

Sleuren en **STUREN** IN

De ontwikkeling van de relatie tussen
de politie en het lokaal bestuur

2017

Prof.dr P.W. Tops | P. van Os | dr. E. van der Torre



Sleuren en **STUREN** IN **2017**

**De ontwikkeling van de relatie tussen
de politie en het lokaal bestuur**

Vervaardigd in opdracht van de Commissie Bestuur en Veiligheid van de
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Najaar 2016



Uitgangspunt

In 2010 maakten wij voor de commissie Bestuur en Veiligheid van de VNG een balans op van het lokale veiligheidsbeleid. Die publiceerden we onder de titel Sleuren of sturen, gemeenten en de sturing van veiligheid en politie (Tops e.a. 2010).

Belangrijkste constatering in dat rapport was dat veiligheidsbeleid zich in gemeenten heeft ontwikkeld van een reeks reacties op incidenten (met een hoofdrol voor de politie en de burgemeester) tot een brede en meer samenhangende aanpak, waarbij veel spelers betrokken zijn. Veiligheid is daarmee een van de dragers van gemeentelijk beleid geworden.

Veiligheidsbeleid dient breed vorm gegeven te zijn en lokaal verankerd, dat was de communis opinio die wij toen aantroffen. Het uitgangspunt van lokale sturing van veiligheidsbeleid was onomstreden, ook als het om de politie ging.

Vanuit het oogpunt van lokale sturing van de politie is het vooral van belang, zo constateerden we, wat de relatieve kracht van het gemeentebestuur is in de rivaliserende claims die op de politieorganisatie wordt gelegd. Die kracht is in belangrijke mate ook afhankelijk van de gemeenten zelf: een goed ontwikkeld veiligheidsbeleid, interne en externe afstemming, een herkenbare regierol, mobiliseren van burgers en lokale partijen, bereidheid tot bovenlokale afstemming. We noemden dat probleemgerichte sturing.

Daarbij moet worden opgemerkt dat sturing van de politie zijn beperkingen kent. De politie moet ook adequaat op de dingen van de dag (sommigen noemen het: de waan van de dag) kunnen reageren. Kwantitatieve afbakeningen van politiewerk

(bonnenquota, capaciteitsverdeling, aanrijtijden) belemmeren de stuurmanskunst die nodig is om hier goed in te kunnen acteren.

Op verzoek van diezelfde VNG-commissie maken we nu, zes jaar later, een nieuwe balans op. Die is wat beperkter van opzet dan het eerdere verhaal. De vraag was ons toe te spitsen op de relatie tussen de politie en het lokale bestuur, met name in middelgrote en kleine gemeenten, zonder daarbij de ontwikkelingen in grote gemeenten te veronachtzamen. Directe aanleiding is natuurlijk de ervaring die gemeenten nu inmiddels enkele jaren hebben met de nationale politie. Welke gevolgen heeft die gehad voor de relatie tussen lokaal bestuur en politie?

Deze vraag hebben we in de eerste plaats beantwoord door een aantal gesprekken met burgemeesters te voeren (tweeëntwintig, zie verantwoording), maar ook met anderen. Burgemeesters zijn immers qualitate qua de spil van het lokale veiligheidsbeleid, onder andere doordat zij (samen met OM) het gezag over de politie voeren, een bevoegdheid die formeel ongewijzigd is gebleven na invoering van de nationale politie. Maar hoe ervaren burgemeesters dat feitelijk?

Daarnaast hebben we gebruik kunnen maken van eerste resultaten van het longitudinale onderzoek (tweede fase) van de Politieacademie naar de relatie tussen politie en lokaal bestuur. Uiteraard hebben we ook kennis genomen van de diverse onderzoeken die op dit terrein verschenen zijn (Terpstra e.a. 2015, 2016, Van der Torre e.a. 2015, Inspectie VenJ 2014, Jacobs e.a. 2015).

De vraag die hier centraal staat is hoe burgemeesters vinden dat de relatie tussen lokaal bestuur en (nationale) politie zich de laatste jaren heeft ontwikkeld. Zijn zij daar positief of negatief over? Welke ontwikkelingen zijn daar relevant voor geweest? We hebben daar een kwalitatieve

verkenning naar gedaan; van (formele) representativiteit is geen sprake. Tegelijkertijd zijn enkele tendensen zo sterk aanwezig, dat zij ook niet op toeval zullen berusten.

Om te beginnen komen de volgende ontwikkelingen aan de orde:

- > De zeer uiteenlopende beelden die inmiddels over het functioneren van Nationale politie zijn ontstaan;
- > De continuïteit en koersvastheid van het lokaal bestuur op het terrein van veiligheid en politie, al is er ook kritiek;
- > De toegenomen lokale behoefte aan misdaadbestrijding;
- > De ontwikkelingen op het sociale domein in relatie tot veiligheid, bv. m.b.t. veiligheidshuizen of verwarde personen.

Verschillende burgemeesters merken op dat zij 'te doen hebben' met de politie. Zij is gesteld voor een enorme operatie, die een grote wissel op de organisatie heeft getrokken. Ja, de politie is daardoor ook wel erg veel met zichzelf bezig geweest, zo merken sommige burgemeesters op. Maar ondertussen heeft het operationele werk daar niet of nauwelijks onder geleden, zo hebben zij ervaren, en daar hebben zij respect en waardering voor. Burgemeesters zijn dan ook in het algemeen betrekkelijk mild en positief in hun oordeel, zoals wij zullen zien.

2

De nationale politie: wisselende rapportcijfers

Op de wederwaardigheden van de Nationale politie zullen wij hier niet uitgebreid ingaan. Wij beperken ons hier tot de constatering dat het idee van een nationale politie wel van zijn glans verloren heeft, maar als uitgangspunt ook nu niet ter discussie staat. Tegelijkertijd is de beoordeling van wat er aan de hand is afhankelijk van het perspectief waarmee je er naar kijkt.

In het perspectief van **bovenaf**, vanuit de landelijke politiek en de korpsleiding, is er een permanente crisis rond de nationale politie. Bijna elke week is er wel een nieuw incident, waar de korpsleiding en het departement op moeten reageren (en waar de media bol van staan). Dat de politie onder de Haagse kaasstolp is terechtgekomen, is niet in elk opzicht een genoegen gebleken. Van kritiek op de organisatie (regio-korpsen), via kritiek op de politieleiding (Bouman) is er inmiddels ook veel kritiek op uitvoerende politiemensen (geweldgebruik, *profiling*, onderzoekskwaliteit, COR). 'De Nationale Politie is een bouwval', aldus één van de politievakbondvoorzitters. 'Het piept en het kraakt', aldus de nieuwe korpschef. Breed gedeeld is inmiddels het oordeel dat de nationale politie te snel en te omvattend tot stand is gekomen, mede onder invloed van politieke druk. Recente incidenten, zoals die met de COR, hebben daar ongetwijfeld mee te maken: 'in de collectieve euforie (rond het ontstaan van de nationale politie, pt) werd Bouman met een onmogelijke opdracht opgezadeld', aldus Meershoek (2016). Dat is overigens niet alleen maar wijsheid achteraf, daar werd ook toen al op gewezen

(bijvoorbeeld Vlek en Van Reenen 2012, Fijnaut 2012).

In het perspectief van **binnenuit** (binnen de politieorganisatie) is er veel onrust en onzekerheid. Naar robuuste basisteams is inmiddels onderzoek gedaan (Terpstra 2016, Van der Torre 2015); zij worden door veel politiemensen als te groot ervaren, er is sprake van overbelaste teamchefs waardoor de sturing te wensen overlaat, er is grote druk om de noodhulproosters te kunnen vullen en de wijkagenten dreigen in de nieuwe teams geïsoleerd te raken (in plaats van geïntegreerd met andere taken). De recherche ligt al een hele tijd onder vuur en schijnt inmiddels toe te zijn aan zijn vierde crisis (aldus de verantwoordelijke portefeuillehouder binnen de nationale politie op een recente conferentie). Het rapport 'Handelen naar waarheid' (2016) heeft dit crisisgevoel nog eens publiekelijk en publicitair onderstreept. De informatieorganisatie is nog steeds niet op orde.

Maar het meest wezenlijke probleem is misschien wel de moraal van de basispolitie. Agenten en rechercheurs helpen veel burgers en zien veel (georganiseerde) misdaad, waar ze moeilijk een vuist tegen kunnen maken. Maar op straat krijgen ze te horen dat de COR met geld smijt, ze kunnen strafrechtelijk worden vervolgd als ze gewoon hun werk doen en in de media lezen ze dat ook hun bazen vinden dat ze etnisch profileren. Het gaat er nu niet om of dit zo is, maar dat agenten op de werkvloer mentaal nog veel meer moeten incasseren dan de mentale last die ligt verscholen in hun werk.

In het perspectief van **onderop** – vanuit het lokale niveau van de burgemeesters – worden al deze ontwikkelingen nauwgezet gevolgd. Sommige tot nu toe verschenen onderzoeken laten een kritisch beeld zien (bijvoorbeeld Terpstra 2015 of Inspectie VenJ 2015). Inmiddels rijst in onze gesprekken met burgemeesters een genuanceerder beeld op. De meeste burgemeesters

zijn niet ongelukkig met en onder de nationale politie. Hun gezagspositie is er allesbehalve door aangetast. Over de operationele samenwerking is men in het algemeen zeer tevreden. Op sommige gebieden zien zij vooruitgang, bijvoorbeeld m.b.t. de beschikbaarheid van extra capaciteit en professionaliteit wanneer dat nodig is vanwege acute of ernstige gebeurtenissen; van zedenmisdrijf, via de komst van een noodopvanglocatie voor vluchtelingen tot aan een serie autobranden of autodiefstallen. Als de omstandigheden het afdwingen, dan staat de politie er op straat en zitten ze aan de overlegtafel naast de burgemeester. Het blauwe vakmanschap dat dan wordt getoond, valt in goede aarde. Dit wordt opvallend vaak genoemd, ook ongevaagd.

Klassieke burgemeesterspunten als aanrijtijden, politiebureaus in elke gemeente en ook de garantiestelling ten aanzien van wijkagenten verdwijnen niet, maar worden wel in een ander perspectief geplaatst. Het gaat burgemeesters vooral om de gemeenschappelijke lokale slagkracht, met de gemeente aan het roer als regisseur, en met de politie als lokale specialisten met een uitvoerende taak. Zoals iemand het uitdrukt: "als we gezamenlijk 'voor de klus staan', verdwijnt de behoefte om te millimeteren over praktisch onhaalbare bureaucratische cijfers".

3

Lokaal bestuur en politie: koersvast en zorgpunten

Het lokaal bestuur heeft gebouwd aan een lokale veiligheidsorganisatie. Die ontwikkeling zagen we al in Sleuren of Sturen, en die heeft zich daarna – ondanks gemeentelijke bezuinigingen – stevig doorgezet. Er kwamen ambtenaren OOV bij, net als toezicht-houders en handhavers. Ook in gemeenten met slechts één OOV-ambtenaar, ontstond er – over verschillende afdelingen - een intern ambtelijk netwerk. Bovendien kregen deze ambtenaren een extern netwerk, omdat ze ambtelijke voorportalen opbouwden rondom het driehoeksoverleg. Voor veel burgemeesters is het al lang vanzelfsprekend dat dit overleg pas zinvol is op bovenlokaal niveau – op het niveau van basisteam en/of district – omdat er dan voldoende ambtelijke en politieke kwantitatieve en kwalitatieve slagkracht bestaat. Onder de oude regionale politiewet voltrok zich al een schaalvergroting van het driehoeksoverleg, met de volledige instemming van burgemeesters. De huidige driehoek op basisteamniveau is vaak eerder continuïteit dan verandering.

In die driehoeken waren er twee lijnen zichtbaar. Ten eerste wordt bestuurlijke druk uitgeoefend op burgemeesters die wat veiligheidsbeleid betreft achter blijven. Ten tweede vervult het bestuur een leidende positie op basis van (eigen) informatie en op basis van het sterkst ontwikkelde vermogen (politiek inzicht, kwaliteit ambtelijke ondersteuning) om de stap te zetten van visie naar gemeenschappelijke actie. In de driehoek ligt het zwaartepunt bij het bestuur (Van der Torre e.a., 2013).

Burgemeesters zijn gericht op de effecten van het gehele veiligheidsbeleid en daarbinnen richten ze zich op onder meer de bijdragen van de politie. Grosso modo is het lokale veiligheidsbeleid versterkt in de afgelopen tien, vijftien jaar. De omvang en inhoud van de lokale veiligheidsplannen zijn daar een uitdrukking van. Maar ook de 'intelligence'-positie van een aantal gemeenten steekt die van de politie naar de kroon. Ook de Riecs hebben daar de afgelopen jaren een belangrijke bijdrage aan geleverd, al zijn de verschillen in werkwijze en focus op dit moment nog wel (te) groot.

Interessant is dat sommige lokale veiligheidsplannen door kleine gemeenten gezamenlijk zijn ontwikkeld, soms als onderdeel van intensivering van ambtelijke samenwerking. Het is een manier waarop kleinere gemeenten aan hun veiligheidsbeleid invulling kunnen geven. Dat geldt ook voor samenwerking rond aanstelling en inzet van Boa's. In combinatie met de bovenlokale driehoeken, kunnen we stellen dat veiligheidsbeleid voor kleine gemeenten meer en meer gestalte krijgt in samenwerking met andere gemeenten.

Lokale veiligheidsplannen worden doorgaans een keer in de vier jaar vastgesteld door de gemeenteraden; per jaar kan er een actualisering volgen in 'uitvoeringsplannen'. Heel sterk gepolitiseerd is het veiligheidsbeleid in het algemeen niet, aldus de burgemeesters. Het primaat rust doorgaans bij de burgemeesters, en dat vinden gemeenteraden meestal ook prima, mits zij op belangrijke onderdelen afdoende en op tijd geïnformeerd worden. Doorgaans verschijnt de teamchef van politie één keer per jaar in raad of raadscommissie; dat wordt gewaardeerd, en meestal wordt hen het vuur niet na aan de schenen gelegd.

Over de wijkagenten zijn de meeste burgemeesters tevreden, ook over het aantal en over hun aanwezigheid. Het aantal van 1 op de 5.000 en de norm van 80%-beschikbaarheid voor de wijk,

worden op de hand gewogen i.p.v. als onverbid- delijk recht opgeëist. Als men het gevoel krijgt dat de ondergrens wordt genaderd, dan klimt men op de barricaden. Soms ook als in kwalitatieve zin de ondergrens wordt bereikt. In een lastige wijk werden bijvoorbeeld in korte tijd twee wijkagenten gewogen en te licht bevonden door eerst Hbo-opgeleide gemeenteambtenaren (ook op het sociaal domein) en vervolgens door de burgemeester. Het tekent de hedendaagse verhoudingen. Wijkagenten blijven voor burgemeesters een belangrijke steunpilaar. Maar we zien ook een verschuiving. Het gaat vaak niet meer alleen om meer blauw op straat. Burgemeesters willen ook dat meer rechercheurs opsporingsonderzoek ter hand nemen voor misdaadproblemen, waarbij het kan gaan om woninginbraken, maar evengoed om vormen van georganiseerde misdaad.

De contacten met de teamchefs verlopen in het algemeen naar tevredenheid, maar zeker in basisteams met veel gemeenten is het soms wel vechten om aandacht van die teamchef. Een enkele keer zijn er ook twijfels over hun opleidings- of kennisniveau en of dat toereikend is om strategisch te kunnen overleggen.

Een ervaren politierot, al jarenlang zeer actief in het gebiedsgebonden politiewerk, wees ons er onlangs nog eens op: de 'oertaken' van de politie zijn boeven vangen en de openbare orde bewaken (zie ook Van den Brink, 2005). Die zijn ondubbelzinnig met het geweldsmonopolie verbonden. Daar zijn later allerlei taken bijgekomen, zoals handhaving, hulpverlening en signaleren en adviseren. In dat perspectief is het niet zo gek dat gemeenten nu een deel van de handhavende taak weer opnemen, al blijft nauwe samenwerking met de politie noodzakelijk. Verhalen als zou dat een 'terugkeer' van de gemeentepolitie impliceren, empirisch toch al niet zo overtuigend, komen daarmee in een nieuw daglicht te staan. Wij hebben in ieder geval geen burgemeesters

gesproken, die er zo over denken. Wel hecht men zeer aan goede samenwerking met de politie en op dat vlak is op veel plaatsen nog veel te verbeteren. Meer duidelijkheid over de vraag wat voor de politie is en wat voor de gemeente is daarbij belangrijk. Op de achtergrond speelt ook dat men juist wil voorkomen dat er discussies over een 'nieuwe gemeentepolitie' ontstaan.

De bestuurlijke perspectieven op veiligheidsbeleid en politiewerk verklaren waarom de meeste burgemeesters de ontwikkeling naar servicepunten op gemeentehuizen accepteren en soms zelfs als een verbetering zien. (Die acceptatie geldt overigens niet voor het 'gehannes' met cellencomplexen, waardoor agenten soms lang met arrestanten moeten 'leuren').

Burgemeesters hebben liever mensen dan stenen, het bevordert de samenwerking met lokale veiligheidsambtenaren en het maakt dat agenten er meer op uit trekken. Dat laatste moet dan wel gebeuren; pijnlijk vindt men het om te zien dat de daarvoor benodigde technische hulpmiddelen, zoals iPad, niet binnen de politie beschikbaar zijn. De beloofde ontwikkeling van een voor burgers herkenbaar dienstverleningsconcept staat nog slechts in de kinderschoenen, om het mild uit te drukken, en burgemeesters zijn daar kritisch op. Burgemeesters zijn soms ook ontevreden omdat de wijkagent wel met burgers praat over misdaadproblemen, zonder dat er opsporingscapaciteit beschikbaar komt op het niveau van district of regio.

Aanrijtijden worden ook gezien als een vrij klassiek en conserverend vraagstuk. In sommige gebieden gebeurt nou eenmaal niet voldoende om een permanente aanwezigheid van een politieteam te rechtvaardigen. Wel heeft men last van de centraal vastgestelde normen en de onwrikbaarheid waarmee daar in Den Haag aan wordt vastgehouden. En er wordt geëxperimenteerd met alternatieve vormen om het zelfde

doel te bereiken (bv. in samenwerking met de brandweer).

In het nieuwe bestel valt kortom best te werken, zeker op operationeel niveau, aldus verreweg de meeste burgemeesters die wij gesproken hebben. Zij moeten er wel 'bovenop zitten' en zelf ook 'leveren'. En er moet pragmatiek mogelijk blijven, 'gezond verstand': een operationeel expert die bij het overleg tussen burgemeester en teamchef komt zitten om voldoende lokale kennis in te brengen, een ambtenaar van de gemeente die kleine aangiften opneemt, die een keer per week door de wijkagent in het systeem van het verderop gelegen bureau wordt ingeklopt. Het is allemaal niet de bedoeling volgens de regels of de landelijke politielijn, maar het werkt wel.

Als er op lokaal niveau geen pragmatiek mogelijk is, dan ontstaat er snel irritatie. Dat is zo bij kleine zaken. Bijvoorbeeld de wijkagent die op basis van interne richtlijnen per se zijn uniform aan moet trekken bij een kennismakingsgesprek met nieuwe inwoners, terwijl hij ook zelf aanvoelt dat dit niet het moment is. Er is ook een meer strategisch probleem. Den Haag heeft het inrichtingsmodel voor de basisteams opgelegd: *one size, fits all*, klaagde een burgemeester. Dat schuurt soms met het lokaal veiligheidsbeleid. De politie is weliswaar flexibel en doortastend bij allerhande incidenten, maar bij meer structurele lokale ordeverstoringen – vaak een combinatie van openbare orde en rechtsorde – moet de politie passen. Opschalen kan, maar een passend antwoord op stevige lokale problemen is lastiger.

In middelgrote en kleine gemeenten die kwetsbaar zijn voor drugscriminaliteit en drugsoverlast, treffen we burgemeesters die zich afvragen waarom er geen team met specialisten geformeerd kan worden. De problemen met bijvoorbeeld dealpanden en met rondzwerfende dealers (actief in regio of land) vallen vaak tussen wal en schip. En zonder opgeschroefde strafrechtelijke

pakkans, zal een lokale aanpak nooit werken. De inrichting van het basisteam lijkt daarmee onvoldoende afgestemd op moderne taken, in het bijzonder op het terrein van ondermijning en de bestuurlijke en maatschappelijke betekenis daarvan. Meer ruimte voor differentiatie en maatwerk is hier geboden, aldus burgemeesters.

4

Ondermijning

Interessant is de aanpak van ondermijning. Dat is niet alleen een inhoudelijk onderwerp, dat steeds meer aan belang wint – en heus niet alleen in Brabant, al loopt men daar voorop in erkenning en aanpak. Het heeft ook belangrijke consequenties voor de verhouding tussen lokaal bestuur, OM, politie en andere organisaties. Het idee van een gezamenlijke aanpak – de 1-overheidsgedachte – heeft erdoor aan belang gewonnen. Belangrijker is hier dat de min of meer klassieke tegenstelling tussen openbare orde en opsporing in een ander perspectief is komen te staan. Vreesden sommigen nog dat de nationale politie vooral een opsporingspolitie zou worden, een justitiële politie, inmiddels is bij velen de overtuiging dominant dat opsporing juist nodig is om een fatsoenlijke orde in de samenleving te bewaken. Het lokaal bestuur bemoeit zich meer en meer met de aanpak van ondermijning.

Ondermijning is meer dan de aanpak van georganiseerde misdaad. Het gaat vooral om de aantrekkingskracht die er van uitgaat en de maatschappelijke verankering die daarmee samengaat. Dat vinden meer en meer burgemeesters een regelrechte bedreiging van leefbaarheid en een ordentelijke samenleving. En ze vinden ook dat de politie moet proberen 'door te pakken' naar de echte criminelen. Inmiddels stellen sommigen dat zij meer behoefte hebben aan extra rechercheurs dan aan extra wijkagenten. Sterker, dat geldt ook voor de wijkagenten zelf. Als zij criminelen zien in hun wijk, dan dienen er immers wel politiemensen beschikbaar te zijn voor lokale opsporing om een vuist te kunnen maken. Alleen praten heeft geen zin. En vergeet niet, als meneer A. nooit wordt veroordeeld, dan komt er na een BIBOB-onderzoek ook geen reden om een vergunning te weigeren. Het punt is: het strafrecht levert informatie op die cruciaal is voor een bestuurlijke of bestuursrechtelijke aanpak. En andersom uiteraard.

Ondertussen zijn de verhoudingen in de driehoek verschoven. De oorspronkelijke taakverdeling binnen de driehoek was immers: het OM doet de opsporing, de burgemeester de handhaving en de hulpverlening en de politiefchef probeert de zaak een beetje in balans te houden ook al om overbelasting van zijn eigen organisatie te voorkomen. Dat hield een krampachtige verzuiling in de driehoek in stand. Nu verschieten de polen in de driehoek van kleur. Burgemeesters richten zich op opsporing, sommige OM'ers op openbare orde, politiefchefs komen voor andere afwegingen te staan. De veilige posities (ieder verdedigt het eigen domein) is verschoven naar gezamenlijk breder kijken. Een stille revolutie. Die voor de positie van de betrokkenen grote consequenties heeft, die natuurlijk nog lang niet overal even duidelijk zichtbaar zijn of erkend worden. Nogal wat burgemeesters zijn bijvoorbeeld kritisch op de officieren van justitie, die eerder 'caseboeren' zouden zijn dan geïnteresseerd in de gezamenlijke aanpak van maatschappelijke problemen. Maar ook daar zijn veranderingen zichtbaar.

Volgende stap in de aanpak van ondermijning is gelegen in de ontwikkeling van maatschappelijke coalities. Publiek-private samenwerking over de grenzen van het openbaar bestuur heen, met bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. De eerste ontwikkelingen zijn zichtbaar en zullen de komende jaren sterker worden, bijvoorbeeld als het gaat om de aanpak van cybercrime.

5

Relatie met het sociale domein

15

Gemeenten hebben de afgelopen jaren te maken gehad met enorme decentralisaties op het gebied van sociaal beleid. Vooral jeugdzorg en GGZ zijn daarbij voor de veiligheidssector van belang. Daar zit misschien veel potentie voor de toekomst in, maar die is nog maar deels gerealiseerd. Eigenlijk zijn gemeenten de afgelopen jaren vooral druk geweest met de administratieve inregeling van het systeem. De ontwikkeling naar multidisciplinair samengestelde frontlijnteamen staat nog in de kinderschoenen.

De ontwikkelingen zijn elkaar halfweg ergens tegengekomen: sociaal werd decentraal, de politie centraal. Een erg gemakkelijke ontmoeting is het tot nu toe niet geweest.

Veiligheid en sociaal beleid zijn grootheden die maar moeizaam binden. De geschiedenis van de veiligheidshuizen, inmiddels onder de regie van de gemeenten, is daar een voorbeeld van. Als het gaat om huiselijk geweld, waarbij de nadruk doorgaans op zorg ligt, is de relatie in de meeste gemeenten wel tot stand gekomen; die aanpak mag in veel gevallen succesvol worden genoemd. Maar als het gaat om complexe problematiek rondom VVC, HIC of ondermijning is dat veel ingewikkelder gebleken. Niet voor niets is de Top-600 aanpak van de gemeente Amsterdam, die niet onbekritiseerd is gebleven maar al met al toch vrij succesvol is, zeker aanvankelijk zorgvuldig buiten het Veiligheidshuis gehouden. Ons zijn niet veel voorbeelden bekend van inspanningen elders die even succesvol zijn gebleken. Het middel – samenwerking – is te vaak het doel geworden, waardoor eindeloos gepalaver in complexe netwerk- en ketenstructuren kan ontstaan. Een doe-cultuur is er lastig tot ontwikkeling te brengen. Gemeentelijke initiatieven die daar een voorbeeld van zijn (Bureau Frontlijn in Rotterdam, 13Volt in

Tilburg) staan voortdurend onder druk of hebben inmiddels het loodje moeten leggen.

problematiek en versterking van nazorg vanuit en met de reclassering.

Op het terrein van de veel voorkomende criminaliteit wordt rond 'ZSM' met leerateliers geprobeerd om de samenwerking tussen het sociale domein en de justitiële partners te versterken en om nieuwe manieren van werken tot ontwikkeling te brengen. Na aanvankelijke scepsis – ook vanuit veel Veiligheidshuizen – kan ZSM op meer en meer waardering rekenen. 'Betekenisvolle afhandeling', die gericht is op duurzame effect in plaats van onmiddellijke straf, begint langzamerhand herkenbaar te worden.

Tot slot blijkt het sociaal domein gevoelig voor allerlei vormen van fraude en misbruik. Op het gebied van de persoonsgebonden budgetten zijn bijvoorbeeld nog steeds talloze louche bedrijven actief. Het is een voorbeeld dat laat zien hoe ondermijning ook de legitimiteit van goed bedoeld overheidsbeleid kan aantasten. Invoering van een Bibob-toets voor zorgbedrijven kan bijdragen aan een terugdringing daarvan.

Naar het zich laat aanzien zal de relatie de komende jaren aanmerkelijk sterker en krachtiger moeten worden. Bijvoorbeeld in de aanpak van ondermijning is inmiddels de communis opinio dat alleen een repressieve aanpak, gericht op de 'grote jongens', weliswaar noodzakelijk is, maar niet voldoende. Aanpak van ondermijning is ook het ontwikkelen van nieuw, stevig en duurzaam sociaal beleid (met een adem van tenminste vijftien jaar). Hier is nog veel werk te verrichten. Goede informatiedeling is daarvoor cruciaal en staat nog in de kinderschoenen.

De problematiek rond wat inmiddels 'verwarde personen' heet, heeft het belang van samenwerking tussen politie en sociaal domein de afgelopen jaren nog eens extra onder de aandacht gebracht. Ook de politie kan zich niet veroorloven met de rug naar het sociale domein te staan. Een onverhoedse uitlating van een eenheidschef dat de politie over enkele maanden stopt met het vervoer van verwarde personen, kon op weinig bijval vanuit de burgemeesters rekenen, maar heeft het gesprek wel aangejaagd.

Drie onderwerpen vragen bij voorrang om concrete stappen in de relatie tussen het justitiële en het sociale domein: een betere informatievoorziening, een betere samenwerking rond complexe

6

Niet achterover leunen

Het is van belang om de veranderingen bij de politie niet alleen vanuit de politie zelf te beschouwen, maar ze in een bredere context te plaatsen van ontwikkelingen in het lokaal veiligheidsbeleid. De politiezorg is wezenlijk onderdeel van een bredere orderingszorg geworden. Die ontwikkelingen verankeren de politie op het lokale niveau en geven daarmee tegenwicht aan een mogelijke (ongewenste) kracht naar boven, die van invoering van de nationale politie een gevolg zou kunnen zijn.

De relatieve tevredenheid die uit de gesprekken met burgemeesters oprijst, is dan ook geen vanzelfsprekendheid, maar een toestand waarvoor hard moet worden gewerkt, en waarvoor een aantal condities cruciaal zijn.

In de eerste plaats blijft een actieve offensieve rol van burgemeesters en gemeenten geboden, zowel intern als extern. Partijen mobiliseren. Scherp zijn naar de politie en naar anderen. Soms met de vuist op tafel slaan. Dat laatste helpt, maar alleen als de burgemeester zelf ook zijn werk doet. Als regisseur. Dan ontstaat er in de relatie tussen politie en lokaal bestuur (en anderen) een intensief partnerschap, waaraan elke organisatie vanuit zijn eigen taak en verantwoordelijkheid kan bijdragen. Rimpelloos is dat vrijwel nooit, werkbaar en productief kan dat zeker zijn. En het draagt stevig bij aan lokale inbedding van de politie.

Vervolgens: de onderlinge verhoudingen moeten goed zijn. Daar hangt, volgens betrokkenen, veel van af. Nu is dat natuurlijk altijd zo, maar het wordt opmerkelijk vaak genoemd. Voor een deel zijn die goede verhoudingen een erfenis van het oude

bestel (waar nog steeds gebruik van kan worden gemaakt), maar geleidelijk aan verdwijnen die. Sommige burgemeesters houden hun hart vast, ook al omdat men er niet altijd van overtuigd is dat de Nationale Politie op dit punt de goede keuzes zal maken en omdat men er een betrekkelijk ondergeschikte rol in speelt.

In de derde plaats moeten wij vaststellen dat het systeem van nationale politie enkele serieuze onevenwichtigheden kent, waar aan gewerkt moet worden. Wij noemen er vier, waarvan er twee meer bestuurlijk zijn en twee meer politieel.

- 18
- a De lijn van bestuurlijke aansturing op regionaal en landelijk niveau wekt weinig enthousiasme en wordt als 'corvee' of 'noodzakelijk kwaad' gezien. Poolse landdagen is een vaak gebruikte omschrijving van hoe velen de Regionale Veiligheids Overleggen ervaren, hoewel er ook uitzonderingen zijn. 'Echte' discussies (over politiecapaciteit e.d.) kunnen er niet gevoerd worden. Het is eenrichtingsverkeer, zeker ook vanuit de politie. De bijeenkomsten worden vooral gebruikt om 'bij te praten' over algemene thema's, wat soms best zinvol is, maar toch iets anders dan beleidsmatige sturing geven aan de politieorganisatie. In een aantal gebieden vindt het 'echte' overleg plaats op het niveau van de veiligheidsregio's (die vaak gelijk zijn aan de oude politieregio's en de nieuwe politiedistricten). Ook hier is pragmatiek het uitgangspunt; wat telt is wat werkt. Het LOVP (het voormalige art. 19 overleg) heeft in de lokale beleving een weinig herkenbare meerwaarde; het wordt eerder tot 'Haags gedoe' gerekend dan als herkenbare inbreng van onderaf gezien. Regioburgemeesters doen wel pogingen tot verslaglegging en terugkoppeling, en daar wordt braaf notie van genomen. Voor de vertegenwoordigers van de kleine gemeenten in het overleg is het de vraag wat hun 'achterban' is.
 - b De positie van burgemeesters is in sommige opzichten kwetsbaar. Zijn/haar functioneren, ook en met name informeel, rond de driehoek is cruciaal. Dat gaat opmerkelijk vaak goed (we horen weinig klachten over te grote of te weinig driehoeken). Om het systeem te laten werken is erkenning van elkaars positie en verantwoordelijkheden nodig. Een burgemeester is verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad, maar is er geen zetbaas van. Het OM heeft een eigen bevoegdheid, maar dient zijn keuzes wel met die van anderen af te stemmen. De politie is ondergeschikt aan het bevoegd gezag, maar kent ook zijn eigen professionaliteit. Al met al is sprake van een fragiel evenwicht, waarin de positie van de burgemeester cruciaal is. Rondom die positie kan snel 'institutionele eenzaamheid' ontstaan, wanneer een van de partijen zich de wederzijdse afhankelijkheden onvoldoende realiseert. Een burgemeester kan gemakkelijk klem komen te zitten, bijvoorbeeld tussen eisen vanuit de lokale politiek en de relatieve autonomie van OM en politie.
 - c Dan is er het doorgeschoten centralisme in de bedrijfsvoering van de politie, wat de eenheidschefs op sommige terreinen tot marionetten heeft gemaakt ('zelfs voor de nietjes moeten zij naar Den Haag'). Binnen de politieorganisatie bestaan hier veel klachten over, maar ook burgemeesters kunnen er vele voorbeelden van noemen. Dat is inmiddels enigszins gecorrigeerd, maar de vraag is of dit afdoende is. Het is in ieder geval nog niet erg herkenbaar. Een eigen werkbudget van een paar ton per jaar voor de eenheidschefs maakt in ieder geval weinig indruk: 'lachwekkend' noemt één van de burgemeesters dat.
 - d Het idee achter de 'herijking' van 2015 stemt op zich positief: meer macht richting regio, district en basisteam, en meer invloed voor het lokaal bestuur. Om dit inhoud te geven

zal ook de inrichting van de basisteams en districten 'herijkt' moeten worden. Daar liggen binnen de politie nu wel de eerste plannen voor, waarin het woord 'maatwerk' veelvuldig voorkomt. Afgewacht moet worden wat dit voor de praktijk gaat betekenen. Verandering is in ieder geval nodig om de politieorganisatie op basisniveau aan te passen aan nieuwe opgaven van het lokaal veiligheidsbeleid. Binnen de politie is daarvoor een intensivering van de samenwerking tussen blauw (wijkagenten) en de opsporing nodig, ook binnen basisteams.

7

Er staat wat op het spel

Alles overziende heeft de Nationale Politie vanuit lokaal perspectief niet de consequenties gehad die soms wel verwacht (en gevreesd) werden. Nee, er is geen 'trek naar boven' qua prioriteitstelling. Nee, er is geen uitholling van het gezag van de burgemeester. Nee, er is geen sprake van marginalisering van lokaal veiligheidsbeleid. Dat is niet zomaar gekomen, maar hangt samen met de stevige inbedding van lokaal veiligheidsbeleid (onder regie van burgemeesters), die de afgelopen jaren alleen maar versterkt lijkt. Het lokaal veiligheidsbeleid is steviger en breder geworden. De aanpak van ondermijning heeft een aantal tendensen nog eens versterkt. En de komende jaren zal de vervlechting met het sociale domein voor nieuwe impulsen kunnen zorgen. Zeker is dit allemaal niet, maar er is veel potentie, die door actief beleid en open samenwerking benut en versterkt kunnen worden.

Maar er staat ook veel op het spel. Wij zien de volgende ontwikkelingen als doorslaggevend; zij vormen de basso continuo in de ontwikkeling, de bastonen, die het fundament vormen waarop de andere ontwikkelingen gestalte kunnen krijgen. Maar dan moeten zij wel actief gezocht en verbeterd worden.

- 1 De afstand tussen politie en politiek is op landelijk niveau te kort geworden. De nationale politie heeft de politie de landelijke politiek en de daarmee samenhangende 'medialogica' ingetrokken. De politie wordt voortdurend meetrokken in het spel tussen de minister van V&J en de Tweede Kamer. En dreigt daar een speelbal in te worden. Van Reenen (2016): "de korpschef (direct onder de minister geplaatst) heeft weinig verweer tegen politieke actualiteit en politieke eisen'. De nationale po-

litie heeft een belangrijke verdedigingslinie van de politie tegen overvraging ontmand, te weten de regionale structuur met de dominante burgemeesters. In het institutionele ontwerp is hier te weinig rekening mee gehouden. "De institutionele structuur is zeer politiek geworden", constateert opnieuw Van Reenen. Dat is met name ook vanuit lokale optiek een belangrijk punt van aandacht en zorg.

- 2 We zien op lokaal niveau vanuit de brede veiligheidskolom een aantal interessante ontwikkelingen. We noemen de brede veiligheidsaanpak, de verbeterde informatiepositie (o.a. door informatiedeling), de intensivering van de één-overheidsgedachte en de aandacht voor ondermijning. Dit alles vraagt veel van de inzet en het vakmanschap van betrokkenen. Breed kijken en breed samenwerken zijn geen gemakkelijke opgaven. Hoe de daarvoor benodigde kwaliteiten te onderhouden en te versterken, zowel binnen de gemeente, de politie als bij andere organisaties? Velen doen hun stinkende best. En er gebeuren interessante dingen. Binnen de gemeenten, zoals de verbeterde opleidingen voor Boa's. Binnen de politie: het initiatief van de Rotterdamse wijkagent – Wilco Berenschot – voor pop-up politiebureaus, dat op veel plekken navolging heeft gekregen, maar ook de blauw vakmanschap beweging binnen de politie of VDV binnen de opsporing. Veel gebeurt ook onder de radar. Externe impulsen zijn nodig. Ook daar kan het lokaal bestuur een belangrijke rol in spelen, zoals bijvoorbeeld in de aanpak van ondermijning het geval is (Van der Torre en Tops, 2016).
- 3 Nederland (en andere landen) zitten al een poosje in een 'crimedrop'; belangrijke indicatoren van criminaliteit en veiligheid vertonen een dalende trend (CBS/WODC, 2016). Dat zijn slachtofferdelicten. Zolang er

een slachtoffer is, steekt een deel daarvan zijn vinger wel op door aangifte te doen. "Wonderlijk dat we daar zo juichend over doen, want je zou dat kunnen duiden als de makkelijkste weg', constateert één van onze gesprekspartners. Over slachtofferloze delicten praten we niet graag, terwijl daar nou juist ondermijning, milieudelicten e.d. onder te rangschikken zijn. Een aantal gemeenten hebben die 'plek der moeite' (Nap, 2012) inmiddels betreden. Dat blijkt meer te zijn dan een verschuiving naar een andere delictsoort. De leefbaarheid en integriteit van de samenleving is aan de orde. Filosofen als René Ter Bos spreken van een hyperobject, dat is een verschijnsel waarin we met zijn allen ondergedompeld zijn zonder precies te weten waarin. Aspecten ervan kunnen we zien, maar niet het totaal. 'Het verschijnsel is alomtegenwoordig en niet in cijfers te vangen' (Ten Bos, 2015). Die 'ongekendheid' van ondermijning wordt nog eens versterkt doordat het zich vermengt met de digitale wereld en met vormen van radicalisering en terrorisme. Ondermijning is ook verzet tegen de gevestigde orde (Tops/Tromp, 2017). Een burgemeester: "Hoe verhouden we ons daarmee? Hoe weten we over tien jaar dat de aanpak van politie en bestuur de juiste is geweest? Waar blijkt dat dan uit?" Ook hier staat veel op het spel.

- 4 Er zit veel veerkracht in de frontlijn, maar blijft dat zo? De wezenlijke verbinding met de lokale samenleving, blijft die in stand? Het is een vraagstuk dat voor de politie nadrukkelijk is geformuleerd; Terpstra e.a. (2016) spreken van de ontwikkeling naar een abstracte politie, het gevaar van een faceless organization, waarin geen rechtstreeks contact meer mogelijk is tussen medewerkers en burgers (2016). Waarin dingen alleen tellen als ze in de informatiesystemen zijn vastgelegd of gefiatteerd. Het wordt vaak zo achteloos

gezegd: medewerkers gaan op hun intuïtie of onderbuikgevoel af, en dat moeten we veranderen. We weten inmiddels dat dit ook sterk averechtse effecten kan hebben. Dit geldt niet alleen voor de politie, maar ook voor andere organisaties, op lokaal niveau en zeker ook op landelijk niveau. Ondanks veel ongetwijfeld welgemeende en goedbedoelde woorden (maatwerk, ruimte voor professionals), is in praktijk vaak het tegenovergestelde zichtbaar. Meer ruimte voor meervoudigheid is buitengewoon lastig te realiseren.

Neem bijvoorbeeld het 'moderne' dienstverleningsconcept van de politie, bedoeld om burgers gemakkelijker aangifte te laten doen. Wat kan daar nou op tegen zijn, als het goed wordt uitgevoerd? We hebben die multichannel aanpak, die nu landelijk is uitgerold, ooit in Tilburg bestudeerd (Van Os e.a., 2012).

Grote indruk op ons maakte een gesprek met een burger; toen de vergelijking werd gemaakt met het spreekuur van de huisarts, zei die: "naar de huisarts ga ik voor mezelf." Die burger had het idee, dat hij de politie met dat kleine vernielinkje alleen lastig mocht vallen vanuit een breder perspectief. Het gaat niet goed in de buurt. "Niet alleen voor mezelf dus zo'n gebroken ruitje kan ik zelf wel vernieuwen". Hij was bij het bureau weggestuurd met zijn bredere boodschap. "Zo'n aangifte mag u via internet doen meneer'. Het dienstverleningsconcept is dus minder neutraal dan het lijkt; het definieert zichzelf in producten en laat geen ruimte voor 'samen voor een veilige buurt.' Samenwerking, partnership allemaal mensenwerk. Het werkt alleen maar als je er samen in staat. Niet door van een sociaal wezen een calculerend individu te maken.

Tegelijkertijd: vasthouden aan geromantiseerde beelden uit het verleden (de kantoortjes van de rijks politie bij de adjudant aan huis) is niet zinvol. Burgers verwachten van de politie en van de overheid in het algemeen dat zij

technologisch bij de tijd zijn en daar hoort geavanceerd gebruik van internet bij; ook dat is een gezagsbron voor de politie (en voor gemeenten).

Er is hier sprake van een wezenlijke keuze, die voor politie en gemeente in gelijke mate geldt (maar verschillende uitingsvormen kent). Zijn zij een zakelijke dienstverlener of een herkenbare basisvoorziening? Toegespitst op de politie: in de zakelijke visie speelt de politie in op trends, waarbij de kantooruimte afneemt en face-to-face contacten plaats maken voor digitale werkprocessen. In de visie waarin de politie wordt gezien als een publieke basisvoorziening wordt verwacht dat zij op lokaal niveau goede maatschappelijke en organisatorische contacten onderhoudt. Dat zij simpelweg weet wat op het niveau van een buurt, wijk, kleine gemeente, dorp of bedrijventerrein speelt. Dat gaat aanzienlijk verder dan meetbare beschikbaarheid bij meldingen of voor een aangifte (Van der Torre, p.107/108).

8

Nooit een rustig bezit: actiepunten

25

Tot slot: we hebben hier een algemeen beeld geschetst, van de hoofdlijnen, de meest saillante ontwikkelingen en veranderingen. Er kunnen natuurlijk altijd lokale uitzonderingen bestaan. Het beeld is gebaseerd op een verkenning, op gesprekken met een aantal over het land gespreide burgemeesters, met een nadruk op middelgrote en kleine gemeenten. Uiteraard is verder onderzoek nodig. Wij horen ook de kritiek vanuit burgers. Vanuit de politievakbonden. Vanuit de landelijke politiek. Vanuit de wetenschap.

Dat gezegd zijnde, springt toch in het oog dat er onder de burgemeesters met wie een gesprek is gevoerd een stevige mate van tevredenheid bestaat over hoe hun contacten met de politie zich de afgelopen jaren ontwikkeld hebben. De vrees dat nationale politie zou leiden tot uitholling van de gezagsrol van de burgemeester is volgens deze burgemeesters niet uitgekomen. Integendeel, hun actieradius lijkt zich eerder verbreed te hebben.

Maar het blijven spannende tijden de komende jaren. Actieve rol van het lokaal bestuur is cruciaal, onder aanvoering van de burgemeester. In dat activisme worden nieuwe instituties gecreëerd: gewoontes, vanzelfsprekendheden, routines, die stevigheid en voorspelbaarheid geven aan het dagelijks functioneren; zij structureren het dagelijks handelen, en zijn juist daarom van zo groot belang. Ook de komende jaren blijft dat door gaan; het nieuwe systeem is nog niet tot 'rust' gekomen, zo dat al ooit zal gebeuren. Volgens sommigen is de politie per definitie een 'onrustig bezit'. Belangrijk is wel dat wij niemand hebben gesproken die terug zou willen naar de 'oude situatie'.

Daarbinnen moet de komende jaren aan de volgende zaken met voorrang aandacht worden besteed.

- 1 Cruciaal in onze analyse is de kwaliteit van het lokaal veiligheidsbeleid. Het is van belang de omvang en kwaliteit daarvan, en de ontwikkelingen daarin, goed in kaart te brengen. De lokale veiligheidsplannen die ons onder ogen zijn gekomen, maken doorgaans een ambitieuze indruk, maar over de vraag wat de precieze doorwerking in het praktische handelen is, ontbreekt systematische informatie. Het beleid is doorgaans breed opgezet, misschien soms wel te breed, en de vraag is of de gemeente (c.q. de burgemeester) de veel aangehaalde regisseursrol wel echt kan waarmaken. De ontwikkeling naar aanpak van ondermijning – ook vanuit de gemeente – is serieus en wellicht ook onvermijdelijk, maar brengt wel nieuwe vragen en dilemma's met zich mee, bijvoorbeeld inzake informatiedeling.
- 2 Opmerkelijk is de vraag naar extra recherche-inspanning vanuit een groot aantal burgemeesters. Opmerkelijk vooral omdat dit een verandering is van prioriteitstelling ten opzichte van het nog niet zo verre verleden. Niet opmerkelijk is het voor wie op de hoogte is van de omvang en aard van ondermijnende criminaliteit in veel gemeenten. Voor de politie zit hier wel een opgave in. De omvang en kwaliteit van recherche-mensen op het niveau van de basisteams en de districten dient versterkt worden. Ook de samenwerking tussen bijvoorbeeld wijkagenten en de opsporing dient nu (eindelijk) verbeterd te worden. Dat is natuurlijk primair een verantwoordelijkheid voor de politie, maar *frappez toujours* vanuit de kant van het bestuur kan geen kwaad.
- 3 Enkele burgemeesters hebben opgemerkt dat zij een bestuurlijk aanspreekpunt op cen-

traal niveau missen. De rol van het ministerie van BZK is weggefallen sinds er één ministerie van Veiligheid en Justitie is gekomen. Of dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de politie weer over twee ministeries moet worden opgedeeld, daar verschillen de meningen over. Veel burgemeesters zijn daar geen voorstander van. Maar er zijn wellicht ook andere oplossingen denkbaar, bijvoorbeeld door te gaan werken met meerdere bewindslieden binnen één departement.

- 4 Het ongemak over de bestuurlijke aansturing op regionaal en landelijk niveau is allemaal nog als overkomelijk te zien – als onvermijdelijk bestuurdersleed -, maar laten we niet vergeten dat het regionale bestel onder andere vanwege bestuurlijke 'complexiteit' ten onder is gegaan (ICT-infrastructuur, VTSPN). In de politieorganisatie heeft dat diepe wonden nagelaten ("zij hebben het verpest en wij hebben de schuld gekregen"). Er staat dus wel wat op het spel, maar eventuele oplossingen liggen niet voor het oprapen. Er is wel gesuggereerd op regionaal niveau een gezagsknooppunt in te richten (Noordanus, 2015). Versterking van de afstemming tussen LOVP en het Strategisch Veiligheidsoverleg van de VNG valt te overwegen.
- 5 We hebben het eerder gehad over de ongewenste politisering van de politiefunctie. Inbedding van een goede politieorganisatie vergt niet alleen een duidelijk systeem van *command & control* maar ook van *checks & balances*, zo is inmiddels duidelijk geworden. Versterking van de buffers tussen de politie en het politiek systeem op landelijk niveau lijkt daarbij van belang. Ervaringen in het buitenland kunnen wellicht helpen, waar bijvoorbeeld in België (Politieraad) en Schotland (Police authority) institutionele buffers tussen politie en politiek geplaast zijn. Een autonome(re) Politie-inspectie zou een

- vergelijkbare functie kunnen hebben. Ook burgemeesters kunnen die functie hebben, wanneer zij bereid zijn om voor de politie in het krijt te treden wanneer daar behoefte aan is (en aanleiding toe bestaat). In die zin kunnen burgemeesters nuttige 'bondgenoten' van de politie zijn. Dat besef is wel eens verwaarloosd de afgelopen jaren.
- 6 In enkele gevallen raakt het veiligheidsbeleid gepolitiseerd, bijvoorbeeld omdat het inzet is geweest van lokale verkiezingsstrijd. Eisen die dan vanuit de gemeenteraad worden gesteld, bijvoorbeeld aan de inzet van de politie, zijn niet altijd gemakkelijk te honoreren. De positie van de burgemeester kan dan complex worden. Sommige burgemeesters verwachten op dit punt dat in de toekomst de discussie zich zal kunnen verharderen, mede als gevolg van politieke ontwikkelingen. In ieder geval is de positie van de burgemeester in het veiligheidsbeleid een steeds belangrijker en strekt die zich inmiddels ook uit over vraagstukken van ondermijning en daarmee samenhangende vragen rond bestuurlijke weerbaarheid en integriteit. Soms roept dit spanningen op in relatie van de burgemeester met zijn/haar gemeenteraad. Voor een voorbeeld zie De Cloe e.a. 2015. Met name wanneer de opvattingen tussen gemeenteraad en burgemeester over deze vraagstukken uiteenlopen, kan de burgemeester gemakkelijk in de knel komen. Vanuit zijn wettelijke positie en verantwoordelijkheden heeft hij dan weinig 'bij te zetten'. Bestuurskundig onderzoek heeft het netjes geformuleerd: de hybriditeit van het ambt nadert zijn grenzen (Karsten, 2014). Tegelijkertijd lijkt de steun voor de figuur van de benoemde burgemeester niet te verminderen, integendeel zelfs. Versterking van diens positie op onderdelen verdient aandacht, bijvoorbeeld in relatie tot niet-integere raadsleden.
 - 7 Nu op lokaal niveau de decentralisaties op het sociale domein de fase van de administratieve inregeling zo langzamerhand wel voorbij zijn, breekt de fase aan van op- en uitbouw van het sociale beleid. De relatie met het veiligheidsbeleid, bijvoorbeeld inzake complexe problematiek en verwarde personen, maar ook inzake ondermijning, is daarbij cruciaal. Duurzaam veiligheidsbeleid is altijd intensief verbonden met sociaal beleid, ook vanuit de politie dient dit besef levend te zijn, maar dat moet dan wel stevig zijn en gekenmerkt door een doe-cultuur. De prioriteiten daarbinnen hebben we eerder geformuleerd: informatievoorziening, aanpak personen met complexe problematiek, versterking van de nazorg vanuit de reclassering. Uitbreiding van het Bibob-repertoire naar zorgbedrijven is noodzakelijk. Aanwezigheid van verantwoordelijke wethouders bij relevant driehoeks-overleg komt al regelmatig voor, maar is uit te breiden.
 - 8 De intelligence-functie van gemeenten wordt steeds belangrijker. Daar is in veel gemeenten een begin mee gemaakt. Gemeenten krijgen relevante informatie uit veel bronnen. De eigen gemeentelijke registraties bijvoorbeeld, maar ook informatie van derden (zoals de politie en de Rieco's), van de landelijke overheid (CBS bv.) of onderzoeksresultaten. Daarnaast beschikken medewerkers van gemeenten over uiterst nuttige 'straatinformatie', die in het algemeen nog veel beter benut kan worden dan nu het geval is. In veel gemeenten wordt ook geworsteld met privacyoverwegingen en wordt met angst en beven uitgekeken naar bezoek van de Autoriteit Persoonsgegevens. Interventies vanuit die zijde dreigen tot ontwikkeling gekomen samenwerking drastisch te belemmeren. De commissie Bestuur en Veiligheid van de VNG heeft dit thema terecht tot prioriteit benoemd. Informatiedeling over de grenzen

van de overheid heen – met maatschappelijke organisaties en bedrijven – dient daarin ook een rol te spelen.

- 9 Tot slot: aandacht en ruimte voor vakmanschap, zowel binnen de politie als binnen de gemeente. Dat klinkt als een open deur. Eén voorbeeld om te laten zien hoe ingewikkeld het is. Hoog Catharijne. Een wijkagent wordt tijdens de reorganisatie ook verantwoordelijk voor veiligheid op het centraal station. Zowel op Hoog Catharijne als op het stationsgebied werken grote aantallen boa's, aangestuurd door verschillende organisaties. Om samenhang te krijgen in de aanpak, maar ook in de kwaliteit van werkprocessen (denk aan ZSM) besluit hij om samen met een hbo opgeleide collega een opleiding te maken voor deze grote groep boa's. Dan kennen ze elkaar tenminste. Om het plannetje niet te laten mislukken, hebben ze vooraf geen toestemming gevraagd aan de verschillende instituties. De effecten zijn inmiddels dusdanig, dat niemand het meer waagt om hier nog commentaar op te hebben. Mooi voorbeeld zult u zeggen? Zeker, maar zolang dit soort initiatieven 'onder de radar' ontwikkeld moet worden om te kunnen overleven, is er nog een wereld te winnen.

Verantwoording

29

In oktober/november 2016 zijn ten behoeve van dit verhaal gesprekken gevoerd met in totaal 22 burgemeesters en 6 'overigen'. De gesprekken zijn door de eerste auteur gevoerd, vonden grotendeels telefonisch plaats en duurden 30 tot 45 minuten. De burgemeesters waren als volgt verdeeld: 8 uit Midden-West Nederland, 6 uit Noord-Oost Nederland en 8 uit Zuid-Nederland. 6 waren afkomstig uit gemeenten met minder dan 25.000 inwoners, 12 uit gemeenten met 25.000 tot 100.000 inwoners en 4 uit gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Daarmee is een breed spectrum aan burgemeesters bestreken. Statistisch representatief is het beeld natuurlijk niet.

De auteurs danken hun gesprekspartners en degenen die commentaar leverden op eerdere versies van dit verhaal: Luuk van Spijk, Marjan Hanrath en Eugene van der Poel.

Literatuurverwijzingen:

Bos, René ten, *Bureaucratie is een inktvis*, Amsterdam 2015

Brink, G. van den, *Politie en gezag, historisch pleidooi voor een moderne benadering*, Apeldoorn 2005

CBS/WODC, *Nederland steeds minder onveilig*, geplaatst op de website van het CBS op 1 maart 2016

Cloe, D. de, C. Fijnaut en P. Tops, *Een onveilige werkomgeving en intimiderende werkomgeving?, rapport van de onderzoekscommissie Laarbeek*, Den Bosch, 2015

- Fijnaut, C., *Het nationale politiekorps, achtergronden, controverses en toekomstplannen*, Amsterdam 2012
- Huisman, S., M. Princen, P. Klerks en N. Kop, *Handelen naar waarheid, sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*, Amsterdam 2016
- Inspectie VenJ, *Tweede onderzoek vorming nationale politie, operationele doelen periode 1 juli 2013 – 1 januari 2014, Bevoegd gezag periode 2013*, Den Haag 2014
- Jacobs, G., P.S. Bayerl, E. Brein, M. Flory, H. van de Bunt, N. Haas, R. Prins, *Eindrapportage Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's*, Den Haag, 2015
- Karsten, N., L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam en G. Leenknecht, *Majesteitelijk en magistraatlijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*, Tilburg, 2014
- Meershoek, G., *Ook anderen dan korpschef Bouman lijken verantwoordelijk*, nrc.nl, 22 november 2016
- Nap, J., *Goed politiewerk, belang-stellend ontwikkelen van de alledaagse praktijk, een proeve van normatieve professionalisering*, 2012
- Noordanus, P., *Gezagsverhoudingen in de nieuwe Politiewet 2012: verdere reparatie geboden*, in: *Tijdschrift voor Politie*, september 2012
- Os, P. van, P. Tops, D. van Arkel en A. van Uden, *De tweede frontlijn, over intake en service binnen de politie*, Apeldoorn, Politieacademie, 2012
- Reenen, P. van (2016), *Politiechefs*, Apeldoorn 2016
- Terpstra, J., P. Foekens en B. van Stokkom, *Burge-meesters over hun nationale politie*, Nijmegen, 2015
- Terpstra, J., I. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Haviga, B. van Stokkom, *Basisteams in de Nationale politie, organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*, Amsterdam 2016
- Tops, P., P. van Os, M. van Duin en S. Zouridis, *Sleuren of sturen, gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*, Apeldoorn/Den Haag, 2010
- Tops, Pieter en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland, hoe onder- en bovenwereld vervlochten zijn*, Amsterdam 2017
- Torre, E. van der en T. van der Torre-Eilert, *Drie-hoeken: overleg en verhoudingen, van lokaal tot nationaal*, Amsterdam, 2013
- Torre, E. van der, M. Gieling, R. Holvast, G. Vlek en R. Lanza, *De lokale positie van de Nationale politie, een eerste verkenning*, juni 2015, Politieacademie Apeldoorn
- Torre, E. van der en P.W. Tops, *Handelen naar halve waarheid*, in: *Tijdschrift voor de Politie*, 2016/8
- Vlek, F. en P. van Reenen (red.), *Voer voor kwartiermakers, wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de nationale politie*, Amsterdam 2012

Over de auteurs:

Pieter Tops is hoogleraar bestuurskunde en verbonden aan de Universiteit van Tilburg en de Politieacademie. Peter van Os was districtchef van de politie en directeur Kennis en Onderzoek aan de Politieacademie; Edward van der Torre is verbonden aan Lokale Zaken en lector aan de Politieacademie.

