



**Interfaces tussen de politie en haar gezag**  
Over sturing en allocatieve ruimte in politie-eenheden

Tilburg University  
Tilburgse School voor Politiek en Bestuur

*In opdracht van:*  
*Interdepartementaal Beleidsonderzoek voor de politie*

Stavros Zouridis  
Niels Karsten  
Simone Hopstaken

m.m.v. Vera Crompvoets



# Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| Samenvatting .....   | 5         |
| <b>1 Achtergrond en probleemstelling .....</b>   | <b>8</b>  |
| 1.1 Achtergrond .....  | 8         |
| 1.2 Doel- en vraagstelling .....   | 8         |
| 1.3 Opzet en leeswijzer.....   | 9         |
| <b>2 Onderzoeksaanpak .....</b>  | <b>10</b> |
| 2.1 Dataverzameling.....   | 12        |
| 2.2 Verificatie.....   | 13        |
| <b>3 Allocatieve ruimte en sturing: begripsbepaling en analysekader .....</b>  | <b>14</b> |
| 3.1 Allocatieve ruimte .....   | 14        |
| 3.2 Sturing, sturingsinstrumenten en sturingsvormen.....   | 14        |
| <b>4 De coördinatie- en overlegstructuur in beeld .....</b>  | <b>19</b> |
| 4.1 Wettelijke coördinatie- en overlegstructuren .....   | 19        |
| 4.2 Het inrichtingsplan.....   | 20        |
| 4.3 Structuren in drie grote steden .....  | 21        |
| 4.4 De overige eenheden.....   | 22        |
| 4.5 Analyse en conclusies ten aanzien van de overleg- en coördinatiestructuur .....  | 22        |
| <b>5 Invulling van de allocatieve ruimte: patronen van beleids- en besluitvorming in de eenheid Zeeland-West-Brabant .....</b> | <b>23</b> |
| 5.1 Structuren voor overleg en coördinatie in de eenheid ZWB .....   | 23        |
| 5.1.1 Bovenregionaal niveau .....  | 23        |
| 5.1.2 Eenheidsniveau.....  | 24        |
| 5.1.3 Districtsniveau.....   | 27        |
| 5.1.4 Lokaal niveau.....   | 29        |
| 5.2 De ‘sturingsstructuur’ in de eenheid ZWB .....   | 30        |
| 5.2.1 Het districtsoverleg als knooppunt .....   | 30        |
| 5.2.2 Het basisteam als zelfsturende eenheid .....   | 30        |
| 5.2.3 De eenheid als schakel tussen district en korps .....  | 33        |
| 5.2.4 Coördinerende hulpstructuren.....  | 35        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 5.3      | Tussenconclusies ten aanzien van ZWB.....   | 36        |
| <b>6</b> | <b>Patronen van sturing.....</b>  | <b>38</b> |
| 6.1      | Duiding aan de hand van het analysekader .....  | 38        |
| 6.2      | Duiding sturingsvormen .....  | 42        |
| 6.2.1    | Beleidsinhoudelijke sturing via de driehoeken.....  | 42        |
| 6.2.2    | Casusgerichte sturing via de stuurploegen .....   | 43        |
| 6.2.3    | Verbinding tussen de kolommen? .....  | 44        |
| 6.2.4    | Rolverdeling tussen gezag, politie en ketenpartners .....   | 45        |
| <b>7</b> | <b>Conclusies.....</b>  | <b>48</b> |
|          | <b>Referenties.....</b>   | <b>52</b> |
|          | Bijlage 1. Overleg- en coördinatiestructuren met sturende betekenis voor de politie in de regionale eenheden buiten de drie grote steden..... | 54        |
|          | Bijlage 2. Interviewprotocol .....  | 62        |
|          | Bijlage 3. Observatieprotocol .....   | 66        |

# Samenvatting

In opdracht van de werkgroep die verantwoordelijk is voor het Interdepartementaal Beleidsonderzoek politie is een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de invulling van de 'allocatieve ruimte' in regionale politie-eenheden. Achtergrond voor het onderzoek is de vraag naar de wijze waarop keuzes worden gemaakt ten aanzien van de inzet van politiemiddelen in de regionale eenheden. Meer specifiek is in de IBO-werkgroep de vraag gesteld hoe de overleg- en coördinatiestructuren waarin besloten wordt over de invulling van de ruimte zijn ingericht en wat daarin de rol is van het gezag. Deze beschrijvende vraag staat in dit onderzoek centraal.

Het verkennend onderzoek is langs twee lijnen aangepakt. Ten eerste is voor de verschillende politie-eenheden in kaart gebracht in welke verbanden/structuren 'sturing' van de politie door het gezag plaatsvindt. Sturing is daartoe gedefinieerd als 'invloed uitoefenen op de inzet van politiemiddelen'. Sturing kan op verschillende niveaus plaatsvinden (strategisch, tactisch en operationeel), met de inzet van verschillende instrumenten (beleid, programma's, operationele instructies, organisatie-inrichting, frontlijnposities) en op verschillende wijzen ('managerial' of in een netwerkverband). Niet alleen zijn de sturingsstructuren in alle tien de regionale eenheden die ons land kent 'uitwendig' in kaart gebracht, ook de feitelijke werking van de sturingsstructuur nader 'inwendig' onderzocht in één regionale eenheid, die als een meer typische eenheid kan worden aangemerkt (Zeeland-West-Brabant, in het bijzonder het district De Markiezaten en het team Bergen op Zoom). Daartoe is geanalyseerd hoe de beleids- en besluitvorming in de verschillende structuren plaatsvindt en welke sturende werking daarvan uitgaat voor wat betreft de allocatieve ruimte binnen de eenheid. Dit is gebeurd middels documentanalyse, interviews en observatie.

Het 'uitwendig' deelonderzoek laat zien dat in de regionale eenheden niet alleen de wettelijk voorgeschreven structuren en de structuren uit het inrichtingsplan voor de nationale politie bestaan, maar dat daarnaast nog een aantal andere structuren is ingericht waarvan (potentieel) sturende werking uitgaat. Deze structuren verbinden de eenheden op verschillende niveaus met hun omgeving. Tussen de eenheden zijn verschillen geconstateerd, maar er zijn ook grote parallellen in de basisinrichting van de sturingsstructuur. Verder laat dit deelonderzoek zien dat de 'sturingsstructuur' in beweging is. Uit het uitwendig deelonderzoek blijkt overigens niet wat er feitelijk in de structuren gebeurt.

Het 'inwendig' onderzoek naar een regionale eenheid bevestigt dat de sturingsstructuur nog niet is uitgekristalliseerd. Wellicht de belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat sturing van de politieorganisatie, althans voor zover het sturing door het gezag betreft, primair een kwestie is van netwerksturing. De aangetroffen structuren zijn hoofdzakelijk wederkerig van aard in de zin dat afspraken worden gemaakt over wederzijdse inzet tussen de betrokkenen bij concrete problemen, dat de capaciteit van verschillende organisaties op dezelfde problemen wordt gericht en dat taken/verantwoordelijkheden worden verdeeld. De vraag hoe netwerksturing in de eenheden zich verhoudt tot 'nationale sturing' (via beleid of beheer) is in het onderzoek niet geadresseerd. In de

interviews is wel gewezen op 'detailsturing' vanuit het nationaal niveau. Ook is gewezen op de verbinding tussen het nationaal niveau en de netwerken in de regio in de figuur van de regioburgemeester. De vraag of netwerksturing in de eenheden bij uitstek een gerichte, effectieve invulling mogelijk maakt van de beschikbare middelen binnen nationale kaders dan wel de politieorganisatie tegelijkertijd in verschillende richtingen trekt waardoor effectiviteit wordt bemoeilijkt, is in het kader van dit onderzoek niet gesteld. Nader onderzoek naar de precieze verbinding tussen netwerksturing in de eenheden en nationale sturing door korpsleiding en korpsbeheerder zou hierop antwoord moeten geven.

Van directe invulling van de allocatieve ruimte binnen politie-eenheden door het gezag is in de beschreven structuren deels sprake, zo luidt een tweede conclusie. In plaats daarvan staat beleidsmatige afstemming in de coördinatie- en overlegstructuur centraal, afgezien van besluitvorming over de verdeling van capaciteit binnen de regio (het model dat daaronder ligt) en de inrichting van de organisatie (en daarmee hoeveel capaciteit er naar de verschillende werksoorten gaat).

Een derde conclusie uit het 'inwendig' onderzoek is dat de rolverdeling tussen de verschillende overleg- en coördinatiestructuren door betrokkenen niet altijd als helder wordt ervaren. Dat betreft niet alleen de 'formele' status van de structuren, maar ook de feitelijke invulling van hun functies en hun onderlinge verhoudingen. Sommige betrokkenen zijn regelmatig het overzicht in de overleg- en coördinatiestructuur kwijt en proberen daar grip op te krijgen door onderling overleg en het op papier zetten van de taak- en rolverdeling. De personele samenstelling van de verschillende structuren overlapt. Enerzijds bevordert dit de afstemming tussen de verschillende overleggen en bestuursniveau (denk aan de positie van 'linkingpins'). Anderzijds roept dit voor betrokkenen ook vragen op over de functiedeling tussen de overleggen. Tegelijk ontstaan er meer organisch wel een zekere functiedeling tussen de verschillende overleg- en coördinatiestructuren.

Ten vierde blijken de in de Politiewet 2012 en het inrichtingsplan genoemde structuren deels de kanalen voor besluitvorming over de allocatieve ruimte. Invulling van allocatieve ruimte vindt in de structuren plaats door (periodieke) besluitvorming over de sterkteverdeling binnen de eenheid en de inrichting van de organisatie (inclusief de verdeling van capaciteit over de werksoorten) alsmede de in het verband van de integrale stuurploeg genomen besluiten over opsporingsonderzoeken. Daarbuiten zijn geen brede, integrale afwegingen over invulling van allocatieve ruimte door het gezag aangetroffen. Het is evenwel te vroeg om hierover definitieve uitspraken te doen omdat de overleg- en coördinatiestructuren nog volop in beweging zijn. Als het gaat om de allocatieve ruimte valt vooral op dat die feitelijk voor een deel via andere kanalen wordt ingevuld dan de in het inrichtingsplan genoemde structuren. Het bilateraal overleg tussen teamchef en burgemeester en het informeel overleg tussen burgemeester en regioburgemeester zijn hiervan voorbeelden. De besluitvorming over de opsporingsinzet wordt in de onderzochte eenheid overigens meer gestuurd in de 'formele' structuren, althans als het gaat om de wat grotere opsporingsonderzoeken. Dat gebeurt vooral in de stuurploegen op regionaal en districtelijk niveau. Veel van het dagelijks opsporingswerk (de alledaagse zaken) blijft overigens buiten het blikveld van de integrale stuurploeg.

Omdat het gaat om een beschrijvend onderzoek, is hier niet onderzocht wat de verklaringen zijn voor de vastgestelde patronen van besluitvorming. Mogelijke verklaringen voor het diffuus proces waarlangs de allocatieve ruimte wordt ingevuld door het gezag zijn bestuurlijke preoccupatie (gerichtheid van burgemeesters/gemeenten op het realiseren van de 'eigen' beleidsdoelstellingen en minder op de afwegingen ten aanzien van de politie in bredere zin), beperkte informatievoorziening vanuit de politie (waardoor afwegingen niet op de tafels komen van de genoemde structuren), rolonduidelijkheid (al dan niet als gevolg van nationalisering van de politie), diffuus eigenaarschap voor de politieorganisatie voortkomend uit het nieuwe politiebestedel (wie is, afgezien van de korpsbeheerder en de politie zelf, nu écht verantwoordelijk voor de effectiviteit van de politieorganisatie), enzovoort. Deze verklaringen zijn niet getoetst in dit onderzoek; nader onderzoek zou hierop antwoord kunnen geven.

Directe conclusies over de effectiviteit van de politie of de effectiviteit van de sturingsstructuur zijn op basis van dit onderzoek niet te trekken. De sterke mate van beleidssturing roept wel de vraag op of het gezag afdoende zicht heeft en stuurt op de effectiviteit van de politieorganisatie. Er worden beleidsdoelen geformuleerd en er wordt gemonitord of deze beleidsdoelen worden gerealiseerd, maar de vragen of en in welke mate de politie daar nu precies aan heeft bijgedragen, met welke inzet en op basis van welke afwegingen, en of dit effectiever kan of had gekund, hebben tot op dit moment geen structurele plaats verworven in de overleg- en coördinatiestructuur, althans niet als sturingsinstrumenten. De kennelijke veronderstelling is dat de politie zelf voor maximale effectiviteit of (operationele) excellentie zorgt. Ook zou de geconstateerde nadruk op netwerksturing en op de bredere vraag van integrale afstemming de aandacht voor de smallere vraag naar een zo effectief mogelijk functionerende politieorganisatie kunnen verdringen. Tegelijkertijd draagt de vastgestelde sturingsoriëntatie (netwerksturing) logisch gezien wel bij aan effectiviteit van het veiligheidsbeleid in bredere zin.

# 1 Achtergrond en probleemstelling

## 1.1 Achtergrond

Op 9 mei 2014 heeft de ministerraad besloten een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) in te stellen naar de effectiviteit van de politie. Doel van het IBO is het vinden van mogelijkheden om de effectiviteit en de efficiëntie van de politie te versterken. Deze brede vraag is in de eerste vergadering van de werkgroep nader toegespitst op een aantal thema's. Eén van die thema's betreft de wijze waarop de allocatieve ruimte in de politieorganisatie op subnationaal niveau wordt ingevuld, met bijzondere aandacht voor de wijze waarop het gezag (burgemeester en officier van justitie) daarop invloed uitoefent. In het bijzonder kwam daarbij de vraag aan de orde hoe en door wie besloten wordt over de invulling van de ruimte die beschikbaar is. Hiermee wordt bedoeld op de lokale en regionale mogelijkheden om (1) de middelen (personeel, materieel, budgettair) af te stemmen op de activiteiten van de politie (efficiëntie) en (2) de activiteiten van de politie af te stemmen op het gewenste resultaat (effectiviteit). In bredere zin betreft dit de vraag hoe de inzet en middelen van de politie worden 'gestuurd', in het bijzonder door het gezag. Daarvoor, zo blijkt onder andere uit de Politiewet 2012 en het inrichtingsplan voor de nationale politie, zijn verschillende structuren gecreëerd. In de IBO-werkgroep is de behoefte ontstaan meer inzicht te krijgen in de organisatie en het functioneren van de lokale en regionale sturings- en coördinatiestructuren.

## 1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is vooral beschrijvend. De volgende vragen worden in dit onderzoeksverslag beantwoord:

- In welke overleg- en coördinatiestructuren op regionaal en lokaal niveau vindt invulling van de allocatieve ruimte door het gezag, en daarmee sturing van de politieorganisatie, plaats?
- Wat beogen deze structuren te sturen, wat is de formele positie ervan en in welke mate hebben ze invloed op de allocatieve ruimte? In hoeverre is sprake van overlappende functies en betekenissen van deze structuren?
- Hoe vindt beleids- en besluitvorming plaats in deze structuren, zowel inhoudelijk (de inhoud van de feitelijk genomen besluiten), als procesmatig (wat is de dynamiek in deze structuren?) en procedureel (welke formele weg doorlopen besluiten?)?
- Zijn er aanwijzingen voor een relatie tussen de vormgeving en invulling van overleg- en coördinatiestructuren op subnationaal niveau en de effectiviteit van de politie en zo ja, welke aanwijzingen zijn dat?



### 1.3 Opzet en leeswijzer

In deze beknopte rapportage wordt verslag gedaan van de bevindingen van dit onderzoek. Het onderzoek is, zoals aangegeven, primair beschrijvend. Op basis van de beschrijving zijn observaties geformuleerd en wordt gereflecteerd op de bestaande situatie. Een beperkt en overwegend beschrijvend onderzoek biedt een beperkte basis voor conclusies; daarom is volstaan met enkele bescheiden conclusies en vragen bij de bestaande situatie. In hoofdstuk 2 is de onderzoeks aanpak verantwoord. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen op basis van het 'uitwendig' onderzoek naar de bestaande structuren in de verschillende eenheden. In hoofdstuk 4 zijn de inzichten uit het 'inwendig' onderzoek naar de daarvoor geselecteerde eenheid beschreven. De hoofdstukken 5 en 6 vatten de observaties, de vragen en enkele conclusies samen.

## 2 Onderzoeksaanpak

Zoals blijkt uit de probleemstelling en de onderzoeksvragen, is het onderzoek primair beschrijvend. Het onderzoek beoogt de bestaande structuren in kaart te brengen en de betekenis ervan voor sturing van de politieorganisatie en invulling van de allocatieve ruimte op subnationaal niveau te duiden. De onderzoeksvragen laten zien dat het onderzoek bestaat uit een 'uitwendig' en een 'inwendig' deelonderzoek. In het 'uitwendig' onderzoek gaat het om het in kaart brengen van de sturingsstructuren, de samenstelling en doelstellingen ervan en de onderlinge verhouding. Met deze 'anatomische' benadering kan wel de opbouw van de sturingsstructuur worden geschetst, maar dat zegt nog weinig over de 'fysiologie' ervan. Daarvoor is 'inwendig' onderzoek nodig naar de patronen van beleids- en besluitvorming in de structuren en de wisselwerking ertussen.

De 'uitwendige' en 'inwendige' deelonderzoeken zijn als volgt aangepakt. Gestart is met het in kaart brengen van de structuren voor sturing, coördinatie en overleg in de verschillende eenheden. Deze zoektocht naar de verschillende overleggen en structuren die eventueel van invloed zouden kunnen zijn op sturing van de politie is gestart vanuit het wettelijk kader, het inrichtingsplan Nationale Politie en het rapport 'Sturing op de Politie' van Bureau Regioburgemeesters. Op basis daarvan is in de beschikbare beleidsplannen, jaarverslagen e.d. van de tien regionale eenheden verder gezocht naar de actuele situatie ten aanzien van structuren die zich (mogelijk) met de invulling van allocatieve ruimte bezighouden. In aanvulling daarop is wetenschappelijke en anderszins relevante 'grijze' literatuur geanalyseerd. Daarbij gaat het onder andere om bestaande onderzoeksrapporten en evaluaties. Ook is gebruik gemaakt van openbare bronnen die zijn te raadplegen via diverse zoekmachines op het internet, waaronder mediadatabase LexisNexis. Hierbij is gebruik gemaakt van termen als 'sturing', 'driehoek', 'veiligheidshuis', 'artikel 41 overleg', 'veiligheidsoverleg', etc. in combinatie met 'politie'. Vervolgens is een inventarisatie gemaakt van de relevante kenmerken van de aangetroffen overleggen en structuren, waaronder het bestuursniveau, de eventuele formele bevoegdheden, de samenstelling en het doel. Op basis van deze inventarisatie zijn voor elk van de regionale eenheden grafische schema's opgesteld die de overleg- en coördinatiestructuur weergeven.

Het hiervoor beschreven 'uitwendig' onderzoek naar de bestaande sturings- en coördinatiestructuren in de eenheden biedt wel overzicht, maar de samenstelling en zelfs de doelstelling van de structuur geven niet per se ook een beeld van hoe de beleids- en besluitvorming plaatsvindt, nog afgezien van de vraag of het 'formeel bestaan' van een structuur iets zegt over het feitelijk bestaan ervan. Zo kan bijvoorbeeld de vaststelling dat er een lokale driehoek is welke bestaat uit burgemeester, officier van justitie en teamchef zowel verwijzen naar een intensief, probleemgericht, frequent overleg over een gezamenlijke aanpak tegen criminaliteit (bijvoorbeeld de Rotterdamse driehoek, zoals blijkt uit het onderzoek van Van der Torre *et al.*, 2015), als naar een incidenteel, bij specifieke gebeurtenissen bijeen komend overleg over een casus. Het is daarom ook van belang om ook inzicht te krijgen in de 'inwendige' werking van de verschillende structuren.

Gezien de beperkte schaal van dit onderzoek is een 'inwendig' onderzoek naar alle eenheden onmogelijk. Daarom is er voor gekozen een regio nader te belichten. Het doel van dit deelonderzoek is om een beter beeld te krijgen van (1) wat nu de precieze rol, positie, status, focus en doel zijn van de geïnventariseerde structuren in de betreffende eenheid, (2) de wijze waarop beleids- en besluitvorming in deze structuren plaatsvindt, en (3) of en in welke mate sprake is van invloed dan wel sturing op de inzet van de politiemiddelen. Ten aanzien van de invulling van deze case is gekozen voor een eenheid die voor wat betreft aantallen districten en/of teams lijkt op de meeste andere eenheden en daarnaast over de meest voorkomende sturingsstructuren beschikt. Doel van dit onderzoek is immers niet om de werking van alle mogelijke structuren te onderzoeken, maar de bij de meeste regionale eenheden voorkomende structuren.

Met deze selectiecriteria als uitgangspunt lijkt bijlage 1 (de schematische weergave van de structuren in de verschillende eenheden) te wijzen in de richting van de regionale eenheden Noord-Holland, Limburg en Zeeland-West-Brabant, in het bijzonder de laatste. Het aantal districten in deze regio is kenmerkend voor veel andere eenheden, er is zowel op het districtelijk, basisteam- als gemeentelijk niveau sprake van aanwezigheid van sturings- en coördinatiestructuren, en in de eenheid komen alle in wet en inrichtingsplan genoemde structuren voor alsmede enkele niet in het inrichtingsplan genoemde structuren. Het feit dat in Zeeland-West-Brabant sprake is van een bovenregionaal sturingsmechanisme (de Taskforce Brabant Zeeland) voegt nog informatie toe aan het functioneren van de sturingsstructuur. Zie voor een verdere toelichting op deze keuze hoofdstuk 4.

Binnen de genoemde regionale eenheid (Zeeland-West-Brabant) is een nadere selectie van te bestuderen overleggen gemaakt omdat inzicht in alle structuren in alle districten en gemeenten niet alleen onhaalbaar is in het kader van dit bescheiden onderzoek maar vooral omdat niet alle verschillen relevant zijn. Zo zal de beleids- en besluitvorming in iedere lokale driehoek net iets anders verlopen, maar is er grosso modo wel een vergelijkbare werkwijze. Om aan de doelstellingen van dit (deel van het) onderzoek te voldoen is de volgende toespitsing aangebracht.

Voor de gehele eenheid Zeeland-West-Brabant zijn de belangrijkste sturings- en coördinatiestructuren in kaart gebracht. Daarbinnen is voor het district De Markiezen de werking in termen van sturing geanalyseerd. Binnen het district De Markiezen is het basisteam Bergen op Zoom geselecteerd en ook daar is de werking van de sturings- en coördinatiestructuren geanalyseerd.

## 2.1 Dataverzameling

Voor het antwoord op de genoemde vragen in de eenheid Zeeland-West-Brabant is op verschillende manieren data verzameld:

### a) Documentenanalyse

Na selectie van de eenheid zijn documenten verzameld die inzicht geven in de bestaande sturings- en coördinatiestructuren, de rol, positie, status, focus en doel van deze structuren, de wijze waarop beleids- en besluitvorming plaatsvindt, de wijze/waarop invloed wordt uitgeoefend op de besteding van politiecapaciteit, de ruimte/de kaders waarin deze structuur zich begeeft en eventuele invloed op de effectiviteit. Deze zijn gebruikt om het schema van de overleg- en coördinatiestructuur voor deze regio verder te verfijnen en om de werking van de overleggen te duiden. De documentanalyse vormde daarnaast input voor de interviews.

### b) Interviews

Binnen de eenheid zijn dertien betrokkenen zijn geïnterviewd over de werking van de verschillende overleg- en coördinatiestructuren, in gesprekken die gemiddeld ongeveer een uur duurden. Voor de interviews is gebruik gemaakt van een interviewprotocol (bijlage 2) gebaseerd op de vraagstelling en het analysekader. Met volgende dertien personen is gesproken:

- Nancy Baecke (senior beleidsmedewerker, Openbaar Ministerie, parket Zeeland-West-Brabant)
- Marc van Bragt (basisteamchef Bergen op Zoom)
- Jeannette Glasmacher (hoofd Beleid en Strategie, Openbaar Ministerie, parket Zeeland-West-Brabant)
- Jaco van Hoorn (plv. eenheidschef regionale eenheid Zeeland-West-Brabant)
- Wim Jochems (districtschef De Markiezaten)
- Kees de Jonge (basisteamchef Bergen op Zoom)
- Leon Langenberg (interim-directeur Zorg- en Veiligheidshuis De Markiezaten)
- Ilanit Martens (beleidsadviseur, Openbaar Ministerie, parket Zeeland-West-Brabant)
- Jacques Niederer (burgemeester Roosendaal)
- Peter Noordanus (burgemeester Tilburg, regioburgemeester)
- Frank Petter (burgemeester Bergen op Zoom)
- Jochem van Spoorendonk (adviseur Veiligheid, Taskforce Brabant Zeeland)
- Kim Tax (gebiedsofficier voor de Markiezaten/Bergen op Zoom, Openbaar Ministerie, parket Zeeland-West-Brabant)

### c) Observatie

In overleg met de eenheidsleiding is bevestigd dat observatie van één of meerdere overleggen op de verschillende bestuursniveaus gedurende de onderzoeksperiode mogelijk was. Uiteindelijk zijn twee bijeenkomsten geobserveerd door telkens twee onderzoekers. Daarbij is gebruik gemaakt van

een observatieprotocol gebaseerd op de vraagstelling en het analysekader (zie bijlage 3). De volgende bijeenkomsten zijn geobserveerd:

- Basisteamdriehoek Bergen op Zoom (08-06-2015; Stadskantoor Bergen op Zoom)
- Districtsoverleg De Markiezaten (24-06-2015; Stadskantoor Bergen op Zoom)

Naast bovengenoemde personen hebben de volgende personen ons op enigerlei wijze bijgedragen aan de dataverzameling:

- Hadeline Vorselaars (tot 2015 werkzaam in de staf van de eenheidsleiding in Zeeland-West-Brabant);
- Bregje Trimbos (senior beleidsadviseur openbare orde en veiligheid, gemeente Bergen op Zoom);
- Rob Spijkers (senior beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid, gemeente Halderberge).

## 2.2 Verificatie

Ter controle op de feitelijke juistheid is dit rapport in concept ter verificatie voorgelegd aan de eenheidsleiding van de eenheid Zeeland-West-Brabant en het gezag (regioburgemeester en hoofdofficier van justitie).

## **3 Allocatieve ruimte en sturing: begripsbepaling en analysekader**

De aanleiding voor het voorliggende onderzoek, zo is in hoofdstuk 1 geschetst, was de behoefte aan inzicht in de wijze waarop de allocatieve ruimte van de politie op subnationaal niveau wordt ingevuld. Alvorens de overleg- en coördinatiestructuren voor invulling van de allocatieve ruimte te beschrijven en de werking ervan te analyseren, is het van belang de kernbegrippen uit de probleemstelling nader te verkennen. De verrichte verkenning vormt de basis voor het analysekader aan de hand waarvan de waarnemingen zijn geduid en geordend.

### **3.1 Allocatieve ruimte**

Voor de uitvoering van haar wettelijke taken beschikt de politie over bevoegdheden, maar ook over de door de begrotingswetgever toegekende middelen. Deze middelen kunnen niet 'vrij' worden besteed. De besteding is begrensd door wet- en regelgeving. Zo moeten bijvoorbeeld taken worden uitgevoerd in het kader van de Wet politiegegevens, de Wet wapens en munitie, enzovoort. De ruimte om de beschikbare middelen te verdelen is verder beperkt door bindende beleidskeuzes, bijvoorbeeld ten aanzien van aanrijdtijden, minimale percentages voor bijvoorbeeld opsporing, aandacht voor stations, enzovoort. Naast wetgeving en beleid zijn er op landelijk niveau bovendien keuzes gemaakt ten aanzien van de inrichting van de politieorganisatie (landelijke eenheid, politiedienstencentrum, opleidingsniveaus, verdeling van aantallen over functies, enzovoort) en de verdeling van sterkte over de eenheden. Conform artikel 36 van de Politiewet 2012 verdeelt de minister van Veiligheid en Justitie de sterkte en de middelen over de onderdelen van de politie.

Landelijke keuzes ten aanzien van de inrichting van de organisatie alsmede wet- en regelgeving vormen voor een regionale eenheid de kaders waarbinnen de middelen kunnen worden ingezet; ook landelijke prioriteiten maken deel uit van deze kaders. Dit is de door de wet en de minister beschikbaar gestelde allocatieve ruimte binnen de eenheid. De vraag die met dit onderzoek wordt beantwoord is hoe op binnen politie-eenheden over deze allocatieve ruimte wordt besloten en wat hierbij de rol van het gezag (burgemeester en officier van justitie) is. Het onderzoek richt zich dus primair op de externe sturing, dat wil zeggen de sturing van de politie door, en met, andere partijen (zie ook Landman, 2011:13).

### **3.2 Sturing, sturingsinstrumenten en sturingsvormen**

In de bestuurskundige zin is de besluitvorming over de inzet van de politie (en mutatis mutandis de invulling van de allocatieve ruimte) te karakteriseren als sturing. Zoals reeds door anderen is gesteld, is 'sturing' binnen de politie een populair en veel gebezigd containerbegrip waarmee uiteenlopende verschijnselen worden bedoeld. Zo stellen Braun (1999) en Terpstra (2002) bijvoorbeeld dat beleid, coördinatie, planning en control, management en verantwoording onder

het sturingsbegrip vallen. Sturing heeft dus in ieder geval iets te maken met bewuste of gerichte beïnvloeding van 'iets' door iemand (Huberts *et al.*, 2004). In dit onderzoek verwijst sturing naar keuzes/besluiten ten aanzien van de inzet van politiemiddelen (personeel, materieel, financieel, enz.).

Keuzes en besluiten ten aanzien van de inzet van politiemiddelen op subnationaal niveau kunnen op tal van aspecten en ten aanzien van tal van middelen (personeel en materieel) worden gemaakt. Denk, bij wijze van voorbeeld, aan:

- besluiten over verdeling van capaciteit;
- besluiten over de prioritering van zaken;
- besluiten over de precieze inzet van capaciteit voor problemen, probleemgroepen of probleemgebieden;
- operationele aansturing van acties, waarbij wordt aangegeven hoe en waarvoor capaciteit van de politie precies wordt ingezet;
- inrichten van de formatie, bijvoorbeeld verdeling van middelen over werksoorten;
- afstemming met andere organisaties over 'productie', kwaliteit of andere interdependenties;
- overleg over prioriteiten en mogelijkheden om synergie te organiseren;
- coördinatie van acties, gericht op georkestreerde actie.

In alle betekenissen gaat het om besluiten over de vraag waarvoor welke en hoeveel politiemiddelen worden ingezet. Deze besluiten kunnen worden geordend aan het hand van verschillende sturingsniveaus en verschillende sturingsinstrumenten die worden gebruikt.

In organisaties kunnen in algemene zin het strategisch niveau, het tactisch niveau en het operationeel niveau onderscheiden (Mintzberg, Ahlstrand en Lampel, 1998; Landman, 2011). Op het strategisch niveau gaat het om besluiten over de portfolio van de organisatie (welke 'producten' levert de organisatie, of voor welke taken of doelen wordt de organisatie ingezet), de hoofdinrichting van de organisatie en de langetermijndoelstellingen. Op dit niveau staan (de hoofdlijnen van) beleid en organisatie als belangrijkste sturingsdomeinen centraal. Afgezien van de omschrijving van de politietaken in de Politiewet 2012, vindt sturing op het strategisch niveau overwegend plaats door de inzet van twee instrumenten.

#### 1. Sturing door middel van beleid(snota's, -plannen of -cycli) en programma's

Ten eerste is er de in de Politiewet 2012 vastgelegde sturing door middel van beleid. Sturing van de politie vindt bijvoorbeeld plaats in regionale beleidsplannen, die periodiek worden vastgesteld en waarvan de uitvoering wordt verantwoord in een jaarlijks verslag. Sturing met beleid, vastgelegd in nota's of plannen en omgeven door een vaste cyclus van belevingsvorming, -uitvoering en -evaluatie, is in de Politiewet 2012 ook voorgeschreven voor het gemeentelijk veiligheidsbeleid. Met 'beleidssturing' kunnen prioriteiten worden bepaald, maar beleid is vooral geschikt voor het vastleggen van een bestendige gedragslijn

en het (systematisch) verdelen van middelen. Een zekere afstand tussen het beleid en de dagelijkse werkelijkheid in (uitvoerings)organisaties is inherent aan de abstractie in het beleid en de langere beleidscycli (zie ook Hartman en Tops, 2005).

Een variant op sturing met beleid is programmasturing. Een programma is een samenhangende reeks projecten, instrumenten of acties die in een bepaald tijdsverloop worden ingezet/uitgevoerd. Deze omschrijving lijkt sterk op die van beleid. Een verschil met beleid zou kunnen zijn dat in een programma acties van meerdere organisaties zijn opgenomen, maar dit hoeft niet. De afstand tussen het programma en de dagelijkse werkelijkheid in organisaties is in theorie kleiner dan die met het beleid. Wel heeft het programma als sturingsinstrument een ander bereik, omdat een programma doelgerichter is, bestaat uit acties/projecten met een tijdelijk karakter en daarmee per definitie een aflopend karakter heeft.

## 2. Sturing met organisatie-inrichting

In plaats van sturing door middel van beleid, dat primair gericht is op beleidsinhoudelijke keuzes, kan de invulling van allocatieve ruimte ook plaatsvinden door de organisatie-inrichting als instrument te gebruiken. Denk bijvoorbeeld aan het definiëren en afbakenen van taken en het al dan niet in dezelfde afdeling of organisatie-eenheid onderbrengen van deze taken, aan de toedeling van management- en staftaken en aan het omschrijven en groeperen van taken in functies. Een voorbeeld uit de politiepraktijk is de wettelijke eis van 1 wijkagent per 5.000 inwoners (artikel 38a Politiewet 2012).

De sturende betekenis van organisatie-inrichting kan groot zijn, deels vanwege het effect van 'parochialism' waardoor medewerkers vanuit de taak of afdeling problemen definiëren en oplossingen kiezen (bijvoorbeeld: recherche ten opzichte van andere werksoorten). In theorie blijft de flexibiliteit ten aanzien van inzet van politiemiddelen bestaan; medewerkers kunnen als de nood aan de man komt immers altijd ook anders worden ingezet.

Organisatie-inrichting is, net als beleid, een sturingsinstrument dat meer geschikt is voor de langere dan de kortere termijn. Organisaties worden van tijd tot tijd opnieuw ingericht, maar zoals de huidige politiereorganisatie laat zien, is de doorlooptijd eerder een kwestie van jaren dan van uren.

Inrichting van de organisatie omvat ook de verdeling van formatie over taken en werksoorten, lagen en eenheden en lijn en staf. De formatie laat zich makkelijker veranderen of flexibel inzetten dan de organisatie-inrichting, dus dit instrument voor invulling van de allocatieve ruimte heeft een wat kortere doorlooptijd dan organisatie-inrichting. De interne sterkteverdeling binnen een eenheid kan bijvoorbeeld worden doorkruist bij concrete problemen in een kleine gemeente of een groot evenement, maar



ook door veranderingen in de paramaters van een verdeelsysteem voor de verdeling van sterkte in de eenheid.

Naast het strategisch niveau in organisaties wordt, in de tweede plaats, het tactisch niveau onderscheiden. Op het tactisch sturingsniveau gaat het om de verdeling van middelen over organisatie-eenheden en de inrichting van werkprocessen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de doorvertaling van beleid ten aanzien van de dagelijkse werkzaamheden van agenten om beter aan te sluiten op de veranderende eisen van de samenleving en de omgeving. Op het tactisch niveau kunnen zowel dezelfde sturingsinstrumenten uit het strategisch niveau worden ingezet (denk aan beleid en programma, maar ook aan organisatie-inrichting en capaciteitsverdeling) als uit het operationeel niveau (denk aan frontlijnsturing). Op het tactisch niveau ligt programmasturing meer voor de hand dan op het strategisch niveau, vanwege de verbinding tussen concrete acties en meer abstracte beleidsdoelstellingen in het programma. De inhoud van het beleid verschilt op tactisch niveau van het beleid op strategisch en operationeel niveau. Beleid heeft op tactisch niveau vooral betrekking op de actielijnen waarlangs beleidsdoelen zouden moeten worden gerealiseerd en de verdeling/inzet van capaciteit en middelen in deze actielijnen.

Het laatste sturingsniveau is het operationeel sturingsniveau. Op het operationeel niveau vindt sturing plaats door keuzes te maken ten aanzien van individuele zaken of concrete situaties. Op dit niveau staat niet het gevormde beleid maar juist het daadwerkelijke operationele politiewerk centraal. Het gaat op dit niveau bijvoorbeeld om de manier waarop agenten invulling geven aan hun dagelijkse werkzaamheden. Ook op dit niveau zijn in de bestuurskunde verschillende sturingsinstrumenten bekend die invloed hebben op de invulling van allocatieve ruimte.

### 1. Sturing met operationele instructies

Voor de dagelijkse en operationele aansturing van de politie wordt bijvoorbeeld de briefing gebruikt, maar gerichte operationele instructies bij concrete evenementen, incidenten of opsporingsonderzoeken kunnen ook door het gezag worden ingezet (zie ook Landman, 2011). Briefings en andere operationele instructies zijn bij uitstek geschikt voor sturing van concrete activiteiten op de korte termijn.

### 2. Sturing met 'frontlijnposities'

Door Hartman en Tops (2005) is de zogeheten 'frontlijnsturing' als instrument geïntroduceerd. Zij gebruiken dit concept om aan te geven dat de samenhang tussen activiteiten, acties, projecten of taken niet, zoals bij beleid over het algemeen wel gebeurt, vanuit de top van de organisatie tot stand komt, maar vanuit de buiten de organisatie gelegen concrete maatschappelijke kwesties. De 'frontlijn' verwijst naar de 'plaats' van waaruit de samenhang tussen de activiteiten in en tussen organisaties wordt gedefinieerd. In het veiligheidsdomein is een bekend voorbeeld de zogeheten stadsmarinier, die als opdracht heeft de inzet van capaciteit van verschillende organisaties 'om te buigen' naar

de lokale samenhang van het probleem. Met de inzet van het instrument van de frontlijnposities wordt de besluitvorming over de invulling van allocatieve ruimte verlegd van de hiërarchie naar de 'frontlijnpositie'.

Naast het sturingsniveau en het in te zetten sturingsinstrument is uit de bestuurskunde nog een derde dimensie bekend waarmee sturing kan worden geduid en geordend. Zo worden meer wederkerige vormen van sturing (gericht op overleg, ketenafstemming of georkestreerde actie) onderscheiden van meer managerial vormen van sturing. Dit onderscheid wordt ook wel geduid aan de hand van het onderscheid tussen 'government' en 'governance' (Rhodes, 1997). Beide vormen van sturing staan voor verschillende manieren om de allocatieve ruimte van de politie in te vullen. Bij de eerste vorm van sturing domineert een managerial oriëntatie, in het tweede geval vindt sturing plaats vanuit een netwerkoriëntatie. Bij de managerial oriëntatie vindt de besluitvorming over de verschillende aspecten van de allocatie van middelen primair plaats vanuit één actor, die beslist voor de andere actoren. Dat kan een hiërarchisch hoger geplaatste actor zijn, in welk geval we spreken van top-down sturing, maar dat is niet noodzakelijk het geval. Het gaat er bij deze sturingsoriëntatie om dat de feitelijk beslissingsmacht ligt bij één actor, die bepalend is voor hoe middelen worden verdeeld. Dat kan ook meer bottom-up gebeuren, zeker wanneer een actor een grote autonomie of discretionaire ruimte heeft. Bij vormen van netwerksturing vindt de besluitvorming meer plaats in gezamenlijkheid tussen actoren. Deze vorm van sturing wordt gekenmerkt door overleg, afstemming en gelijkwaardigheid.

In de onderstaande tabel zijn de dimensies samengebracht tot één analysekader, dat is gebruikt voor de duiding van de werking van de verschillende onderdelen van de overleg- en coördinatiestructuur in termen van sturing:

| Sturingsniveau      | Sturingsinstrument              | Sturingsoriëntatie        |                       |
|---------------------|---------------------------------|---------------------------|-----------------------|
|                     |                                 | <i>Managerial sturing</i> | <i>Netwerksturing</i> |
| <b>Strategisch</b>  | <i>Beleid</i>                   |                           |                       |
|                     | <i>Programma</i>                |                           |                       |
|                     | <i>Organisatie-inrichting</i>   |                           |                       |
| <b>Tactisch</b>     | <i>Beleid</i>                   |                           |                       |
|                     | <i>Programma</i>                |                           |                       |
|                     | <i>Organisatie-inrichting</i>   |                           |                       |
|                     | <i>Frontlijnposities</i>        |                           |                       |
| <b>Operationeel</b> | <i>Operationele instructies</i> |                           |                       |
|                     | <i>Frontlijnposities</i>        |                           |                       |

Aan de hand van dit analysekader kunnen de structuren voor sturing van de politie door het gezag, en daarmee invulling van de allocatieve ruimte, worden geduid. Ook kan het kader worden gebruikt om patronen in kaart te brengen, zoals 'open plekken', overlappende structuren en sturingsinstrumenten die elkaar tegenwerken of juist versterken.

## 4 De coördinatie- en overlegstructuur in beeld

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit het ‘uitwendig’ deelonderzoek uitgeschreven. Gestart wordt met de wettelijke sturingsstructuren en de structuren die in het inrichtingsplan voor de nationale politie genoemd zijn. Vervolgens wordt een beeld geschetst van de structuren op subnationaal niveau in de diverse eenheden. Naast eigen dataverzameling is daarvoor gebruik gemaakt van de rapporten van het Bureau Regioburgemeesters uit maart 2014 en van Van der Torre *et al.* uit 2015. Uit de vergelijking tussen beide rapporten en een vergelijking tussen onze bevindingen en deze rapporten, blijkt dat de overleg- en coördinatiestructuren in beweging zijn; we zien namelijk aanzienlijke verschillen. Deels zijn die terug te voeren op verschillen in naamgeving van de verschillende overleggen, die niet direct van betekenis zijn voor de werking van de overleg- en coördinatiestructuren. Tegelijk stellen we ook in ons eigen onderzoek vast, dat er met grote regelmaat wijzigingen worden doorgevoerd in de overleg- en coördinatiestructuren, als het gaat om bijvoorbeeld de precieze taak of samenstelling van een overleg. In dit rapport beschrijven we de stand van zaken op het moment van het onderzoek, dat wil zegen: april – juli 2015.

### 4.1 Wettelijke coördinatie- en overlegstructuren

In de Politiewet 2012 is een wettelijk raamwerk neergelegd voor sturing van het nationaal politiekorps, uiteengelegd in beheer en gezag. Vertrekpunt daarbij is dat inzet van de politie plaatsvindt onder het gezag van de burgemeester (vanuit diens openbare orde verantwoordelijkheid), de officier van justitie (die verantwoordelijk is voor de opsporing van misdrijven) en andere gezagsdragers (zoals de bewindspersoon voor vreemdelingenzaken voor de vreemdelingentaak van de politie). Voor het beheer van het korps, inclusief de verdeling van sterkte over de eenheden van de politie, is de minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk (artikel 36 Politiewet 2012). Sturing van de politie door het gezag vindt dus primair plaats vanuit de afzonderlijke verantwoordelijkheden van de gezagsdragers.

Bij een organisatie die door verschillende gezagsdragers wordt gestuurd, is het vanuit het oogpunt van invulling van de allocatieve ruimte vervolgens van belang te kijken naar de onderlinge coördinatie tussen de gezagsdragers, omdat in deze coördinatie eveneens invulling van allocatieve ruimte plaatsvindt, en daarmee sturing van de politie. De Politiewet 2012 kent een aantal structuren voor coördinatie tussen gezagsdragers. De wet kent om te beginnen enkele consultatieplichten. Denk bijvoorbeeld aan de plicht om bij het vaststellen van de landelijke beleidsdoelstellingen de regioburgemeesters te horen ex artikel 18 Politiewet 2012. In geval van bijstand door eenheden aan andere eenheden is in de wet ook een structuur gecreëerd waarin zowel de burgemeester als de officier van justitie een verzoek kunnen richten aan de korpschef. Behoudens spoedeisende gevallen vraagt de korpschef de regioburgemeester om zijn zienswijze. Bij afwijzing van het verzoek kan alsnog een beroep op de minister kan worden gedaan.

Naast de consultatieplichten worden in de wet de volgende structuren met een min of meer vast karakter genoemd:

- a) Het driehoeksoverleg ex artikel 13 Politiewet 2012. De wettelijk voorgeschreven deelnemers aan het driehoeksoverleg zijn de burgemeester, de gebiedsofficier en het hoofd van het territoriaal onderdeel van de politie. Voor wat betreft de frequentie spreekt de wet over 'regelmatig' en voor wat betreft de onderwerpen gaat het om afspraken over de inzet van de politie en over lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding.
- b) Het overleg met de regioburgemeesters ex artikel 19 Politiewet 2012. De wet schrijft voor dat de minister van Veiligheid en Justitie, de regioburgemeesters, de korpschef en de voorzitter van het college van procureurs-generaal deelnemen. Aan het overleg nemen ook twee niet-regioburgemeesters deel. Dit overleg vindt wettelijk voorgeschreven ten minste vier maal per jaar plaats en er wordt gesproken over de taakuitvoering door en beheer over de politie. Volgens de wet wordt in dit overleg in ieder geval gesproken over:
  - de inrichting van de politie;
  - de landelijke beleidsdoelstellingen;
  - de verdeling van sterkte;
  - het ontwerp van de begroting en het ontwerp van de meerjarenraming voor de nationale politie, het ontwerp van de jaarrekening en het ontwerp van het beheersplan en het jaarverslag;
  - de benoeming van de leden van de leiding van de politie;
  - voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur en ontwerpen van ministeriële regeling die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de taakuitvoering door en het beheer ten aanzien van de politie
- c) Artikel 39 van de Politiewet 2012 schrijft overleg voor tussen de burgemeesters in het gebied van een regionale eenheid en de hoofdofficier van justitie. Één maal per vier jaar stelt dit overleg een regionaal beleidsplan vast en jaarlijks wordt door dit overleg het jaarverslag vastgesteld. Voorgeschreven is dat in dit overleg in ieder geval de verdeling van sterkte binnen de eenheid wordt besproken.
- d) Ook de regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie moeten regelmatig met de eenheidschef overleggen, aldus artikel 41 van de Politiewet 2012.
- e) Artikel 41s schrijft overleg voor van de burgemeesters in het gebied van de eenheid met de hoofdofficier van justitie over de taakuitvoering door de politie.

## 4.2 Het inrichtingsplan

In het inrichtingsplan wordt een onderscheid gemaakt tussen 'sturing op de taakuitoefening' en 'sturing op het beheer'. Voor de sturing op de taakuitoefening zijn de gezagsdragers (burgemeester en officier van justitie) verantwoordelijk; voor de sturing op het beheer zijn de korpschef en de minister van Veiligheid en Justitie, als korpsbeheerder, verantwoordelijk.

Naast de in de wet genoemde structuren kent het inrichtingsplan de volgende structuren:

- Het inrichtingsplan introduceert stuurploegen en 'integrale stuurploegen', welke worden ingericht "om keuzes te maken binnen het opsporingsproces" (Nationale Politie, 2012b). In deze stuurploegen wordt "overzicht gehouden op de werkvoorraad binnen politie en het OM, er wordt gestuurd op de inzet van de opsporingscapaciteit, op realisatie van doelstellingen en de voortgang van strafrechtelijke onderzoeken". Deelnemers zijn het openbaar ministerie, het lokaal bestuur en de politie. Het inrichtingsplan stelt: "de driehoeken bepalen welk soort zaken binnen de (integrale) stuurploegen worden behandeld en welke in de klassieke stuurploegen van het OM en politie"; de precieze inrichting, organisatie en werking moeten in de praktijk vorm krijgen.
- Het inrichtingsplan stelt verder dat ook in de veiligheidshuizen en de RIEC's afspraken worden gemaakt over "welke veiligheidsproblemen, fenomenen en zaken worden aangepakt en op welk niveau" (nationaal, eenheidsniveau of lokaal niveau).

Ook vult het inrichtingsplan het driehoeksoverleg uit de Politiewet 2012 nader in. In de lokale driehoek worden, op basis van het integraal veiligheidsplan van de gemeente ('de basis voor lokale aansturing van de politie') en de OM-doelstellingen, afspraken gemaakt over de inzet van de politie en het lokaal beleid ten aanzien van taakuitvoering door de politie (de afspraken kunnen bijvoorbeeld gaan over "de prioriteiten voor de inzet van de politie, het dienstverleningsniveau van politie aan burgers, zoals aangiftemogelijkheden, (tijden van) bereikbaarheid en beschikbaarheid, samenwerking met toezichts- en handhavingdiensten en private partijen en informatie-uitwisseling". Afspraken zouden in de lokale driehoek vooral gemaakt moeten worden over de prestaties die van de politie worden verwacht. In de praktijk, zo stelt het inrichtingsplan, kan het driehoeksoverleg ook een operationeel karakter krijgen, bijvoorbeeld wanneer vanuit het RIEC informatie wordt aangeleverd.

### **4.3 Structuren in drie grote steden**

Bij de inventarisatie van de overleg- en coördinatiestructuren viel de afwijkende structuur van de drie grootste steden ten opzichte van de andere eenheden direct op. Zo heeft de eenheid Amsterdam een bijzonder karakter vanwege het geringe aantal gemeenten dat binnen deze eenheid valt. Dit zijn er namelijk maar zes. Dit is aanzienlijk minder dan in de andere eenheden, waar dit er op zijn minst 32 zijn. Daarnaast is er in de eenheid Amsterdam op eenheidsniveau geen 'regionale' driehoek, terwijl dit overleg bij de andere eenheden juist structureel voorkomt.

Ook de eenheid Rotterdam wijkt qua structuur af van de andere eenheden. De eenheid Rotterdam telt 17 robuuste basisteams. Het aantal basisteams heeft ook gevolgen voor het aantal en de functie van sturings- en coördinatiestructuren op lokaal en eenheidsniveau, zo bleek in onze inventarisatie. Daarnaast wordt in de eenheid Rotterdam op districtsniveau met de zeehavenpolitie samen gewerkt. Een dergelijk verschijnsel zien we in de andere eenheden niet op dezelfde manier terugkomen.

In de eenheid Den Haag valt, in vergelijking met de andere eenheden, zowel het relatief grote aantal districten (7) op, als het relatief groot aantal basisteam (29).

#### **4.4 De overige eenheden**

Uit het overzicht van de resterende regionale eenheden (zie bijlage 1) blijkt, om te beginnen, dat alle eenheden beschikken over het palet aan structuren dat ook in de wet en het inrichtingsplan wordt genoemd. In het bijgevoegde schematische overzicht van de aangetroffen overleg- en coördinatiestructuren (bijlage 1) is te zien dat er naast de in het inrichtingsplan genoemde structuren tal van andere gremia voorkomen, alsmede varianten op de in het inrichtingsplan genoemde structuren. We zien:

1. eenheids- en lokale structuren die in het inrichtingsplan en/of de Politiewet 2012 worden genoemd (driehoek lokaal/districtelijk/eenheid, stuurploegen/integrale stuurploegen, veiligheidshuizen en RIEC's), alsmede varianten daarop (bijvoorbeeld 112-driehoek);
2. structuren buiten het inrichtingsplan en de Politiewet 2012, zoals bilateraal overleg politie-burgemeester en politie-OM, de Taskforce Brabant Zeeland, veiligheidsoverleg van directeuren veiligheid met politie, het platform integrale veiligheid en probleemspecifieke structuren, zoals een platform woninginbraken.

Wat de status, en daarmee de betekenis voor sturing van de politie, is van de overlegstructuren buiten de in het inrichtingsplan genoemde structuren, wordt voor één van de eenheden besproken in het volgende hoofdstuk.

#### **4.5 Analyse en conclusies ten aanzien van de overleg- en coördinatiestructuur**

Een triviale, maar daarom nog niet minder valide eerste observatie is dat de sturings- en coördinatiestructuren op een aantal punten verschillen tussen de eenheden. De wettelijk voorgeschreven structuren zijn in alle eenheden aangetroffen, al verschillen de aantallen basisteam en districten aanzienlijk van eenheid tot eenheid. Het inrichtingsplan bevat hiervoor bandbreedtes, dus de verschillen zijn niet verrassend. Achter de oppervlakkige 'nominale' verschillen zouden overigens ook verschillen in de invulling van deze structuren op het basisteam-districts- en eenheidsniveau schuil kunnen gaan, maar dat is hier niet onderzocht.

Verder valt op, dat naast de wettelijk voorgeschreven structuren en de in het inrichtingsplan genoemde structuren ook andere structuren zijn opgetuigd met ogenschijnlijk sturende functies in de verschillende betekenissen zoals deze in het vorige hoofdstuk zijn geschetst. Deze structuren verbinden de eenheden op verschillende niveaus met hun omgeving, waarbij vooral het probleemgerichte karakter ervan opvalt (taskforces, platforms, en dergelijke voor concrete problemen).

## **5 Invulling van de allocatieve ruimte: patronen van beleids- en besluitvorming in de eenheid Zeeland-West-Brabant**

De regionale eenheid Zeeland-West-Brabant (ZWB) is onderverdeeld in vier districten, die vervolgens weer zijn onderverdeeld in meerdere robuuste basisteams. De districten overbruggen de afstand tussen het regionale niveau van de eenheid en het lokale niveau van de robuuste basisteams. De robuuste basisteams werken in een gemeente, een deel van een (grote) gemeente of meerdere kleinere gemeenten. De robuuste basisteams voeren de kerntaken van de basispolitiezorg uit: handhaving, hulpverlening en toezicht.

### **5.1 Structuren voor overleg en coördinatie in de eenheid ZWB**

In deze paragraaf bespreken we per bestuursniveau de belangrijkste overleggen die binnen de eenheid ZWB zijn ingericht en waar sturende werking vanuit gaat ten aanzien van de politie. We beperken ons daarbij zoveel mogelijk tot taak en samenstelling. De verhoudingen tussen de verschillende niveaus en overleggen en hun feitelijke werking komen in de volgende paragraaf aan de orde.

#### **5.1.1 Bovenregionaal niveau**

##### **Taskforce Brabant Zeeland**

In de beide (voormalige) Brabantse politieregio's is eind 2010 de Taskforce B5 van start gegaan; een samenwerkingsverband tussen partners in de vijf grote Brabantse steden - politie, OM, Belastingdienst, Kmar en Nationale Recherche - om de ondermijnende criminaliteit in Brabant terug te dringen. Per 1 januari 2014 is het samenwerkingsverband verbreed van de vijf grote steden naar alle gemeenten in Brabant en Zeeland, geënt op de voor Brabant en Zeeland dominante verschijningsvormen van de ondermijnende criminaliteit. Het programma gaat daarom verder onder de naam Taskforce Brabant Zeeland (TFBZ) en richt zich op het duurzaam verstoren van de ondermijnende criminaliteit middels een programmatische aanpak van met name hennep, synthetische drugs en OMG's. De politie, het OM, de gemeenten, de Belastingdienst, het RIEC en de TFBZ zullen de georganiseerde criminaliteit in samenhang bestrijden door het afgestemd toepassen van strafrechtelijke, bestuurlijke en fiscale interventies, zo luidt de ambitie.

De verbrede driehoek in Zeeland-West-Brabant en de Bestuurlijke Regiegroep in Oost-Brabant stellen samen met de Integrale Stuurploegen de overkoepelende strategie voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit vast in actieprogramma's. Deze actieprogramma's worden uitgevoerd door de TFBZ en vormen de kaders voor de integrale stuurploegen, waarbinnen de programmatische aanpak van ondermijning inhoud krijgt (Taskforce BrabantZeeland, 2014).

Voor de programmatische aanpak van ondermijning is er per district een projectleider ondermijning aangesteld vanuit de districtsoverleggen. De programmaleiders krijgen binnen de kaders van de actieprogramma's mandaat van de regionale stuurploeg om beoogde acties en interventies uit te zetten in samenwerking met de betrokken partners. Vervolgens wordt er vanuit het district een bijdrage geleverd aan en afstemming gezocht met de eenheid via/met de Taskforce. De programmaleiders stemmen de integrale aanpak af met de districtsoverleggen (Zeeland-West-Brabant) en de driehoeken op basisteamniveau (Oost-Brabant) en werken nauw samen met lokale/districtelijke en tactische leidinggevendenden van politie, belastingdienst, gemeenten en andere relevante partijen die interventiecapaciteit inzetten. Per interventie wordt een uitvoeringstafel samengesteld. De informatie die gegenereerd wordt in de uitvoering van interventies, wordt teruggekoppeld aan het Integraal InterventiePlein Ondermijning (IPO). Het IPO focust voornamelijk op 3 thema's: hennep, synthetische drugs en OMG's. Het IPO is een werkwijze waarin partners, expertise en diensten concrete casus aanpakken. De casusaanpak richt zich, zowel bij het IPO als in breder verband, op het aanpakken van vermogen (geld, (on-)roerende goederen, subsidies en uitkeringen), het aanpakken van faciliteerders en gelegenheidsstructuren en criminele kopstukken. De focus kan per casus verschillen.

### 5.1.2 Eenheidsniveau

Op het eenheidsniveau komen de belangrijkste rode draden bij elkaar die in de districtsoverleggen zijn geïdentificeerd. Het benoemen van gemeenschappelijke veiligheidsthema's in het regionaal beleidsplan begint dus niet, of in ieder geval niet uitsluitend, op eenheidsniveau, maar is een resultante van een bottom-up proces en gebeurt voornamelijk op districtsniveau en basisteamniveau. Het regionaal beleidsplan is daarmee een van onderop tot stand gekomen samenwerkingsplan tussen gemeenten, het openbaar ministerie, de politie en andere partners in de keten (Regionale eenheid ZWB, 2014:5).

#### **Verbrede driehoek**

Op eenheidsniveau kent de regio Zeeland-West-Brabant een verbrede driehoek. De regionale driehoek in Zeeland-West-Brabant is verbreed door bestuurlijke vertegenwoordiging op te nemen vanuit de vier districten (Zeeland, De Markiezaten, De Baronie en Hart van Brabant). Daarmee is de regionale driehoek *de facto* getransformeerd tot het dagelijks bestuur van het Veiligheidscollege (het artikel 41 overleg<sup>1</sup> loopt ook via dit dagelijks bestuur). Deze verbreding is in lijn met het beleid binnen de eenheid Zeeland-West-Brabant om de districten sterk te maken (Regionale eenheid ZWB, 2014:6).

De verbrede regionale driehoek heeft een adviesrol en is het schakelpunt tussen district, eenheid en land, evenals tussen beleid en uitvoering. Het overleg bewaakt en monitort de totstandkoming en uitvoering van het Regionaal Beleidsplan en de capaciteitsverdeling over de regio. Het overleg beziet de trends in veiligheid en zorgt eventueel voor bijstelling van de prioriteiten en de politie-

---

<sup>1</sup> De regioburgemeester spreekt periodiek met de hoofdofficier van justitie en de politiechef in een regionale driehoek van de politie eenheid (het zgn. artikel 41 overleg) (Regionaal Beleidsplan, 2014:6).



inzet op basis van specifieke veiligheidsproblemen in de regio die met voorrang opgepakt moeten worden (Regionale eenheid ZWB, 2014). De regioburgemeester beslist bij geschillen over de capaciteitsverdeling (Regionale eenheid ZWB, 2014:6).

### **Veiligheidscollege**

Op eenheidsniveau bestaat er tevens een veiligheidscollege, dat wordt voorgezeten door de regioburgemeester en verder bestaat uit alle burgemeesters van de gemeenten binnen het werkgebied van de politie-eenheid en de hoofdofficier van justitie. De eenheidschef is tijdens de vergaderingen de aanspreekbare functionaris voor het bevoegd gezag. Het veiligheidscollege komt vier keer per jaar bijeen en stelt onder andere het regionale beleidsplan vast.

Het veiligheidscollege beschikt over een dagelijks bestuur (DB), dat tot taak heeft om de vergaderingen van het veiligheidscollege voor te bereiden. Zoals hierboven reeds is aangegeven, is de regionale driehoek binnen de regionale eenheid ZWB verbreed tot het DB van het Veiligheidscollege.

### **Regionale stuurploeg**

De regionale stuurploeg ontleent zijn bestaansrecht aan het feit dat voorkomen moet worden dat het lokale en districtelijke niveau onvoldoende verbonden is met het regionale niveau (Regionale eenheid ZWB, 2014:22). Om dit te borgen is de regionale stuurploeg uitgebreid via het linkingpinprincipe. Volgens het beleidsplan van de eenheid neemt de vertegenwoordiger van het bestuur in de districtelijke stuurploeg ook deel aan de regionale stuurploeg en is deze vervolgens verantwoordelijk voor de afstemming met de gemeenten in het district (Regionale eenheid ZWB, 2014:22). De regionale stuurploeg bestaat daarmee uit een voorzitter, per district een ambtelijk vertegenwoordiger vanuit het bestuur, een vertegenwoordiger vanuit het openbaar ministerie en vanuit de politie, het RIEC, de Belastingdienst en indien noodzakelijk aanvullende partners (Regionale eenheid ZWB, 2014:22).

### **Bestuurlijke werkgroepen**

Binnen het beleidsplan van de regionale eenheid Zeeland-West-Brabant is een vijftal veiligheidsthema's geformuleerd (Regionale eenheid ZWB, 2014). Voor alle vijf thema's bestaan bestuurlijke werkgroepen:

- Bestuurlijke werkgroep Woninginbraken, overvallen en straatroof (WOS)
- Bestuurlijke werkgroep Geweld
- Bestuurlijke werkgroep Verbinding van veiligheid en zorg voor jeugd
- Bestuurlijke werkgroep Georganiseerde criminaliteit
- Bestuurlijke werkgroep Veiligheidsbeleving, betrokkenheid en vertrouwen van burgers

In elke bestuurlijke werkgroep participeert een burgemeester per district. Daarnaast zijn ook de politieportefeuillehouder en de officier van justitie partij bij deze overleggen. De werkgroepen 'sturen' formeel niet, maar bereiden de besluitvorming voor, bijvoorbeeld voor het veiligheidscollege of de verbrede driehoek. De bestuurlijke werkgroepen brengen vanuit de

districten via de projectgroep Integrale Veiligheid innovaties en *best practices* in de verbrede regionale driehoek en het Veiligheidscollege in en deze worden meegenomen in de opdracht aan het regionale samenwerkingsverband (Regionale eenheid ZWB, 2014:7).

### **Regionale ambtelijke projectgroep Integrale Veiligheid**

De verbrede regionale driehoek wordt in ZWB ambtelijk ondersteund door de projectgroep Integrale Veiligheid, die onder leiding staat van de directeur Veiligheid en Wijken van de gemeente Tilburg. Deze projectgroep kent ambtelijk eenzelfde vertegenwoordiging als de verbrede regionale driehoek. Met twee ambtenaren per district zijn ook de districten in de regionale projectgroep vertegenwoordigd. Ook het OM is in de projectgroep vertegenwoordigd. In opdracht van de regioburgemeester zorgt de projectgroep Integrale Veiligheid voor (Regionale eenheid ZWB, 2014:6):

- voorbereiding van de agenda's van de verbrede regionale driehoek en het Veiligheidscollege;
- adviseren/signaleren aan de verbrede regionale driehoek en het Veiligheidscollege naar aanleiding van het ambtelijk vooroverleg in het district;
- opstellen van het regionaal beleidsplan en de jaarschijf en evaluatie van de jaarschijf;
- coördineren/signaleren m.b.t. de realisatie van de afgesproken resultaten uit het regionaal beleidsplan;
- coördineren van bestuurlijke werkgroepen die ondersteunen bij de realisatie van de prioriteiten uit het beleidsplan door o.a. het verzamelen van *best practices*, ontdekken van innovatieve ideeën binnen en buiten de eenheid en inbrengen van voorstellen in de verbrede regionale driehoek en het Veiligheidscollege (Regionale eenheid ZWB, 2014:6).

### **Arrondissementaal Justitieel Beraad (AJB)**

Het AJB is voornamelijk een netwerkoverleg. Tijdens het overleg bespreken de deelnemende organisaties ontwikkelingen die zich in de organisaties voordoen en de vraagstukken waarvoor ze zich gesteld zien. Af en toe wordt er een thema besproken in een brainstormachtige setting. De waarde van dit overleg ligt vooral in het inzicht dat de betrokken partijen krijgen in de werking van de andere organisaties. Het netwerkarakter, waarin elkaar kennen en elkaar snel kunnen vinden indien nodig, staat voorop. Bij het AJB zijn in beginsel de aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie gelieerde partijen betrokken, zoals de politie, de rechtbank, de Raad voor de Kinderbescherming, 3RO en de Dienst Justitiële Inrichtingen. In de eenheid Zeeland-West-Brabant zijn daar ook andere (zorg)partners bij betrokken, zoals de GGZ, burgemeesters, Slachtofferhulp Nederland, etc.

### **Bilateraal Overleg HoVJ / EC**

In het bilateraal overleg tussen de hoofdofficier en de eenheidsleiding gaat het vooral om concrete zaken. Het overleg is vooral een kwestie van de onderlinge *checks and balances* in het opsporingsonderzoek en kwesties die zich hierin voordoen bij concrete opsporingsonderzoeken.

## **Stuurgroep RIEC**

Het RIEC is een regionaal samenwerkingsverband dat ondernemingsbeelden maakt en fenomeenanalyses vervaardigt en daarnaast de gemeenten onder andere ondersteunt bij Bibob-aanvragen. De Stuurgroep RIEC besluit niet over zaaksinhoudelijke kwesties. De stuurgroep houdt zich niet bezig met sturing van de politie, maar vooral met sturing van het RIEC. Het RIEC levert wel een bijdrage in/aan de integrale stuurploegen en heeft daarmee indirect 'sturende' betekenis.

Het Integraal interventiePlein Ondernijning (IPO) is een voorziening, fysiek ingericht bij het RIEC, waar betrokken overheidsdiensten samenwerken om te komen tot inzicht in de 'criminele industrie' en concrete interventies om deze te verstoren. Het IPO, onderdeel van het RIEC, wordt bemenst door vertegenwoordigers van de politie, belastingdienst, het bestuur en OM. Het doel van het IPO is de koppeling maken tussen informatie en operationele interventiemogelijkheden.

### **5.1.3 Districtsniveau**

#### **Districtsoverleg De Markiezen**

Om de bestuurlijke aansturing op het districtsniveau gestalte te geven, is een districtelijk afstemmingsoverleg gevormd, dat kortweg 'districtsoverleg' wordt genoemd. De voortgang op en invulling van de veiligheidsthema's vanuit het regionaal beleidsplan zijn in iedere vergadering van het districtelijk afstemmingsoverleg onderwerp van gesprek. Veiligheidsvraagstukken die in het bijzonder voor het district spelen en niet, of in mindere mate, vanuit het regionaal beleidsplan geadresseerd worden, zijn in het overleg onderwerp van prioritering, planvorming en integrale aanpak. Het overleg zorgt voor samenhang tussen de lokale integrale veiligheidsplannen (Regionale eenheid ZWB, 2012:20).

De burgemeester van Roosendaal is voorzitter van dit overleg. De voorzitter van het districtsoverleg is tevens lid van de verbrede regionale driehoek c.q. het dagelijks bestuur van het regionale Veiligheidscollege (Regionale eenheid ZWB, 2014:5). Dit is een voorbeeld van de eerder genoemde linkingpinposities binnen de regionale eenheid. Naast de voorzitter, bestaat het districtelijk overleg uit alle burgemeesters van het district, de gebiedsofficier van justitie, de districtschef van de politie en de brandweercommandant.

#### **AOV-overleg**

Het AOV-overleg op districtelijk niveau is een ambtelijk voorbereidingsoverleg op het districtsoverleg. Hierbij schuiven alle ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid van de gemeenten binnen het district aan, evenals vertegenwoordigers van de politie en het OM op beleidsniveau.

#### **Districtelijke stuurploeg**

In ieder district is een districtelijke integrale stuurploeg aanwezig, onder voorzitterschap van een burgemeester uit het district. In de stuurploeg zitten in ieder geval de gebiedsofficier van justitie, een vertegenwoordiger van het bestuur op ambtelijk niveau en de politie op het niveau van de districtsleiding, alsmede administratieve ondersteuning (Regionale eenheid ZWB, 2014:22). In het

onderzochte district zitten er in de districtelijke stuurploeg twee burgemeesters, vanuit elk basisteam één. Zij zijn respectievelijk voorzitter en vicevoorzitter van de stuurploeg.

Om het keuze- en sturingsproces te kunnen ondersteunen moet er op districtsniveau voorzien worden in informatie. Deze taak wordt uitgevoerd door het Districtelijk Informatieplein (DIP). Beoogd wordt de districtelijke stuurploegen te laten werken op basis van het ondermijningsbeeld en, daaraan gekoppelde, programmasturing, en het actuele veiligheidsbeeld ten aanzien van de andere beleidsthema's uit het regionale beleidsplan: WOS, geweld, jeugd, en veiligheidsbeleving.

### **Raad van Bestuur Veiligheidshuis**

De bestuursstructuur van het Zorg- en Veiligheidshuis bestaat onder meer uit de raad van bestuur. Belangrijkste taken daarvan zijn het vaststellen van en toezicht houden op de doelen en exploitatie van het Zorg- en Veiligheidshuis. In de raad van bestuur wordt elke gemeente binnen het district vertegenwoordigd, hetzij door de burgemeester, hetzij door een wethouder - vanuit diens verantwoordelijkheid voor de (jeugd)zorg. Daarnaast neemt het afdelingshoofd Beleid en Strategie van het openbaar ministerie, de districtschef van de politie, de regiodirecteur van de Raad voor de Kinderbescherming, de manager van het Veiligheidshuis zelf en de afdelingsmanager Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Bergen op Zoom plaats in de Raad van Bestuur van het Zorg- en Veiligheidshuis De Markiezaten. De Raad van Bestuur wordt ambtelijk ondersteund door een Raad van Advies.

De sturende betekenis van het Zorg- en Veiligheidshuis voor de politie zit vooral in de casusgerichte overlegstructuren. Denk hierbij aan de volgende casusoverleggen: Inrichting Stelselmatige Daders Overleg, Bestuurlijke Informatie Justitiabelen Overleg, Persoonsgebonden Aanpak Justitiabelen Overleg, Straf Overleg Jeugd, etc. Deze casusgerichte structuren kunnen 'indirect' de allocatieve ruimte invullen.

### **WOS-overleg**

De inzet op woninginbraken, overvallen en straatroof (WOS) heeft in de loop der jaren op landelijk niveau en ook binnen de regionale eenheid Zeeland-West-Brabant steeds meer prioriteit gekregen. De regionale eenheid is op districtelijk niveau, waar het gaat om de aanpak van WOS-feiten, nadrukkelijker gaan samenwerken met de gemeenten en het openbaar ministerie in het zogenoemd WOS-overleg. In dit ambtelijke overleg worden *best practices* en informatie gedeeld en wordt gekeken naar de actuele situatie, waarbij acties worden uitgezet. In de Zeeuwse gemeenten vindt de borging van de integrale aanpak alsmede de regie op de aanpak plaats in de 3 WOS-actieteams, in elke basisteam één (Regionale eenheid ZWB, 2015:6).

### **Afstemmingsoverleg OM en politie**

In het kader van de opsporing vinden er binnen de onderzochte eenheid op districtsniveau bilaterale afstemmingsoverleggen plaats tussen de gebiedsofficier en de politie. De meer dagelijkse aangiftes worden daarin besproken, zonder verdere bestuurlijke betrokkenheid. Deze afstemmingsoverleggen zijn via de gebiedsofficier verbonden met de districtelijke stuurploegen,

voor het geval er zich zaken voordoen die niet meer als ‘eenvoudig’ worden bestempeld, of die gerekend worden tot de high impact crimes, of tot het werkveld van de regionale stuurplegen.

#### **5.1.4 Lokaal niveau**

Centraal uitgangspunt bij de samenwerking in de regionale eenheid Zeeland-West-Brabant is het functioneren van het lokaal gezag. De samenwerking in ZWB komt dan ook veelal tot stand op basis van opbouw van onderaf, dus vanuit de lokale integrale veiligheidsplannen en vanuit de gezagsrol van de burgemeester en de positie van de gemeenteraad (Regionale eenheid ZWB, Regionaal Beleidsplan, 2014:4).

Zoals eerder aangegeven, heeft de burgemeester het gezag over de openbare orde, veiligheid en de hulpverlening, terwijl de officier van justitie leiding geeft aan het opsporingsonderzoek. Formeel bepalen de burgemeester en de gebiedsofficier van justitie in de basisteamdriehoek de inzet en het beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie (Regionale eenheid ZWB, 2014:4).

##### **Basisteamdriehoek**

Op het niveau van het basisteam is er een periodiek overleg gepland tussen de burgemeesters binnen het basisteam, de gebiedsofficier van justitie en de basisteamchef(s). In deze basisteamdriehoeken worden de keuzes primair gemaakt op basis van de lokale veiligheidsproblematiek. Daarnaast zorgen bestuur, openbaar ministerie en politie voor de realisatie van de regionale veiligheidsthema's en de landelijke prioriteiten van politie en justitie, als die zich in het bewakingsgebied voordoen. Ook niet benoemde prioriteiten kunnen gewicht krijgen als de lokale context daar aanleiding toe geeft, zodat er op de actualiteit kan worden gereageerd. De samenwerking in ZWB komt door middel van een opbouw van onderaf tot stand, dus vanuit de lokale integrale veiligheidsproblematiek en -plannen en vanuit de gezagsrol van de burgemeester en de positie van de gemeenteraad (Regionale eenheid ZWB, 2014:5).

##### **Lokale driehoek**

In de afzonderlijke gemeenten is afgesproken dat de lokale driehoek alleen bijeengeroepen wordt op het moment dat één van de leden dit vanuit zijn verantwoordelijkheid nodig acht - dit wordt het *right to call* genoemd (Regionale eenheid ZWB, Regionaal Beleidsplan, 2014:4). In de grotere gemeenten waarin sprake is van meerdere robuuste basisteams (Tilburg en Breda), is er een vast lokaal driehoeksoverleg op het niveau van de gemeente tussen de burgemeester, de gebiedsofficier van justitie en de basisteamchef (Regionale eenheid ZWB, 2014:4).

##### **Bilateraal Overleg BM / BTC (op niveau van de gemeente)**

Bij het bilateraal overleg tussen de burgemeester en de basisteamchef op lokaal niveau worden vooral concrete problemen besproken die zich in de gemeente voordoen. Bijvoorbeeld verschillende wijken, zaken, klachten, problemen, etc. In het bilateraal overleg worden problemen die zich in de gemeente voordoen geagendeerd en geadresseerd. Dat kan een groep overlast gevende jongeren zijn, maar ook een plotselinge stijging van het aantal woninginbraken of een

prioriteit als ondermijnende criminaliteit. Niet alleen worden in het bilateraal overleg de problemen besproken, er wordt ook gesproken over wat de politie daaraan (extra) gaat doen en wat eventueel van de gemeente wordt verwacht.

## **5.2 De ‘sturingsstructuur’ in de eenheid ZWB**

### **5.2.1 Het districtsoverleg als knooppunt**

Binnen de eenheid ZWB is ervoor gekozen het zwaartepunt in de bestuurlijke overleg- en coördinatiestructuur te beleggen op het districtelijk niveau, in ieder geval in beleidsmatige zin. “In de districten, daar gebeurt het”, zo verwoordde één van onze respondenten het. Op het districtelijke niveau worden de belangrijkste beleidsmatige en casusgerichte afwegingen gemaakt. In het districtelijk driehoeksoverleg komen de veiligheids- en criminaliteitsbeelden uit de verschillende basisteams samen en vindt de belangrijkste afstemming plaats. Het districtsoverleg wordt beschouwd als hét districtelijke veiligheidsoverleg. Gepoogd wordt om de betrokkenheid van het lokaal gezag bij de aansturing op districtsniveau te organiseren en op die manier ook te versterken. Het idee hierbij is dat op eenheidsniveau wordt gestuurd met beleid en met het in te zetten instrumentarium (wie doet wat?). Op het districtsniveau wordt het beleid vertaald naar de ‘politiepraktijk’ en worden mogelijkheden voor synergie tussen politie en bijvoorbeeld lokaal bestuur verkend. Op lokaal niveau wordt vervolgens de operatie aangestuurd. Verondersteld wordt, dat hiermee recht wordt gedaan aan de eigen dynamiek van sturing met beleid tegenover de sturing van de operatie.

Het belang dat aan de districten wordt gehecht, komt onder andere tot uiting in de deelname van de bestuurlijk voorzitters van de districten aan de regionale verbrede driehoek (Regionale eenheid ZWB, 2014). Zo worden de regionale veiligheids- en criminaliteitsbeelden gevoed vanuit het district en wordt er vanuit de districten gereflecteerd op de vraag of de regionale beleidsprioriteiten nog actueel zijn. Het districtsoverleg wordt dan weer gevoed door de lokale veiligheidsbeelden zoals die op basisteamniveau in de driehoek en in bilateraal overleg zijn besproken.

### **5.2.2 Het basisteam als zelfsturende eenheid**

Het basisteam opereert relatief zelfstandig op basis van een subsidiariteitsbeginsel: wat lokaal kan worden afgehandeld, wordt lokaal afgehandeld. Dat gebeurt met grote regelmaat in bilaterale overleg tussen individuele burgemeesters en de teamchef. Steeds vaker sluit daarbij ook de gebiedsofficier aan. In het bilateraal overleg tussen burgemeester en teamchef en in de basisteamdriehoek, komen de concrete, lokale actuele ontwikkelingen aan de orde die zich op het gebied van openbare orde en veiligheid voordoen in de betrokken gemeenten en wordt de operationele inzet van politiemensen in het ‘dagdagelijkse’ besproken. De beleidsinhoudelijke agenda van driehoeksoverleggen op basisteamniveau wordt onder andere gevormd door de

beleidsinhoudelijke prioriteiten zoals die op regionaal niveau in het beleidsplan geformuleerd zijn, het actuele veiligheidsbeeld en de evenementenkalender.

Als de geconstateerde veiligheidsproblemen of de ervaren operationele problemen het teamniveau overstijgen, dan wordt dit op de agenda van het district gezet, althans in het formele plaatje. Feitelijk wordt er vooral informeel contact opgenomen met de districtchefs of de eenheidschef. Waar nodig geacht, wordt door individuele burgemeesters contact opgenomen de voorzitter van het districtsoverleg of met de regioburgemeester. Deze informele lijnen worden door onze respondenten als belangrijk aangemerkt als ze in de operationele zin iets voor elkaar willen krijgen als het gaat om de politie-inzet in hun gemeente.

*Onderzoeker: Stel, dat u te maken hebt met een probleem waar acute aandacht voor nodig is of capaciteitsproblemen constateert op een bepaald gebied, wat zijn dan de lijnen die u bewandelt?*

*Respondent: Dan pak ik de telefoon en dan begin ik bij de districtschef. Lukt dat niet, dan ga ik naar de eenheidschef. Dan moet je doorgaans wel een goed verhaal hebben. Dan krijg ik voor het grootste gedeelte mijn zin. (...) Je komt er altijd wel uit in onderling overleg, als je wederzijds argumenten wisselt. Via die informele gezagslijn kun je ontzettend veel voor elkaar krijgen. Ik heb het nog niet meegemaakt dat er dan een hard 'nee' komt waardoor er een patstelling ontstaat.*

Burgemeesters ervaren, voor zover wij in dit onderzoek hebben kunnen vaststellen, dat er in zo'n geval regelmatig door de politie intern 'wel wat moet worden geschoven'. Aan hun verzoeken wordt desalniettemin in het algemeen voldaan. De grootte van de basisteams en de flexibiliteit die deze bieden is daarvoor afdoende, zo is de ervaring.

De relatieve zelfstandigheid van het basisteam verklaart waarom teams die weinig operationele problemen ervaren, of althans goed in staat zijn die lokaal op te vangen, een beperkte meerwaarde ervaren van het districtelijk niveau. "Alle afspraken worden gemaakt in de basisteamdriehoek en je zou jezelf kunnen afvragen wat de meerwaarde is van een districtelijke driehoek", zo stelde één van onze respondenten. Er wordt op basisteamniveau namelijk geen voortdurende aansturing vanuit het district ervaren. Voor wat betreft operationele zaken staan de districten in die zin dus niet noodzakelijkerwijs voorop. Het districtelijk overleg fungeert ook niet als een aansturingsoverleg tussen de basisteams. Er wordt eerder bottom-up gewerkt: operationele problemen in het niveau van het basisteam overstijgen worden door burgemeesters en/of de politie bij het district belegd, maar die doen zich volgens respondenten maar beperkt voor. Er wordt door respondenten voldoende flexibiliteit in de politieorganisatie ervaren, die maakt dat de basisteams relatief zelfstandig kunnen blijven opereren. "Nee wordt er door de politie niet verkocht", stellen verschillende respondenten, behalve daar waar het gaat om de opsporingscapaciteit.

*In de praktijk slaagt de politie hier in de eenheid erin om ook de burgemeesters die dingen te willen op een adequate manier te bedienen. Het helpt in ieder geval dat nu voor zo'n groot gebied toch hulp en bijstand binnen de eenheid georganiseerd kan worden, zonder dat het zichtbaar ten koste gaat van wat je in je eigen stad of dorp zou willen. Het enige waar we fors aan de bel hebben getrokken is de aanpak van georganiseerde criminaliteit, waar we het echt niet konden bijbenen met onze rechnercapaciteit.*

Wel geven verschillende burgemeesters aan gaten die lokaal ontstaan in de lokale handhavingcapaciteit, daar waar het kleinere veelvoorkomende ergernissen betreft, op te vullen door middel van boa's en toezichthouders, die ze betitelen als "een soort quasi-gemeentelijk politiekorps". Ook geven burgemeesters aan begrip te hebben voor capaciteitsproblemen binnen de politieorganisatie, mede gelet op de reorganisatie die binnen de nationale politie gaande is, en tot op zekere hoogte genoeg te nemen met de beschikbare capaciteit (althans, in zover zij de capaciteitsverdeling als rechtvaardig ervaren). In eerder onderzoek naar de rol van burgemeesters als gezagsdrager onder het regime van de nationale politie wordt op dit punt gesproken van een "neiging tot enig fatalisme" (Terpstra, Foekens en Van Stokkom, 2015:27). In ons onderzoek geven burgemeesters aan in de formele gremia hoofdzakelijk pas aan de bel trekken als de basisgaranties voor een minimum inzet voor openbare orde en veiligheid en opsporing in het geding zijn. Informeel wordt echter ook de bestuurlijke lijn via de districtschef, de eenheidschef en uiteindelijk de regioburgemeester bewandeld als er behoefte is aan meer capaciteit of een meer gerichte inzet. Tegelijk speelt voor wat betreft de inzet van gemeentelijke toezichthouders ook de zeggenschap een rol: de gemeentelijke aansturing van dit 'alternatieve lokale korps' is directer, wat door burgemeesters als een voordeel wordt beschouwd in de aansturing van de handhavingcapaciteit.

Het gevolg van de relatieve zelfstandigheid van de basisteams is dat het basisteam en het district zich met wezenlijk "verschillende onderwerpen" bezighouden, zo geven onze respondenten aan. Terwijl het basisteam zich vooral bezighoudt met de operationele zaken, komen in het districtsoverleg meer tactische en strategische vragen aan de orde. Illustratief hiervoor is dat de beleidsmatige inbreng van het basisteam op districtelijk niveau in de ogen van onze respondenten beperkt is en vice versa. Tot op zekere hoogte is er sprake van 'gescheiden werelden' die elkaar niet dagelijks ontmoeten. In de praktijk blijkt de scheiding overigens niet zo strikt, omdat ook in het districtsoverleg operationele zaken aan de orde komen die in de basisteams al aan de orde zijn geweest en het niveau van het basisteam niet per se overstijgen; het gaat dan echter eerder om beleidsmatige dan operationele afstemming.

Verschillende respondenten ervaren een zekere overlap tussen wat er in de basisteamdriehoeken en in de districts-driehoeken wordt besproken en spreken een behoefte uit aan 'scherpere agendering' en een nog sterkere functiedeling tussen het basisteam en het district.

*Er is winst te halen in een veel scherpere agendering. Wat bespreken we in het basisteam? Dat moeten dan per definitie andere onderwerpen zijn dan in het district. Het is nu nog steeds een beetje meer van hetzelfde. Dan doe je dingen dubbelop, en dat is niet efficiënt.*



*Maar ik snap het wel dat burgemeesters dingen ook willen agenderen in het basisteam, met name de burgemeesters uit de wat kleinere gemeenten. Dat district is ver weg, en het veiligheidscollege is helemaal een wereldreis. Ze organiseren dingen het liefst dicht bij zichzelf. Ik snap de neiging wel. Als je met z'n vieren aan tafel zit in een basisteam praat dat wel een stuk makkelijker. In een district zit je al met 12 en in het veiligheidscollege met 45.*

*Je ziet momenteel dat het binnen ons district onvoldoende duidelijk is wat er precies in een teamdriehoek op tafel moet komen, wat er op districtelijk niveau op tafel moet komen, wat de burgemeester of het gezag in bilateraaltjes doet etc. (...) Het is dus heel erg zoeken waar je nou wat moet bespreken. Ondernijning, terreur, zorgdecentralisaties komen op tafel op districtelijk niveau. Maar wat doe je dan nog tijdens de teamdriehoek? Welke thema's worden daar dan besproken?*

Ook de samenstelling van de verschillende overleggen duidt op een zekere overlap. Zo waren alle burgemeesters die aanwezig waren bij de geobserveerde basisteamdriehoek ook aanwezig bij het geobserveerde districtsoverleg, aangevuld met de burgemeesters uit een ander basisteam. Tegelijk onderschrijven alle betrokkenen het belang van een zekere overlap in de zin dat het belangrijk wordt gevonden dat de bestuurlijke inbreng in de basisteams, indien gewenst, haar weg vindt naar het district en dat de districtelijke inbreng op eenheidsniveau gewaarborgd blijft. Ook dient de terugkoppeling naar de lagere bestuursniveaus gewaarborgd te blijven, zo menen zij.

Dit bewust ingerichte 'bottom-up proces' van lokale voeding vanuit het basisteam wordt ondersteund door een 'linkingpinprincipe', waarbij de bestuurlijk voorzitter van de basisteamdriehoek het basisteam vertegenwoordigt in het district. De bestuurlijk voorzitter van het district is vervolgens vertegenwoordigd in de regionale verbrede driehoek. Wel geldt, dat dit principe wordt gehanteerd bij de bestuurlijke inbreng, dus voor wat betreft de burgemeesters, en deels ook voor wat betreft het OM (de gebiedsofficier is zowel aanwezig op basisteamniveau als het districts niveau, maar niet op eenheidsniveau). Binnen de politie vindt de afstemming tussen niveaus plaats via briefings (teambriefing, districtsbriefing, eenheidsbriefing) en wordt het linkingpinprincipe niet op dezelfde manier gehanteerd. Teamchefs zijn namelijk niet vertegenwoordigd in de districtsoverleggen en districtschefs niet op eenheidsniveau. Binnen de politieorganisatie is meer sprake van interne afstemming. Hierdoor vindt in de ervaring van onze respondenten wel een zeker afstemmingsverlies binnen de politieorganisatie plaats voor wat betreft de doorvertaling van de bestuurlijke inbreng.

### **5.2.3 De eenheid als schakel tussen district en korps**

De functie van het eenheidsniveau is primair het vaststellen van de regionale strategische beleidsprioriteiten in het regionaal beleidsplan (RBP), zoals die bottom-up tot stand zijn gekomen, en het bewaken van de uitvoering van het regionale prioriteiten. Formeel speelt het veiligheidscollege, waarin de 39 burgemeesters uit de regio vertegenwoordigd zijn, een belangrijke rol. In de praktijk wordt aan het veiligheidscollege weinig meerwaarde toegekend. Het wordt niet beschouwd als een sturingsmoment voor burgemeesters. De overleggen van het veiligheidscollege zijn eerder netwerkmomenten.

*De politie-eenheden die in de nieuwe Politiewet staan, zijn gewoon qua schaal veel te groot om betekenisvol te kunnen zijn voor het gezag van burgemeesters. Dus het overleg op het niveau van de eenheid, het veiligheidscollege, is meer een moment van deskundigheidsuitwisseling en een inspiratiemoment: wat is er aan de hand en wat kunnen we doen? Maar het is absoluut niet een gremium waarin veel kan gebeuren.*

In plaats daarvan wordt, als het gaat om sturing, vooral gewezen naar de verbrede regionale driehoek, of wel het DB van het veiligheidscollege, als belangrijkste besluitvormende orgaan, en dan in het bijzonder naar de figuur van de regioburgemeester, ook als capaciteitsvragen aan de orde zijn. Verder vindt er in de verbrede driehoek, en in het verlengende daarvan in het veiligheidscollege zelf, beleidsmatige afstemming plaats over kwesties die vanuit de districten worden ingebracht. Gewezen wordt op de vijf bestuurlijke werkgroepen die ieder een eigen regionale beleidsprioriteit bewaken, en de programmasturing die daarvan uitgaat. Ook aan de regionale stuurploeg wordt sturende betekenis toegekend, en dan met name in de zin van casusgerichte sturing in opsporingsonderzoek.

Het regionaal beleidsplan is van sturende betekenis in de zin dat daar onder andere de inrichting van de regionale bestuurlijke werkgroepen uit is afgeleid en het plan vorm geeft aan de beleidsinhoudelijke agenda van driehoeksoverleggen op basisteamniveau en op districtelijk niveau. Ook is met burgemeesters op districtelijk niveau een bestuurlijke portefeuilledverdeling overeengekomen aan de hand van de prioriteiten die in het regionaal beleidsplan zijn vastgelegd. Tegelijk is de sturende werking van het plan in de zin van invulling van allocatieve ruimte beperkt, mede vanwege het feit dat het plan bottom-up gevoed wordt en er geen acute capaciteitsproblemen in de overleggen aan de oppervlakte komen. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen capaciteitsproblemen zijn; de vraag is wel wie en op welke manier bij capaciteitskeuzes de afweging maakt. De beleidsprioriteiten vormen de handvatten voor het bespreken van de actuele ontwikkelingen op districts- en basisteamniveau, maar dienen daar niet als keuze-instrumenten voor het bestuur voor wat betreft de inzet van politie, te meer omdat dergelijke keuzes in de betreffende overleggen niet worden gemaakt.

Voor zover wij hebben kunnen vaststellen, worden er in de basisteamoverleggen en in de districtsoverleggen voor wat betreft de inzet van politiecapaciteit geen expliciete keuzes voorgelegd aan het gezag of besproken. Dit uitgezonderd de opsporingscapaciteit, waarover op districtelijk niveau in de districtelijke stuurploeg wel meer expliciete keuzes worden gemaakt. Er worden wel beleidsmatige afwegingen gemaakt in de driehoeken, maar de beantwoording van achterliggende, of daaruit volgende, capaciteitsvragen, ligt primair bij de politieorganisatie. De betrokkenheid daarbij vanuit het bestuur is beperkt. Alleen als het echt gaat 'knellen', worden allocatievragen met de eenheidsleiding besproken in de verbrede driehoek. Op de bestuursniveaus daaronder is deze vorm van sturing veel minder gangbaar, zo niet afwezig.

Een tweede functie van de verschillende overleggen op eenheidsniveau, en dan in bijzonder het DB van het veiligheidscollege en meer nog de figuur van de regioburgemeester, is de signaalwerking die zij hebben in de richting van de landelijke leiding. Signalen die vanuit de districten komen worden in de verbrede driehoek gebundeld en, indien nodig, door de regioburgemeester ingebracht in het Artikel 19-overleg. Vervolgens wordt van daaruit teruggekoppeld naar de verbrede driehoek.

#### 5.2.4 Coördinerende hulpstructuren

Naast de basisstructuur van gezagsdriehoeken op de drie bestuursniveaus en de stuurploegen op eenheidsniveau en op het districtelijke niveau zijn er binnen de eenheid verschillende 'hulpstructuren' ingericht. Deze bevinden zich op elk van de drie bestuursniveaus en hebben verschillende rollen en functies. Een deel daarvan heeft een bestuurlijk karakter. In beleidsmatige zin behoren daar bijvoorbeeld de vijf bestuurlijke werkgroepen toe, die elk één van de prioriteiten uit het regionale beleidsplan bewaken. Ook kent de eenheid ZWB een (informele) havendriehoek. In meer programmatische zin is de TFBZ één van de voornaamste voorbeelden die ook een coördinerende rol wordt toegedicht. Andere 'hulpstructuren' hebben een ambtelijk karakter. Zo kent het eenheidsniveau een projectgroep Integrale Veiligheid, die de verbrede driehoek ondersteunt. Districten kennen onder andere een structureel overleg van de AOV'ers, het Districtelijk Informatieplein (DIP) en een groot aantal dagelijkse overleggen dat plaatsheeft als onderdeel van de veiligheidshuizen.

Veel van deze 'hulpstructuren' hebben een vaste plaats verworven. Tegelijk worden er door onze respondenten ook zorgen geuit over de borging van de rol van deze overleggen in het geval ze in principe voor bepaalde tijd zijn ingericht, zoals bijvoorbeeld de TFBZ. Ook wordt door een aantal respondenten gesteld dat hulpstructuren als deze weliswaar een belangrijke coördinerende functie hebben, maar dat ze als het ware de basisstructuur vervangen; ze nemen in zekere zin de sturende werking van de basisstructuur over, terwijl de status van de verschillende overleggen niet altijd helder is.

*Hoe zorg je er nou voor dat de politie, maar ook de bevoegd gezagslijn, de werking van de Taskforce oppakken en integreren in hun eigen organisatie? Zolang je de Taskforce hebt, gaat dat niet gebeuren. Ik ben daar heel stellig in. Iedere hulpstructuur die je in het leven roept, werkt het in de hand dat de structuur die het eigenlijk zou moeten doen, het niet doet. (...) Je moet je organisatie zo prepareren dat je het kan overpakken. Dat gebeurt nu onvoldoende.*

Ook ontstaan als gevolg van de additionele overleggen nieuwe afstemmingsproblemen, met name in de afstemming tussen de verschillende hulpstructuren en de basisstructuur, bijvoorbeeld tussen de havendriehoek en de verbrede driehoek. Die laatste vraag was bijvoorbeeld expliciet aan de orde in het geobserveerde districtsoverleg en werd bestuurlijk opgeschaald naar de verbrede driehoek. Problemen als deze worden deels ondervangen door de grote personele overlap in de samenstelling van de verschillende organen, maar maken de sturingsstructuur er niet eenduidiger op.

Het functioneren van een aantal van de ingerichte overleggen is blijvend onderwerp van gesprek. Dat geldt bijvoorbeeld voor het WOS-overleg op districtelijk niveau. Onze gesprekspartners geven aan, dat dat overleg op dit moment niet de gewenste werking heeft en dat het moeilijk is de betrokkenen structureel om tafel te krijgen, terwijl er bestuurlijk en binnen de politieorganisatie wel prioriteit wordt gegeven aan WOS-feiten.

*Uiteindelijk zag je de WOS-feiten heel hard dalen. Je hebt dan met de partners heel veel dynamiek en energie. Maar uiteindelijk kom je op zo'n kritisch minimum en dan wordt dit natuurlijk minder. Dat is logisch, want je resultaat is gewoon hartstikke goed. Je ziet dan bij het districtelijk WOS-overleg de vraag ontstaan 'Wat gaan we nu doen?' (...) Daarom is er iedere keer discussie.*

We zien hier ook een vorm van *goal displacement* bij overleggen die als het ware zijn uitgewerkt: bestaande overleggen gaan op zoek naar nieuwe functies, waarbij de verhouding tot andere overleggen en de taakverdeling tussen overleggen lang niet altijd helder is.

Overigens geldt breder dat de coördinatie- en overlegstructuur binnen het bestudeerde district blijvend onderwerp is van gesprek. Het gaat dan onder andere om de verhouding tussen het districtsoverleg, de districtelijke stuurploeg, het WOS-overleg en het DIP. De coördinatie- en overlegstructuur moet volgens onze respondenten nog groeien en zich nog zetten. De taak- en rolverdeling tussen deze overleggen is op dit moment niet voldoende uitgekristalliseerd om deze eenduidig te kunnen beschrijven. Wel worden er in het onderzochte district pogingen ondernomen om tot een meer eenduidige beschrijving te komen, die meer duidelijkheid moet bieden aan de betrokken partijen. Duidelijk is wel dat de structuur op dit moment nog niet naar volle tevredenheid van de bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen werkt. Op regionaal niveau doet zich een vergelijkbaar verschijnsel voor, met name daar waar het de betrokkenheid van de vele ketenpartners en het 'rituele' karakter van het veiligheidscollege betreft.

### **5.3 Tussenconclusies ten aanzien van ZWB**

In dit hoofdstuk is de eenheid Zeeland-West-Brabant nader bekeken met als doel patronen van beleids- en besluitvorming over de inzet van politiemiddelen te reconstrueren. In de eenheid bestaan de in de Politiewet en het inrichtingsplan onderscheiden structuren voor coördinatie, overleg en sturing. Daarnaast zijn verschillende 'hulp-' en aanvullende coördinatiestructuren aangetroffen, waaronder een bovenregionale (de taskforce gericht op ondermijnende criminaliteit). Als het gaat om sturing in de meest brede zin van het begrip zoals onderscheiden in hoofdstuk 3, zijn verschillende patronen aangetroffen:

- In deze eenheid is beoogd het districtsniveau sterk te maken. Op dit niveau moeten via beleidsprioriteiten en programma's de lokale veiligheidsproblemen en politie-inzet bij elkaar worden gebracht. Tegelijkertijd is er zowel een beweging naar de verbrede driehoek

(op eenheidsniveau) als naar het basisteam (in relatie tot de burgemeester en dus het gemeentelijk niveau) aangetroffen.

- Capaciteitskeuzes lijken, voor zover het bestuur daarbij berokken is, vooral gemaakt te worden op het eenheidsniveau. Op team- en districtsniveau wordt over de concrete inzet van politiemiddelen niet zozeer in de driehoek gesproken. De betrokkenheid van het gezag bij concrete capaciteitsafwegingen is beperkt. Voor zover capaciteitsvragen expliciet onderwerp zijn van gesprek, zijn ze eerder aan de orde in bilateraal overleg tussen burgemeester en politiechef dan in de formele gremia. Over concrete casus in de opsporing wordt in de stuurploegen wel gesproken. Daar zijn meer expliciete keuzes aan de orde ten aanzien van de inzet van de politie.
- De invulling van allocatieve ruimte vindt plaats in de in de wet en het inrichtingsplan genoemde structuren (bijvoorbeeld het regionaal beleidsplan in het veiligheidscollege, de verdeling van de sterkte over de eenheid in de verbrede driehoek en het veiligheidscollege), maar ook in andere verbanden. Bilaterale overleggen tussen burgemeesters en teamchefs, informeel overleg tussen burgemeesters en regioburgemeester en ambtelijke 'voorportalen' zijn eveneens belangrijk.

## 6 Patronen van sturing

### 6.1 Duiding aan de hand van het analysekader

In dit hoofdstuk worden de verzamelde data over de werking van de overleg- en coördinatiestructuren geduid aan de hand van het begrips- en analysekader. De data die vanuit het 'uitwendig' perspectief zijn verzameld, kunnen slechts beperkt worden geduid, omdat wel bekend is welke structuren voor sturing van de politie er bestaan maar de er achter liggende werkelijkheid niet is onderzocht. Deze is wel onderzocht in de eenheid Zeeland-West-Brabant.

In het begrippenkader is sturing van de politie, in relatie tot invulling van de allocatieve ruimte, in verschillende betekenissen onderscheiden. Bij invulling van de allocatieve ruimte gaat het om keuzes ten aanzien van de inzet van (politie)middelen. Dergelijke keuzes zijn aangeduid als sturing van de politieorganisatie. In allerlei vormen en op allerlei niveaus is in dit onderzoek sturing van de politieorganisatie aangetroffen, waaronder dus begrepen is de invulling van de allocatieve ruimte.

Uit het inwendig onderzoek naar de overleg en coördinatiestructuren in ZWB blijkt dat, van directe betrokkenheid van het lokaal gezag bij de invulling van de allocatieve ruimte maar ten dele sprake is. Bij vormen van sturing die uitgaan van overleggen waarbij het lokaal gezag betrokken, worden veelal geen expliciete keuzes gemaakt ten aanzien van de invulling van de allocatieve ruimte. Het gaat daar eerder om het definiëren van prioriteiten voor beleid of het formuleren van actielijnen/acties in het kader van een programma. Van expliciete afwegingen ten aanzien van de politiecapaciteit is maar zeer beperkt sprake en de betrokkenheid daarbij van het lokaal gezag is beperkt. Dit beeld bevestigt eerder onderzoek van Van der Torre *et al.* (2015). Impliciet en indirect vindt in de verschillende overleggen wel invulling van de allocatieve ruimte plaats, omdat er beleidskeuzes worden gemaakt die richting geven aan de inzet van politiemiddelen, maar zonder dat er expliciete capaciteitskeuzes worden gemaakt. Ook zien we buiten de formele overleggen om meer directe vormen van informele sturing op de allocatieve ruimte.

In de verschillende overleggen wordt veelal in gezamenlijkheid besloten en bij de besluitvorming zijn verschillende actoren betrokken. Tegelijk ligt het zwaartepunt, zeker in de stuurploegen waar het gaat om de opsporing, bij politie en justitie en besluiten burgemeesters en bijvoorbeeld de belastingdienst vooral 'mee'. In de onderzochte eenheid is het beeld naar voren gekomen, dat in de verbanden voor netwerksturing vooral de politie leidend is, als informatieleverancier maar ook als het gaat om de te maken keuzes. De meeste overleggen hebben desalniettemin een zeker wederkerig karakter. De betrokken partijen of actoren leveren ieder een bijdrage aan de aanpak van het probleem, of er ontstaat hierover in ieder geval gesprek. Dit patroon hebben we aangetroffen in de driehoeken, maar ook in de in de stuurploegen en in de bilaterale overleggen. We zien daarbij een nadruk op integrale afstemming tussen verschillende vormen van handhaving. "Noem het dan ook geen stuurploeg maar een afstemmingsoverleg", zo stelde één

van de respondenten voor. Uitzonderingen op de dominantie van netwerksturing zijn de inrichting van de organisatie en de formatieve verdeling van sterkte binnen de eenheid.

De dominantie van netwerksturing faciliteert in de ervaring van respondenten in het algemeen de integrale afstemming tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke handhaving en tussen de lokale, regionale en landelijke beleidsprioriteiten van de gemeenten, het openbaar ministerie en minister. Tegelijk leidt deze vorm van sturing soms ook tot een zekere stroperigheid.

*Wat ik ingewikkeld vind, is: sommige problemen zijn van iedereen en daarmee zijn ze van niemand. Soms zou het makkelijker zijn als er eentje boven de troepen zou staan die zou kunnen zeggen: "Dit gaan we doen, en zo gaan we het doen." En die knopen kan doorhakken. Nu is het natuurlijk consensusoverleg, want we zijn allemaal gelijk, en er is niemand die kan zeggen: "Zo gaan we het doen."*

Regioburgemeester Noordanus (2012, p. 6-7) stelde daarover al eens: "Als het over aansturing gaat: netwerksturing wordt in ons land vaak opgevat als overleg met partners. Het ontbreekt, om het eens in bestuurskundige termen te zeggen, aan knooppunten in de netwerken waar met gezag koers kan worden bepaald en knopen kunnen worden doorgesneden. Mijn pleidooi is die knooppunten systematisch tot stand te brengen en kracht te geven." Zijn pleidooi richtte zich daarbij vooral op het beter in stelling brengen van de gezagsdriehoeken op districts- en eenheidsniveau, die in de praktijk belangrijke gremia vormen waarin burgemeesters invulling kunnen geven aan hun gezagsrol.

Ook wordt de lokale integrale beleidsafweging met enige regelmaat doorkruist door actuele landelijke prioriteiten van beleidsmatige aard, of bij grote opsporingsonderzoeken.

*En tussendoor wil de minister ook nog wel wat roepen. Dat is meestal de incidentenpolitiek. Als er ineens een hoos aan koperdiefstallen is, dan krijgen we bericht uit Den Haag dat er prioriteit aan koperdiefstal moet worden gegeven. Of jihadisme. Toch vinden we dan met z'n allen dat het voorrang moet hebben. (...) Of er poppen weer van die dingen [opsporingsonderzoeken elders] op. En die pakken voor een deel wel opsporingscapaciteit. Dan doen ze een onderzoek en dan gaan ze naar een actiedag toe, maar dan willen ze toch wel graag bijstand van de lokale opsporing. Dan komen ze heel veel bijstand uitvragen, want dan is er ineens weer ondercapaciteit in weet ik veel waar en dan wil het functioneel parket ineens wat mensen bij een onderzoek hebben als er een fabriek de lucht in gaat. Dus iedere keer valt er weer een stok uit de lucht. (...) En ze hebben natuurlijk vaak ook lokale kennis nodig en lokale personen. Ook bijvoorbeeld als je een heel groot moordonderzoek ergens in de stad hebt. Nou, dan wordt dat door de regionale recherche gedaan. Alleen, ja, ze hebben wel de capaciteit nodig lokaal, want anders weten ze niet wie wie is en waar wat is. En ze moeten ook wel een beetje meer kennis van de lokale situatie hebben. Dus hebben ze ook wijkagenten nodig.*

Tegelijk vinden dergelijke thema's vervolgens wel hun weg naar de regionale beleidsafweging.

*Jihadisme is inderdaad iets waarbij het van nationaal belang is dat je daar je inzet op pleegt. En het is ook wel een duidelijk onderwerp dat we in het veiligheidscollege aan de orde hebben gehad. Zowel voor de burgemeesters, als voor het OM, als voor de politie, dat daar alertheid op moet zijn en dat je daar dus veel je netwerkfunctie in moet gaan pakken om daar je signalen uit de samenleving in naar boven te krijgen.*

Dit patroon van doorwerking van nationale prioriteiten wordt bevestigd in interviews en in de observaties. Tot op het teamniveau blijkt er aandacht voor actuele landelijke prioriteiten. Daarbij geldt overigens, dat niet altijd sprake is van een direct beslag op de politie- of opsporingscapaciteit. Wijzigingen in landelijke en/of regionale prioriteiten betekenen niet per se, dat er ook een nieuwe afweging moet worden gemaakt in termen van politie-inzet, althans niet in de ervaring van de respondenten. “Het is niet zo van: we gaan dit nu oppakken en iets anders een tijdje minder. Dat is gewoon echt niet zo.”, stelt één van de respondenten. Vergelijkbare constatering deden ook anderen, zowel aan de kant van de politie als aan de kant van het openbaar ministerie. Dat gegeven illustreert dat de invulling van de allocatieve ruimte niet noodzakelijkerwijs direct gekoppeld is aan het beleid en dat de twee in dat opzicht los van elkaar kunnen staan.

Evenzeer gebeurt het dat actuele lokale prioriteiten worden benoemd, bijvoorbeeld door de politie, maar dat die niet hun weg vinden naar een gremium waarin in gezamenlijkheid wordt besloten of de betreffende thema's ook extra aandacht en capaciteit verdienen. Dit illustreert opnieuw dat keuzes ten aanzien van de inzet van de politie niet altijd in gezamenlijkheid en met betrokkenheid van het bestuur worden gemaakt, maar veel eerder politie-intern.

*We hebben geen scooter-diefstallen of airbag-diefstallen geprioriteerd, maar als je daar nou toch [ergens] een flinke hausse aan hebt, moet je dat wel voorleggen vanuit de politie. Dan moet je aan de driehoek vragen: “Willen we daar op inzetten? Gaan we het integraal doen of niet? Is het ook waar we voor kiezen met elkaar?”. Die vorm van sturing zou voor mij nog wel meer kunnen.*

In de nader onderzochte eenheid is, zoals besproken, voorts voor de sturing van de politie de zogeheten ‘linkinpinstructuur’ van belang. Deze structuur is bedoeld voor afstemming tussen structuren op verschillende niveaus, in het bijzonder voor de verbinding tussen eenheid, district en basisteam. Via de ‘linkingpin’, bijvoorbeeld de voorzitter van het districtsoverleg, worden het eenheidsniveau (waarin deze deel uitmaakt van het ‘dagelijks bestuur’) en de niveaus van het basisteam en de gemeente met elkaar verbonden. Ook hiervoor geldt, dat niet expliciet sprake is van structuren die de allocatieve ruimte invullen, maar wel impliciet en indirect daarvoor gevolgen kunnen hebben.

In de onderzochte eenheid zijn structuren aangetroffen die zich in theorie wel zouden lenen voor invulling van de allocatieve ruimte/sturing van de politie, maar waarin ze niet plaatsvindt. Een



voorbeeld hiervan is het Arrondissementaal Justitieel Beraad, een beraad dat zich niet bezighoudt met beleidsmatige afstemming.

Als we het schema uit hoofdstuk 3 met de aangetroffen structuren ‘vullen’, ontstaat het volgende beeld:

| Sturingsniveau      | Sturingsinstrument               | Sturingsoriëntatie        |  |
|---------------------|----------------------------------|---------------------------|--|
|                     |                                  | <i>Managerial sturing</i> | <i>Netwerksturing</i>  |
| <b>Strategisch</b>  | <i>Beleid</i>                    |                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiligheidscollege, voor beleidsplan, maar belangrijke rol voor verbreed DB en bestuurlijke en ambtelijke werkgroepen</li> </ul>  |
|                     | <i>Organisatie-inrichting</i>    | Inrichtingsplan           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiligheidscollege/verbrede driehoek</li> </ul>   |
| <b>Tactisch</b>     | <i>Beleid en programmaturing</i> |                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbrede driehoek</li> <li>• Districtsoverleg,</li> <li>• Basisteamdriehoek</li> <li>• Stuurgroep RIEC</li> <li>• Taskforce Brabant Zeeland</li> </ul>  |
|                     | <i>Organisatie-inrichting</i>    |                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbrede driehoek</li> <li>• Districtsoverleg</li> </ul>  |
|                     | <i>Frontlijnposities</i>         |                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionale stuurploeg</li> </ul>   |
| <b>Operationeel</b> | <i>Operationele instructies</i>  | Teambriefing              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokale driehoek</li> <li>• Bilateraal overleg burgemeester/basisteamchef</li> </ul>   |
|                     | <i>Frontlijnposities</i>         |                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionale stuurploeg</li> <li>• Districtelijke stuurploeg</li> <li>• DIP</li> <li>• Casusoverleggen in het kader van het veiligheidshuis</li> <li>• Afstemmingsoverleg OM met de politie</li> </ul> |

## 6.2 Duiding sturingsvormen

Ondanks de complexiteit van de overleg- en coördinatiestructuur, tekenen zich voor wat betreft de vormen van sturing op hoofdlijnen twee 'kolommen' af. We bespreken die hieronder.

### 6.2.1 Beleidsinhoudelijke sturing via de driehoeken

De eerste kolom is die van de gezagsdriehoeken op de drie bestuursniveaus. Dat wil zeggen: de basisteamdriehoek, het districtsoverleg en de verbrede regionale driehoek. In deze kolom vinden we primair sturing met beleid terug, met een overwegend tactisch karakter. Op eenheidsniveau worden, aan de hand van de lokale voeding vanuit de districten, de strategische beleidsprioriteiten bepaald. Deze worden doorvertaald naar de districtsagenda, waar, mede aan de hand van tactische analyses op het niveau van de betrokken gemeenten, wordt gereflecteerd op de actualiteit van deze prioriteiten. In de lokale driehoek gaat het om het lokaal veiligheidsplan en (vooral) de concrete prioriteiten/problemen in de betreffende gemeente. De sturing heeft hier primair een tactisch en soms een operationeel karakter.

Deze structuur wordt op regionaal niveau, en in mindere mate op districtelijk niveau, aangevuld met vormen van programmasturing in de vorm van gerichte actieprogramma's of meer geformaliseerde programmagerichte organisatievormen. De verschillende taskforces zijn daar bij uitstek voorbeelden van, maar ook op districtelijk niveau zien we gerichte actieprogramma's terugkomen, bijvoorbeeld in het kader van de WOS, evenals op lokaal niveau.

Formatie- en capaciteitssturing vindt plaats via de inrichting van de organisatie in werksoorten en het verdeelmechanisme van de sterkte over de eenheid. De coördinatie tussen de verschillende beleidsprioriteiten en wensen van de verschillende gezagsdragers lijkt primair beschouwd te worden als een aspect van bedrijfsvoering van de politieorganisatie. Sturing op capaciteit en inzet vindt vooral plaats binnen de politieorganisatie zelf en daarbij spelen de besproken overleg- en coördinatiestructuren een beperkte rol. In enkele gevallen waren gedurende de observaties vragen aan de orde die te beschouwen zijn als capaciteitsvragen. In die gevallen lag de feitelijke beslissingsmacht primair bij de politie en werd bestuurders geen expliciete vraag voorgelegd.

Noch bij de respondenten die het gezag vertegenwoordigen noch bij de politie is gedurende het onderzoek overigens een sterke behoefte gesignaleerd om de invulling van de allocatieve ruimte zo expliciet voorwerp van gesprek te maken. "Burgemeesters willen alleen maar meer, meer, meer, en, en, en. De politiechef moet keuzes maken, prioriteren.", zo stelde één van respondenten in een interview. Burgemeesters lijken wat huiverig voor discussies over de capaciteitsverdeling tussen gemeenten onderling, omdat dat "uitermate lastige discussies" zouden zijn, die de verhoudingen ongewenst op scherp zouden kunnen zetten. In die zin wordt de capaciteitsafweging voor een deel ook bewust bij de politie gelaten. De grofmazige verdeling over de verschillende werksoorten en de verdeling van de capaciteit binnen de eenheid zijn wel voorwerp van periodieke besluitvorming in de context van het regionaal beleidsplan. Concrete capaciteitsvragen worden evenwel, zeker op

districts- en basisteamniveau, beantwoord door de politie. Wel worden door respondenten informele, bilaterale lijnen tussen het lokale gezag en politie gesuggereerd, welke voor wat betreft capaciteitsinzet een meer sturende rol wordt toegeschreven dan de formele overleggen.

In de kolom van de driehoeken is eveneens sprake van frontlijnsturing in de zin van dagelijkse sturing op individuele casus of gebeurtenissen, zoals evenementen. Deze keuzes worden vooral op basisteamniveau in driehoeksoverleg en in bilateraal overleg tussen burgemeesters en de teamchef besproken. De gebiedsofficier sluit met enig regelmaat aan bij deze bilaterale overleggen. Overigens bestaan er op dit punt verschillen tussen gemeenten: waar sommige burgemeesters nauwelijks gebruik maken van hun *right to call*, spreken andere burgemeesters van een structurele lokale, gemeentelijke structuur in aanvulling op de basisteamdriehoek. Tegelijk geldt ook hier, dat er geen sprake is van veelvuldige directe sturing door burgemeesters op de inzet van de politie: het is in de eerste plaats de teamchef die de afweging maakt en de burgemeester kan zo nodig 'bijsturen'. De sturing vindt hier deels met beleid plaats en is deels frontlijngericht/casusgericht.

Burgemeesters sturen in deze kolom dus primair via de beleidsinhoudelijke- of programmaliijn. Pas als er zich acute problemen voordoen die raken aan kritische ondergrenzen ten aanzien van openbare orde en veiligheid, sturen zij bij in de zin van formatie en capaciteit. En waar ze dat doen, gebeurt dat voor deels langs informele lijnen. Het openbaar ministerie stuurt in deze lijn vooral beleidsinhoudelijk en programmatisch mee met burgemeesters in de verschillende driehoeksoverleggen.

### **6.2.2 Casusgerichte sturing via de stuurploegen**

De tweede kolom waarlangs sturing plaatsvindt, is die van de regionale en de districtelijke stuurploegen inclusief de bijbehorende taskforces en andere hulpstructuren. Deze kolom richt zich met name op de opsporing. De dominante sturingsvorm die we hier aantreffen is die van frontlijnsturing, in de zin dat er afspraken worden gemaakt over de inzet op afzonderlijke problemen (ondermijnende criminaliteit bijvoorbeeld) en zaken en dat er een prioriteitenafweging wordt gemaakt aan de hand waarvan wordt besloten over de capaciteitsverdeling. Tegelijk wordt getracht de rol van programmasturing in deze kolom te versterken.

Naast de regionale integrale stuurploegen is in deze kolom een aantal overleggen op verschillende niveaus ingericht, waaraan ook de verschillende ketenpartners in verschillende samenstellingen deelnemen. Van deze overleggen gaat vooral een coördinerende werking uit, in de zin dat de bestuurlijke, stafrechtelijke en soms ook de fiscale handhaving en de opsporing op elkaar worden afgestemd. Afhankelijk van het type casus dat wordt besproken, wordt ook de zorgkant in deze overleggen betrokken.

In de ervaring van respondenten gaat de belangrijkste sturende werking in deze kolom uit van de regionale en districtelijke stuurploegen. Daarin worden, in samenspraak tussen politie, openbaar ministerie, burgemeesters en andere ketenpartners, de belangrijkste afwegingen gemaakt als het gaat om inzet van de politie.

Een van de ingewikkeldheden voor betrokkenen is in deze kolom dat niet altijd duidelijk is welke zaken of casus thuishoren in welk gremium en wanneer een casus van het ene gremium overgaat naar het andere. “Iedere keer als ik denk dat ik het snap, dan ben ik het weer kwijt”, stelde één van de respondenten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de rolverdeling tussen de districtelijke stuurploeg en de regionale stuurploeg, zeker daar waar het niet-geprioriteerde zaken betreft. Onduidelijk is bijvoorbeeld waar casus behoren te worden besproken die buiten het negenluik vallen, zoals dat in de regionale stuurploeg wordt gehanteerd.

*Daar zit ook wel een probleem: de verbinding tussen de regionale stuurploeg en de districtelijke stuurploeg is dramatisch. Ik weet niet wat er in de regionale stuurploeg besproken wordt of afgesproken wordt. Dan lopen er ook nog lijnen via een havendriehoek, waar allerlei analyses worden gemaakt. We zijn het met z'n allen bij elkaar zo ingewikkeld aan het maken.... Dat komt vooral door zo'n havendriehoek en een Taskforce die er even doorheen fietsen.*

Tegelijk is in deze kolom op meer organische wijze een soort werkverdeling gegroeid naar de logica van de verschillende zaakstromen in de strafrechtketen, waarbij op regionaal niveau de ondermijnende criminaliteit en onder andere levensdelicten centraal staan, op districtelijk niveau de focus ligt bij high impact crime, en lokaal de meer eenvoudige zaken worden afgehandeld, waaronder mishandeling, openlijk geweldpleging en huiselijk geweld.

### 6.2.3 Verbinding tussen de kolommen?

De twee kolommen zoals die hierboven zijn besproken opereren deels los van elkaar. Er is geen “functionele link” tussen het districtsoverleg en de districtelijke stuurploeg, zo stelde één van onze respondenten vast. Er is in de huidige structuur wel een link tussen het DIP en de districtelijke stuurploeg, maar er is geen functionele link tussen het DIP en het districtsoverleg. De koppeling tussen deze gremia zoals die in het regionaal beleidsplan wordt benoemt, krijgt in de praktijk dus maar beperkt invulling. In personele zin is er wel een directe link in de persoon van enkele burgemeesters, die zowel deelnemen aan de districtsoverleggen als de districtelijke stuurploegen. Ook de gebiedsofficier neemt aan beide overleggen deel. Tegelijk vindt er tussen deze twee gremia geen directe, expliciete afstemming plaats.

*De constatering is terecht dat [die verbinding] zwaar voor verbetering vatbaar is. De stuur- en weegploeg heeft zich al wel ontwikkeld van een platform waarin de burgemeester vooral 'meekijkt' namens de gezamenlijkheid met hoe de opsporingskant in elkaar zit, naar een platform waarin een integrale aanpak wordt ontwikkeld. Maar ook de verbinding met de Taskforce is best een worsteling. Hoe je dat goed verbindt met de stuur- en weegploeg, dat hebben we nog niet goed genoeg voor elkaar.*

De rol- en taakverdeling tussen districtsoverleg en districtelijke stuurploeg is zeker ook nog niet uitgekristalliseerd en er bestaan verschillende opvattingen over. Illustratief voor deze situatie is dat de rol- en taakverdeling tussen het districtsoverleg, de districtelijke stuurploeg en andere (districtelijke) overleggen onderwerp was van gesprek in het geobserveerde districtsoverleg, en dat er op dit moment binnen het onderzochte district wordt gewerkt aan een notitie die daarin meer duidelijkheid moet scheppen.

*Onderzoeker: U sprak eerder over de verbinding tussen het districtsoverleg en de districtelijke stuurploeg. Hoe moet ik de verbinding tussen die twee gremia zien?*

*Respondent: Er wordt als we speak een notitie geschreven, waarvan we nu op het concept zitten te wachten, om dat ook eens even goed op papier te hebben. Één van de burgemeesters uit de districtelijke driehoek, zo noem ik het toch maar even, heeft ook zitting in de districtelijke stuurploeg. Het is wel de bedoeling dat andere burgemeesters ook kunnen aangeven in de richting van die ene burgemeester van: "Oh, dit probleem speelt bij mij, houd daar aandacht voor in de stuurploeg." Wat er tegenwoordig gebeurt, is dat er een bypass via het districtelijk infoplein wordt gemaakt. Dus, een signaal wordt nu eerst via het districtelijk infoplein opgeplust. Daar wordt gekeken: "Kunnen we daar interventieadviezen op maken?" En dan komt er een advies aan het districtelijke stuurploeg van: "We stellen voor om deze interventie erop los te laten, de belastingdienst zou dát kunnen doen, de gemeente kan iets doen, we kunnen er een stukje opsporing op los laten, de sociale recherche." Uiteindelijk wordt in de notitie verwoord hoe de verbanden zijn tussen het DIP, de stuurploeg en de driehoeken.*

Een andere respondent zegt over de verhouding tussen het districtsoverleg en de districtelijke stuurploeg:

*Dat is een zoektocht waar we nu in zitten, ook met betrekking tot het WOS-overleg. Daar is die notitie<sup>2</sup> ook voor bedoeld. Die gaat over de hoe vraag: hoe verhoudt de districtelijke stuurploeg, die gaat over de hoe-vraag, zich nu tot de driehoeken, die gaan over de wat-vraag? Dat is het plaatje zoals het eruit zou moeten zien. Maar je ziet dat de 'kleine' burgemeesters de hoe-vraag ook meteen in een teamdriehoek willen brengen.*

#### **6.2.4 Rolverdeling tussen gezag, politie en ketenpartners**

In beide kolommen is de politie voor wat betreft de feitelijke invulling van de allocatieve ruimte dominant. "De echte keuzes worden gemaakt door de politie", zo stelde één van onze respondenten. Een ander stelt: "De feitelijke keuzes worden gewoon door de politie gemaakt.

---

<sup>2</sup> De notitie waarover in het vorige citaat is gesproken.

Wanneer het gaat om keuzes tussen verschillende projecten en waar het gaat over capaciteit, zal het bevoegd gezag de knopen doorhakken, maar de politie bepaalt wel welke knopen er worden voorgelegd." Dat betekent, dat ook een deel van de afweging tussen verschillende beleidsprioriteiten feitelijk door de politie wordt gemaakt. Die mening vindt breed weerklank onder de in dit onderzoek betrokken burgemeesters en politiemensen. De politie legt maar zeer beperkt expliciete sturingsvragen aan het gezag voor, zeker voor wat betreft de capaciteit, en doet een belangrijk deel van het voorbereidende werk. "Wij zitten te wachten tot de politie ons erbij betreft", zo stelde een burgemeester in een overleg. Die uitspraak lijkt typerend voor de verhouding tussen burgemeesters en de politie voor wat betreft allocatievragen. De regioburgemeester wordt wel een meer sturende rol toegedicht. In ieder geval voor een deel betreft het hier dus niet zo zeer een gezagskwestie, als wel de vraag hoe de betrokkenheid van het gezag bij allocatie- en capaciteitsvragen effectief kan worden georganiseerd. Daarin hebben zowel de politie als het gezag zelf een rol.

In de kolom van de gezagsdriehoeken geven burgemeesters vooral inhoudelijk richting aan de politieorganisatie via de beleidslijn, en daarmee vullen ze indirect allocatieve ruimte in. In de opsporings- en handavingskolom sturen burgemeesters meer expliciet 'mee' en 'bij', maar ook daar is de politie als het gaat om de invulling van de allocatieve ruimte, in de ogen van respondenten dominant, zij het dat ook het openbaar ministerie hier een stevige rol speelt in de toedeling en de aansturing van de opsporingscapaciteit. Het bestuur wordt in de verschillende overleggen, zeker op basisteamniveau, vooral 'meegenomen' in de door de politie gemaakt afwegingen ten aanzien van de verdeling van de inzet over verschillende werksoorten en prioriteiten. Op districtsniveau sturen burgemeesters als het gaat om opsporing en handhaving wel meer 'mee' op capaciteit, maar zijn ze zeker niet de leidende actor. Tegelijk is de allocatieve ruimte op zowel districts- als eenheidsniveau beperkt van omvang als gevolg van landelijke sturing, zo is de ervaring van onze respondenten. Dat zou er vooral mee te maken hebben dat het beheer sterk doorwerkt in de lokale allocatieve ruimte voor het gezag. Hoewel de gezagsvraag buiten kijf staat, ervaren burgemeesters dat hun wensen soms onvoldoende kunnen worden geacommodeerd, bijvoorbeeld omdat vacatures voor wijkagenten niet kunnen worden ingevuld of omdat er in hun ervaring onvoldoende materieel beschikbaar is. Van ervaren capaciteitsproblemen is, buiten de opsporing om, in de ervaring van onze respondenten evenwel geen sprake, zo stelden we eerder al vast.

In beide kolommen van de overleg- en coördinatiestructuur is voor wat betreft de beleids- en programmasturing overwegend sprake van netwerksturing in de zin dat het gezag en de politie in gezamenlijk overleg vorm geven aan het beleid en de actieprogramma's en daar met grote regelmaat ketenpartners bij betrekken, bijvoorbeeld uit de zorg. In het proces van wederzijdse afstemming tussen de bestuurlijke handhaving, de strafrechtelijke handhaving en de fiscale handhaving, wat veelal in overleg met de ketenpartners gebeurt, zijn vergaande vormen van ketensamenwerking ontstaan. Daarbij geldt dat de regie over het proces niet blijvend bij één partij ligt, maar in handen is van de partij die in onderling overleg het voortouw neemt bij de aanpak van een specifieke zaak of casus. Ook is er in de betreffende overleggen, volgens onze respondenten, eerder sprake van het uitwisselen van informatie en het afstemmen van de inzet

van elk van de partijen, dan dat er sturing uitgaat van de één of meer partijen op de inzet van andere partijen. Er wordt door respondenten nadrukkelijk gewezen op het principe van wederkerigheid dat hierbij wordt gehanteerd: partijen verwachten van elkaar dat ze informatie uitwisselen en bereid zijn de redelijkerwijs gevraagde inzet te leveren. Wel geldt dat, met name in de integrale stuurploegen, het zwaartepunt voor wat betreft de frontlijnsturing bij de politie en het openbaar ministerie ligt. De ketenpartners sturen daarin mee en bij, maar zijn zeker niet dominant.

Sturing van de precieze inzet van politiecapaciteit lijkt daarmee hoofdzakelijk een interne politiekwestie, met uitzondering van de hoofdindrichting van de organisatie en de afweging van opsporingsonderzoeken. Het lokaal gezag wordt in de keuzes meegenomen en geeft daar in beleidsmatige zin richting aan, maar is bij de feitelijke afweging en aansturing hoofdzakelijk indirect betrokken via het beleid. Als het gaat om het beheer, is dus sprake van een sterke managerial oriëntatie in de sturing, waarbij beperkt directe aansluiting wordt gezocht bij het lokaal gezag of andere ketenpartners. Via de beleids- en programmalijn is er wel indirect sprake van invulling van de allocatieve ruimte door het gezag. Zoals eerder besproken, sluit deze situatie goeddeels aan bij de wederzijdse verwachtingen van de betrokken partijen.

*Wat ik ook andersom lastig vind, is: hoe ver wil je gaan in je sturing en in hoeverre laat je de politie ook gewoon eigen initiatieven ontplooiën. Moet je nou van elk probleempje weten en er een beslissing over nemen en weten dat de politie er iets mee gaat doen? Of zeg je: "Nou ja, als jullie denken dat jullie een goed project los kunnen laten op die airbagdiefstallen, be my guest." Zijn dat dan dingetjes die je op basisteamdriehoek moet bespreken? Vind je dan met z'n allen dat wij iets moeten vinden van waar die wijkagent zich mee bezighoudt? Waar ligt die grens?*

Tegelijk geven zowel burgemeesters als politiefunctionarissen en vertegenwoordigers van het openbaar ministerie over de gehele breedte in interviews aan, dat zij graag zouden zien dat er in de verschillende driehoeksoverleggen gezamenlijk meer expliciete keuzes gemaakt zouden worden ten aanzien van de inzet van de politie. Daarbij zou niet alleen moeten worden bepaald waar de prioriteit ligt, maar ook waar die *niet* ligt en wat dat betekent voor de operationele inzet van politiemensen. Van dergelijke afwegingen is in die gremia nu veelal geen sprake, zo geven respondenten aan. De observaties wijzen in dezelfde richting. De vraag is onbeantwoord wie het initiatief tot dergelijke keuzes zou moeten nemen en wie verantwoordelijk is voor de voorbereiding van de te maken keuzes. Zowel politiemensen als burgemeesters pleiten in interviews desalniettemin voor een nauwere betrokkenheid van het bestuur bij de afwegingen die de politie maakt in termen van capaciteit. Op dit moment werkt de overleg- en coördinatiestructuur echter niet op die manier, in ieder geval niet met betrekking tot handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. Bij opsporing is dat wel meer het geval. Tegelijk zien we dat er via directe, informele lijnen wel degelijk breder directe invloed wordt uitgeoefend door het bestuur op de inzet van de politie, maar dan zonder dat daar een gedeelde sturingsfilosofie achter zit.

## 7 Conclusies

In dit onderzoek staat de sturing van de politieorganisatie en de invulling van de allocatieve ruimte binnen regionale eenheden centraal. Het onderzoek is vooral beschrijvend, gericht op het in kaart brengen en duiden van de bestaande structuren waarin het gezag (mede) besluit over de inzet van politiemiddelen. De probleemstelling is uiteen gelegd in vier deelvragen:

- 1 In welke overleg- en coördinatiestructuren op regionaal en lokaal niveau vindt sturing van de politieorganisatie en invulling van de allocatieve ruimte door het gezag plaats?
- 2 Wat beogen deze structuren precies te sturen, wat is de formele positie ervan en in welke mate hebben ze invloed op de allocatieve ruimte? In hoeverre is sprake van overlappende functies en betekenissen van deze structuren?
- 3 Hoe vindt beleids- en besluitvorming plaats in deze structuren, zowel inhoudelijk als procesmatig en procedureel?
- 4 Zijn er aanwijzingen voor een relatie tussen vormgeving en invulling van de overleg- en coördinatiestructuren en de effectieve inzet van de politie (inclusief sterkteverdeling)?

Gestart is met het nader afbakenen en conceptueel scherpstellen van de begrippen 'sturing' en 'allocatieve ruimte'. Vervolgens is het onderzoek langs twee lijnen aangepakt. Ten eerste is, op basis van openbare bronnen, een uitwendig overzicht vervaardigd van bestaande structuren in de verschillende eenheden. Dit uitwendig overzicht geeft aan welke structuren er in de verschillende eenheden bestaan. Om meer inzicht te krijgen in het patroon van beleids- en besluitvorming in en tussen deze structuren is de werking ervan in één regionale eenheid (Zeeland-West-Brabant) nader onderzocht. Daarvoor zijn documenten geanalyseerd, interviews afgenomen en overleggen geobserveerd.

Op basis van het onderzoek kunnen we ten aanzien van de onderzoeksvragen de volgende conclusies trekken:

- A. Sturing van de politieorganisatie, althans sturing door het gezag, is primair een kwestie van netwerksturing. De coördinatie- en overlegstructuren zijn wederkerig in de zin dat afspraken worden gemaakt over wederzijdse inzet tussen de betrokkenen bij concrete problemen, dat de capaciteit van verschillende organisaties op dezelfde problemen wordt gericht en dat taken/verantwoordelijkheden worden afgesproken. Van 'invulling van de allocatieve ruimte' van de politie door het gezag is in de beschreven structuren deels sprake. Beleidsmatige afstemming staat in de coördinatie- en overlegstructuur centraal. Dit gebeurt veelal in een wederkerig proces en daarmee hebben de structuren het karakter van netwerksturing. Sommige structuren, zoals het Veiligheidscollege, krijgen in weerwil van de wettelijke status in toenemende mate zelfs primair een netwerkfunctie. De vraag hoe netwerksturing in de eenheden zich verhoudt tot 'nationale sturing' (via beleid of beheer) is in het onderzoek niet geadresseerd. In de interviews is wel gewezen op 'detailsturing' vanuit het nationaal niveau, vooral wat betreft het beheer. Ook is gewezen op de



verbinding tussen het nationaal niveau en de netwerken in de regio in de figuur van de regioburgemeester. De vraag of netwerksturing in de eenheden bij uitstek een gerichte, effectieve invulling mogelijk maakt van de beschikbare middelen binnen nationale kaders dan wel de politieorganisatie tegelijkertijd in verschillende richtingen trekt waardoor effectiviteit wordt bemoeilijkt, is in het kader van dit onderzoek niet gesteld. Nader onderzoek naar de precieze verbinding tussen netwerksturing in de eenheden en nationale sturing door korpsleiding en korpsbeheerder zou hierop antwoord moeten geven.

- B. Voor alle eenheden zijn overleg- en coördinatiestructuren ingericht waarbinnen het gezag de allocatieve ruimte kan invullen. Er zijn daarbij verschillen aangetroffen tussen eenheden, zowel op de verschillende niveaus (basisteam, district en eenheid) als voor de verschillende werksoorten en ten slotte ook in de benaming. Bovendien blijkt dat deze structuren nog volop in ontwikkeling zijn; sommige structuren komen in beleidsdocumenten voor, maar blijken in de praktijk niet, niet meer of onder een andere naam te bestaan. Ook de samenstelling van de verschillende overleggen is nog volop in beweging. De beweging die we waarnemen, is vooral gericht op het meer stroomlijnen van de rolverdeling; het wordt, met andere woorden, geleidelijk helderder welke structuur waarvoor gebruikt kan worden. Een eenduidig 'eindplaatje' tekent zich vooralsnog niet af.
- C. De in de Politiewet 2012 en het inrichtingsplan voor de nationale politie genoemde structuren (d.w.z. de regionale overleggen en lokale 'driehoeken', RIEC's en integrale stuur- en weegploegen) zijn op papier in alle bestudeerde eenheden aangetroffen, zij het dat de naamgeving van de overleggen verschilt en ook de precieze samenstelling varieert. Daarnaast zijn andere structuren aangetroffen. De rolverdeling tussen de verschillende structuren is, in ieder geval in de nader onderzochte eenheid, voor de betrokkenen niet altijd helder. Dat betreft niet alleen de 'formele' status van de structuren, maar ook de invulling van de functie en de onderlinge verhouding. Ook direct betrokkenen zijn regelmatig het overzicht in de overleg- en coördinatiestructuur kwijt en proberen daar grip op te krijgen door onderling overleg en het op papier zetten van de taak- en rolverdeling. Wat de verhouding is tussen basisteam, district en eenheid, moet bijvoorbeeld nog verder uitkristalliseren voor de verschillende structuren/werksoorten. De werkverdeling tussen de districtelijke en regionale stuurploegen is voor betrokken eveneens niet altijd helder. Evenmin is de rolverdeling tussen de verschillende overleggen op elk van de bestuursniveaus eenduidig. Zo is de verhouding tussen districtsoverleg en districtelijke stuurploeg en verschillende andere districtelijke overleggen nog onderwerp van gesprek.
- D. De personele samenstelling van de verschillende structuren overlapt. Enerzijds bevordert dit de afstemming tussen de verschillende overleggen en bestuursniveau (denk aan de positie van linkingpins). Anderzijds roept dit voor betrokkenen ook vragen op over de functiedeling tussen de overleggen. Achter de rolverdeling tussen de verschillende overleggen op de verschillende bestuursniveaus ligt in ieder geval geen heldere sturingsfilosofie, waardoor de precieze functie van verschillende overleggen vervaagt.

Tegelijk zien we wel een meer organisch gegroeide vormen van werkverdeling binnen en tussen de overleg- en coördinatiestructuren.

- E. De in de Politiewet 2012 en het inrichtingsplan genoemde structuren blijken deels de kanalen voor besluitvorming over de allocatieve ruimte. Het is te vroeg om hierover definitieve uitspraken te doen omdat de overleg- en coördinatiestructuren nog volop in beweging zijn. Als het gaat om de allocatieve ruimte valt vooral op, dat die voor een deel via andere kanalen wordt ingevuld dan de in het inrichtingsplan genoemde structuren. Het bilateraal overleg tussen teamchef en burgemeester en het informeel overleg tussen burgemeester en regioburgemeester zijn hiervan voorbeelden. Deze processen van besluitvorming zouden plaats moeten vinden binnen de op eenheidsniveau bepaalde kaders; of dat ook gebeurt, is niet onderzocht. Het antwoord op de vraag voor welke werksoorten en taken en in welke basisteams welke hoeveelheid politiecapaciteit wordt ingezet, wordt op eenheidsniveau primair in de verbrede driehoek en het veiligheidscollege bepaald. Over de opsporingsinzet wordt in de onderzochte eenheid meer in de 'formele' structuren besloten, zoals in de stuurploegen op regionaal en districtelijk niveau.
- F. De vragen hoe het beleid, de sterkteverdeling/organisatie-inrichting, de programma's, en de afzonderlijke casus zich verhouden tot de daadwerkelijke inzet van de politiemiddelen en welke afwegingen daartussen plaatsvinden, lijkt in de overleg- en coördinatiestructuren niet te worden geadresseerd. De wereld van het beleid en de wereld van de allocatieve ruimte ontmoeten elkaar beperkt. De formatie- en capaciteitssturing lijkt, afgezien van de besluitvorming over het verdeelsysteem en de verdeling over werksoorten, primair een 'interne' politie-aangelegenheid. Daarmee vindt ook een deel van de feitelijke afweging tussen beleidsprioriteiten binnen de politieorganisatie plaats. Ook de verantwoordelijkheid voor de effectiviteit van de politieorganisatie ('operationele excellentie') is daarmee primair een politie-aangelegenheid. Voor zover de wereld van het beleid en de wereld van de allocatieve ruimte elkaar ontmoeten voor het maken een integrale afweging ten aanzien van de inzet van de politiecapaciteit met betrokkenheid van het lokaal gezag, gebeurt dit in de onderzochte eenheid met name in de verbrede driehoek.
- G. Directe conclusies over de effectiviteit van de politie of de effectiviteit van de sturingsstructuur zijn op basis van dit onderzoek niet te trekken. De sterke mate van beleidssturing roept wel de vraag op of het gezag kennis heeft van en stuurt op effectiviteit van de politieorganisatie. Er worden wel beleidsdoelen geformuleerd (bijvoorbeeld een percentage minder van een bepaald delict) en er wordt gemonitord of deze beleidsdoelen worden gerealiseerd (wordt het doel bereikt van zoveel procent minder van een bepaald delict?). De vragen of en in welke mate de politie daar nu precies aan heeft bijgedragen, met welke inzet en op basis van welke afwegingen, en of dit effectiever kan of had gekund, hebben tot op dit moment geen structurele plaats verworven in de overleg- en coördinatiestructuur, althans niet als sturingsinstrumenten. De kennelijke veronderstelling

is dat de politie zelf voor maximale effectiviteit of (operationele) excellentie zorgt. De betrokkenheid van het gezag bij dit soort effectiviteitsvragen is beperkt.

- H. De geconstateerde nadruk op netwerksturing en op de bredere vraag van integrale afstemming zou de smallere vraag naar een zo effectief mogelijk functionerende politieorganisatie kunnen verdringen, althans als vraag voor het gezag. Die laatste vraag wordt door het lokaal gezag primair aan de politie overgelaten c.q. door de politieorganisatie bij zichzelf gehouden. Tegelijkertijd lijkt de logische conclusie dat de vastgestelde sturingsoriëntatie wel bijdraagt aan de effectiviteit van het veiligheidsbeleid in bredere zin. De acties, interventies, beleid en programma's van verschillende actoren die in het veiligheidsdomein actief zijn kunnen hierdoor immers gemakkelijker op elkaar worden afgestemd, waardoor synergie-effecten mogelijk zijn. In plaats van veel politie-inzet kan wellicht met minder arbeidsintensieve bestuurlijke interventies hetzelfde effect worden bereikt. Patronen van netwerksturing lokken het gesprek hierover en de afweging hiertussen meer uit dan een patroon van managerial sturing.

# Referenties

Braun, D. (1999). *Sturingsperikelen in de politieorganisatie: een verkennende antropologische studie*. Amsterdam: Ernst & Young Consulting.

Hartman, G.J.C. & P.W. Tops (2005). *Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkoloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.

Huberts, L.W.J.C., S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel (2004). *Paradoxaal politiebesteding; burgemeesters, openbaar ministerie en politiechefs over de sturing van de politie*. Zeist: Kerckebosch.

Kalksma, I. (2014). *Sturing op de politie: de structuur op 1 januari 2014*. Den Haag: Bureau Regioburgemeesters.

Landman, W. (2011). *Sturing van blauw: een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Mintzberg, H., B. Ahlstrand & J. Lampel (1998). *Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management*. New York: The Free Press.

Nationale Politie (2012a). *Ontwerpplan Nationale Politie*.

Nationale Politie (2012b). *Inrichtingsplan Nationale Politie*.

Noordanus, P.G.A. (2012). Gezagsverhoudingen in de nieuwe Politiewet 2012: verdere reparatie geboden. *Tijdschrift voor de politie*, 74(7), 6-10.

Regionale eenheid Zeeland-West-Brabant (2011). *Regionaal Beleidsplan Regionale Eenheid ZWB 2013-2014*.

Regionale eenheid Zeeland-West-Brabant (2014). *Regionaal Beleidsplan ZWB 2015-2018*.

Regionale eenheid Zeeland-West-Brabant (2015). *Jaarverslag Integrale Veiligheid 2014 Zeeland-West-Brabant*.

Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press.

Taskforce Brabant Zeeland, RIEC Zeeland West-Brabant & RIEC Oost-Brabant (2014). *To the point. Programmatische aanpak ondermijning: Randvoorwaarden actieprogramma's vitale elementen*.

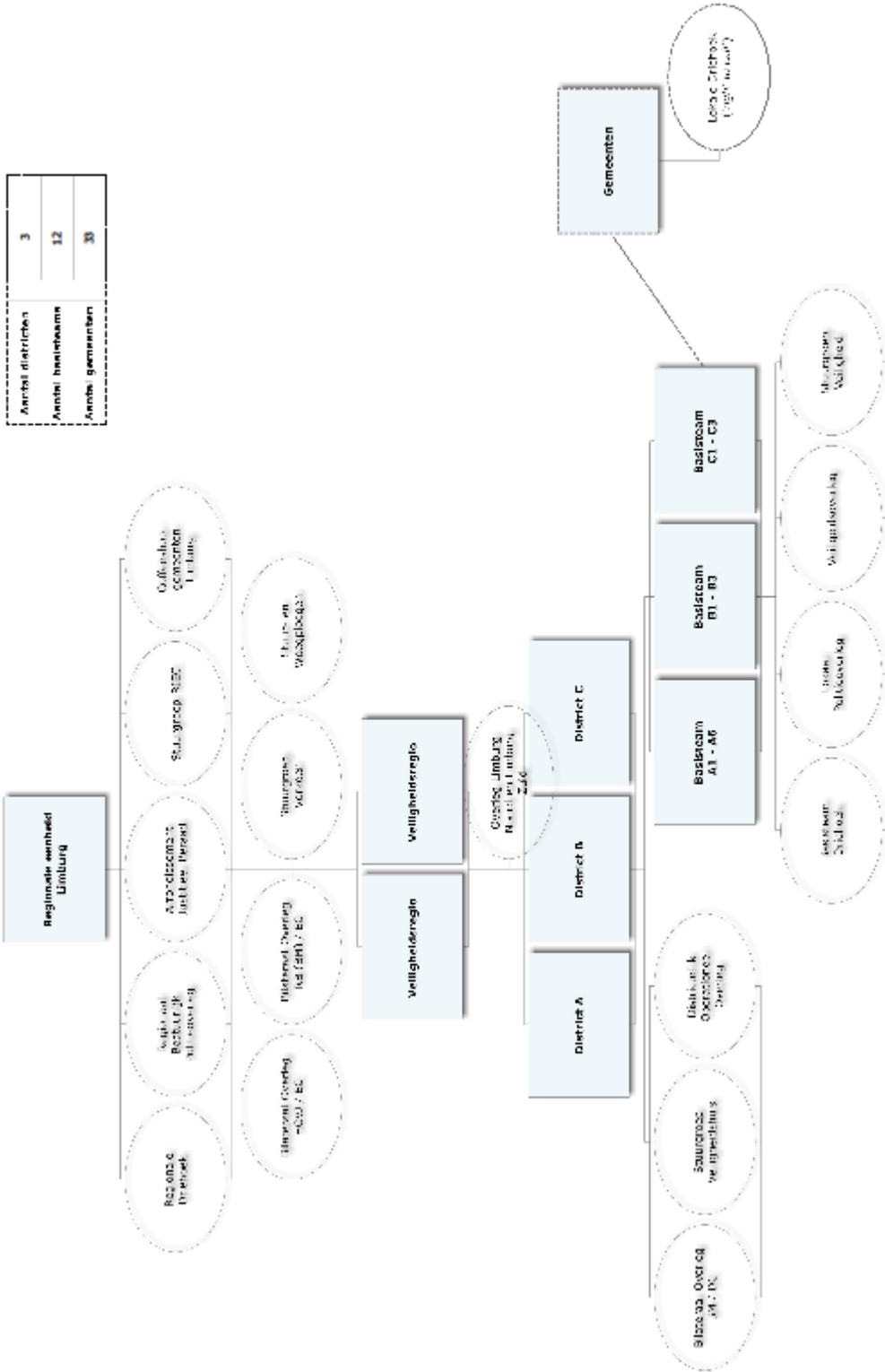
Terpstra, J.B. (2002). *Sturing van politie en politiewerk: een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Zeist: Kerckebosch.

Terpstra, J.B., Foekens, P., & Stokkom, B.A.M. van (2015). *Burgemeesters over hun Nationale Politie: een onderzoek naar de opvattingen van burgemeesters over hoe zij hun rol als gezagsdrager onder het regime van de Nationale Politie kunnen waarmaken*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid.

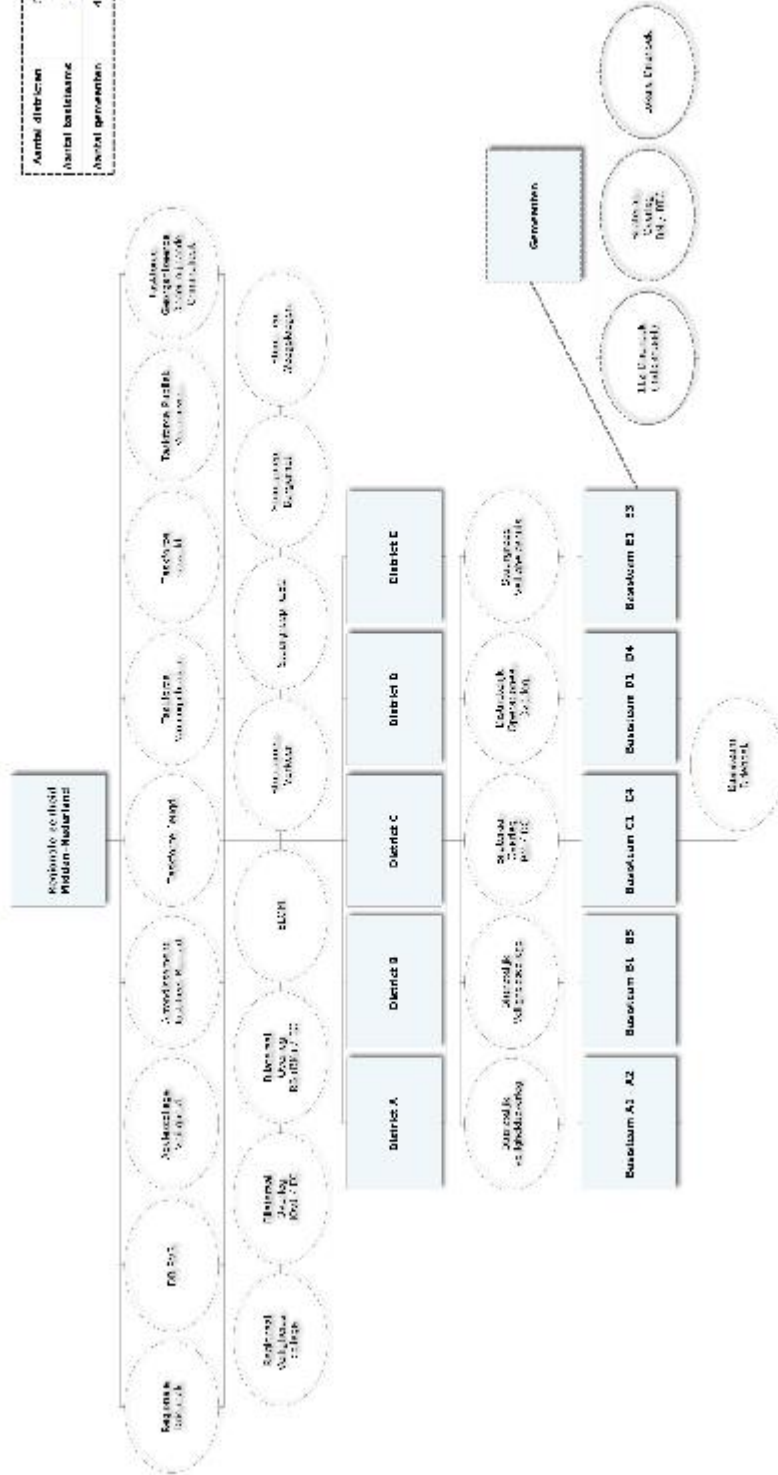
Tops, P.W., M. van Duin, P. van Os, & S. Zouridis (2010). *Sleuren of sturen: gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Den Haag: VNG.

Torre, E.J. van der, M. Gieling, R. Holvast, G.C.K. Vlek, & R. Lanza (2015). *De lokale positie van de nationale politie: een eerste verkenning*. Apeldoorn: Politieacademie.

# **Bijlage 1. Overleg- en coördinatiestructuren met sturende betekenis voor de politie in de regionale eenheden buiten de drie grote steden**

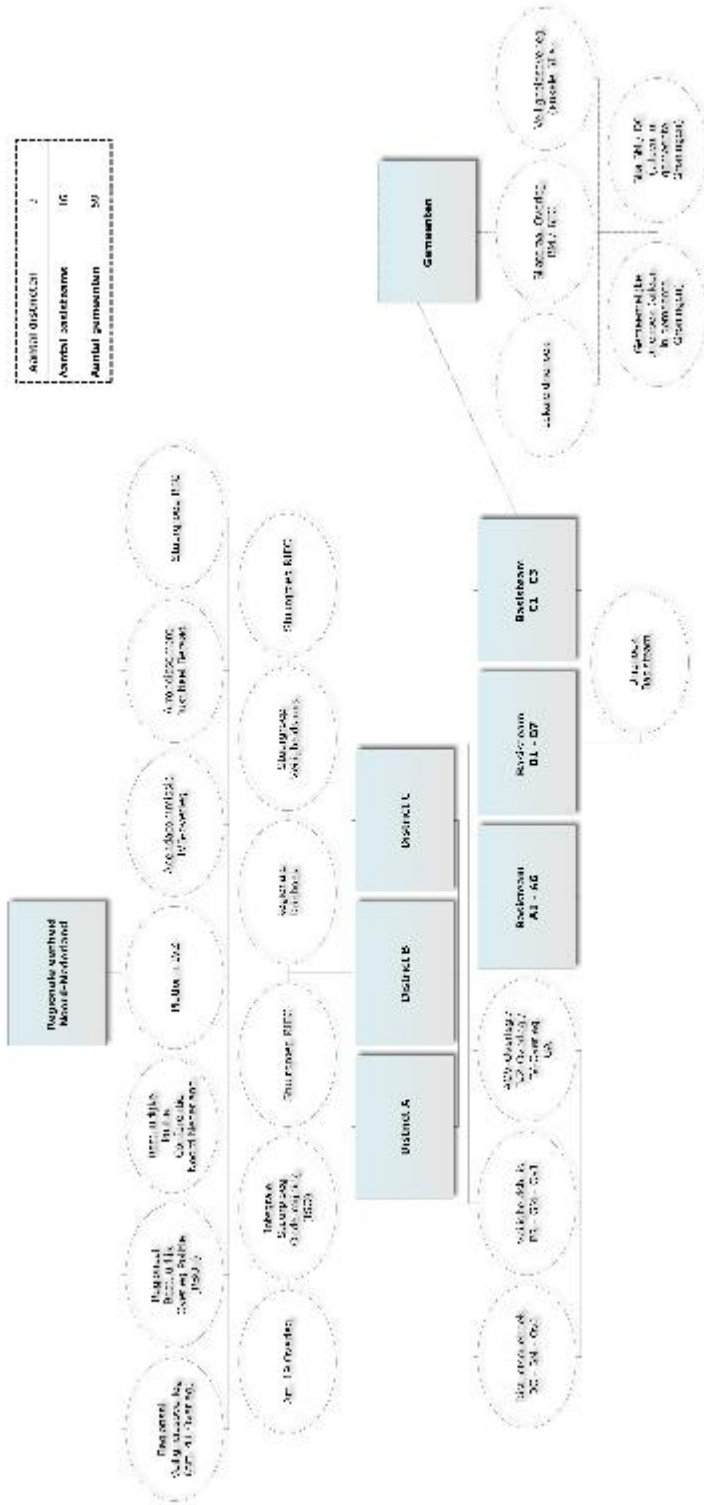


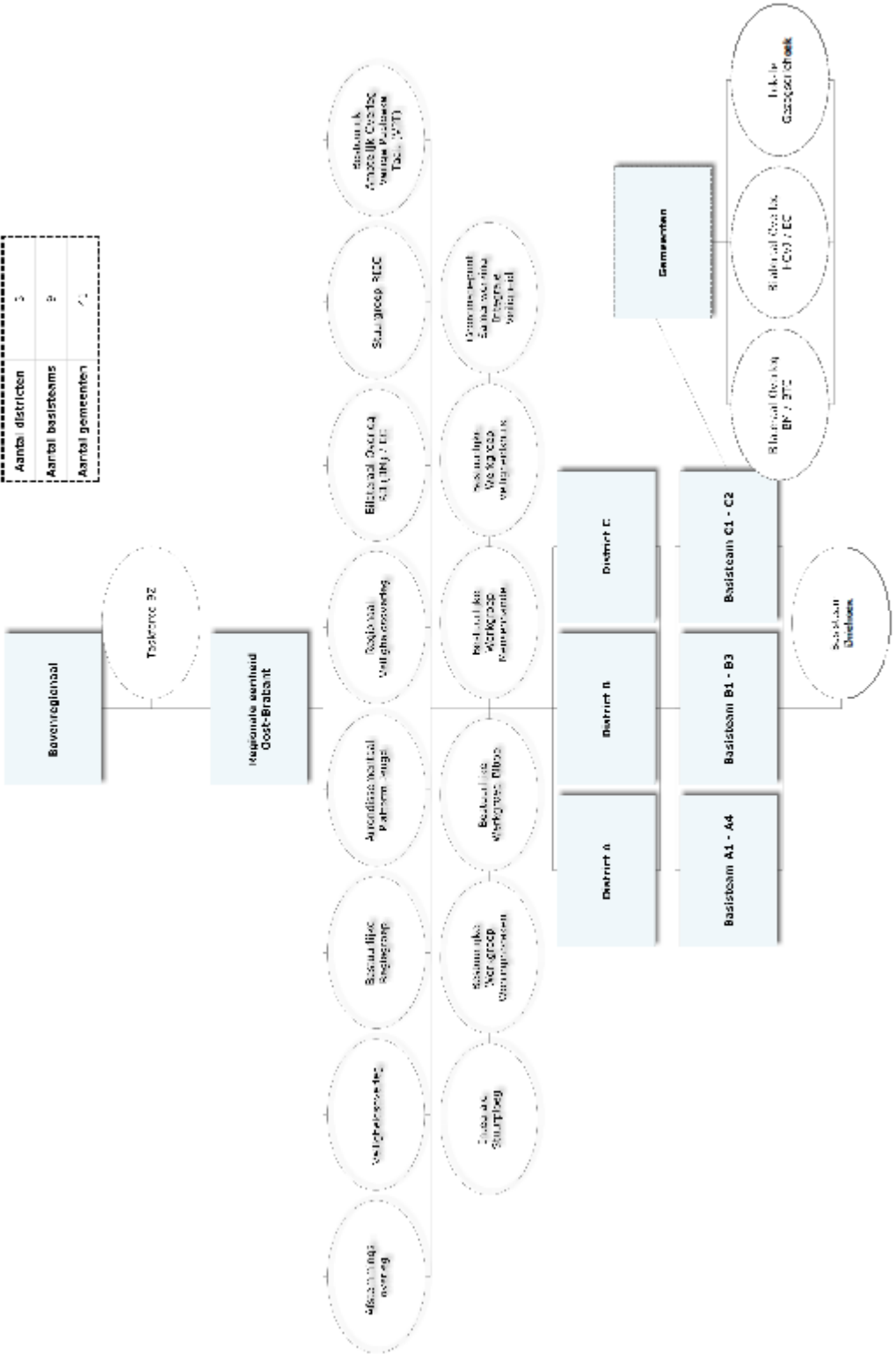
|                     |    |
|---------------------|----|
| Aantal districten   | 7  |
| Aantal basisscholen | 9  |
| Aantal leerlingen   | 41 |



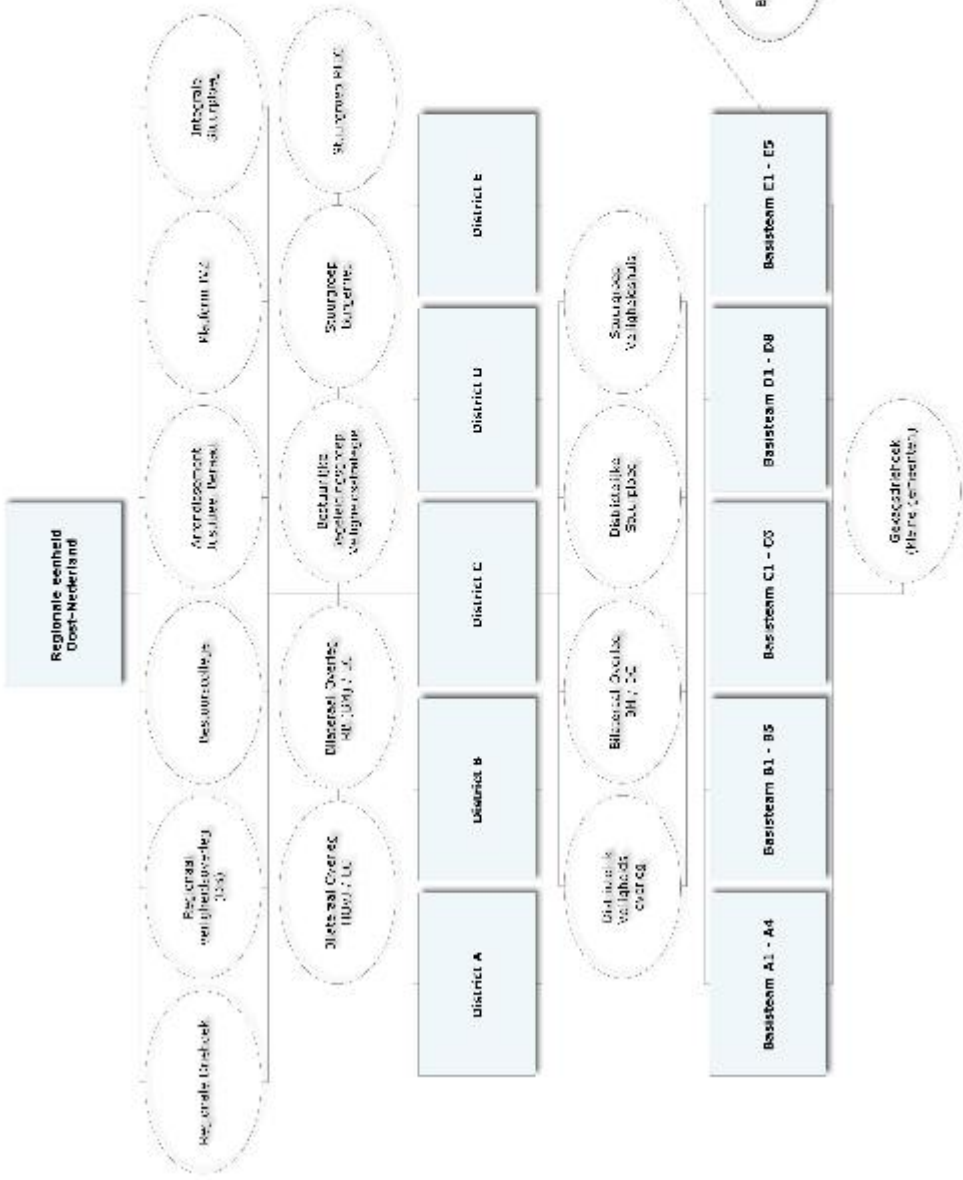


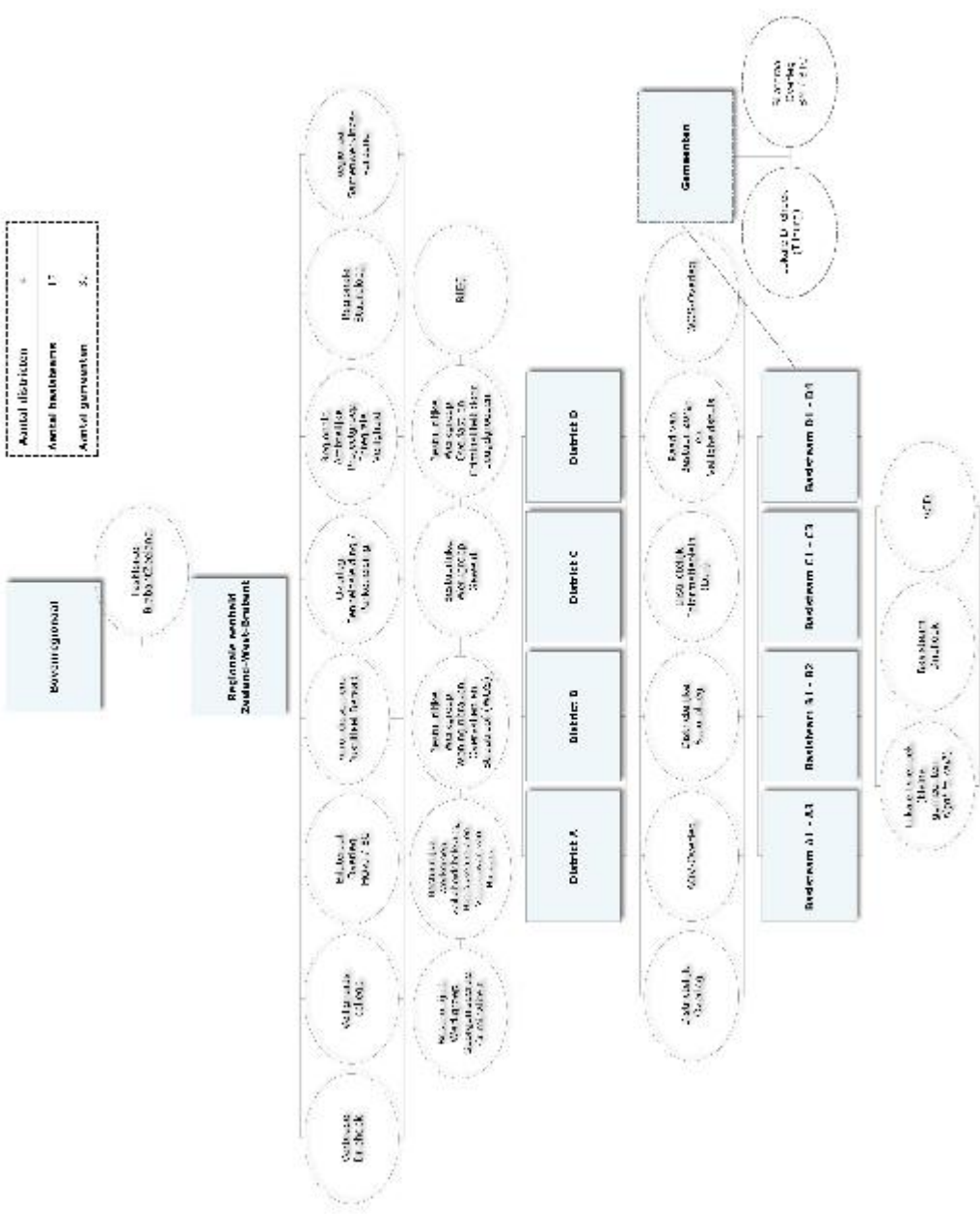






|                    |      |
|--------------------|------|
| Aantal districten  | 5    |
| Aantal Basissteams | 27   |
| Aantal gemeenten   | 8... |





# Bijlage 2. Interviewprotocol

## A. Introductie op het onderzoek

Tweeledig doel: (1) overzicht creëren van de bestaande structuren voor sturing en coördinatie van de politieorganisatie en (2) inzicht verschaffen in de wijze waarop deze structuren functioneren

Focus: invulling van de allocatieve ruimte op lokaal en regionaal niveau

Tot nu toe: (1) zo veel mogelijk bestaande structuren in kaart gebracht in alle politie-eenheden en (2) een eenheid geselecteerd voor verdiepend onderzoek die een gebruikelijke bestuurlijke inrichting heeft, namelijk ZWB (documentanalyse en telefonische consultatieronde)

Huidige fase: (1) documentenverzameling en –analyse, (2) observatie/bijwonen en (3) interviews van een algemene en een probleemgerichte structuur op alle bestuursniveaus

Doel van dit gesprek: (1) inzicht krijgen in de werking van een of meerdere specifieke overleg- en coördinatiestructuren en (2) identificeren van werkzame bestanddelen in termen van effectiviteit en efficiëntie en mogelijkheden om die te vergroten

Duur van het gesprek: 1-1,5 uur

## B. Vaste controlevraag

Biedt dit u voldoende zicht op het doel van het onderzoek?

## C. Vaste openingsvraag

Waar wordt er, in uw ervaring, gestuurd op de inzet van de politie?

## D. Interviewthema's

### 1. Sturing en allocatie

Hoe is de huidige verdeling van politiecapaciteit over regio's, districten, basisteams, programma's/prioriteiten tot stand gekomen?

In hoeverre wordt er binnen de regio besloten over de (nadere) toedeling van politiecapaciteit (i.e. allocatie)?

- Op welke (bestuurs)niveaus wordt er besloten over (nadere) toedeling van politiecapaciteit?
- Wat wordt er toebedeeld? FTE?
- Indien er wordt toebedeeld, gebeurt dit voor een afgebakende periode (dagen, weken, maanden) of enkel op basis van een incident?
- Operationele sterkte/niet-operationele sterkte/wijkagenten/aspiranten?

Als er wordt gesproken over

'sturing'/'aansturing'/'allocatie'/'afstemming'/'prioritering'/'planvorming' en 'het benoemen van gemeenschappelijke thema's, in hoeverre is er dan sprake van allocatie?

- Wat is de onderlinge verhouding tussen deze begrippen in de praktijk?

Op basis waarvan wordt politiecapaciteit toebedeeld?

- Bijvoorbeeld beleidsprioriteiten, programma's, individuele casus/incidentgestuurd, op basis van dreigingsbeelden of anderszins?
- Aantal inwoners? Andere criteria?

Aan wie of wat wordt capaciteit toebedeeld?

- Doelstellingen, programma's, teams, casus, gemeenten?

Hoe vindt besluitvorming over de inzet van de politie binnen de beschikbare capaciteit plaats?

- In welke gremia?
- Hoe komen beslissingen tot stand?
- Bottom-up of top-down (gunnen aan lagere bestuurslaag, of toezeggen aan hogere?)

## *2. Rolverdeling en functies*

Wat is de formele functie van de verschillende overleggen voor wat betreft allocatie?

Wat is de informele functie van de verschillende overleggen voor wat betreft allocatie?

(Wat staat er zoal op de agenda van deze overlegstructuur/dit verband?; Hoe wordt er besloten over prioriteiten of over de inzet van de politie (wie initieert, wie levert informatie aan, wie heeft overzicht, hoe wordt besluit genomen – bij meerderheid, bij consensus?)?)

In hoeverre spelen capaciteitsvragen in het (de) overleg(gen)/het verband(en) waarin u participeert?

Hoe zou u de rolverdeling tussen burgemeester, (hoofd)officier van justitie en politie in de allocatie van capaciteit omschrijven?

Hoe zou u de relaties tussen burgemeester, (hoofd)officier van justitie en politie in de allocatie van capaciteit omschrijven?

- In hoeverre is er sprake van gezamenlijkheid? Is die wenselijk?
- Wat gebeurde er in het geval van het laatste twistpunt? In hoeverre is dat representatief?

Bij wie ligt het initiatief aangaande allocatiebeslissingen en wie verricht het voorbereidende werk?

In hoeverre treden burgemeesters op in gezamenlijkheid?

In hoeverre maken individuele personen het verschil?

## *3. Stabiliteit en flexibiliteit*

Hoe worden beslissingen over de capaciteit bestendig/vastgelegd?

Voor welke periode wordt politiecapaciteit toebedeeld?

Bestaat er 'vrije ruimte' en op welke termijn is die beschikbaar?

- Onder andere 'flexteams'

- In hoeverre is daar behoefte aan?

In hoeverre kan er van de afgesproken toedeling worden afgeweken?

- Zijn daar gronden voor overeengekomen?
- Hoe wordt daarover besloten?

Hoe dynamisch is de overleg- en coördinatiestructuur als zodanig?

- Hoe veranderlijk is deze?
- Wat is de invloed van de personele bezetting en wisselingen daarin?

#### *4. Beleidsprioriteiten*

Hoe komen de regionale beleidsprioriteiten tot stand?

- Wie zijn daarbij betrokken?
- Van wie gaat het initiatief uit?
- Wie beslist er over de prioriteiten? En in het geval van uitblijven van overeenstemming?
- In welke gremia gebeurt dat?

Wat is de betekenis van regionale beleidsprioriteiten voor dit district/dit basisteam/deze gemeente?

In hoeverre hebben lokale prioriteiten een plaats gekregen in de regionale beleidsdoelstellingen?

- Welke mechanismen zijn hiervoor ingericht?

Wat gebeurde er met de laatste lokaal urgente prioriteit die niet tot de regionale beleidsprioriteiten behoorde?

- Is die gang van zaken typisch of is deze afwijkend ten opzichte van wat er met een normale niet benoemde prioriteit gebeurt?

Wat is de betekenis van landelijke beleidsprioriteiten voor deze eenheid/dit district/dit basisteam/deze gemeente?

#### *5. Efficiëntie en effectiviteit*

Hoe functioneel is het huidige stelsel van overleg- en coördinatiestructuren voor wat betreft de allocatie?

In hoeverre is de overleg- en coördinatiestructuur onderwerp van gesprek?

Waar vindt de afstemming tussen basisteam, district, eenheid en korps plaats?

In hoeverre vindt afstemming plaats tussen de allocatie van politiecapaciteit en flankerend beleid?

- Waar gebeurt dit?

Wat is de betekenis van 'integrale sturing' in deze regio?

- Betere integrale afweging, of opschaling en inertie?



In hoeverre is er sprake van overlap tussen de functies van verschillende overleggen en personen?

- In hoeverre is die overlap functioneel of disfunctioneel?

Wat is de rol van ketenpartners?

Hoe zouden overleg en coördinatie eventueel kunnen worden verbeterd?

- Structuur of cultuur?

# Bijlage 3. Observatieprotocol

## **Gegevens overleg**

Naam overleg:

District dan wel basisteam:

Datum overleg:

Formele functie/bevoegdheid van het overleg:

Observant:

## **Te observeren gegevens:**

Aanwezigen namens politie:

Aanwezigen namens OM:

Aanwezigen namens lokaal gezag:

Overige aanwezigen:

Voorzitter:

Agenda voorbereid door:

Doel van het overleg in praktijk:

## **THEMA 1: Allocatie en sturing**

Momenten waarop invulling allocatieve ruimte aan de orde is?

Verdelingsvraagstuk:

Object van verdeling:

Omvang van de vrije ruimte:

Grondslag voor verdeling:

Locus van de verdeling:

Besluitvorming:

Meegewogen factoren:

Referenties aan mogelijke achterban:

Eventuele twistpunten:

Spelen capaciteitsconflicten met andere prioriteiten/werksoorten?

## **THEMA 2: Rolverdeling en functies**

Functie politie in allocatie:

Functie OM in allocatie:

Functie lokaal gezag in allocatie:

Functie overige aanwezigen in allocatie:

Initiatiefnemer in beslissing:

Typering van onderlinge verhoudingen:

## **THEMA 3: Stabiliteit en flexibiliteit**

Is er een voor betrokken heldere agenda?

Over hoeveel capaciteit wordt er besloten?

Voor welke periode wordt er besloten?

Worden beslissingen t.a.v. allocatie helder vastgelgd?

Wordt er gerefereerd aan eerdere afspraken?  
Wordt er afgeweken van eerdere afspraken? Waarom?  
Worden er een vervolgoverleg gepland?  
Is er ruimte voor inbreng buiten de agenda om?  
Wordt er gereflecteerd op de allocatie?  
Welke rol spelen personele wisselingen?

#### **THEMA 4: Beleidsprioriteiten**

Welke rol spelen landelijke beleidsprioriteiten?  
Welke rol spelen regionale beleidsprioriteiten?  
Worden er beleidsprioriteiten bepaald? Welke?  
Hoe wordt besloten over beleidsprioriteiten?  
Wat is de rol van lokale inbreng in de prioriteiten?  
Welke ruimte is er voor lokale prioriteiten buiten de bestaande?

#### **THEMA 5: Efficiëntie en effectiviteit**

Hoe wordt er gesproken over de effectiviteit van het overleg?  
In hoeverre vindt afstemming plaats met basisteam, district, eenheid of korps?  
In hoeverre vindt afstemming plaats met flankerend beleid?  
Hoe wordt er gesproken over de relatie met andere overleggen?  
Wat is de rol van ketenpartners?  
Worden er suggesties gedaan voor verbetering in de aansturing? Welke?

#### **OVERIGE BIJZONDERHEDEN:**