wisselingen spelen de deelnemende organisaties parten. Ambtenaren van de afdeling OOV moeten nog te vaak 'trekken en sleuren' voor een goede probleemanalyse. Het is voor de gemeente bepaald niet eenvoudig partners bij de les te houden. De woningcorporaties wijten dit aan een haperende implementatie van het Meldpunt Zorg en Overlast. De politie stelt dat er pragmatisch te werk wordt gegaan. Bij een overlastgevend pand





wordt vaak direct actie ondernomen door buurtagent en woningcorporatie, zonder het gemeentelijk meldpunt daarvan op de hoogte te stellen. Het is volgens de politie niet eenvoudig om de gegroeide praktijk aan te passen. De politie ziet twee oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten. Zij adviseert de convenantpartners om beter te registreren en te documenteren. Zij signaleert dat de gemeente 'haar regierol nog onvoldoende oppakt'. Het evaluatierapport constateert dat het aantal overlastpanden in een jaar (2007 in vergelijking met 2006) is gestegen van 20 naar 27. Met name in de wijk Oud-Krispijn nam het aantal panden toe. Dit maakt de bestuurlijke beleidsintensivering urgent, zo redeneert de politie.

Dordrecht kent een uitsterfbeleid ten aanzien van coffeeshops. De afgelopen jaren is het aantal shops gedaald van acht naar zes. De signalen en adviezen van de politie over coffeeshops zijn de afgelopen jaren fors toegenomen. Dit wordt in de hand gewerkt doordat een politiefunctionaris – taakaccenthouder verdovende middelen – het dossier nauwlettend volgt. De politie signaleert al enkele jaren regelmatig overlast in en rondom de coffeeshops. Zij ziet graag een lik-op-stukbeleid om zo de overlast te verminderen. De politie adviseert de burgemeester nagenoeg consistent – en dus frequent – om coffeeshops na herhaalde overtredingen van de gedoogcriteria te sluiten. In de praktijk is repeterende regelovertreding voor de gemeente nog geen reden om te sluiten; dat is voor haar een *ultimum remedium*. De coffeshop krijgt vaak de kans de overlast te verminderen. De politie vindt dat te vaak een tweede, derde of zoveelste kans wordt geboden.

De gemeente verlangt van de politie dat adviezen over coffeeshops worden onderbouwd met argumenten en cijfers. Wat het stadhuis betreft wringt daar zo nu en dan de schoen. De kwaliteit van de cijfers en politieanalyses wisselt sterk, waardoor – bij gebrekkige onderbouwing – de adviezen op losse schroeven komen te staan. Volgens de gemeente legt ze daarom geregeld adviezen naast zich neer. Volgens de gemeente houdt de politie vaak voet bij stuk door een tijdlang over dezelfde (soort) kwestie verschillende politiemensen naar de gemeente te sturen om steeds weer vrijwel hetzelfde advies te verkondigen, in de hoop dat er alsnog een positieve reactie van gemeentezijde volgt. De gemeente stelt dit niet op prijs. Zij heeft liever steeds van doen met dezelfde politieambtenaar en zou ook willen dat de kritiek op de verbale en schriftelijke argumenten van de politie ter harte wordt genomen. Het stadhuis vindt dat ze pas echt wat kan als die argumenten verbeteren. De politie laat desgevraagd weten dat ze soms juist een andere functionaris naar het stadhuis stuurt om zo de druk op het bestuur op te voeren. De gemeentelijke afdeling





OOV merkt dat de onvrede bij de politie groeit als politieadviezen niet (direct) opgevolgd worden. De politiewens om snel problemen op te lossen verhoudt zich niet altijd goed met de bestuurlijke en ambtelijke belangenafweging op het stadhuis. De politie stoort zich aan het trage beleidsproces, onder meer omdat zij te maken krijgt met criminaliteit en overlast op straat en dus met ontevreden burgers.

In Dordrecht staat een pand waar al een hele tijd drugs worden gedeald en gebruikt. Het pand moet worden aangepakt. De gemeente neemt echter de tijd om alle juridische procedures te doorlopen en stelt het besluit over sluiting uit. De gemeente wil dat wordt gezien of er andere manieren zijn om de overlast te beëindigen. Uiteindelijk houdt de politie een grote actie. De overlast vermindert stevig. Na die actie verlangt de politie van de gemeente dat zij het pand sluit. De gemeente peinst daar niet meer over, omdat het doel volgens haar is gehaald. Deze redenering wordt door de hogere echelons van de politie geaccepteerd, maar op straatniveau vindt men de gemeente incapabel, omdat politiemensen op dit niveau verwachten dat het een kwestie van (niet al te veel) tijd is voordat overlast en criminaliteit terugkeren.

De politie betreft de gemeente geregeld pas laat bij een traject rondom een overlastgevend drugs pand. Ze geeft bijvoorbeeld eerst, langs justitiële kanalen, voorrang aan een opsporingsproces. Delen van de politieorganisatie zijn soms ook niet gemotiveerd om de gemeente erbij te halen, omdat politiemensen denken dat de gemeente toch wel weer te terughoudend zal zijn. De politie probeert bij dergelijke inschattingen zelf een oplossing te vinden voor het probleem, eventueel met een woningcorporatie. De gemeente betreurt deze werkwijze, onder meer omdat zij zo in haar ogen niet in staat gesteld wordt de regierol in te vullen. En dat terwijl dit nu juist een politiewens is.

Signalen en het politieadvies samengevat

De politie staat op dit dossier een lik-op-stukbeleid voor. Overlastgevende panden leggen een forse claim op de politiecapaciteit, zeker bij jarenlang voortwoekerende overlast. Politieadviezen om panden te sluiten worden echter pas door de gemeente opgevolgd als ze vindt dat alle andere wegen zijn beproefd. De politie ziet sluiting als oplossing en de gemeente ziet het als ultimum remedium. De harde lijn die de politie voorstelt, geniet weinig steun





bij de gemeente. Dat veroorzaakt teleurstelling bij de politie. Zij heeft het gevoel dat de gemeente te weinig meedenkt met de politie en te weinig gevoel aan de dag legt met de problemen op straat. Volgens de gemeente is er zo af en toe een belangenverschil, maar zij meent dat de politieadviezen soms onder de maat zijn. Die adviezen wekken de indruk eerder op het gevoel dan op een scherpe en meer feitelijke analyse gebaseerd te zijn. Die adviezen hebben daarmee te weinig bestuurlijke of juridische overtuigingskracht. Dat werkt aan politiezijde ongenoegen in de hand. Het leidt er zelfs toe dat sommige politiemensen liever niet met de gemeente samenwerken op dit dossier. De paradox is dat dit weer indruist tegen de belangrijkste politiewens: een strakke bestuurlijke regie bij de aanpak, waardoor er ook op het stadhuis steeds meer gevoel ontstaat met de feitelijke situatie op straat.

Hennepplantages (casus 10)

Dordrecht kampt met illegale hennepsteelt. Naast de provisorische thuisteelt zijn er in de stad ook professionele kwekerijen, waar op grote schaal hennep wordt verbouwd. De politie constateert een toename van het aantal kwekerijen. In 2004 zijn er 64 ontmantelingen in de politieregio, waarvan 43 in Dordrecht. In 2005 komt de teller in Dordrecht uit op 68 ontmantelingen.

Signalen omtrent de hennepsteelt komen vaak bij de politie binnen, in het bijzonder door meldingen van burgers, maar ook via woningbouwcorporaties en nutsbedrijven. Nutsbedrijven constateren zo nu en dan opvallend energieverbruik, hetgeen een indicatie is voor warmtelampen die nodig zijn bij de hennepsteelt. Corporaties willen bij hennepkwekerij niet louter uitzetting, maar ook verhaal van geleden schade via civielrechtelijke procedures. Politiemensen zetten meldingen over mogelijke locaties van hennepkwekerijen 'door' naar het hennepteam van de politie. Dat team organiseert, samen met justitie, periodiek actiedagen ('veegdagen'), waarop meerdere plantages in één keer worden opgerold.

Er zijn jaarlijks ongeveer acht 'veegdagen'. De acties worden geconcentreerd om de kosten te drukken. In één keer tien plantages oprollen is nu eenmaal goedkoper dan tien losse acties. Het hennepteam is overigens het resultaat van een politieadvies (Interne politiememo, 13 maart 2006). Politiemensen merkten dat veel zaken door het OM werden geseponneerd. De processen-verbaal zouden tekortschieten. Politiemensen zouden onvoldoende doorvragen tijdens het verhoor, mede vanwege een tekort aan expertise. Het hennepteam moest voorzien in kwaliteitsverbetering: betere dossiers en meer materiekkennis.





Voor de ontmanteling van kwekerijen hebben het OM en de politie een overeenkomst gesloten met een ontmantelingsbedrijf. De ontmantelingen worden uitgevoerd in opdracht van justitie. De kosten komen voor rekening van politie, justitie en de Dienst der Domeinen van de gemeente. De in beslag genomen goederen worden opgeslagen bij deze gemeentelijke dienst. De kosten stijgen door de toename van het aantal ontmantelingen. Als oplossing draagt de politie het Rotterdamse model aan. De gemeente Dordrecht zou, zo beredeneerd, vaker gebruik moeten maken van bestuursdwang om hennep-teelt aan te pakken. De kosten zouden dan veel gemakkelijker te verhalen zijn op de telers.

De gemeente Dordrecht heeft vooralsnog echter geen wezenlijk aandeel bij de aanpak van de hennepkwekerijen. Op wijkniveau heeft de wijkcoördinator van de gemeente wel regelmatig overleg met de wijkchef van de politie. In dat overleg wordt af en toe over hennep-teelt gesproken. De gemeente besteedt echter pas aandacht aan een kwekerij bij overlast. Zolang een kwekerij geen overlast veroorzaakt en ook geen gevaar voor de openbare orde oplevert, vindt de gemeente de aanpak ervan een aangelegenheid van politie en justitie. De gemeente vindt de Rotterdamse aanpak te repressief en meent dat ze daardoor niet past bij de lokale bestuurlijke traditie. Voorts zou de problematiek ook passen bij de schaal van Dordrecht en daarmee onvergelijkbaar zijn met de Rotterdamse situatie. De politie deelt dit gemeentelijk standpunt niet.

Signalen en het politieadvies samengevat

De politie heeft de gemeente Dordrecht erop attent gemaakt dat het aantal hennepkwekerijen toeneemt. Dit is in haar ogen een serieus overlastprobleem en het levert risico's op, onder meer brandgevaar. Hier komt bij dat hennepkweek vaak is verweven met sociale problemen, inclusief bijstandsafhankelijkheid. De politie heeft ook – op basis van interne signalen – een speciaal team in het leven geroepen om hennep-telers aan te pakken. Dit team moet ervoor zorgen dat de processen-verbaal overtuigende bewijzen opleveren die noodzakelijk zijn voor vervolging. Daarnaast wil de politie dat de kosten worden verhaald op de kweker, bijvoorbeeld via het bestuursrecht met bestuurlijke dwang. De politie vindt dat de gemeente, conform het Rotterdamse model, het voortouw zou moeten nemen. De gemeente ziet hier echter vanaf, onder meer omdat de hennep-teeltproblematiek in Dordrecht veel minder groot zou zijn dan in Rotterdam.





Balans opgemaakt: signalen en adviezen benoemd en verklaard op het drugsdossier

Als de twee casussen met elkaar worden vergeleken, valt op dat de politie tot twee keer toe een prangend probleem ziet: groeiende (ernstige) overlast van drugspanden en illegale hennepsteelt. Haar ketenpartners komen echter tot en geheel ander oordeel. De politie probeert haar partners te overtuigen, maar slaagt daar niet in. Vooral de gemeente vindt dat de politieargumenten on-eigenlijk zijn.

Op de twee dossiers wil de politie vooral bestuurlijke steun en sturing. Bij de aanpak van overlastgevende (drugs)panden wil zij dat de gemeente eerder repressief ingrijpt. De politie opteert voor snelle sluiting vanwege de druk op haar capaciteit en de ernst van de problematiek. Zij adviseert de gemeente om na sluiting bestuursrechtelijk in te grijpen. De gemeente wil dat alles op alles wordt gezet om de overlast langs andere wegen op te lossen.

Ook bij de aanpak van de illegale hennepsteelt agendeert de politie. De kwekerijen leggen een fors en groeiend beslag op haar middelen. Ze opteert voor het Rotterdamse model, hetgeen betekent dat de gemeente het voortouw neemt en hard optreedt. De gemeente vindt dat de politie een slecht onderbouwd advies geeft, omdat de problematiek in Dordrecht van een geheel andere orde zou zijn dan in Rotterdam.

Op beide dossiers lijkt de advisering door de politie sterk te worden ingegeven door schaarste van politiemiddelen. Het lijkt erop dat de politie niet in staat – of niet bereid – is gegroeide taken nog langer uit te voeren. De gemeente is mede daarom niet geneigd zelf meer tijd en energie te investeren. Deze dossiers zijn een voorbeeld van de toenemende landelijke druk op de politie om meer met minder te doen: een combinatie van de kerntaken-discussie, beperkte middelen en bezuinigingen of doelmatigheidsverbeteringen. Voorts pleit de politie voor meer repressie en heeft ze weinig geduld met alternatieve routes van haar partners. Dit steekt de gemeente, onder meer omdat ze zich inderdaad soms wel erg terughoudend toont bij hard optreden tegen toch beduidende misstanden op het microniveau van overlastgevende panden en kwekerijen.

5.3 Het jeugdossier: shortlistmethodiek en de aanpak van veelplegers

Jeugdoverlast en -criminaliteit zijn in Dordrecht een speerpunt in het lokale veiligheidsbeleid. Uit beleidsdocumenten van deze stad blijkt dat één op de vijf jongeren zich wel eens schuldig maakt aan criminaliteit (Politieregio





Zuid-Holland-Zuid, CBA-J 2006). Meestal gaat het om lichte vormen van criminaliteit en blijft het beperkt tot een enkele uitglijder. Een categorie pleegt vaker delicten en behoort tot de harde kern van jeugdcriminelen of is daarnaar op weg. De hardste kern telt in Dordrecht ongeveer zeventig jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 24 jaar. Het zijn veelplegers. De politie Zuid-Holland-Zuid geeft vanaf 2005 prioriteit aan de aanpak van minderjarige veelplegers.

Het aantal processen-verbaal voor minderjarigen dat door de politie is ingestuurd naar het OM, is afgenomen van 1190 in 2004 naar 958 in 2005. Het aantal gehoorde jeugdige verdachten tussen de 12 en 24 jaar schommelt in 2002 rond de 800 en stijgt in 2003 naar ruim 1000, en vervolgens tot bijna 1200 in 2004.

In 2005 komt het aantal meldingen van jeugdoverlast uit op 3585. Dat is 868 meer dan in 2004. In 2003 stopte de teller nog op 1881 meldingen (Politie Zuid-Holland-Zuid, CBA-J 2006). Er is volgens de politie meer bereidheid om serieuze overlast te melden, omdat de politie er ook meer aandacht aan besteedt en meldingen daadwerkelijk uitmonden in politie-interventies.

Bij de bestrijding van de jeugdcriminaliteit en -overlast werkt de politie nauw samen met ketenpartners. Er zijn verschillende overlegvormen en samenwerkingsverbanden. De aanpak van jeugdoverlast en -criminaliteit is gefragmenteerd en gefaseerd: van zorg tot repressie. Er zijn vele instanties mee gemoeid.

Belangrijke initiatieven zijn het Jeugd Preventie Team (JPT) en de shortlist-methodiek (zie hoofdstuk 4). Het JPT is een samenwerkingsverband tussen de politie en bureau Jeugdzorg. Op de politiebureaus zijn hulpverleners van jeugdzorg aanwezig, om zo de doorverwijzing van politie naar jeugdhulpverlening te vergemakkelijken. In 2006 verzorgt het JPT in Dordrecht ruim vijfhonderd aanmeldingen.

Veelplegeraanpak geagendeerd door korpsleiding (casus 11)

Sinds 2003 legt Dordrecht de focus op de aanpak van veelplegers, in het bijzonder jongeren (*De Dordtenaar*, 18 april 2003). De speciale aandacht van het politiekorps Zuid-Holland-Zuid voor veelplegers komt voort uit de landelijke betrokkenheid van dit korps bij deze problematiek. Dat resulteert volgens politierespondenten in extra motivatie om de problematiek 'thuis' goed op orde te hebben en hoog op de agenda van bestuur en politiek te plaatsen.

Eind 2003 worden ongeveer vijftig jeugdige veelplegers geteld en in 2004 75. Daarna daalt dit aantal naar 36 in 2005 en 25 in 2006 (Zelfevaluaties





Jeugd 2005 en 2006, april 2006 en mei 2007). Naar schatting zijn er in de gehele regio tussen de twee- en vierhonderd veelplegers actief (*De Dordtenaar*, 18 april 2003). Veel van deze veelplegers zijn jongeren tot en met 23 jaar.

De schattingen over het aandeel van veelplegers in de totale criminaliteit lopen uiteen. De politie meent dat veelplegers ongeveer zestig procent van het aantal (geregistreerde) delicten voor hun rekening nemen. Onderzoek wijst echter uit dat het eerder gaat om ongeveer een vijfde (Website politie-regio Zuid-Holland-Zuid). Volgens een aantal respondenten had de politie er echter baat bij het beeld op te roepen dat een kleine groep 'draaideur-criminelen' verantwoordelijk is voor meer dan de helft van de criminaliteit. Dat droeg bij aan een sfeer van urgentie rondom de gezamenlijke veelplegeraanpak. De gemeente stelde zich op het standpunt dat het hoe dan ook een gedeeld belang is om veelplegers aan te pakken, los van 'academische discussies' over de precieze percentages.

De betrekkelijk succesvolle agendering en uitvoering van de veelplegeraanpak houdt volgens de respondenten verband met het gegeven dat de korpschef ook landelijk betrokken was bij de aanpak van veelplegers. Hem werd een uitstekende timing toegedicht. Zo wachtte hij totdat het fenomeen veelplegers als een 'hot issue' in de gemeenteraden in 'zijn regio' – ook in Dordrecht – aan de orde kwam. Politiepresentaties aan de gemeenteraad van Dordrecht en een goede persoonlijke verstandhouding met de burgemeester, tevens korpsbeheerder, deden de rest. De korpschef pleitte ondertussen in de media voor een krachtige verplegeraanpak (*De Dordtenaar*, 18 april 2003 en 24 april 2004).

De veelplegeraanpak in de stad is een brede persoonsgerichte aanpak op basis van een convenant tussen de ketenpartners, dat in mei 2004 werd ondertekend door politie, OM, gemeente Dordrecht, GGZ, lokale penitentiaire inrichtingen, het Leger des Heils, Bureau Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming, woningbouwverenigingen en scholen. Bij de start van de aanpak stelde de politie een lijst op met bekende veelplegers. Het was de bedoeling om in casusoverleg informatie uit te wisselen over deze personen, opdat er op persoonsniveau kon worden gezien wat een verstandige aanpak was. Ook zouden jeugdige veelplegers worden 'geadopteerd' door wijkagenten en casemanagers (ambtenaren van de (jeugd)reclassering). De wijkagent bezoekt de veelpleger geregeld en adviseert, zo nodig, over een politieel-justitieel traject. In het casusoverleg wordt besloten welke trajecten een veelpleger het best kan doorlopen, mede op basis van het justitieel verleden en risico-inschattingen.





Bij het signaleren & adviseren legde de politie de nadruk op een complete aanpak. Repressie alleen was niet genoeg. De politie pleitte voor voldoende nazorg en preventie, om zo recidive te voorkomen. De nazorg en preventie stelden bij jeugdige veelplegers vaak maar weinig voor. De partners namen deze kritiek over. Ze deelden de zorg en konden aldus, als klap op de vuurpijl, daar claims voor (extra) middelen op baseren. De signalen en adviezen van de politie leidden uiteindelijk tot een Convenant Nazorg Veelplegers (10 oktober 2005).

Signalen en adviezen samengevat

Op het dossier veelplegers is vanuit de politie gesignaleerd dat een relatief kleine groep daders voor een groot deel van de delicten in de stad verantwoordelijk is. Het signaal dat draaideurcriminelen verantwoordelijk zouden zijn voor een groot deel van de criminaliteit werd politiebreed afgegeven en beperkte zich beslist niet tot de politie in Dordrecht. De korpschef is landelijk trekker en pleitbezorger van de aanpak van veelplegers. De korpschef wilde 'thuis' de zaken goed voor elkaar hebben. Er is via de gemeenteraad en de media, maar ook door de persoonlijke kwaliteiten en relaties van de korpschef, veel bereikt. Volgens zowel politiemensen als andere respondenten is er op dit moment een gedegen preventieve en repressieve aanpak van individuele veelplegers. De politie adviseerde voornamelijk de zorgpartners, omdat zij een belangrijke preventieve taak hebben. De totstandkoming van het convenant Nazorg Veelplegers is een voorbeeld van geslaagde politieke beïnvloeding. De politie profiteerde daarbij van het feit dat kritiek op tekortschietende preventie juist heeft geresulteerd in meer status en meer middelen voor partijen die verantwoordelijk zijn voor de preventieve trajecten.

Shortlists (casus 12)

Een van de initiatieven in de aanpak van overlast en criminaliteit door jongeren in Dordrecht is de shortlistmethodiek. De regiokorpsen hebben zich vorgenommen die methodiek overal in te voeren om zo zicht te houden op de jeugdproblematiek. De shortlist beoogt een periodieke inventarisatie van hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen. Eind 2005 werden in de regio ongeveer 75 groepen geregistreerd, waarvan ongeveer 85 procent hinderlijk was, tien procent overlastgevend en de rest (vijf procent) crimineel (Politie Zuid-Holland-Zuid, CBA-J 2006).

Op basis van de shortlistmethodiek zijn groepen in Dordrecht gecategoriseerd en opgenomen in een speciaal regionaal Jeugdinformatiesysteem (JIS).





Bij elke groep worden in dat systeem extra gegevens (persoons- en groepsinformatie) opgenomen. Ook wordt vermeld hoe de groep wordt aangepakt en hoe de actuele afspraken luiden. Met het JIS moeten politiemedewerkers beter in staat zijn consequent op te treden tegen groepen. Verder is het de bedoeling dat de gemeente via het systeem geïnformeerd wordt over de ontwikkelingen rond jeugdgroepen in de stad. Het informatiesysteem wordt 'gedeeld' met ketenpartners. Die partners worden geacht zelf informatie aan te leveren voor het systeem. Idealiter is steeds duidelijk wie zich over een bepaalde groep en groepsleden ontfemt en wat de recente ontwikkelingen en afspraken zijn.

De shortlistmethodiek, aangevuld met het JIS, is derhalve een belangrijk middel om problemen te signaleren omtrent overlast en criminaliteit van jeugd, alsook over de aanpak daarvan. Het geeft de politie mogelijkheden om partners te adviseren over het jeugdbeleid. De politie wil met behulp van de shortlistmethodiek en het JIS partners activeren. Bij het grote aantal hinderlijke en overlastgevende groepen dienen de partners het voortouw te nemen.

Sinds begin 2007 maakt de politie foto's van de groepen jongeren. Die taak is voorbehouden aan de wijkagent. De foto's moesten leiden tot een betere herkenning van jongeren door politiemensen, zodat groepen effectiever konden worden aangepakt (NRC Handelsblad, 21 februari 2006). Deze werkwijze resulteerde in vele vragen van journalisten en politici, tot aan de Tweede Kamer toe. Er rees bezorgdheid over de privacyschending, de groeiende controlecultuur en politieregistratie van niet-criminele personen.²¹

De fotoregistratie fungeert als 'shocktherapie': om partners te laten zien dat de problemen nijpend zijn. De politie:

- hoopt te bewerkstelligen dat veiligheidspartners 'hun aandeel' oppakken bij preventie en (na)zorg;
- vindt dat jongerenproblemen te veel op hun beloop worden gelaten, zolang er geen misdrijven en overtredingen worden geregistreerd;
- hoopt door de registratie duidelijk te maken bij welke jongeren wel degelijk een interventie gewenst is;
- signaleert het risico dat jongeren criminaliseren;

21 Voorbeelden: landelijk dagblad, 'Hangjongeren op politiefoto' (21-02-2006); landelijk dagblad, 'Zijn hangjongeren nog ergens goed voor; Ophef over politiedatabank hangjongeren leidt eindelijk tot debat over controlerende overheid' (08-05-2007); *De Dordtenaar*: 'Politie maakt 'stiekem' beelden van jongeren in Dordrechtse regio – Ophef over foto's hangjongeren' (02-05-2007)





- wil dat er actie wordt ondernomen, maar beschikt daartoe in het stadium voorafgaand aan strafbare feiten en overtredingen niet over het gepaste instrumentarium.

De fotoregistratie levert veel media-aandacht en discussie op. Dat lijkt geen bewuste politietactiek te zijn geweest, al voerde het de druk op het bestuur wel op. Wel is duidelijk dat de politie, net als in Nijmegen, probeerde haar partners te prikkelen om hun aandeel op te pakken. De politie kon zich dan meer richten op de handhaving, los nog van het gegeven dat zij zonder het benodigde samenspel tussen de ketenpartners veel minder resultaat kon bereiken. De politie ervoer een wederzijdse afhankelijkheid: om als politie resultaat te bereiken op het jeugddossier moeten anderen ook een stap zetten, anders blijft het effect beperkt.

Signalen en adviezen samengevat

De politie hanteert sinds een aantal jaren enkele nieuwe registratiemethoden om problemen met groepen jongeren inzichtelijk te maken: de shortlistmethode (Beke) en de fotoregistratie van groepen overlastgevende jongeren. Politie mensen benadrukken dat het korps door middel van dergelijke werkwijzen instrumenten in handen krijgt om partners heel concreet – op individueel of groepsniveau – te attenderen op verantwoordelijkheden en noodzakelijke werkzaamheden. Met de lijst van overlastgevende groepen en het fotodossier probeert de politie voldongen feiten te creëren, waarmee bestuur en anderen ‘wat moeten’. Veel partners vinden echter dat zij hun opdracht al zeer serieus nemen en dat de politie te gemakkelijk doorschuift of afschuift: de politie brengt een groepje in kaart, maakt wat foto’s en legt deze bij het bestuur neer. Vaak met de mededeling dat het bestuur nu eenmaal de regie heeft.

Balans opgemaakt: signalen en adviezen benoemd en verklaard op het jeugddossier

Op het jeugddossier wil de politie niet zozeer dat partners taken overnemen – zoals op het drugsdossier – maar wel dat partners hun inspanningen intensiveren, in aanvulling op het politiewerk. De politie doet aan grensbewaking: ze hoopt dat preventieve interventies en nazorg ertoe leiden dat minder jongeren uitgroeien tot (vaste) politiekanten.

Bij het agenderen van de aanpak van veelplegers pakt de persoonlijke betrokkenheid van de korpschef goed uit. Te meer omdat bestuurders en ambtenaren zich toch al bewust waren van de problemen die de veelplegers in de stad veroorzaken.



Er is begrip op het stadhuis voor ambities bij de politie op het gehele jeugddossier, maar velen vinden dat er te nadrukkelijk en te persisterend een beroep wordt gedaan op de capaciteit van het bevoegd gezag. De politie zou ongeduldig zijn, terwijl zij volgens de partners ook eens de hand in eigen boezem zou kunnen steken. De shortlistmethodiek en de fotoregistratie leveren in elk geval veel discussie op en lijken de partners bij de les te houden, inhoudelijk (deels in overeenstemming met wensen van de politie) maar ook wat betreft de bestuurlijke opstelling jegens de politie: men wordt kritischer.

5.4 Huiselijk geweld: opnieuw agenderen en de Wet tijdelijk huisverbod

Huiselijk geweld heeft in Dordrecht een prominente plaats op de agenda van politie, gemeente en hulpverlenende instanties. Sinds de millenniumwisseling heeft het prioriteit bij de politie. Tabel 5.1 presenteert het geregistreerde huiselijk geweld in Dordrecht.²² De toename valt volgens respondenten te verklaren uit registratie-effecten: de inspanningen hebben geresulteerd in meer registratie.

Tabel 5.1: Aantallen bij de politie Dordrecht geregistreerde incidenten van huiselijk geweld (BPS Politie ZHZ)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Landelijke norm
Aangiften	±100	±120	522	690	652	600	760
Incidenten*	NB ¹	NB	1649	2172	2186	2043	Geen landelijke norm
Aantal dossiers	NB	NB	315	474	485	453	Geen landelijke norm
Verdachten aangehouden	NB	NB	389	517	482	NB	Geen landelijke norm

* Vermeld in de informatiebrief van de portefeuillehouder huiselijk geweld. Hierin wordt een voorstel voor een plan van aanpak van huiselijk geweld in de Politie regio Zuid-Holland-Zuid voorgesteld.

In Dordrecht wordt bijna een op de vier aangiften van geweld op de een of andere manier in verband gebracht met huiselijk geweld (Dordrecht Veilig in Beeld 2005). De politie investeert in opleiding van haar personeel om huiselijk geweld te signaleren en effectiever aan te pakken. Zij streeft naar eenduidige registratie.

Regionaal is er een integrale Stuurgroep Huiselijk Geweld (SHG) met daarin, naast de politie, gemeenten, OM en hulpverleningsinstellingen. De politie

²² Vermeld in de informatiebrief van de portefeuillehouder huiselijk geweld. Hierin wordt een plan van aanpak van huiselijk geweld in de politieregio Zuid-Holland-Zuid voorgesteld.



constateert dat zij de meeste huiselijkgeweldzaken signaleert. Ongeveer negen op de tien zaken wordt door politiemensen gesignaleerd (Stuurgroep Huiselijk Geweld, maart 2006). De politie verwacht desalniettemin van met name de eerstelijns hulpverlening dat zij meer zaken signaleert. Politiemensen vermoeden dat hulpverleners lang niet alle zaken bij de politie melden, omdat zij vrezen voor de veiligheid van het slachtoffer als de politie de dader aanhoudt.

Het beleid van de SHG is erop gericht de kennis van professionals over huiselijk geweld te bevorderen en de bevolking bewust te maken van het probleem. Daders behoren, zo luidt het beleid, een betere behandeling te ondergaan om recidive te voorkomen. Om de recidive terug te dringen worden gespecialiseerde hulpverleners aangetrokken en worden de pak- en straffans vergroot. Om daders het gevoel te geven dat ze in de gaten worden gehouden, voert de politie gesprekken met hen.

De politie agendaert opnieuw: met een andere stijl (casus 13)

De politie in Dordrecht liep landelijk voorop met de aandacht voor het dossier huiselijk geweld. De landelijk coördinator huiselijk geweld is afkomstig uit het korps Zuid-Holland-Zuid. Het landelijke beleid op het gebied van huiselijk geweld wordt sterk aangezet in de thuisregio. Met succes, want een wethouder is met dit dossier belast.

Er is een politieteam huiselijk geweld ingesteld, het meldpunt huiselijk geweld is ingericht en er zijn enkele integrale overlegvormen van de grond getild. In 2002 werd de SHG in het leven geroepen, op basis van een convenant van onder andere politie, justitie, enkele gemeenten (waaronder Dordrecht), GGD, vrouwenopvang en reclassering. Er functioneert een directieoverleg kwetsbare groepen. Daaraan nemen dezelfde partners deel. Het betreft strategisch overleg, waarbij huiselijk geweld een van dossiers is. Er is daarnaast een portefeuillehoudersoverleg met alle wethouders die huiselijk geweld in hun portefeuille hebben. De politie neemt hieraan niet deel: het betreft een politiek-bestuurlijk overleg tussen gemeenten.

Op uitvoerend niveau kent het regionaal meldpunt huiselijk geweld een gespecialiseerd team: het hulpteam, dat bestaat uit politiemensen en hulpverleners. Het meldpunt telt twee afdelingen: het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG) en het Meldpunt Zorg en Overlast. Het ASHG is ondergebracht bij de vrouwenopvang en heeft voornamelijk een adviserende taak. Bij het Meldpunt Zorg en Overlast van de GGD kunnen professionals, slachtoffers en andere betrokkenen advies inwinnen. Er kunnen ook meldingen worden gedaan. Vanuit dit meldpunt begint de hulpverlening.



De gemeente Dordrecht verdeelt de rijkssubsidie die ze voor dit steunpunt ontvangt over deze twee afdelingen. De politie stelt dat ze soms door de bomen het bos niet meer ziet en pleit voor één loket voor de melders van huiselijk geweld. Bij meldpunten in andere regio's is de taakverdeling volgens de politie duidelijker.

De politie signaleert dat – na jaren met een hoge status bij de gemeente, zorginstellingen en politie – de aandacht voor huiselijk geweld afneemt. Het gevolg is dat uitvoerende professionals, inclusief politiemensen, minder alert zouden zijn op huiselijk geweld. Dit is inhoudelijk slecht, maar doet ook afbreuk aan het imago van de politie Zuid-Holland-Zuid, trendsetter op het genoemde dossier.

De politie steekt deels de hand in eigen boezem. De regionaal portefeuillehouder richt zich sinds mei 2006 steeds meer op de landelijke coördinatie van het dossier en dus minder op de gang van zaken in het korps. Dat heeft geresulteerd in achterstallig onderhoud. Na een korte radiostilte werd een nieuwe politiecoördinator huiselijk geweld aangetrokken, 'een echte zwaargewicht'. De nieuwe coördinator had ruime ervaring opgedaan met het dossier in een grote gemeente. Volgens de partners van de politie is de nieuwe coördinator een stuk feller bij het agenderen en op de agenda houden van huiselijk geweld dan de voorganger. Die voorganger opende deuren met haar enthousiasme en inhoudelijke kennis. De nieuwe coördinator wil op welke manier dan ook huiselijk geweld terug op de agenda krijgen. Haar ruime politiek-bestuurlijke ervaring en (juridische) expertise komen daarbij goed van pas, maar partners stellen geen prijs op de wat 'hardere', meer confronterende stijl van agenderen en overleg. Er wordt gesproken van 'drammen'.

Signalen en adviezen samengevat

De politie heeft veel invloed gehad op het beleid ten aanzien van huiselijk geweld. De korpsleiding en de vorige coördinator huiselijk geweld hebben daar onmiskenbaar persoonlijk een stevig aandeel in gehad. Het probleem werd aangekaart en samen met partners is een aanpak ontwikkeld waarmee de regio ook landelijk hoge ogen gooide. Met het vertrek van de coördinator ontstond echter een radiostilte vanuit het politieapparaat. De lopende zaken werden gewoon afgehandeld, maar er was op beleidsniveau bij de politie tijdelijk geen 'gangmaker'. De nieuwe, meer confronterende stijl van de sleutelfiguur bij de politie wordt niet op prijs gesteld door partners.



Uithuisplaatsing (casus 14)

De politie staat, net als in Nijmegen, achter de voornemens van de landelijke politiek om de burgemeester toestemming te geven (potentiële) daders van huiselijk geweld uit huis te plaatsen. Deze bestuurlijke bevoegdheid stelt de politie naar verwachting in staat eerder in te grijpen bij dreigend gevaar. Het huisverbod houdt in dat de betrokkene tien dagen lang niet in het huis mag komen. Hierdoor hebben de bedreigde gezinsleden voldoende tijd om alternatieve huisvesting te zoeken, of justitie kan voldoende gegevens verzamelen om de geweldpleger volledig toegang tot het huis te ontfangen en aan te houden. Artikel 2, lid 1 van het wetsvoorstel voor de uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld luidt:

‘De burgemeester kan een huisverbod opleggen aan een persoon indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat diens aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die met hem in de woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven of indien op grond van feiten of omstandigheden een ernstig vermoeden van dit gevaar bestaat. Het verbod geldt voor een periode van tien dagen, behoudens verlenging overeenkomstig artikel 9. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de aard van de feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven om een huisverbod op te leggen.’

Tot voor kort werden slachtoffers uit huis geplaatst om hen te vrijwaren tegen (nieuw) geweld. De redenering achter de Wet uithuisplaatsing is dat dit de wereld op zijn kop is. Immers: een slachtoffer wordt bedreigd en moet daarna ook nog eens het huis verlaten. Het is de bedoeling om dit dus om te keren. De uithuisplaatsing van de dader zou er tevens voor moeten zorgen dat slachtoffers eerder aangifte durven te doen, omdat zij niet hoeven te vrezen dat zij hun huis moeten verlaten.

De politie in Dordrecht wilde graag deelnemen aan een pilot, maar de Wet uithuisplaatsing stuitte op weerstand bij de burgemeester. Deze stemde uiteindelijk toch in met de beschikbaarstelling voor de pilot, maar de gemeente is niet ingeloot.

De discussie tussen hoofdbureau en stadhuis hield aan. De politie vindt de nieuwe wet waardevol: er kan eerder en beter worden geïntervenieerd. De burgemeester blijft zich verzetten tegen toepassing van de nieuwe wettelijke regeling. Hij meent dat bestaande bevoegdheden voldoende armslag bieden.



Sterker, het bevel tot uithuisplaatsing dient wat hem betreft een justitiële en geen bestuurlijke bevoegdheid te zijn (*Burgemeestersblad*, 3 juli 2006). Het betreft geen aangelegenheid van openbare orde, zo redeneert hij. Voor een burgemeester is het ook veel lastiger over een huiselijkgeweldzaak te oordelen en kennis te nemen van de ins en outs: dat past niet bij het ambt. Een officier van justitie heeft de mogelijkheid – en is gewoon – het zaaksdossier in te zien en op grond daarvan te oordelen. Een burgemeester zou zich, zo meent de burgemeester van Dordrecht, te zeer afhankelijk maken van het advies van justitie en politie. Dat brengt de burgemeester vervolgens in een lastig parket als de uithuisplaatsing achteraf ongegrond blijkt te zijn. De burgemeester heeft dan ‘geen verhaal’ tegenover de gemeenteraad, de bestuursrechter en de publieke opinie.

De visie van de burgemeester stuit op onbegrip bij de lokale politie. Bij de nieuwe coördinator huiselijk geweld is – net als bij andere politiemensen – de indruk ontstaan dat de burgemeester te weinig waarde hecht aan ‘doorpakken’ op het dossier. Hoor en wederhoor brengen aan het licht dat dit politiebeeld moet worden verfijnd en bijgesteld. De burgemeester wil wel doorpakken, maar daar zijn wat hem betreft geen nieuwe (bestuurlijke) bevoegdheden voor nodig. Hij heeft ook principiële bezwaren tegen de wetgeving. En hoe men ook moge oordelen: het zijn verstandige argumenten. De burgemeester en de gemeenteamttenaren vinden de politie ongeduldig: een element in de uitvoering is minder belangrijk dan de kwaliteit van de wetgeving. De gemeentelijke afdeling OOV vraagt zich af of de politie in haar enthousiasme wel inziet welke gevolgen een bestuurlijke benadering heeft voor de burgemeester en – te langen leste – voor de aanpak van huiselijk geweld. Bij de politie wordt weinig of geen belang gehecht aan deze bredere context.

Signalen en adviezen samengevat

De politie signaleert een tekort aan wettelijke mogelijkheden om vroegtijdig in te grijpen bij (dreigend) huiselijk geweld. Daarom is zij groot voorstander van de bestuurlijke bevoegdheid die het voor de burgemeester mogelijk moet maken om daders uit huis te plaatsen. De gemeente hecht ook waarde aan de aanpak van huiselijk geweld, maar meent dat de politie er te eenvoudig tegen aankijkt en zich onvoldoende rekenschap geeft van de juridische en bestuurlijke implicaties.





Balans opgemaakt: signalen en adviezen op het dossier huiselijk geweld

Het politiesignaal was duidelijk: er is werk aan de winkel. In verhouding tot de geschatte omvang van het huiselijk geweld komt slechts een klein deel van de zaken ter kennis van de politie. De zaken die worden aangepakt, zijn nog maar het topje van de ijsberg, zo meent zij. Ze steekt deels de hand in eigen boezem en treft allerlei maatregelen, waaronder interne opleidingen. De politie is extern succesvol: partners bewegen mee en nemen hun aandeel bij de aanpak van huiselijk geweld.

Het vertrek van de regionaal coördinator huiselijk geweld bij de politie en de zoektocht naar een opvolger leiden tot een adempauze bij het politieel beleid op het vlak van huiselijk geweld. De politie meent dat de aandacht voor huiselijk geweld verslapt bij de partners. De harde stijl van de nieuwe politieke portefeuillehouder roept tegenkrachten op bij diezelfde partners. Er ontspint zich ook een discussie over de Wet uithuisplaatsing. De politie vindt dat het bestuur draait bij de benutting ervan. De burgemeester en gemeentebesturen vinden dat de politie ongeduldig is en de uitvoering al ter hand wil nemen terwijl er ten eerste reeds voldoende mogelijkheden zijn en er ten tweede nog een principieel en verstandig politiek-bestuurlijk debat over het wetsvoorstel wordt gevoerd.

5.5 Het verkeersdossier: dertigkilometerzones en het vernielen van abri's

In het vorige hoofdstuk werd al opgemerkt dat de signaal-, advies- en handhavingfunctie van de politie op het verkeersdossier een lange geschiedenis heeft. Een aantal van deze verkeerstaken is in recente jaren overgedragen aan de gemeente; alleen de verkeershandhaving is in afgeslankte vorm bij de politie gebleven. De politie wordt echter nog steeds zeer geroemd om haar kennis op het verkeersvlak en wordt naast de officiële adviesverplichtingen ook nog via informele kanalen geraadpleegd. Sinds kort is er bij de politie een functie ingericht voor de verkeersadviestaak. Het betreft één persoon die alle adviesaanvragen in behandeling heeft.

Dertigkilometerzones: voorwaardelijke politie-eisen (casus 15)

In de gemeente Dordrecht wordt op steeds meer wegen de maximaal toegestane snelheid verlaagd naar dertig kilometer per uur omwille van de verkeersveiligheid. De wegen of gebieden met deze maximale snelheid worden dertigkilometerzones genoemd. Over het nut ervan bestaat in Dordrecht de





nodige twijfel: uit onderzoek blijkt dat het aantal verkeersslachtoffers gelijk blijft of zelfs toeneemt in de dertigkilometerzones (*De Dordtenaar*, 9 februari 2007).²³

De inrichting van de dertigkilometerzones loopt sterk uiteen. Enkele zones zijn fysiek zo ingericht dat snelheden boven de gestelde norm amper mogelijk zijn. Andere wegen zijn nauwelijks te onderscheiden van wegen waar vijftig, zeventig of tachtig kilometer per uur is toegestaan. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval in Krispijn: de gebieden worden louter gemarkeerd met borden. Het wijkverkeersplan ziet erop toe dat de ontsluitingswegen hun functie behouden, inclusief een maximumsnelheid van dertig kilometer per uur.

De verkeersborden zijn niet effectief: er wordt massaal harder gereden dan dertig kilometer per uur. Er wordt met de oude toegestane snelheid – vijftig kilometer per uur – door de wijk gereden. Bewoners en de gemeente doen een beroep op de politie om meer te handhaven en het aantal snelheidscontroles uit te breiden. De politie wil dit echter niet zomaar doen. Ze stelt voorwaarden: 'Handhaving van 30 km/u vindt alleen plaats als de weg dusdanig is ingericht dat deze snelheid wordt afgedwongen.' Dit is echter in Krispijn vrijwel nergens het geval.

Het lokale standpunt stemt overeen met het landelijk politiestandpunt: alleen snelheidscontroles in dertigkilometerzones als de inrichting tot snelheidsverlaging dwingt. De politie adviseert de Dordtse dertigkilometerzones anders in te richten (Handhaving 30-km-zones staand beleid, 16 januari 2003). Dit leidt tot onbegrip op het stadhuis en bij burgers. Het gevoel bestaat dat de politie dit standpunt inneemt vanwege de kerntakendiscussie. De politie stelt dat ze dit beleid al voert sinds 1999, dus lang voor de kerntakendiscussie.

Er is een impasse bij de handhaving van de snelheid in dertigkilometerzones in Dordrecht. De gemeente en bewoners kijken naar de politie en die wijst naar landelijk beleid en volhardt in het advies om de inrichting van de zones te veranderen. Dit advies wordt bepaald niet gewaardeerd door bewoners en de gemeente, maar de politie houdt voet bij stuk.

Signalen en adviezen samengevat

De politie adviseert dertigkilometerzones in Dordrecht op een dusdanige wijze in te richten dat de maximumsnelheid fysiek als het ware wordt afge-

23 Gebaseerd op een onderzoek van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).





dwongen. Zonder fysieke ingrepen voert de politie haar handhavingsinspanningen niet op. Bewoners en gemeente willen wel meer verkeerscontroles en zijn ontstemd over het politiestandpunt. De gemeente vindt dat de politie de kerntakendiscussie te ver doorvoert. De politie persisteert in haar standpunt.

Abri's: vernielingen (casus 16)

Sinds 2005 zijn alle 185 bushokjes in Dordrecht vervangen doorabri's, die volledig uit glas zijn opgetrokken. De bushokjes werden op verzoek van de gemeente vervangen. Een probleem is echter dat de glazen bushokjes gemakkelijk te vernielen zijn en een populair doelwit vormen voor jonge vanden. In het najaar van 2007 waren al 150 ruiten vanabri's vervangen (*De Telegraaf*, 14 september 2007). In het voorafgaande jaar zijn in totaal driehonderd glazen panelen vanabri's vervangen door het onderhoudsbedrijf (*De Telegraaf*, 7 januari 2007).

Bij de bestrijding van de vernielingen is door de gemeente, in samenwerking met Meld Misdaad Anoniem, een 'abri-campagne' in het leven geroepen: vrienden, kennissen, familie of (andere) getuigen worden aangespoord aan-gifte te doen als bekenden bushokjes vernielen.

De gemeente en de publieke opinie willen dat de politie meer doet aan de bestrijding van dit soort vandalisme. Van de politie wordt verlangd dat zij de bushokjes beter in de gaten houdt. De politie stelt dat ze er alles aan doet om meer te surveilleren en dat er extra camera's zijn geplaatst om vernielingen te voorkomen en op te sporen. Dit werkt niet. De korpschef beaamt dit in *De Telegraaf* en zegt dat 'het hier om een landelijke trend' gaat waarop amper grip is te krijgen. De korpschef wil dat de bushokjes van 'hufterproof' plexiglas worden voorzien. Hij wenst niet nog meer capaciteit te besteden aan dit verschijnsel.

De gemeente reageert niet positief op dit advies. Veel ambtenaren vinden dat de politie zich niet moet buigen over het materiaal vanabri's, maar meer middelen moet aanwenden bij de opsporing en preventie van de vernielingen. Aan de kant van de gemeente bestaat het beeld dat deze uitspraak van de korpschef een zoveelste poging is om – in het kader van de kerntakendiscussie – zaken te definiëren als preventie en vervolgens bij anderen te deponeren. De politie wenst echter hulp van haar partners en ziet in dit geval een eenvoudige oplossing.

Een tweede politieadvies gaat terug in de tijd. De politie heeft namelijk geadviseerd camera's te plaatsen, zodat vanden worden afgeschrikt of beter kunnen worden opgespoord. De gemeente moest de camera's financieren.





Deze camera's moesten volgens de politie met spoed worden geplaatst. De gemeente vond dat de politie geen rekening hield met het tijdpad dat ambtelijk en politiek-bestuurlijk moet worden doorlopen. De gemeente vond de politie drammerig worden toen de camera's niet onmiddellijk werden geplaatst. Er zijn uiteindelijk wel camera's geplaatst.

Signalen en adviezen samengevat

De gemeente wil dat de politie meer werk maakt van het opsporen van de vernielers vanabri's. De politie vindt op haar beurt dat ze al genoeg doet en dat deabri's beter kunnen worden opgetrokken uit hufterproof materiaal. Een eerder politieadvies om snel camera's op te hangen ter beveiliging van deabri's stuitte procesmatig op ambtelijk onbegrip. De ambtenaren vinden dat de politie meer begrip aan de dag moet leggen voor het tijdpad van publieke besluitvorming.

Balans opgemaakt: signalen en adviezen benoemd en verklaard op het verkeersdossier

De kennis van zaken van de politie wordt op dit dossier onderkend. De politieadviezen om verkeersovertredingen en vernielingen te bestrijden door middel van fysieke ingrepen stemt gemeenteambtenaren ontevreden. Fysieke ingrepen zijn wellicht een optie, zo vindt het stadhuis, maar de politie berekent vooral – geheel in lijn met de kerntakendiscussie – waarom zij niet hoeft op te treden. Ondertussen blijven de problemen bestaan.

5.6 Dordrecht: de balans opgemaakt

In dit hoofdstuk beschreven we pogingen van de politie in Dordrecht om het lokale veiligheidsbeleid te beïnvloeden met signalen en adviezen. We maken de balans op.

De politie wordt geroemd om haar kennis: zij spot trends of ontwikkelingen. Signalen worden in het algemeen gewaardeerd. Er worden vaak adviezen gekoppeld aan deze signalen. De advisering verloopt aanzienlijk stroever. De advisering is meer dan eens moeizaam, zeker bij ongevraagde adviezen. De signalen en adviezen van de politie zijn in drie basiscategorieën onder te verdelen.

- Waarschuwingen, gestoeld op politiekennis over trends of concrete problemen die ook activiteiten vergen van partners. Het gaat vaak om gevraagde adviezen.





- Signalen en adviezen waarmee de politie wil bereiken dat partners taken uitvoeren. Het betreft deels taken die de politie over wenst te dragen aan partners, vaak in het kader van de kerntakendiscussie. De politieagenda komt neer op de volgende redenering: 'Hoe meer een ander voor ons kan doen, des te meer middelen we overhouden voor de eigenlijke politietaken.' Voor een ander deel verstrekt de politie signalen en adviezen die tot doel hebben partners taken uit te laten voeren die volgens de politie noodzakelijk zijn, maar die ze zelf niet kan uitvoeren. Zorg is het beste voorbeeld.
- Signalen en adviezen gericht op het beschikbaar stellen van publieke middelen of het benutten van bevoegdheden.

Barrières en hindermacht

Gemeenteambtenaren hebben meerdere redenen om signalen en adviezen van de politie niet over te nemen. Het stadhuis heeft het gevoel dat de politie onvoldoende aanvoelt hoe het gemeentelijk apparaat werkt. De besluitvorming over vergaande nieuwe wetgeving met forse implicaties voor het functioneren van de burgemeester (uithuisplaatsing) vergt in ambtelijke en bestuurlijke ogen een zorgvuldige afweging. De uitvoeringspraktijk stagneert niet in afwachting daarvan. De besluitvorming over kostbaar cameratoezicht vergt ook tijd. De operationele motieven van de politie wegen mee, maar behoeven niet doorslaggevend te zijn, inhoudelijk niet en al zeker procedureel niet. Ambtenaren vinden ook dat de politie haar adviezen niet altijd voldoende beargumenteert. De politie kan wel een wens hebben op het ene dossier, maar die komt in de maalstroom met meerdere dossiers. Het is dan niet alleen de vraag wat de stand van zaken is op bijvoorbeeld het dossier huiselijk geweld, maar ook waarom dit meer aandacht verdient dan andere bestuurlijke dossiers. Voorts ontdekken ambtenaren stilaan een politieagenda in een reeks van adviezen en signalen. Het is een soort kerntakenagenda: de politiewens om taken over te dragen of af te dwingen, om zo de inspanningen van de politie te beperken. Objectieve politiemethoden blijken dat toch niet geheel te zijn: bijvoorbeeld de shortlistmethodiek en de pasfotoregistratie van jonge overlastgevers zijn door ambtelijke ogen niet alleen gericht op het oplossen van problemen, maar ook op het activeren van het bestuur, onder het mom van 'hier houdt onze taak op en begint die van u'. Veel partners van de politie vinden dat de politie inhoudelijk vaak punten scoort, maar dat ze geregeld wat te star of drammerig is. Een respondent: 'De politie heeft vaak voor zeventig of tachtig procent gelijk, maar schat het dan zelf nog wat hoger in.'



Figuur 5.1: Overzicht van casus, signalen en adviezen per beleidsdossier in Dordrecht (2002-2007)

Beleid	Casus	Signalen	Adviezen
Drugs	1 Bestuurlijke aanpak oprullen hennepsteelt	• Oprullen van hennepsteelt kost veel en is een groeiende aanslag op de middelen van politie. Deze zijn moeilijk op daders te verhalen	Gemeente kan kosten makkelijker verhalen en moet haar taak op dit vlak oppakken. Bestuurlijke aanpak werkt goed: zie Rotterdam
	2 Overlastgevende panden	• Er zijn een paar panden waarin er veel drugs verhandeld en gebruikt wordt. Hierdoor is er veel overlast	• Politie adviseert de gemeente tot sluiting van de panden over te gaan. Nadat de politie de panden heeft leeggeruimd, is de overlast gestopt en wil de gemeente de panden niet meer sluiten, omdat dat doel bereikt is
Jeugd	3 Veelplegeraanpak in Dordrecht	• Landelijk gezien wordt door de politie, maar ook door de politiek geconstateerd dat er een kleine groep jeugdigen is die voor het merendeel van de jeugdcriminaliteit verantwoordelijk is: de veelplegers. • De korpschef in Z. is landelijk coördinator veelplegers bij de politie en heeft dus in zijn Zuid-Holland-Zuid sterk ingezet op een goede inbedding van deze aanpak in o.a. Dordrecht	• Veelplegeraanpak moet veel aandacht krijgen; alle betrokken partners moeten hun taken in de bestrijding oppakken: van zorg tot repressie
	4 Methode Beke en fotoregistratie	• Weinig (over)zicht op de jeugdproblematiek • Er zijn landelijk ontwikkelde manieren om scherper zicht te krijgen. Vooral zorgpartners kunnen nog veel doen op dit vlak	• Invoeren shortlistmethodiek in Dordrecht • Politiefocus op criminele groepen, bestuurlijke en civiele partners vooral overlastgevende en hinderlijke groepen. Met de resultaten worden de partners geadviseerd hun zorgtaak op te pakken
Huiselijk geweld	5 Opstarten van huiselijk geweld dossier vanuit de politie	• Huiselijk geweldprobleem is slecht inzichtelijk, maar wel zeer groot probleem	• Landelijk trekker van de politie HG-dossier ook in Dordrecht werkzaam: oprichting van verschillende overlegvormen, een meldpunt en complete mobilisering van partners • Aandacht voor dossier zakt door wegvallen coördinator bij de politie weg in de aandacht. Nu een ramkoers met nieuw dossierhouder bij politie. Dit werkt op sommige vlakken averechts en partners worden minder toeschietelijk
	6 Openbare orde bevoegdheid van uithuisplaatsing HG-pleger door burgemeester	• Moeilijk aan te pakken probleem van HG. Nu vlucht slachtoffer uit huis; is verkeerde wereld: de dader zou het veld moeten ruimen	• Burgemeester neemt de bevoegdheid op je om HG-plegers uit huis te zetten. Burgemeester wil deze taak niet oppakken i.v.m. juridische en checks-and-balances-problemen.
Verkeer/ Fysieke veiligheid	7 dertigkilometerzones	• Er wordt in dertigkilometerzones alsnog te hard gereden in Dordrecht. De politie wil niet controleren op snelheid vanwege de inrichting van de zones	• Eerst moeten de dertigkilometerzones ook als zodanig worden ingericht. Nu wordt er te hard gereden, omdat het ook kan. Politie wil pas snelheidscontroles houden als de wegen worden aangepast. Dit stuit op veel onbegrip bij de gemeente en bewoners.
	8 Vernielen abri's	• Er is een roep uit de samenleving en de gemeente dat de politie het vernielen van abri's in de gemeente tegengaat. Deze worden gemiddeld twee keer per jaar vernield	• De politie wil de vernieling wel tegengaan, door meer toezicht en opsporing, als de gemeente ze van een steviger materiaal laat vervaardigen



Ambtenaren vinden ook dat de politie soms haar ongelijk moet inzien of zich wat eerder zou moeten schikken naar het bestuurlijk standpunt. Het beste voorbeeld is de discussie over de uithuisplaatsing: de burgemeester en de ambtenaren vinden oprecht dat het bestuurlijke standpunt verstandiger was dan dat van de politie en dat de politie dit met zoveel woorden had moeten toegeven. Dat laat onverlet dat de politie, *in the end*, een gewaardeerde informatiebron is voor het stadhuis – ook in Dordrecht.





Conclusies en aansporing

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk maakt de balans op. We beantwoorden de onderzoeksvragen over de aard van de politieke adviezen en signalen, over de barrières waarop de politie stuit en over de bestuurlijke reacties. Zo wordt een beeld geschetst van de effecten van door politiemensen afgegeven signalen en adviezen. Dit levert een wisselend, niet bepaald rooskleurig beeld op. Het glas is halfleeg, zo geven veel politiemensen – niet alleen respondenten – ook toe. Menig burgemeester beaamt dit gretig. Of zoals een prominent korpsbeheerder het bij een congres van de Politieacademie (november 2008) onder woorden bracht voor een gehoor van politiemensen: ‘Uw inhoudelijke kennis stel ik zeer op prijs en de inhoud van uw adviezen en signalen meestal ook. Maar beste mensen, de manier waarop, zou dat niet eens een beetje anders kunnen?’

Signaleren & adviseren vraagt om speciale vaardigheden. Het gaat daarbij om tact, diplomatieke vaardigheden en het doorgronden van politiek-bestuurlijke spelregels. Voor de mensen op de werkvloer is het belangrijk dat zij binnen het eigen politieapparaat de juiste wegen weten te bewandelen om de externe agenda te beïnvloeden. Bij externe contacten dienen ze in zoverre behoedzaam te zijn dat ze niet – bijna zonder het zelf te weten – al te zeer uit de pas lopen en hogere politiechefs publiekelijk in verlegenheid brengen. Dat is bijvoorbeeld het geval als een signaal en een advies van onderaf indruisen tegen het korps- en districtsbeleid. Het tegendeel – strikte volgzzaamheid aan korpslijnen – zal overigens door de politiek-bestuurlijke en publieke buitenwacht ook bepaald niet op prijs worden gesteld, omdat dit ten koste kan gaan van de oprechtheid van de lokale politie.

Signaleren & adviseren maakte in elk geval al voor *Politie in Ontwikkeling* deel uit van het Nijmeegse en Dordtse politiebeleid. In de praktijk gaat het om serieuze veiligheidsproblemen en vooral ook, zo blijkt, om grensbewaking door de politie: wat is nu wel en niet een politietaak? (vergelijk Van der Torre e.a., 2007). Het gaat zelfs zo sterk om grensbewaking dat de politie zich steeds meer instrumenteel opstelt: wat is in ons belang? Dit valt op zich te begrijpen, maar het tast wel het beeld aan van ‘het neutrale en oprechte poli-



tiesignaal'. We bedoelen hiermee dat de politie vaak op een doorzichtige wijze werk afhoudt, omdat het volgens haar geen politietaak betreft en, als spiegelbeeld daarvan, agendeert bij het bestuur. Zelfs als er inhoudelijk veel – of simpelweg alles – valt te zeggen voor deze taakafbakening, worden bestuurders zo vaak geconfronteerd met een 'nee' of 'niet nu' dat dit tegenkrachten oproept. In het verlengde hiervan is niet alleen interessant welke politiesignalen we aantreffen, maar ook welke politiesignalen we niet aantreffen. Er is ook sprake van bewuste non-signalering: politiemensen die niet wijzen op bepaalde problemen die tot het domein van de politietaak gerekend kunnen worden, onder meer omdat dit zou leiden tot een opdracht aan de politie om er werk van te maken. Het instrumentele karakter van de politieadviezen en signalen is van belang voor het antwoord op de onderzoeksvragen: het resulteert namelijk in barrières, het leidt tot bestuurlijke tegenkanting en er worden kansen gemist.

6.2 Signalen en adviezen in soorten en maten

De adviezen die we bij het veldwerk aantreffen, kunnen onderverdeeld worden in een aantal categorieën:

- adviezen over haalbaarheid (vaak gevraagd advies);
- steunbetuigingen (gevraagd en ongevraagd);
- aansporingen (meestal ongevraagd).

Bij adviezen over haalbaarheid ging het bijvoorbeeld om het aanwijzen van een opvangplek voor verslaafde daklozen en de mogelijkheid om de orde te handhaven en toezicht te houden (Nijmegen). Het betreft gevraagde adviezen. We troffen ook gevraagde en ongevraagde steunbetuigingen aan. Een voorbeeld is medewerking van de politie bij het inrichten van een meldpunt huiselijk geweld. De aansporingen waren meestal ongevraagd. Het ging om adviezen waarmee de politie anderen wilde activeren, opdat zij 'hun aandeel zouden pakken in het veiligheidsbeleid'. Hierbij valt te denken aan invoering van de shortlistmethodiek die er vanuit het politieperspectief toe dient gemeente en jongerenwerk meer werk te laten maken van overlastgevende en hinderlijke jeugdgroepen. Ook op het hennepdossier wordt nadrukkelijk geprobeerd partners te activeren.

De bestudeerde signalen vallen ook te categoriseren. Die signalen zijn namelijk onder te verdelen in:



- signalen die aandacht vragen voor een veiligheidsprobleem;
- signalen over een tekort aan capaciteit of over tekortschietende bevoegdheden.

Met een signaal wordt geprobeerd een concreet veiligheidsprobleem onder de aandacht te brengen, nog zonder dat daaraan expliciet een advies is gekoppeld. De onderzochte signalen worden gegeven op basis van politie-informatie. Het betrof de ene keer geanalyseerde, 'harde' politiecijfers, bijvoorbeeld over het aantal hardrijders, aangiften van huiselijk geweld of overlastmeldingen. De andere keer betrof het straatkennis van politiemensen die meteen door de wijkagent, of na interne agendering richting een chef, als extern signaal werd afgegeven. Het betrof onder meer signalen van wijkagenten over huiselijk geweld of noodhulpagenten die steeds maar weer te maken krijgen met dezelfde verslaafde daklozen. De signalen hadden geregeld ook een defensief karakter, in die zin dat de politie wijst op knellende politiecapaciteit of tekortschietende bevoegdheden.

Vooraf aansporingen

In de twee onderzochte gemeenten formuleert de politie veel aansporingen. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de aangetroffen adviezen en signalen. Dit is belangrijk, want signalen over concrete problemen blijken beduidend beter door het bestuur te worden ontvangen dan aansporingen.

Tabel 6.1

Signaal	Aandacht voor een veiligheidsprobleem (inhoud)	Tekort aan capaciteit of bevoegdheden (proces)
Advies		
Haalbaarheid(vaak gevraagd)	1, 8	16
Aansporingen (meestal ongevraagd)	2, 4, 9, 10, 11, 12, 13, 14	3, 7, 15
Steunbetuigingen (gevraagd en ongevraagd)	5	6



Politiesignalen kunnen op veel meer waardering rekenen dan adviezen. Dat is vooral zo als signalen zijn gestoeld op een overtuigende presentatie van feiten en omstandigheden. Wat dit betreft neemt de politie een sterke positie in: andere instanties beschikken niet of minder over dit soort concrete informatie. En als andere instanties wel over belangrijke straatinformatie beschikken, dan zijn ze minder vaak dan de politie in de gelegenheid om dit aan een of andere vergadertafel, of bij een werkbezoek onder de aandacht te brengen. Het kan gaan om het driehoeksoverleg, maar ook om een wijktafel of het vooroverleg van een vergadering van de raadscommissie.

Tegenover de ontvankelijkheid voor politiesignalen staat de constatering dat afnemers lang niet altijd zitten te wachten op politieadviezen, zeker niet op ongevraagde adviezen in de vorm van aansporingen. De politie stuit dan al snel op barrières (zie §6.3).

6.3 Bestuurlijke reacties en barrières: instrumentele politiepolitiek

De politie geeft veel en vooral signalen en adviezen af die vallen te betitelen als aansporingen; ze zijn bedoeld om anderen te beïnvloeden en activeren, in het bijzonder het lokaal bestuur. Juist bij dit soort signalen en adviezen is logischerwijs de bestuurlijke reactie van belang en ontstaan er al snel barrières, omdat de politie een claim legt op bestuurlijke middelen en inspanningen. Er tekent zich hierbij een politietactiek af. De nauwelijks verholten politieredenering luidt dat het bestuur de regie moet nemen, omdat de politie dit al lang genoeg heeft gedaan.

Politie in Ontwikkeling brengt signaleren & adviseren in verband met het kerntakendebat. Het wordt zelfs gepresenteerd als de 'vierde politietaak'. De heroriëntatie op kerntaken werkt een scherper onderscheid tussen politiezorg en veiligheidszorg in de hand (Terpstra 2002; Boin, Van der Torre en 't Hart, 2003). Als anderen dan de politie zich meer toeleggen op veiligheidszorg, dan levert dit de politie meer ruimte op voor kerntaken. Dit verklaart de sfeer van urgentie die de politie vandaag de dag voelt om met signalen en adviezen invloed uit te oefenen op de veiligheidsagenda. De politie ziet voor zichzelf een rol weggelegd als gezaghebbende gangmaker.

De macroboodschap die in de praktijk door de politie wordt afgegeven, luidt dat anderen hun rol nu maar eens moeten oppakken. Dit past inhoudelijk nog wel in het verlengde van datgene wat *Politie in Ontwikkeling* met signalen en adviezen beoogt. Maar omdat het macrosignaal te vaak en te expliciet



wordt afgegeven, bekruipt een categorie (bestuurlijke) ontvangers geleidelijk een gevoel van onbehagen. Sterker, het gaat irriteren en zij verliezen op een gegeven moment zelfs hun geduld. De optelsom van signalen die erop neerkomen dat 'het bestuur er meer aan kan of moet doen' wordt ervaren als een belerende terechtwijzing. Een terechtwijzing nota bene die de gezagsverhoudingen lijkt om te keren en die op zijn minst de indruk wekt dat de politie haar zaken wél allemaal op orde zou hebben.

Voor de politie is het van belang zich te realiseren dat zij met een instrumentele stijl van adviseren en signaleren – in combinatie met 'nee' verkopen bij bestuurlijke verzoeken aan de politie – de bal onvoorwaardelijk krijgt teruggekaatst. Bestuur en anderen zullen de politie extra scherp de maat nemen: bij haar advisering, maar ook bij haar reguliere taakuitoefening. Levert de politie zélf haar werk wel af? Samenwerkingspartners hebben geen behoefte aan een politie die de veiligheidsagenda denkt te kunnen dicteren. Zij rekenen op een politie die laat blijken dat zij weet wat er speelt en een politie die het collectieve maatschappelijke doel vooropstelt of daar althans rekening mee houdt. Dit vergt politiek-bestuurlijke behendigheid, want op het ene moment komen signalen en adviezen van de politie nu eenmaal beter uit dan op het andere.

De politie in de twee onderzochte steden neigt door de bank genomen naar een instrumentele opvatting van signaleren & adviseren. Zij vat de 'vierde politietaak' vooral op als het plafonneren van haar eigen taken en verantwoordelijkheden. De twee korpsen zijn recht in de leer. Partners hebben het idee dat de politie het zich vooral gemakkelijker wil maken. 'Hoe meer een ander voor ons kan doen, des te meer middelen we overhouden voor de eigenlijke politietaken', zo meldde een politiechef ons. De instrumentele grensbewaking door de politie roept tegenreacties op.

- Zodra de indruk wordt gewekt dat adviezen of signalen mede ten doel hebben de politietaak af te bakenen, zullen bestuur en andere partners doorvragen om zo de politie de maat te nemen. Er wordt in het bijzonder doorgevraagd als de politie lokaal aandringt op het invoeren van landelijke politiekele werkwijzen en beleidsvoorkeuren: is dat ook hier, in onze gemeente, zinvol?
- Signalen en adviezen van de politie wegen mee, maar er zijn vandaag de dag heel wat concurrerende adviezen en adviseurs. De politie kan uiteindelijk op één lijn komen met bestuur en ambtenaren, maar ze kan ook gewoonweg te maken krijgen met ambtelijk en bestuurlijk tegenspel. Dit tegenspel bestaat onder meer uit contrasignalering: de politie wordt gewezen op (vermeende) lacunes bij de uitoefening van kerntaken.



- De politie kan ook stuiten op maatschappelijk tegenspel. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de politie zich juist weer te gemakkelijk achter een bestuurlijk standpunt schaaft.
- Politieadviezen en signalen zijn vaak ad hoc, dossiergebonden, ingegeven door interne (ook landelijke) politiestandpunten of intuïtief. Ze zijn dus bepaald niet vaak gebaseerd op een inhoudelijke of procesmatige strategie.
- De signalen en adviezen worden geregeld – bij gebrek aan een strategie – terloops of onbewust afgegeven. Bovendien nemen politiemensen niet zelden verschillende standpunten in op hetzelfde dossier. Dit speelt de effectiviteit van de politiepolitiek parten, al kan het wel bijdragen aan de openheid van de politie, bijvoorbeeld tegenover burgers.
- Politie en bestuur hanteren andere mores en spreken een andere taal. Er zijn raakvlakken, maar de verschillen laten zich voelen, mede doordat de regionalisering tot meer afstand tussen regiopolitie en lokaal bestuur heeft geleid.

De buitenwacht vraagt door

Veel bestudeerde politieadviezen zijn gericht op het afbakenen van de politietak, op het afhouden van (extra) politiewerk of op het agenderen van bestuurlijke maatregelen. Juist omdat de afnemers van politieadviezen inmiddels weten dat dit een dominante lijn is in het politieke spel van de politie, waren ze de afgelopen jaren op hun hoede. Partners nemen politiestandpunten niet zomaar over en bij zaken die als feiten of als staand beleid worden gepresenteerd, vragen zij door en nemen ze de politie de maat. Ze zijn zeker niet van zins onvoorwaardelijk 'oude' politietaken over te nemen. Bestuurders en ambtenaren beoordelen politieadviezen steeds strenger en ze nemen een 'feitelijk signaal' niet zomaar voor waar aan. Op vrijwel alle bestudeerde dossiers worden de nieren geproefd. Op het verkeersdossier gebeurt dit nog het minst, omdat dit van oudsher een politiedomein is. Maar ook dan is de gemeente niet geneigd om zomaar verkeersdrempels te plaatsen of dertigkilometerzones in te stellen. De gemeente wil dan wel verkeershandhaving in ruil.

Soms helpt het wanneer politieadviezen worden herhaald en de politie aldus volhardt. Dit komt deels doordat een stadhuis zoveel signalen en adviezen bereiken, dat ambtenaren en bestuurders vaak eerst maar eens afwachten of de politie persisteert, of dat ze simpelweg de eerste keer of keren niet toekomen aan een rustige beoordeling. In deze studie beschrijven we echter ook een casus waar volharding ambtelijk en bestuurlijk allerm minst wordt gewaar-



deerd vanwege een (in de ogen van de gemeente) rammelende onderbouwing. Dat was bijvoorbeeld het geval bij politieke pleidooien voor een aanpak van hennep volgens het Rotterdamse model, omdat die pleidooien te veel zouden zijn gebaseerd op rooskleurige voorstelling van zaken en veel te weinig op een analyse van de lokale situatie. De politie anticipeerde onvoldoende op het argument 'dat het hier Rotterdam niet is'.

Het roept al snel bestuurlijke tegenkrachten op als de indruk ontstaat dat de lokale politie middels adviezen aanstuurt op werkwijzen en beleidslijnen die als het ware worden verordonneerd door de Raad van Hoofdcommissarissen. De aangetroffen politieargumenten om landelijke prioriteiten lokaal in te voeren, zijn voor veel gemeenteambtenaren en bestuurders te doorzichtig en in hun ogen soms zelfs van een 'waarom-daarom'-gehalte. Ook als een ambtenaar of bestuurder werk wil maken van een politiesignaal of -advies, dan dienen zij het verhaal in lokale termen te kunnen uitleggen. De politie voorziet daar de ene keer niet of slechts mondjesmaat in en de andere keer weet ze een politiewerkwijze lokaal in te kleuren. Dit laatste troffen we bijvoorbeeld enkele keren op het jeugddossier aan. De politiestandpunten over huiselijk geweld stoelden daarentegen zozeer op landelijke politiewensen dat er bestuurlijke en ambtelijke tegenkrachten ontstonden. Die tegenkrachten waren deels inhoudelijk en deels gevoelsmatig, omdat de indruk bestond dat de politie een beleidslijn aan het bestuur wilde opleggen.

De ambtelijke en bestuurlijke terughoudendheid om matig gemotiveerde adviezen over te nemen wordt door de politie niet zelden ervaren als onterechte hindermacht. Er bestaat opmerkelijk snel onbegrip bij de politiefunctionarissen over bestuurlijke terughoudendheid over bij de politie gangbare of populaire werkwijzen. Het onbegrip doet onvoldoende recht aan de lokale zienswijze van gemeenteambtenaren en lokaal bestuur. Van hen wordt gevraagd dat zij inspelen op lokale omstandigheden. De ambtenaren moeten een goed verhaal hebben voor het bestuur, dat het op zijn beurt weer moet kunnen uitleggen aan politici en betrokken burgers.

Politieadviezen: ze wegen mee, maar toenemende concurrentie

De politie beschikt op weinig dossiers over een adviesmonopolie. We troffen dat in feite alleen aan op het verkeersdossier. Op alle andere dossiers en in alle andere beleidstrajecten heeft de politie te maken met concurrerende adviezen en adviseurs. Deze andere adviseurs en instanties beschikken over net zoveel of meer inhoudelijke deskundigheid, politieke ingangen en politieke vaardigheden, alsmede over het vermogen om adviezen kort en bondig te verwoor-



den. Het politieadvies is er met andere woorden één in een maalstroom van adviezen, standpunten, meningen, opinies en gebeurtenissen. Veel politiemensen realiseren zich te weinig hoe groot de concurrentie voor de politie inmiddels is geworden.

Het ambtelijk apparaat levert voor de politie kansen en hobbels op. Er zijn ambtelijke voorportalen waar issues worden besproken en gewogen, alvorens zij worden geagendeerd voor de lokale driehoek of voor het overleg van de burgemeester en districtschef. Beleidsmedewerkers van politie en gemeente spelen een cruciale rol in dit voortraject. Een onderwerp heeft meer kans om succesvol in het formele overleg te worden besproken, bij 'tegenadvisering' door gemeentebambtenaren, indien politiemedewerkers het advies eerst bij hen in de week leggen. De ambtenaren op het stadhuis kennen hun bestuurders nu eenmaal het best en kunnen op voorhand inschatten of, en wanneer, een bepaald advies kans van slagen heeft. Het ambtelijk tegenadvies kan bestaan uit afwijzing of uit een positief advies, maar vaak mondt het uit in een verzoek om het mondelinge advies op papier te zetten of om het schriftelijke advies enigszins aan te passen en daarbij te letten op de juiste argumenten en terminologie. Een mondeling signaal of een pril (mondeling) advies wordt nog het vaakst ambtelijk afgewezen of tijdelijk geparkeerd; in dat geval kan de politie zich de tijd en energie besparen om een uitvoerig advies op te stellen of ze weet dat ze van goeden huize moet komen als ze toch kiest voor een traject van politieke advisering.

Uit het voorgaande mag niet het beeld ontstaan dat het ene na het andere politieadvies sneuvelt. Bestuurders moeten gevraagde politieadviezen niet gemakkelijk links kunnen laten liggen. Dat geldt uiteraard veel minder voor ongevraagde adviezen, maar ook dan voelen ambtenaren en bestuurders zich genoodzaakt om hun standpunten en reacties op politiesignalen en -adviezen te beargumenteren. Een bestuurder moet een overgenomen advies goed kunnen uitleggen en het is absoluut noodzakelijk te beargumenteren waarom een gevraagd politieadvies niet wordt opgevolgd. Het vergt nog de minste ambtelijke of bestuurlijke uitleg als (voorlopig?) niets wordt gedaan met een ongevraagd signaal of advies van de politie.

De politie kan uiteindelijk op één lijn komen met bestuur en ambtenaren, maar ze kan ook gewoonweg te maken krijgen met ambtelijk en bestuurlijk tegenspel. Dit tegenspel bestaat vandaag al snel uit contrasignalering: de politie wordt gewezen op (vermeende) lacunes bij de uitoefening van kerntaken, zoals tegenvallende oplossingspercentages of een toename van bepaalde delicten.



Maatschappelijk tegenspel

Er is soms krachtig tegenspel vanuit de lokale samenleving. Dat zagen we duidelijk op het drugsdossier en bij de besluitvorming over verslaafdenopvang. Omwonenden en lokale ondernemers keerden zich fel tegen de bestuurlijke plannen die door de politie werden ondersteund. Het was dus niet zo dat de weerstand zich exclusief op de politie richtte. Toch plaatst juist dit soort dossiers de politie voor dilemma's. Bestuurders en raadsleden spannen zich in om burgers gerust te stellen. Dit is deels oprecht en feitelijk, maar de argumenten en bezweringen dat de verslaafden geen overlast en criminaliteit zullen veroorzaken, staan al snel op gespannen voet met harde politiekennis. Verslaafden blijven nu eenmaal vaak recidiveren, ook als ze door de gemeente worden gehuisvest. Politie mensen weten dit al te goed. Maar politie mensen mogen volgens politieke mores juist op dit soort emotionele dossiers het bestuur niet tegenspreken. Die mores staan dus wel op gespannen voet met de maatschappelijke signalering & advisering van de politie. Moet de politie zich schikken naar bestuurlijke standpunten: 'Er zal geen overlast zijn en we bestrijden met de opvang de recidive'? Of geeft de politie eerlijke antwoorden op vragen van burgers en vertelt ze dus dat veel verslaafden simpelweg blijven recidiveren? Is de politie ook bereid cijfers prijs te geven aan politici en burgers over de mate van recidive van de bewoners van een bestaande (vergelijkbare) verslaafdenopvang? Wie wel eens een politieregistratiesysteem raadpleegt weet dat bewoners van dit soort opvanginstanties geen modelburgers worden en relatief veel delicten plegen, ook als de overlast inderdaad meevalt. In dit soort gevallen bericht het bestuur vaak louter over die overlast. Ook blijkt de politie op dit soort dossiers instrumenteel te redeneren: als er opvang is, kunnen we de verslaafden daar naartoe sturen en dat is gemakkelijker voor de politie. Dit is ongetwijfeld waar en een argument voor opvang, maar de feiten over de criminaliteitspatronen van verslaafden verdwijnen daarmee nog niet.

Geen echte strategie, maar wel tactieken

Politie in Ontwikkeling presenteert een optimistische visie op signaleren & adviseren. Het document schetst het ideaalbeeld van een doordachte en doorwrochte manier van signaleren & adviseren om zo als gezaghebbende gangmaker anderen ervan te overtuigen hoe ze inhoud behoren te geven aan veiligheidszorg. Dit veronderstelt als het ware een dubbele strategie. In de eerste plaats vergt succesvolle politiepolitiek een beïnvloedingsstrategie die uitstippelt langs welke kanalen, volgens welke codes en met welk soort argumenten



politiek-bestuurlijke invloed kan worden uitgeoefend. Dit is belangrijk omdat gevoel voor het moment, de woordkeuze en de toon en opbouw van de argumenten nu eenmaal zwaar wegen in het politieke spel. In de tweede plaats veronderstelt invloedrijke advisering en signalering een inhoudelijke strategie. Wat is de essentie van het lokale veiligheidsprobleem en welke belangrijke maatregelen vergt dit in de komende jaren?

We draaien er niet omheen en houden een lang verhaal kort. We hebben dit soort argumentatieve en inhoudelijke strategieën gewoonweg niet aangehouden. Dat gaven politiemensen zelf ook meer dan eens toe in de interviews. We zeggen hiermee niet dat er in het geheel geen beïnvloedingstactiek werd gebruikt, maar tactieken en slimmigheden zijn wat anders dan een strategie. De tactieken waren eerder ingegeven door intuïtie en ad-hocbeslissingen dan door een doorleefde ervaring met de wereld van politiek en bestuur. De tactiek bestond onder meer uit een zoektocht van de politie naar een ruilrelatie en naar onderhandeling: 'Als u dit niet meer doet, dan doen wij dat niet meer. Als u dit doet, dan doen wij dat.' Politiemensen voelden goed aan wat ze vooral niet moesten doen. Zo zagen ze bewust af van machtsvertoon en kozen ze pas in allerlaatste instantie voor een weg 'boven over', via de districtschef of teamchef naar de burgemeester. Een dergelijke spierballentactiek weegt niet op tegen de kosten in de vorm van verstoorde relaties.

De relaties zouden ook verstoord kunnen raken als de politie bepaalde veiligheidsproblemen of beleidsconflicten naar buiten brengt, bijvoorbeeld via de media of richting een fractie. De politie geeft dan ook vooral signalen af aan ambtenaren en bestuur, en niet snel aan media of politiek. Die terughoudendheid houdt de sfeer tussen politie en stadhuis goed, maar kan natuurlijk ook juist afbreuk doen aan de signalering door de politie. In de twee onderzoeksgemeentes klinkt op stadhuis en politiebureau nog altijd het schrikbeeld door van de lustig signalerende korpschefs uit de jaren negentig (zoals Nordholt, Wiarda, Hessing en Brand): de politie mag haar bestuurlijke bazen niet via de media passeren in het politieke debat. Er komt daarmee naast signalering ook bewuste non-signalering voor: in sommige gremia (media) zwijgt de politie en aan sommige gevoelige dossiers (aangifteloze delicten als drugs-criminaliteit, criminele illegalen, criminaliteit die wordt gepleegd door verslaafden die door de gemeente zijn gehuisvest) branden politiemensen hun vingers liever niet.



Signaleren & adviseren: soms te terloops

Signaleren & adviseren is bepaald niet nieuw. Gunther Moor rapporteerde al in 1987 over de pogingen van de Nijmeegse politie om via adviezen invloed uit te oefenen op het lokale veiligheidsbeleid. Ook in Dordrecht is er nauwelijks iets nieuws onder de zon. Vooral het uitbrengen van gevraagde adviezen op het terrein van openbare orde, evenementen en verkeer is traditioneel politiewerk.

De huidige discussie over signaleren & adviseren beoogt wel dat er door politiekorpsen bewuster werk wordt gemaakt van agendering en beïnvloeding. In de praktijk zijn echter lang niet alle politiemensen zich ervan bewust dat zij politiepolitiek bedrijven zodra zij signaleren of adviseren. Dit bleek in het bijzonder uit de interviews met het middenkader en operationele politiemensen, zoals wijkagenten. Het geven van adviezen, het verstrekken van signalen en het innemen van politiestandpunten is voor velen vanzelfsprekend. Die vanzelfsprekendheid leidt ertoe dat er veel politiepolitiek wordt bedreven: soms met succes, maar de vele signalen en adviezen keren zich ook tegen de politie. Dit laatste is vooral het geval als wijkagenten en teamchefs standpunten intern niet uitwisselen, waardoor er in de buitenwereld verschillende politiestandpunten de ronde doen. 'Het politiestandpunt' is voor het bestuur soms al te gemakkelijk te neutraliseren, omdat er al snel een politiefunctionaris valt te ontdekken die het bestuurlijke standpunt deelt, ook als andere politiemensen – die mogelijk wel deelnemen aan formele overlegvormen – reeds andere standpunten hebben ingenomen. Het komt ook voor dat politiechefs die bestuurlijk overleg voeren zich schikken in bestuurlijke standpunten en daarmee signalen van de blauwe werkvloer naast zich neerleggen.

Politie en bestuur: taalstrijd

Invloedsuitoefening vergt zowel inhoudelijke kennis als proceskennis (Bovens e.a., 2007). Die proceskennis betreft inzicht in het informele en formele besluitvormingsproces, timing van het signaal of advies en het vermogen om veiligheidsproblemen op een huiselijke en bestuurlijke wijze te presenteren. Een veelgehoorde klacht van bestuur en ambtenaren luidt dat het politiek-bestuurlijke gevoel van de politie onvoldoende of niet voldragen is. Politiechefs zouden onder meer te weinig oog hebben voor de tijd die gemoeid is met planontwikkeling en met zorgvuldige politieke besluitvorming, bijvoorbeeld bij begrotingsbehandelingen en voorjaarsnota's. Ook een APV is niet van de ene op de andere dag gewijzigd, omdat dit zo praktisch zou zijn bij de handhaving van de openbare orde. De tijdsperspectieven van politie en



bestuur botsen: politiemensen denken in weken en maanden, en bestuurders al snel in halve of hele jaren of zelfs in ambtstermijnen. Bestuurders kunnen wel in weken of maanden denken, maar zullen dan overtuigd moeten worden dat het nodig is dat ze zich tijdelijk sterk richten op uitvoering en operatie, ook als lopende beleidsprocessen daaronder zouden lijden. Dit vergt uiteraard steekhoudende politieargumenten die bewijzen dat er iets bijzonders aan de hand is. Een burgemeester is ook geen bestuurlijke evenknie van een districtschef. De burgemeester stuurt zijn wethouders niet aan zoals een districtschef zijn teamchefs. Een college van B&W is geen districtelijk managementteam, maar een bestuursvorm waarin mensen met verschillende partijpolitieke achtergronden en opdrachten samenwerken. Er moet altijd gelet worden op de vraag of er een politieke meerderheid is. Voor een burgemeester is het belangrijk dat hij in de commissie waar politiezaken worden besproken (vaak met de fractievoorzitters) kan rekenen op een solide draagvlak. Politiechefs rekenen er volgens onze ambtelijke en bestuurlijke respondenten te snel op dat argumenten die in politieogen 'goed' zijn vanzelf kunnen rekenen op ambtelijke en politieke steun.

De taal waarin argumenten worden gegoten is ook belangrijk. Politiemensen nemen onbedoeld geregeld wat te veel afstand van gangbare bestuurstaal. Dit is in de praktijk meer dan eens beslissend voor de politieke reactie. In een gemeenteraad waar preventie vooropstaat, zal eerst uitgelegd moeten worden waarom op een dossier preventie tekortschiet, alvorens plannen voor een meer repressieve aanpak worden gepresenteerd. In een gemeente waar 'uitvoering' voorop wordt geplaatst, moet de politie haar adviezen juist laten uitmonden in concrete voorstellen, met een duidelijke doorlooptijd en met te leveren prestaties. Taal en inhoud raken bovendien met elkaar verweven als het gaat om de spanning tussen lokaal en centraal. Burgemeesters en raadsleden stellen het bijvoorbeeld niet op prijs als de politie haar cijfers louter presenteert op bovengemeentelijk niveau, omdat dit als het ware symboliseert dat ze zich boven de gemeente plaatst, dat ze zich onvoldoende verdiept in de lokale situatie en dat er een regionaal politiebolwerk ontstaat waarop bestuurders lastig greep kunnen houden.

6.4 Lokale patronen

De gang van zaken heeft in de twee onderzochte steden enkele specifieke kenmerken. We schetsen deze op hoofdlijnen. Zo wordt duidelijk dat er



binnen de beschreven algemene trends toch belangrijke verschillen kunnen optreden.

De twee onderzochte gemeenten lijken in een bepaald opzicht op elkaar. De burgemeesters van Dordrecht en Nijmegen zijn namelijk korpsbeheerder en hebben door de jaren heen op hun eigen manier een stevige invloeds-reputatie opgebouwd. Dit werkt in de hand dat de politie – en haar signalen en adviezen – bestuurlijk en ambtelijk de maat wordt genomen. Het zijn nu eenmaal geen bestuurders die onder de indruk zijn omdat de politie iets inbrengt of aankaart, al nemen ze de politie als professioneel apparaat vols-trekt serieus. Er tekent zich een zogeheten machtsparadox af: het valt voor de politie niet mee om beleidswensen daadwerkelijk ‘binnen’ te halen, maar het doorvragen en kritisch meedenken zal de kwaliteit van de besluitvorming gemiddeld genomen ten goede komen. En als dit soort burgemeesters ergens mee instemt, dan zijn ze vanwege de beschikbare middelen en vanwege het publieke leiderschap ook in staat tot uitvoering over te gaan. Dat is veel waard voor de politie, al zal ze hard moeten werken in het voortraject. De paradox is dat in het politieke verkeer met sterke bestuurders vaker politiesignalen of -adviezen zullen sneuvelen of zullen worden aangepast dan in de relatie met minder krachtige publieke leiders. Daar staat echter tegenover dat krachtige bestuurders prestaties weten te boeken in het zo belangrijke traject na de besluitvorming, dus bij de uitvoering. Onze politierespondenten herkennen dit beeld. Ze stuiten op tegenkrachten, ook op voor hen onverwachte momenten, maar ze zijn desondanks op verschillende dossiers tevreden over de bestuurlijke inspanningen of ze zijn van lieverlee de bestuurlijke zienswijze gaan begrijpen.

In Nijmegen heeft veel afstemming plaats in de voorportalen. Het bestuur in Dordrecht wil er zeker van zijn dat de politie geen zaken agendeert ‘omdat dit elders in het politieveld’ gangbaar of succesvol is, maar omdat het aan-toonbaar meerwaarde heeft in Dordrecht.

Nijmegen: belangrijke voorportalen

In Nijmegen wordt getracht de werelden van stadhuis en hoofdbureau beter op elkaar te laten aansluiten. De politie blijkt geneigd om te onderhandelen met de gemeente. In Nijmegen is een wisselwerking tussen politie en gemeente van de grond getild, waarbij de afdeling Veiligheid een belangrijke rol speelt. De verstandhouding is open, waardoor al in het voortraject belang-ge tegenstellingen duidelijk worden en er dus ook spanningen kunnen ont-staan. Het betreft vooral functionele conflicten, waarbij betrokkenen hun



eventuele verlies accepteren in de wetenschap dat zij een volgende keer wel weer een ‘punt zullen binnenhalen’.

De basishouding was overwegend positief. De afdeling Veiligheid geeft de politie ‘tegenspraak’ en ‘tegenadvies’. De gemeenteambtenaren geven de politie echter ook tips hoe ze het bestuur het best kunnen adviseren. Betrokkenen spreken steeds meer dezelfde taal en spelregels worden al doende duidelijk. Met name de (nieuwe) districtschef en het hoofd van de afdeling Veiligheid weten elkaar te vinden. Het helpt dat deze topambtenaar voorheen als beleidsmedewerker bij de politie Nijmegen werkte. Voor de chef was dat een uitgelezen kans zich te laten bijpraten over de ambtelijke en bestuurlijke spelregels. De bestuurlijke spelregels wegen zwaar: Nijmegen kende en kent een krachtige burgemeester die wenst dat voorstellen op een verstandige wijze worden gewogen en voorbereid in het voortraject. Een politiechef kan zich weinig of geen losse flodders of luchtballonnetjes permitteren. Als hem om advies wordt gevraagd, dan wordt kwaliteit verlangd die kan tippen aan die van vele andere interne en externe adviseurs. Dit laatste is in Dordrecht met een gerenommeerde burgemeester en korpsbeheerder niet anders, maar de lijntjes in de voorportalen zijn daar minder op elkaar afgestemd.

Dordrecht: decentrale krachten en landelijke politiewensen

In Dordrecht is de afstand tussen stadhuis en politiebureau wat groter dan in Nijmegen. Er bestaat aan de politiekant zo nu en dan onbegrip over politieadviezen die maar niet door lijken te komen. Het hoe en waarom blijft dan onduidelijk. Navraag leert dat dit vaak komt door zaken die ook in Nijmegen tot een negatief tegenadvies leiden: politieadviezen zijn onvoldoende onderbouwd of de politie redeneert, door bestuurlijke ogen gezien, te veel vanuit het eigen belang. Soms blijkt de gemeente niet negatief te zijn over een politieadvies, maar plaatst ze kanttekeningen, heeft ze nog vragen of ligt het politieadvies gewoon nog niet boven op de stapel. Een belangrijk verschil is echter dat dit soort zaken in Nijmegen in het voortraject aan het licht komt, waardoor de politie in staat is haar zaken beter te beargumenteren of een voorstel tijdelijk in te trekken. In Dordrecht blijven adviezen hangen, waardoor de zaken eerder vertragen en er eerder onbegrip ontstaat. Een goed voorbeeld is de politiewens om te experimenteren met uithuisplaatsing van daders van huiselijk geweld. Tot op het landelijk politieke niveau was bekend dat de burgemeester van Dordrecht niet tegen een daadkrachtige aanpak van huiselijk geweld is. Wel plaatste hij – en hij stond daarin bepaald niet alleen in de wereld van het lokaal bestuur – vraagtekens bij de (beoogde) bevoegd-



heid tot uithuisplaatsing. Die diende wat hem betreft niet bij de burgemeester, maar bij de officier van justitie te worden gelegd. De burgemeester keerde zich dus niet tegen de reeds ingezette politielijn bij de aanpak van huiselijk geweld, maar hij attendeerde op een op zijn minst opmerkelijke wettelijke constructie. De politie wilde voort met de aanpak, maar de burgemeester vond een stevig en fundamenteel juridisch debat nodig, ook als dit zou leiden tot uitstel van de uithuisplaatsing.

In Dordrecht is er meer rechtstreekse bemoeienis vanuit de korpsleiding, bijvoorbeeld op het jeugddossier (veelplegers) en op het dossier huiselijk geweld, dan in Nijmegen. Een van de leden van de korpsleiding van Zuid-Holland-Zuid was landelijk projectleider Huiselijk Geweld. Dat zorgde ervoor dat er vanuit de politie meer druk op het huiselijkgewelddossier kwam te staan, omdat ze het landelijk politiebeleid ook graag lokaal wilde doorvoeren. Datzelfde gold voor de aanpak van veelplegers. De korpschef was landelijk betrokken bij de veelplegeraanpak als hoofd van de Board Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen. Politiefunctionarissen die een voorname rol hebben in landelijke politieorganen is er veel aan gelegen thuis de zaak op orde te hebben.

6.5 Aansporing: politiek-bestuurlijke simulaties

We constateren dat signalen en gevraagde adviezen veel beter landen dan ongevraagde aansporingen met een kritische ondertoon. Toch kiezen we in deze slotparagraaf voor zo'n aansporing. De politie boekt successen met signaleren & adviseren, maar het glas is halfleeg. De politiek-bestuurlijke behendigheid die we aantreffen bij goede bestuurders, op departementen en ook bij grote (semi)publieke instanties, treffen we gewoonweg in die vorm bij veel politiefunctarissen niet aan. Niet in dit onderzoek, maar ook niet bij eerder onderzoek of bij onderwijs en trainingen. Is het dan zo slecht gesteld? Nee, want er worden successen geboekt, de stem van de politie weegt mee en de politie neemt deel aan belangrijke overlegvormen. Een categorie politiechefs heeft ontegenzeggelijk politieke behendigheid, maar de politie redeneert te veel vanuit standpunten en beleidslijnen van de politie. Politie mensen presenteren zich overwegend zoals dat in politiekringen op prijs wordt gesteld. Ze geloven ook te snel dat de politie gelijk heeft of ongelijk krijgt.

Om gestalte te geven aan de signalerings- en adviseringsopdracht die wordt geformuleerd in *Politie in Ontwikkeling*, zal vooruitgang geboekt moeten worden.



Dit zal zeker niet slagen via de weg van talrijke 'bestuurlijke documenten'. Dat zijn documenten die sommige korpsen willen opstellen om adviezen te presenteren. De term 'bestuurlijk document' getuigt van weinig politiek gevoel, want bestuurlijke documenten worden nu eenmaal opgesteld door gemeentebtenaren, met een eindverantwoordelijkheid voor een bestuurder. En als politiemensen wat anders bedoelen, dan moeten ze aanvoelen dat ze dan een andere term moeten kiezen. Of zoals een burgemeester (niet die van Nijmegen of Dordrecht) ons toevertrouwde: 'Laat de politie nu maar processen-verbaal schrijven, dan zorg ik wel voor de bestuurlijke documenten.'

Tips kunnen helpen bij het verbeteren van de signalering & advisering. Dat geldt dus ook voor de aanbeveling in het onderzoek van Twynstra Gudde om een onderscheid te maken tussen drie activiteiten, waarbij de volgorde van belang is. Eerst is er het 'weten' – politiekennis verzamelen en ordenen – hierna het 'positioneren' – de verzamelde kennis overdragen aan politiemensen die externe contacten onderhouden – en dan volgt de lastigste stap: het 'activeren' van de buitenwacht. Voor de uitleg verwijzen we naar de studie van Landman en anderen (2009).

Maar zwemmen leer je niet op het droge. Dat geldt bij uitstek ook voor het politiek-bestuurlijke spel. In de afgelopen twintig jaar hebben wij en collega's van ons vele trainingen en simulaties uitgevoerd waarbij we politici, bestuurders, topambtenaren en directies van publieke en private bedrijven voorbereiden op het politieke spel, inclusief politieke incidenten. Die simulaties zijn realistisch en er is eerlijke feedback mogelijk: ook één op één. We sporen het politiekader dringend aan zijn signalering & advisering te verbeteren door middel van politiek-bestuurlijke simulaties.





Bronnen

Literatuur

- Bachrach, P. & M.S. Baratz (1970), *Power en Poverty: theory and practice*. New York: Oxford University Press.
- Boin, R.A., E.J. van der Torre & P. 't Hart (2003), *Blauwe bazen: het leiderschap van korpschefs*. Politiewetenschap, Nr. 11. Zeist: Kerckebosch.
- Bovens, M., P. 't Hart & M. van Twist e.a. (2007), *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Zevende herziene druk. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Cachet, A., e.a. (1994), *Politiebestel in verandering. Verhoudingen tussen politie, bestuur, justitie en gemeenteraad onder de oude en nieuwe Politiewet*. Arnhem: Gouda Quint.
- COT (2005), *Eergerelateerd geweld: een onderzoek naar twintig ernstige zaken*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Dijk, T. van, S. Flight, E. Oppenhuis & B. Duesmann (1997), *Huiselijk geweld. Aard, omvang en hulpverlening*, Intomart, Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek.
- Gunther Moor, L. (1986), *Invloed van de politie op gemeentelijke besluitvorming. Een onderzoek in de gemeente Nijmegen in opdracht van de Directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken*.
- Gunther Moor, L. (1987), 'Bestuurlijk isolement van de politie: invloed van politie op gemeentelijke besluitvorming in Nijmegen', in: *Bestuur*, 6, 2, p. 50.
- Hoogerwerf, A. (1989), 'De beleidstheorie uit de beleidspraktijk', in: *Beleidswetenschap*, 3, 4, p. 320.
- Huberts, L. e.a. (2004), *Paradoxaal politiebestel: burgemeesters, Openbaar Ministerie en politiechefs over de sturing van de politie*. Politiewetenschap 17. Zeist: Kerckebosch.
- Intraval (2004), *Preventieve doorlichting cannabis sector c.a.* Intraval: Rotterdam.

Koppenjan, J., A. Ringeling & R. te Velde, e.a. (1987), *Beleidsvorming in Nederland*. Den Haag: Vuga.

Landman, W., P. van Beers & F. van der laan (2009), *Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren*, Politiekunde 26a. Den Haag: COT Centrum voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Majone, G. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven/Londen: Yale University Press.

Maso, I & A. Smaling (2005), *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Boom.

Meijer, R., P. van Panhuis, S. Siero & P. Smit (2002). 'Discussie: elf procent verdachten verantwoordelijk voor 20 of 60 procent van de criminaliteit?', in: *Tijdschrift voor Criminologie*, 44, 3, pp. 282-284.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; Ministerie van Justitie; Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995), *Het Nederlandse drugsbeleid: continuïteit en verandering*. Den Haag: SDU.

Pfeffer, J. (1981). *Power in organizations*. London: Pitman.

Politie in Ontwikkeling (2005), Raad van Hoofdcommissarissen

De Ridder, K. (1999), 'De externe besturing van de politie: Over belemmeringen voor een integrale besturing van de regiokorpsen', in: *Beleidswetenschap*, 13 (3), pp. 232-259.

Rosenthal, U., e.a. (1996). *Openbaar bestuur*. Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink

Rosenthal, U., e.a. (1998). *Evaluatie Politiewet: een diepteonderzoek*. Den Haag: Vuga.

Rosenthal, U. & B. Lutken (1999), 'Politiemanagement', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller & U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 283-303.

Schendelen, van (red.) (1981), *Kernthema's van de politicologie*. Amsterdam: Boom e.a.

Schendelen, van e.a., (1990), *Kernthema's van de politicologie*. Geheel herziene druk. Amsterdam: Boom.

Stol, W. Ph., e.a. (2004), *Politiestraatwerk in Nederland: noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing*. Politiewetenschap nr. 14. Zeist: Kerckebosch

- Terpstra, J. (2002), *Sturing van politie en politiewerk: een verkennen onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Politiewetenschap 3. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. en R. Kouwenhoven (2004), *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Politiewetenschap 19. Zeist: Kerckebosch.
- Torre, E.J. van der (2006), *De strategische analyse van harddrugsscenes: hoofdlijnen voor politie en beleid*. Politiewetenschap 31. Zeist: Kerckebosch.
- Torre, E.J. van der (2007), *Lokale politiechefs: het middenkader van de basispolitiezorg*. Politiewetenschap 38. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Torre, E.J. van der, e.a. (2007), *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap-verkenning.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28684, nr. 44.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29628, nr. 25, Notitie Kerntaken.
- Vogelzang, P. (2001), 'Primair veranderlijken zijn niet alleen verantwoordelijk: Kerntaken van de politie', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 63 (9), pp. 4-7.
- Vries, M.S. de (2003), 'Problemen op de agenda', in: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, pp. 67-87.

Yin, R. (1989), *Case Study Research: Design and Methods*. Londen: Sage.

Krantenartikelen

- Algemeen Dagblad*: 'Nijmegen wil coffeeshops spreiden over de stad' (21-11-2000).
- Algemeen Dagblad*: 'Een duidelijke visie op wat anders moet in de stad' (05-10-2005).
- Burgemeestersblad*: 'De burgemeester is een echte prof!' (03-07-2006).
- De Dordtenaar*: 'Team tegen huiselijk geweld op komst' (08-10-2002).
- De Dordtenaar*: 'Politiechef wil veelplegers aanpakken' (18-04-2003).
- De Dordtenaar*: "'Stalken' van veelpleger werkt; Criminaliteit daalt door nieuwe aanpak draaideurcriminelen' (24-04-2004).
- De Dordtenaar*: 'Slachtoffers – Meer zones, maar ook meer doden en gewonden' (09-02-2007).
- De Dordtenaar*: 'Politie maakt "stiekem" beelden van jongeren in Dordrechtse regio. Ophef over foto's hangjongeren' (02-05-2007).

De Gelderlander: 'Groeï drugshandel op straat' (15-06-2004).
 De Gelderlander: "'Boefjespolitie" houdt toezicht in winkelcentra' (11-05-2005).
 De Gelderlander: 'Zachte heelmeesters; ofwel het drama van het MFC', José Verheijen (29-08-2005).
 De Gelderlander: 'Kort nieuws – huiselijk geweld' (03-03-2006).
 De Gelderlander: 'Buit veelpleger 15 miljoen per jaar' (16-10-2006).
 De Gelderlander: 'Focus op diefstallen en drugs' (20-06-2007).
 Nederlands Dagblad: 'Laat plegers van huiselijk geweld uit huis zetten' (18-02-2006).
 NRC Handelsblad: 'Hangjongeren op politiefoto' (21-02-2006).
 De Telegraaf: 'Verklikkers gezocht van bushokvandalen' (14-09-2007).
 De Telegraaf: 'Korpschef: Abri's overal "hufterproof"' (07-01-2007).

Bestuurlijke stukken

Nijmegen

Bestuursakkoord Rijk-gemeenten, 25 juni 2007.
 Brief Minister Donner: vizier op growshop richten, 8 juli 2005.
 Coalitieakkoord Samen Sterk (2006-2010), 14 april 2006.
 Collegeakkoord Nijmegen, 2002-2006.
 Eindrapportage collegebezoek Aldenhof 15 april 2003.
 Evaluatie en vervolg projecten 'huiselijk geweld', 2003.
 Integrale Veiligheids Rapportage van de gemeente Nijmegen, 2005.
 Integrale Veiligheidsmonitor Nijmegen, 2005.
 Jaarverslag 2006 Politie Gelderland-Zuid.
 Jaarverslag De Grift, 2006.
 Jeugdmonitor gemeente Nijmegen, 2005.
 Leefbaarheid en veiligheid beheergebied MFC, 2005.
 Politiekorps Gelderland-Zuid: Visiedocument, 2003-2006.
 Programma Integraal jeugdbeleid Nijmegen, 2005.
 Raadsvoorstel 2.5498, Multifunctioneel centrum voor daklozen, 30-10-2002.
 Rapportage 'Analyse verkeersongevallen 2002' gemeente Nijmegen, 2003.
 Uitvoeringsprogramma Integrale Veiligheid, 9 november 2004.
 Uitvoeringsprogramma IVB, Formaat 28: project toezicht houden door risicojongeren.

Dordrecht

Dordrecht Veilig in Beeld 2005: Cijfers over veiligheid in Dordrecht van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid.

Evaluatie aanpak overlastgevende panden, gemeente Dordrecht, 6 april 2007.

Evaluatie illegale (over)bewoning, gemeente Dordrecht, mei 2005.

Handhaving 30-km-zones staand beleid (16-01-2003).

Integraal Veiligheids Programma Dordrecht 2 (12-09-2006).

Interne notitie van de politie, 24 februari 2006.

Interne politie memo, 13 maart 2006.

Ministerie van Justitie (22-05-2007): 'Burgemeester mag geweldpleger uit huis zetten'.

Nieuwsbrief Regionale Aanpak Huiselijk Geweld Zuid-Holland-Zuid van de Stuurgroep Huiselijk geweld: maart 2006.

Nieuwsbrief Veiligheidsregio ZHZ, maart 2005.

Notitie Politie Zuid-Holland-Zuid: aanpak hennep(thuis)teelt (01-05-2006).

Notitie vergadering chefs ICC, politie Zuid-Holland-Zuid: Ontmanteling Hennepkwekerijen (24-02-2006).

Persbericht gemeente Dordrecht: Overlastgevende panden in beeld (27-03-2007).

Politieregio Zuid-Holland-Zuid, CBA-J 2006.

Z veilig: veiligheidsregio Z, Nieuwsbrief maart 2005.

Zelfevaluatie Jeugd 2005 en 2006: Politie Zuid-Holland-Zuid (april 2006 en mei 2007).

Zuid-Holland veilig: veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid, Nieuwsbrief maart 2005.

Geraadpleegde Internetsites

www.cbs.nl

http://www.huiselijkgeweld.nl/doc/beleid/5431739wetsvoorstel_zoals_naar_tk2006-06-29.pdf (31-08-2007)

http://www.huiselijkgeweld.nl/doc/publicaties/hg_kerntaak_voor_de_politie.pdf (01-09-2007)

<http://cms.Dordrecht.nl/Dordrecht?waxtrapp=aelcoDsHaKnPvBJwErDiEjF> (21-10-2007)

http://cms.Dordrecht.nl/Dordrecht/up/ZgnxaagHsC_Wijkoverleg_Oud_Oever_over_verkeer.pdf (bezoekt op 25-10-2007)



<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veiligheidsregio's/project>
www.kei-centrum.nl (2007)
www.nijmegen.nl
<http://www.politie.nl/ZUID-HOLLAND-ZUID>
www.steunpunthuiselijkgeweld.nl





Leden Redactieraad Programma Politie en Wetenschap

Voorzitter prof.dr. H.G. van de Bunt
 Hoogleraar Criminologie
 Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden mr.drs. C. Bangma
 Districtschef regiopolitie Flevoland
 Lid Commissie Politie en Wetenschap

 drs. N.H.E. van Helten
 Oud-hoofdredacteur *Tijdschrift voor de Politie*

 prof.dr. P. van Reenen
 Van Reenen-Russel Consultancy b.v.
 Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM),
 Universiteit Utrecht

 drs. R. de Wit
 Nederlands Politie Instituut

Secretariaat Programmabureau Politie en Wetenschap



Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. **Criminaliteit in de virtuele ruimte**
DSP-groep, Amsterdam en TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. **Cameratoezicht. Goed bekeken?**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2002
3. **De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)**
DSP-groep, Amsterdam en TNO-FEL, Den Haag, 2002
4. **De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding**
NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. **Cameratoezicht. De menselijke factor**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem en TNO, Soesterberg, 2003
6. **Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlistmethodiek**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke en Politieregio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. **Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
8. **Richtlijnen auditieve confrontatie**
TNO, Soesterberg, 2005
9. **Nog te verschijnen**
10. **De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg**
O. Zoomer (IPIT, Universiteit Twente), Kerckebosch, Zeist en Politie & Wetenschap, Apeldoorn, 2006
11. **Inzoomen en uitzoomen op Zaandam**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006



12. **Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking**
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stolker, m.m.v. M.L. Diepenhorst
en S.H.E. Janssen, Leiden, 2006
13. **Cold cases – een hot issue**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. **Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?**
DSP-groep BV, Amsterdam, 2007
15. **Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces**
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers en F. van der Laan, Twynstra Gudde,
adviseurs en managers, 2007
16. **Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie**
Marjolein Goderie en Bas Tierolf, m.m.v. Hans Boutellier en Fabian
Dekker, Verwey-Jonker Instituut, 2008
17. **Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden**
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij en E.D. Cachet, COT, 2008
18. **Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken**
Guido Brummelkamp, Michiel Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008
19. **Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren**
Guido te Brake, Aletta Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid,
Soesterberg, 2008
20. **Solosurveillance. Kosten en baten**
S.H. Esselink MSc, drs. J. Broekhuizen en dr. F.M.H.M. Driessen,
Bureau Driessen, 2009

21. **Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners**
Monique Bruinsma, Jolijn van Haaf, Renée Römkens en Lenke Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. **Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast. Een methodiekb beschrijving**
Balthazar Beke, Eddy Klein Hofmeijer, Peter Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2009
23. **Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader**
V. Bekkers, M. Thaens, G. Straten, P. Siep, m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Rotterdam, 2009
24. **Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept**
H. Ferwerda, E. van der Torre, V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem; COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
25. **Rellen om te reellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire orderverstoorders**
I. van Leiden, N. Arts en H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, Politie en Wetenschap, Aperdoorn, 2009
- 26a. **Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren**
Wouter Landman, Paul van Beers & Freek van der Laan, Bureau Beke, Arnhem, 2009
- 26b. **Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering**
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre, J. Dobbelaar; met medewerking van N. Koeman, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. Den Haag 2009