



## Verbinden van politie- en veiligheidszorg







# Verbinden van politie- en veiligheidszorg

Politie en partners over signaleren & adviseren

Wouter Landman  
Paul van Beers  
Freek van der Laan



Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS





In opdracht van:  
Programma Politie en Wetenschap

Foto omslag: Peter Blok/Hollandse Hoogte

Ontwerp: Vantilt-producties & Martien Frijns

ISBN:978 90 3524 422 1

NUR: 800, 624

Realisatie:  
Reed Business, Amsterdam

© 2009, Politie en Wetenschap, Apeldoorn; Twynstra Gudde, Amersfoort



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

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

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

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





# Inhoud

<b>1</b>	<b>De opkomst van signaleren &amp; adviseren</b>	<b>7</b>
1.1	Van dé speler naar een speler: over gedeelde verantwoordelijkheden	7
1.2	Het kabinets- en politiebeleid: over hoe een begrip tot leven komt	10
1.3	Vraagstelling en perspectief: visies en ervaringen uit de praktijk	15
1.4	Verantwoording: interviews met politiefunctionarissen en partners	16
1.5	Opbouw: over wat verder nog volgt	17
<b>2</b>	<b>Signaleren &amp; adviseren in meervoud</b>	<b>19</b>
2.1	De uitvoering: over maatschappelijke gerichtheid en kerntaken	19
2.2	De leiding: over wat signaleren & adviseren (niet) is	25
2.3	Partners aan het woord: over het ondersteunende karakter van de taak	30
2.4	De noodzaak: over de politie als kernspeler in lokale veiligheid	32
2.5	Tot slot: over wat het is en waarom het nodig is	35
<b>3</b>	<b>De interne dimensie: positioneren</b>	<b>37</b>
3.1	Het perspectief van de uitvoering: over 'opschalen' en 'terugkrijgen'	37
3.2	Het perspectief van de leiding: over bereikbaar zijn en invloed laten zien	42
3.3	Perspectief van partners: over beperkte politieke omgevingsgevoeligheid	47
3.4	Tot slot: het niveau dat constateert, moet het niet altijd vertellen	48
<b>4</b>	<b>De externe dimensie: informeren en activeren</b>	<b>49</b>
4.1	De politie en signaleren: tussen overdragen en agenderen	49
4.2	De politie over informatie en samenwerking: berusting en kritiek	53
4.3	Partners over de politieke informatiepositie: waardering en aansporingen	57
4.4	Activeren: politietactiek door de ogen van politiemensen	59
4.5	Partners over politietactiek: oppassen voor arrogantie en 'zeuren'	68
4.6	Tot slot: tussen kijken naar jezelf en bekeken worden door anderen	70
<b>5</b>	<b>Signaleren &amp; adviseren: effecten en factoren</b>	<b>73</b>
5.1	Effecten: over 'gedragsverandering' bij partners	73
5.2	Factoren: over wat als doorslaggevend wordt gezien	80
5.3	Tot slot: harde en zachte factoren én signaleren & adviseren	88



<b>6</b>	<b>In antwoord op de onderzoeksvragen</b>	<b>91</b>
6.1	Strijdende visies over het concept: het punt van de intentie	91
6.2	Ervaringen met de uitvoering: tussen zelfbeeld en imago	92
<b>7</b>	<b>Reflectie: tussen zeggen en doen</b>	<b>95</b>
7.1	Fundamentele vraagtekens bij de ambitie van signaleren & adviseren	95
7.2	Het relatieve karakter van de politieke waarnemingen	96
7.3	De beperkingen van de politieke analysecapaciteit	97
7.4	Reflectie op de mate waarin van strategie sprake is	98
7.5	De afwezigheid van de ontvanger in de reflectie van de politie	98
<b>8</b>	<b>Tot slot: enkele adviezen aan de politie</b>	<b>101</b>
8.1	Blaas niet te hoog van de toren	101
8.2	Relativeer de eigen opvattingen	102
8.3	Ontwikkel (meer) incasservermogen	103
8.4	Ken je plek als uitvoeringsorganisatie binnen de rechtsstaat	104
8.5	Tot slot: tussen politiezorg en veiligheidszorg	105
	<b>Literatuur</b>	<b>107</b>





# 1

## De opkomst van signaleren & adviseren

Binnen de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) zijn in de afgelopen jaren verschillende visies ontwikkeld op onderdelen van het politiewerk en de politieorganisatie. Dienstverlening, opsporing, *human resource management*: het zijn voorbeelden van thema's waarop deze visies betrekking hebben. Het gevolg van nieuwe visies is veelal ook nieuwe 'taal', in de vorm van 'labels' of 'begrippen'. Deze taal wordt soms gebruikt om nieuwe concepten te introduceren, maar ook om bestaande concepten opnieuw en prominenter onder de aandacht te brengen bij mensen binnen en buiten de politie.

Signaleren & adviseren is een voorbeeld van een relatief nieuw begrip, dat wordt gebruikt om het belang van een bestaande praktijk te expliciteren. In *Tegenhouden Troef* (Projectgroep Opsporing II, 2003) is dit begrip geïntroduceerd en in *Politie in Ontwikkeling* (PVP, 2005) is het opnieuw onder de aandacht gebracht. De voorliggende publicatie doet verslag van een onderzoek naar de visie van politiemensen en partners op signaleren & adviseren en de ervaringen die zij met deze politietaak hebben opgedaan. In dit eerste hoofdstuk worden de achtergronden en de opzet toegelicht.

### 1.1 Van dé speler naar een speler: over gedeelde verantwoordelijkheden

Tot het midden van de jaren tachtig worden politie en justitie gezien als dé organisaties die verantwoordelijk zijn voor het bestrijden van criminaliteit in de samenleving. De Commissie Kleine Criminaliteit, ook wel Commissie Roethof genoemd, rekent in het midden van de jaren tachtig echter af met deze vanzelfsprekendheid door te stellen dat een succesvolle aanpak van de veelvoorkomende criminaliteit alleen mogelijk is als deze niet meer wordt benaderd als het exclusieve domein van politie en justitie. De door de commissie gepresenteerde gedachte slaat in als een bom (zie SMVP, 2007). Een halfjaar na het rapport van de commissie verschijnt de kabinetsnota *Samenleving en Criminaliteit* waarin de door de commissie bepleite noodzaak van gedeelde verantwoordelijkheid wordt overgenomen (TK 1984-1985, 18 995, nr. 2). Het rapport van de Commissie Roethof en de kabinetsnota kunnen worden gezien als vertrekpunt van een breed gedragen, nieuwe oriëntatie op de veiligheidspoli-





tiek (zie SMVP, 2007). Deze oriëntatie is tot op de dag van vandaag relevant en wordt politiek-maatschappelijk wordt ondersteund.

Deze veiligheidspolitiek heeft ook voor de politie gevolgen gehad. De ambitieuze visie die in *Politie in Verandering* is geschetst (zie POS, 1977), is langzaam maar zeker vervangen door een realistischer visie (zie Van der Torre & Van Harmelen, 2007). Waar in *Politie in Verandering* nog de gedachte centraal staat dat de politie condities kan scheppen voor verandering van de maatschappelijke orde, benadrukt de zogenaamde realistische visie dat de politie slechts één speler is in de aanpak van de veelvoorkomende criminaliteit. Die aanpak kan alleen slagen, zo is ook de leidende gedachte in *Samenleving en Criminaliteit*, als strafrechtelijk ingrijpen het sluitstuk is van bestuurlijk, preventief beleid (zie Van Stokkum, 2008).

Als gevolg van de kabinetsnota neemt de aandacht voor de bestuurlijke aanpak van criminaliteit toe. Begin jaren negentig wordt het begrip 'criminaliteit' verbreed naar 'onveiligheid'. Hiermee wordt een belangrijke brug geslagen tussen strafrecht en bestuur, als gevolg waarvan gemeenten en andere organisaties ook verantwoordelijk worden gemaakt voor de veiligheidsproblematiek (Boutellier, 2005). In de jaren negentig wordt ook het begrip 'integrale veiligheid' geïntroduceerd. Met 'integraal' wordt verwezen naar het belang van een samenhangende aanpak, oog voor het geheel en samenwerking tussen uiteenlopende organisaties. De toenemende aandacht voor de rol die andere partijen kunnen spelen in de aanpak van onveiligheid is overigens niet uniek voor Nederland: de omslag in het denken over de aanpak van criminaliteit en onveiligheid heeft zich in de gehele westerse wereld voorgedaan. Dit als gevolg van het breed gedeelde gevoel dat de effectiviteit van strafrechtelijke interventies ernstig tekortschoot (zie Garland, 2001).

Als gevolg van de (langzame) opkomst van integrale of lokale veiligheid is in de afgelopen jaren het aantal partijen dat zich op lokaal niveau bezighoudt met het aanpakken van veiligheidsproblemen aanzienlijk toegenomen. Een veranderende opvatting over de middelen of instrumenten die moeten worden ingezet om onveiligheid aan te pakken, vertaalt zich immers ook door in het aantal en de aard van de betrokken organisaties. Met andere woorden: als je ervan overtuigd bent dat criminaliteit en onveiligheid kunnen worden teruggedrongen door te straffen, heb je een minder breed beleids- en uitvoeringsnetwerk nodig dan wanneer je van mening bent dat sociale verbanden in de buurt, het verbeteren van de woonomgeving en de sociaal-economische positie ook belangrijke 'knoppen' zijn om aan te draaien (zie De Haan, 1997).







In de jaren negentig is vooral de tweede mening of overtuiging dominant geworden. De 'herovering' van het publieke domein vraagt om intensieve samenwerking tussen een steeds grotere groep van 'partners in veiligheid' (zie Rob, 1999). In de praktijk van integrale of lokale veiligheid is vandaag de dag dan ook een groot aantal partijen betrokken: de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de gemeente, het jongerenwerk, het opbouwwerk, de reclassering, Bureau Halt, de scholen, Bureau Jeugdzorg, de verslavingszorg, het welzijnswerk, enzovoort. De noodzaak van samenwerking heeft geleid tot institutionalisering van uiteenlopende veiligheidsnetwerken op lokaal niveau (zie Terpstra & Kouwenhoven, 2004). De gewenste gedeelde verantwoordelijkheid voor de aanpak van onveiligheid is daardoor in het begin van deze eeuw steeds meer werkelijkheid geworden.

Hoewel gedeelde verantwoordelijkheid op zichzelf een nobel streven is, is er ook sprake van een keerzijde. Het wordt er namelijk niet duidelijker op wie waarvoor verantwoordelijk is en wie dus wat zou moeten doen bij de aanpak van criminaliteit en onveiligheid. Een verantwoordelijkheid die gedeeld wordt, leidt al snel tot een diffuse situatie. Volgens velen heeft dit mechanisme zich ook van de veiligheidsnetwerken meester gemaakt (zie Boin et al., 2003; Johnston & Shearing, 2003; Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Boutellier, 2005). Als logisch gevolg hiervan is de behoefte ontstaan om de verantwoordelijkheden scherper te definiëren. Voor de politie geldt dat sinds het eind van de vorige eeuw verschillende pogingen in die richting zijn ondernomen. In het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP) wordt benadrukt dat het dagelijkse politiewerk baat heeft bij helderheid over de taken van de politie en de grenzen daarvan (ministeries van BZK & Justitie, 1998). De constatering die hieraan ten grondslag ligt, is dat de politieorganisatie (soms noodgedwongen) activiteiten is gaan uitvoeren die niet tot haar verantwoordelijkheid kunnen worden gerekend. Als gevolg hiervan ontstaat een situatie van (chronische) overvraging, overigens het lot van menig *street-level bureaucracy* (zie Lipsky, 1980). In het beleidsplan wordt geopperd dat een deel van de activiteiten die de politie verricht beter door andere organisaties kan worden uitgevoerd. De beide politieministers roepen de politie bovendien op andere (hulpverlenings)instanties vaker en krachtiger aan te spreken op hun verantwoordelijkheid inzake de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid. Dit wordt ook wel een *responsibilization strategy* genoemd (Garland, 2001; zie ook Terpstra & Kouwenhoven, 2004).

Het definiëren van de grenzen van het politiewerk heeft een vervolg gekregen in de discussie over de kerntaken van de politie (zie o.a. Van der





Vijver et al., 2001; Van der Torre et al., 2007). Deze discussie gaat in essentie om de vraag welke taken van de politie meer en welke minder prioriteit verdienen. De conclusie die op basis van de afgelopen jaren kan worden getrokken, is dat er in abstracte termen consensus lijkt te bestaan over de kerntaken van de politie: handhaving van de openbare orde, strafrechtelijke handhaving (in het bijzonder bij opsporingsindicatie) en noodhulp. De concretisering van wat de politie wel én niet doet, is echter aanzienlijk complexer. In iedere politieregio zijn discussies gevoerd over de kerntaken van de politie, maar er worden verschillende wegen bewandeld om het politiewerk af te bakenen en de resultaten van de kerntakendiscussie zijn niet overal even zichtbaar. De kerntakendiscussie heeft niet geleid tot het breed overdragen van niet-kerntaken (Van der Torre et al., 2007).

Naast de mogelijkheden om kerntaken te definiëren en niet-kerntaken succesvol over te dragen, heeft er ook altijd een discussie gespeeld over de wenselijkheid van de kerntakenbenadering. De ervaring met lokaal veiligheidsbeleid leert ons dat de politie een onmisbare partner is bij de aanpak van onveiligheid, zeker ook waar het gaat om preventie. De politie beschikt over bepaalde middelen, informatie, deskundigheid, kanalen en bevoegdheden die noodzakelijk zijn voor het effectief functioneren van de samenwerkingsverbanden (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Een te smalle benadering van de kerntaken van de politie doet geen recht aan de functie die de politie in het lokale samenspel heeft. Juist vanuit deze constatering is er behoefte om de taken van de politie breder te zien dan opsporing, handhaving en noodhulp. Politiezorg en veiligheidszorg zijn wellicht theoretisch te onderscheiden, maar in de praktijk absoluut niet te scheiden. De politie zal vanuit haar deskundigheid en informatiepositie voortdurend invloed moeten uitoefenen op de aanpak van onveiligheid, en hierbij anderen wijzen op de bijdrage die zij kunnen leveren. Deze opgave, die zich in de praktijk van alledag voordoet, is met *Tegenhouden troef* (Projectgroep Opsporing, 2003) en *Politie in Ontwikkeling* (PVP, 2005) onderdeel geworden van de politietaak signaleren & adviseren.

## 1.2 Het kabinets- en politiebeleid: over hoe een begrip tot leven komt

In het eerder genoemde BNP uit 1998 wordt de politie voor het eerst door het kabinet opgeroepen om, samen met het lokaal bestuur, partners in veiligheid aan te spreken indien zij hun taken onvoldoende uitvoeren en dus hun verantwoordelijkheid onvoldoende waarmaken. Tussen de regels door valt in





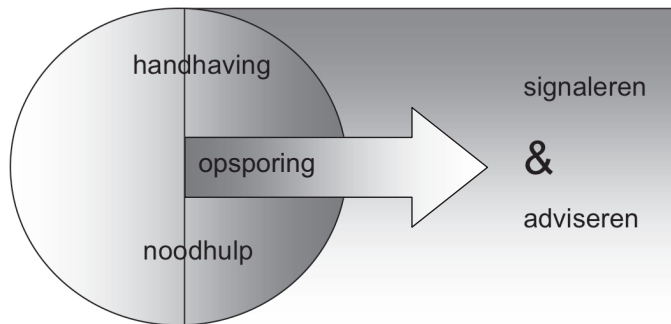
het plan te lezen dat deze oproep gericht is op zowel uitvoerend als leidinggevend niveau. Op uitvoerend niveau worden gebiedsagenten door de politie-ministers gepositioneerd als veiligheidsadviseurs (ministeries van BZK & Justitie, 1998). De top van de politieorganisatie wordt gevraagd permanent aandacht te hebben voor de prioriteitstelling en andere partners aan te spreken op taken die belangrijk zijn in het kader van de aanpak van criminaliteit en onveiligheid, maar door de politie als oneigenlijk moeten worden beschouwd.

In de periode na het BNP heeft de focus sterk gelegen op de kerntakendiscussie: wat moet de politie wel en niet doen? De aandacht lag minder op de vraag in welke mate en op welke wijze de politie andere partners moet aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor de aanpak van criminaliteit en onveiligheid. In 2001 wordt door de Projectgroep Opsporing van de RHC het concept 'Tegenhouden' geïntroduceerd (Projectgroep Opsporing, 2001). In het visiedocument 'Misdad laat zich tegenhouden' wordt benadrukt dat het strafrecht ontoereikend is als instrument om criminaliteit en onveiligheid te reduceren. Dit is in feite dezelfde conclusie die vijftien jaar eerder door de Commissie Roethof is getrokken. Hierbij moet worden opgemerkt dat tegenhouden zich, meer dan de traditionele gedachte achter bestuurlijke preventie, richt op de aanpak van de georganiseerde criminaliteit.

Twee jaar later wordt het concept in *Tegenhouden troef* (Projectgroep Opsporing II, 2003) verder uitgewerkt. In dit visiedocument wordt de diagnose van de diffuse grens tussen politiezorg en veiligheidszorg nog eens onderstreept en wordt gepleit voor een heldere afbakening van de politiefunctie. In de uitwerking van de visie wordt hiertoe een poging gedaan door de kerntaken te definiëren. Hierbij wordt geconstateerd dat uit de drie kerntaken van de politie, te weten handhaving, opsporing en noodhulp, een vierde taak kan worden afgeleid die zich richt op de bijdrage van andere partijen: signaleren & adviseren. Deze taak heeft geen grondslag in de Politiewet, maar is onlosmakelijk verbonden met de drie kerntaken.

'Waar het om gaat, is dat de politie vanuit haar operationele ervaringen, de daarmee samenhangende informatiepositie en haar professionele deskundigheid problemen op het gebied van veiligheid signaleert en waar mogelijk abstraheert tot adviezen aan andere actoren. Dit brengt de politie in de rol van leermeester en gangmaker. Deze vorm van advisering hangt direct samen met de uitvoering van de drie eerder genoemde kerntaken.' (Projectgroep Opsporing II, 2003, p. 23)





Figuur 1: De drie kerntaken en signaleren & adviseren

Uit *Tegenhouden troef* is op te maken dat de politie met de introductie van signaleren & adviseren in ieder geval het volgende beoogt:

- het leggen van een koppeling tussen politiezorg en veiligheidszorg: door signaleren & adviseren moet de kennis- en informatiepositie van de politie worden benut voor het bredere terrein van veiligheidszorg;
- het leveren van een eigen bijdrage aan veiligheidszorg zonder daarvoor op uitvoerend niveau de verantwoordelijkheid te nemen en zonder aansprakelijkheid te aanvaarden voor het resultaat: door signaleren & adviseren moet de politie andere partners als het ware sturen, opdat zij de goede dingen doen;
- ophouden te suggereren dat de politie verantwoordelijk is voor veiligheid en leefbaarheid: signaleren & adviseren moet duidelijk maken dat de verantwoordelijkheid van de politie voor veiligheid en leefbaarheid niet verder strekt dan het signaleren van veiligheids- en leefbaarheidsproblemen en het wijzen van partners op de bijdrage die zij aan de aanpak van deze problemen kan leveren. De operationele bijdrage die de politie aan de aanpak van de problemen levert, moet onderdeel zijn van de politiezorg.

In de operationalisering van tegenhouden krijgt signaleren & adviseren een prominente plaats. Signaleren & adviseren moet worden gezien als een van de elementen of bestanddelen van tegenhouden. In het kabinetsbeleid, in de vorm van reacties op politiebeleid en eigen beleidsnotities, wordt het belang





van signaleren & adviseren onderstreept. In de reacties van de politieministers of het kabinet zijn twee richtingen te herkennen.

In de eerste richting ligt de focus op signaleren & adviseren als onderdeel van de strategie van tegenhouden. Deze richting is onder andere verwoord in de reactie van de ministers van BZK en Justitie op het Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit.

‘Tegenhouden vereist dan ook nadrukkelijk de betrokkenheid van andere partijen dan de politie waaronder centrale en lokale overheden. Vaak zal de politie signaleren en andere organisaties adviseren om op te treden... Het is de taak van het (lokale) bestuur om vervolgens de regie te nemen en de betrokken partners op het belang van hun bijdrage te wijzen.’ (TK 2004-2005, 22 november 2004)

In de *midterm review* van het Veiligheidsprogramma ‘Naar een veiliger samenleving’ is eveneens een expliciete koppeling tussen signaleren & adviseren en Tegenhouden gelegd en is over de invulling van signaleren & adviseren een min of meer vergelijkbare zinsnede opgenomen (TK 2004-2005, 28684, nr. 44).

In de tweede richting is signaleren & adviseren losgekoppeld van tegenhouden als strategie en veel sterker gerelateerd aan de kerntakendiscussie. Medio 2004 verschijnt de kerntakenbrief van de minister van BZK. In deze brief wordt signaleren & adviseren in verband gebracht met de gewenste beperking van de taken die door de politie worden uitgevoerd.

‘Het is wenselijk dat de politie veeleer een signalerende en adviserende taak heeft op die gebieden waar andere organisaties nadrukkelijk een verantwoordelijkheid hebben. Dat betekent dat de politie op basis van de vergaarde informatie problemen signaleert en indien nodig andere organisaties adviseert om in te grijpen.’ (TK 2003-2004, 29628, nr. 4, p. 8)

In 2005 verschijnt *Politie in Ontwikkeling*, dat na *Politie in Verandering* moet worden gezien als een poging om tot een nieuw gedeeld verhaal te komen. De belangrijkste elementen uit het visiedocument zijn verwoord in tien punten. Deze tien punten moeten richting geven aan de ontwikkeling van de politie-functie in de komende jaren. In het tweede punt wordt signaleren & adviseren genoemd.





‘Signaleren & adviseren impliceert dat de politie aangeeft waar bestuur, OM en partners in haar optiek een bijdrage zouden kunnen en moeten leveren aan het reduceren van onveiligheid. De politie wil dan ook in haar relatie tot deze partners geen passieve speler zijn, maar rekent het tot haar verantwoordelijkheid problemen op het gebied onveiligheid te signaleren en daarover te adviseren...’ (PVP, 2005, p. 14)

De omschrijving van signaleren & adviseren is in *Politie in Ontwikkeling* in essentie niet anders dan in *Tegenhouden troef*. Wel kan worden gesteld dat in *Politie in Ontwikkeling* signaleren & adviseren explicieter is gedefinieerd en een prominentere plek heeft gekregen. Door het te benoemen als een van de tien punten is de aandacht erop gevestigd. Daarnaast moet worden beseft dat de aandacht en ‘promotie’ van *Politie in Ontwikkeling* überhaupt van een andere orde is dan die van de visienota’s op deelterreinen van het politiewerk. Er wordt naar gestreefd, mede door het vrijmaken van mensen en middelen, om *Politie in Ontwikkeling* daadwerkelijk een nieuw gedeeld verhaal voor de Nederlandse politie te laten zijn.

Na het verschijnen van *Politie in Ontwikkeling* wordt door het kabinet in twee documenten op signaleren & adviseren gereageerd. In de *Kabinetsreactie op Politie in Ontwikkeling* wordt gesteld dat het kabinet met de RHC van mening is dat de politie naast haar kerntaken ook een taak heeft op het vlak van signaleren & adviseren op terreinen die de primaire verantwoordelijkheid van andere organisaties zijn (*Kabinetsreactie op Politie in Ontwikkeling*, 2005, p. 5). Voorts wordt in de *Notitie Kerntaken* (TK 2005-2006, 29628, nr. 25) benadrukt dat de politie een taak heeft op het vlak van signaleren & adviseren. Hierbij wordt opgemerkt dat daar waar anderen verantwoordelijkheid dragen de taak van de politie beperkt moet blijven tot signaleren, adviseren en overdragen/samenwerken. In beide documenten valt op dat het belang van signaleren & adviseren wordt onderschreven, maar dat de (h)erkenning ervan als expliciete (vierde) politietaak achterwege blijft. Het is ‘iets’ wat de politie ook moet doen, maar het mag ogenschijnlijk niet een te prominente plek in de taakuitvoering hebben.

De in deze paragraaf geschetste ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat signaleren & adviseren als ‘begrip’ of ‘term’ onderdeel is geworden van de taal waarmee over de politie wordt gesproken en geschreven. Signaleren & adviseren staat hierin overigens niet alleen: in de afgelopen jaren is er een groot aantal nieuwe termen geïntroduceerd, die staan voor gewenste veranderingen in de aansturing en/of uitvoering van het politiewerk (zie Van der





Vijver, 2007). Het grote risico van al deze termen is dat ze aantrekkelijk klinken, maar niets meer representeren dan de woorden zelf (zie Van Twist, 1995). Punch (2006) wijst er in dit verband op dat het lijkt alsof er een beperkt aantal concepten in politieland circuleert, dat herhaaldelijk opduikt als toverwoorden in een organisatie die geen geheugen bezit.

Om concepten daadwerkelijk te laten doorwerken in de politiepraktijk is het van belang meer helderheid te geven over wat er met concepten wordt bedoeld en op welke wijze concrete toepassing kan plaatsvinden. Gebeurt dit niet, dan blijft het bij verbale vernieuwing die voor het bestuur, de politie en de samenleving geen enkele (merkbare) betekenis heeft. De kracht van een concept wordt immers niet bepaald door de meeslependheid op papier, maar door de meerwaarde in de praktijk. Met dit verkennende onderzoek wordt beoogd in kaart te brengen welke visies op signaleren & adviseren in de praktijk aanwezig zijn en welke ervaringen met de uitvoering van de taak zijn opgedaan.

### 1.3 Vraagstelling en perspectief: visies en ervaringen uit de praktijk

Het onderzoek is opgezet aan de hand van de volgende vragen:

- Wat verstaan politiefunctionarissen en partners onder signaleren & adviseren en op welke wijze legitimeren zij deze politietaak?
  - Welke verschillen en overeenkomsten doen zich voor tussen politiefunctionarissen?
  - Welke verschillen en overeenkomsten doen zich voor tussen politiefunctionarissen en partners?
- Welke ervaringen hebben politiefunctionarissen en partners opgedaan met signaleren & adviseren?
  - Hoe brengen politiefunctionarissen signaleren & adviseren in de praktijk en hoe wordt dit door partners ontvangen?
  - Wat bereikt de politie volgens politiefunctionarissen en partners met signaleren & adviseren?
  - Welke factoren zijn volgens politiefunctionarissen en partners van belang voor de effectiviteit van signaleren & adviseren?

De vraagstelling van het onderzoek maakt duidelijk dat het gaat om onderzoek naar opvattingen en percepties van mensen. Dit wil zeggen dat er in dit onderzoek geen concrete 'gevallen' van signaleren & adviseren door de politie





in kaart zijn gebracht. De visies en percepties/ervaringen van politiemensen (op zowel uitvoerend als leidinggevend niveau) en partners zijn beschreven en deze zijn met elkaar geconfronteerd. Dit onderzoek is onderdeel van een tweeluik. Het andere deel is uitgevoerd door het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (hierna: COT). In het onderzoek van het COT zijn concrete gevallen van signaleren & adviseren onderzocht. Hierbij is de aandacht vooral uitgegaan naar het samenspel tussen de politie en het lokaal bestuur. Op basis van de casestudies zijn patronen in de wijze van signaleren & adviseren door de politie geïdentificeerd.

Het onderzoek van het COT en het voorliggende onderzoek zijn aanvullend ten opzichte van elkaar. Dit komt in de eerste plaats doordat het onderzoek van het COT in kaart heeft gebracht wat politiemensen in het kader van signaleren & adviseren *doen* en ons onderzoek beschrijft hoe politiemensen en partners over signaleren & adviseren door de politie *praten*. In de tweede plaats richt het onderzoek van het COT zich meer op de externe dimensie van signaleren & adviseren, terwijl dit onderzoek ook aandacht heeft voor het interne samenspel binnen de organisatie. De kracht van beide onderzoeken is benut door in de reflectie op de uitkomsten van dit onderzoek ook de bevindingen van het COT te betrekken (zie hoofdstuk 7).

#### 1.4 Verantwoording: interviews met politiefunctionarissen en partners

Het onderzoek is gebaseerd op gesprekken met mensen van buiten en binnen de politie. In totaal is er met 45 personen gesproken. Het overgrote deel van deze gesprekken heeft plaatsgevonden binnen de gemeenten Utrecht en Deventer. Het betreft 28 interviews met politiemensen – van de korpsleiding tot de wijkagent – en tien gesprekken met partners (vooral gemeenten). Naar aanleiding van de eerste analyseslag zijn gesprekken gevoerd met politiechefs en partners in een vijftal andere (middelgrote) gemeenten. Het doel van deze gesprekken was het verdiepen van een aantal thema's en het toetsen in hoeverre de inzichten die wij in Utrecht en Deventer hadden opgedaan herkenbaar waren in andere steden/politiedistricten.

Daarnaast hebben wij gebruikgemaakt van onze eigen ervaringen, die wij in de afgelopen jaren hebben opgedaan met verschillende opdrachten in het kader van het lokaal veiligheidsbeleid. Hierbij kan worden gedacht aan het versterken van de ketensamenwerking, het begeleiden van de totstandkoming van een kadernota integraal veiligheidsbeleid en het ondersteunen van de







aanpak van jeugdproblematiek (jeugdgroepen, jeugdige veelplegers, en anderen). Deze opdrachten hebben ons de mogelijkheid geboden in de praktijk waar te nemen hoe signaleren & adviseren gestalte krijgt: in concrete overlegsituaties brengt de politie informatie in, spreekt zij andere partijen aan op de bijdrage die zij kunnen leveren en wordt zijzelf aangesproken. Een adviseur doet veel kennis op, die vaak niet wordt geëxpliciteerd. Door die kennis in dit onderzoek te betrekken, kan explicietie plaatsvinden.

De hiervoor geschetste opzet kent vanzelfsprekend een aantal beperkingen. In de eerste plaats wordt signaleren & adviseren in dit onderzoek beschreven op basis van opvattingen en percepties/ervaringen. De percepties van mensen hoeven niet per definitie overeen te komen met hoe het in werkelijkheid gaat. Juist om deze reden is de reflectie op basis van het onderzoek van het COT van belang en interessant. In de tweede plaats beperkt het onderzoek zich tot signaleren & adviseren in het kader van het lokaal veiligheidsbeleid. Dit impliceert enerzijds dat signalen en adviezen met betrekking tot georganiseerde criminaliteit geen aandacht krijgen en anderzijds dat het rijksniveau niet wordt belicht. Tot slot heeft het intensieve deel van het onderzoek zich beperkt tot twee steden en korpsen/districten. Het is daarom de vraag in hoeverre onze beschrijving herkenbaar is voor andere steden en korpsen. Deze vraag is moeilijk te beantwoorden, maar de indrukken die wij door middel van de andere interviews hebben gekregen en de kennis die wij ontleen aan de eigen ervaringen doen vermoeden dat de herkenbaarheid van 'het verhaal' verder strekt dan de twee genoemde steden.

## 1.5 Opbouw: over wat verder nog volgt

Dit rapport bestaat uit acht hoofdstukken. In het volgende hoofdstuk staat de betekenis centraal die politiemensen en partners aan de politietaak signaleren & adviseren geven. We beantwoorden de eerste onderzoeksvraag. Hoofdstuk 3 beschrijft de interne dimensie oftewel het samenspel binnen de politieorganisatie op het gebied van signaleren & adviseren. Daarbij is de vraag aan de orde hoe men ervoor zorgt dat de juiste onderwerpen op de juiste niveaus worden behandeld. Hoofdstuk 4 gaat in op de externe dimensie van signaleren & adviseren. Hoe signaleert en adviseert de politie in de perceptie van politiemensen en partners? In hoofdstuk 5 worden de veronderstelde (algemene) effecten van signaleren & adviseren beschreven en wordt in kaart gebracht welke factoren de effectiviteit van signaleren & adviseren, volgens





de respondenten, beïnvloeden. In hoofdstuk 6 volgen de conclusies en in hoofdstuk 7 vindt u een reflectie op deze conclusies. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van het onderzoek van het COT. Het rapport wordt afgesloten met enkele adviezen aan de politie (hoofdstuk 8).





# 2

## Signaleren & adviseren in meervoud

In hoofdstuk 1 is opgemerkt dat er in de Nederlandse politieorganisatie met enige regelmaat nieuwe begrippen worden geïntroduceerd. Veelal is de precieze betekenis van deze begrippen niet direct duidelijk. Dit komt mede doordat achter dergelijke begrippen of concepten een relatief complexe operationele praktijk schuilgaat. De onduidelijke betekenis is dus wellicht verklaarbaar, maar heeft wel tot gevolg dat er op verschillende plekken een uiteenlopende invulling aan wordt gegeven. Hierdoor verliezen concepten aan kracht.

Signaleren & adviseren is een voorbeeld van een begrip waarvan de betekenis vooralsnog niet helder is. Dit leidt tot het vermoeden dat er in de praktijk verschillende betekenissen aan worden toegekend. Daarom draagt dit hoofdstuk de titel 'Signaleren & adviseren in meervoud'. We beschrijven welke betekenissen politiemensen en partners aan het begrip toekennen. Daarnaast wordt in kaart gebracht op welke wijze politiefunctionarissen en partners signaleren & adviseren door de politie legitimeren. Waarom zou de politie eigenlijk moeten signaleren & adviseren?

### 2.1 De uitvoering: over maatschappelijke gerichtheid en kerntaken

Het politiewerk is in zijn aard gevarieerd. Een wijkagent verricht bijvoorbeeld andere activiteiten dan een politieagent die actief is binnen de noodhulp (zie Stol et al., 2004; Landman, 2005b). Wijkagenten hebben primair een gebiedsgebonden oriëntatie. Voor specialisten – zoals jeugdcoördinatoren en horeca-coördinatoren – geldt dat zij zich niet primair oriënteren op een bepaalde wijk, maar vooral op een bepaald thema (weliswaar binnen een team of district). Het is vanuit deze achtergrond zinvol op uitvoerend niveau een onderscheid te maken tussen verschillende typen functies, omdat verschil in functie van invloed kan zijn op de betekenis die men aan signaleren & adviseren geeft. Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de functies van wijkagent en 'specialist'.





### *De wijkagent: 'Het is een structureel onderdeel van mijn werk'*

Kenmerkend voor het werk van wijkagenten is dat zij veel contacten onderhouden met externe partners (zie o.a. Zoomer et al., 2002; Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Van der Torre, 2007a; Terpstra, 2008). Wijkagenten zijn in veel korpsen verantwoordelijk voor 'het organiseren van veiligheid in de wijk' en dit veronderstelt dat zij in uiteenlopende uitvoeringsnetwerken actief zijn om met een groot aantal partners informatie te delen, concrete aanpakken te bespreken en activiteiten af te stemmen. Uit de gesprekken met wijkagenten blijkt dat zij vanwege het karakter van hun werk veel affiniteit hebben met het begrip 'signaleren & adviseren'. De betekenis die zij eraan geven, hangt samen met opgedane ervaringen, aangezien zij geen voorkeur hebben voor het formuleren van abstracte definities.

'Ik signaleer de hele dag. Het plein hier achter het bureau zie ik bijvoorbeeld achteruitgaan. Er werd eerst vooral gevoetbald, maar er wordt nu steeds vaker ook gedeald in drugs en er worden vernielingen aangericht. Ik krijg ook signalen uit de buurt. De zaken die ik signaleer, leg ik meestal ergens anders neer. Ik adviseer bijvoorbeeld jongerenwerk dit goed in de gaten te houden en er geregeld naartoe te gaan.' (wijkagent)

Wijkagenten brengen het begrip 'signaleren & adviseren' veelal in verband met een belangrijk deel van hun werk: het constateren van specifieke problemen (zowel op straatniveau als op persoonsniveau) en het stimuleren van het gezamenlijk zoeken naar en werken aan oplossingen. Zij benadrukken dat dit type werk tegenwoordig veel tijd in beslag neemt. Hieraan wordt vaak nog toegevoegd dat de politie zich steeds kritischer opstelt ten opzichte van haar bijdrage aan de aanpak van problemen (zie Terpstra, 2008).

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de inhoud van de taak signaleren & adviseren vanuit het perspectief van wijkagenten niet nieuw is. Wel wordt door sommigen opgemerkt dat het label of begrip niet expliciet wordt gebruikt. Op de vraag of het voor hen belangrijk is om signaleren & adviseren te benoemen als expliciete taak, zoals in *Politie in Ontwikkeling* is gebeurd, worden verschillende antwoorden gegeven. Een deel van de wijkagenten vindt dat het geen meerwaarde heeft. Deze wijkagenten staan relatief onverschillig tegenover de overkoepelende visies van de strategische top van de politie.

'Ik vind het prima dat dit onze vierde taak is, maar signaleren & adviseren deden we toch altijd al wel? Ze mogen dat van mij best in een visiedocument opschrijven.' (wijkagent)





Het overgrote deel van de geïnterviewde wijkagenten vindt het wel positief dat signaleren & adviseren als een vierde politietaak is benoemd. Het is als het ware een vorm van (h)erkenning van het werk dat zij doen. Het werk van wijkagenten is immers lang niet altijd te plaatsen binnen de kerntaken van de politie. Het werk van de wijkagent krijgt naar hun idee daardoor niet altijd de erkenning en de status die het verdient. Uit de gesprekken blijkt dat wijkagenten de aandacht voor signaleren & adviseren als een soort kans zien om hun eigen werk beter te 'verkopen'.

Het bovenstaande houdt verband met de beeldvorming die binnen de functionele onderdelen van de politie over elkaar leeft: binnen de noodhulp vindt men het reageren op meldingen het 'echte' politiewerk, binnen de recherche heeft men veelal de opvatting dat het allemaal om opsporing draait en wijkagenten stellen het organiseren van de veiligheid in de wijk centraal (zie o.a. Terpstra, 2002; Poot et al., 2004; Landman, 2005b). Wijkagenten hebben echter veelal moeite om aan de rest van de organisatie duidelijk te maken wat ze nu precies doen. Zij zien het blijkbaar als voordeel wanneer zij in de toekomst kort maar krachtig kunnen antwoorden: signaleren & adviseren.

Wanneer op een 'dieper' niveau wordt gekeken naar de betekenis van signaleren & adviseren voor wijkagenten, dan valt op dat er verschillen bestaan in de mate waarin zij deze taakstelling benaderen vanuit een probleemgerichte oriëntatie. In de gesprekken met wijkagenten valt op dat een deel van hen signaleren & adviseren nadrukkelijk verbindt aan begrippen of zinsneden als 'samenwerking', 'de politie kan het niet alleen' en 'problemen oplossen'. Het gaat in dit geval dus om een taak waarmee wijkagenten invulling kunnen geven aan de samenwerking in het kader van de zorg voor veiligheid in een specifiek gebied, namelijk 'hun' wijk.

'Het [signaleren & adviseren] is me op het lijf geschreven. Fantastisch! Ik kan niet alles zelf oplossen. Je moet het samen doen. De politie kan heel veel zelf, maar veel ook niet.' (wijkagent)

Een ander deel van de wijkagenten zegt in eerste aanleg ook dat de politie het niet alleen kan, maar concentreert zich wel meer op de 'kerntaken'. Vragen die niet passen binnen de dominante (eigen) opvatting over de verantwoordelijkheidsverdeling in de veiligheidszorg, schuiven zij zo veel mogelijk door naar andere organisaties. Signaleren & adviseren fungeert in dit geval vooral als strategie om de eigen werkdruk (al dan niet terecht) te reduceren en 'je niet meer voor het karretje van anderen te laten spannen' of 'het aantal (onterechte) apen op de schouder te verminderen'.





‘Dan word ik gebeld door de GGD over een adres waar het niet goed gaat. Of ik er niet naartoe kan. Ik zeg dan ook: “Waarom bellen jullie mij? Het is toch jullie taak.”’ (wijkagent)

In de gesprekken met dit ‘type’ wijkagenten, dat op basis van dit onderzoek overigens in de minderheid lijkt te zijn, krijgt men de indruk dat niet het oplossen van de problemen, maar het reguleren van het werkaanbod het hoogste doel is. Onduidelijk is in hoeverre dit wordt gevoed door een eigen belang dat losstaat van het op zichzelf begrijpelijke streven om geen activiteiten uit te voeren die tot de verantwoordelijkheid van andere partijen kunnen worden gerekend.

Samenvattend kan worden gesteld dat wijkagenten veel affiniteit hebben met signaleren & adviseren en hier naar eigen zeggen in de dagelijkse praktijk ook al invulling aan geven. Dit blijkt overigens ook uit uitgebreid empirisch onderzoek (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Terpstra, 2008). Uit de interviews blijkt wel dat wijkagenten verschillende betekenissen aan signaleren & adviseren toekennen. Het grootste verschil is gelegen in de vraag of signaleren & adviseren gericht is op constructief samenwerken en het effectief (gezamenlijk) aanpakken van problemen of op het doorschuiven van werk dat de politie naar de mening van een wijkagent niet behoort te doen. Wat op basis van de gesprekken opvalt, is dat het eerste type wijkagent nauwelijks spreekt over kerntaken, terwijl het tweede type de term regelmatig gebruikt. Zoals al eerder is aangegeven, ziet het overgrote deel van de (geïnterviewde) wijkagenten signaleren & adviseren als mogelijkheid of kans om probleemgericht bezig te zijn, zonder zelf allerlei (hulpverlenende) activiteiten uit te hoeven voeren. Sommigen van deze wijkagenten vinden zelfs dat een wijkagent niet meer zou moeten doen dan het signaleren van problemen en het adviseren van partners over de aanpak hiervan. Te veel uitvoering betekent volgens hen dat er al snel te weinig aandacht is voor signaleren & adviseren.

#### *De specialist: ‘Het is een onderdeel van het (keten)proces’*

Voor zover het gaat om specialismen van politiefunctionarissen is in dit onderzoek uitsluitend gekeken naar jeugd, huiselijk geweld en horeca. De politieagenten die geen generale taakstelling hebben, maar zich richten op een specifiek thema, worden gemakshalve ‘specialisten’ genoemd. De wijze waarop zij zijn ingebed in de politieorganisatie verschilt sterk, evenals de mate waarin zij tijd krijgen om zich met het betreffende thema bezig te houden.





Het is van belang op te merken dat de functionarissen met wie is gesproken niet allemaal een 'echte' operationele functie hebben. Een deel van hen heeft een coördinerende, meer beleidsmatige functie en is voor gemeenteambtenaren voor veel zaken het aanspreekpunt bij de politie. Een ander deel heeft (wel) een uitvoerende functie, bijvoorbeeld als jeugdagent. Deze functionarissen geven (ook) uitvoering aan het werk op straat.

De functionarissen met een coördinerende functie op de genoemde thema's geven aan dat zij meer spreken over signaleren en doorverwijzen dan over signaleren & adviseren. Signaleren en doorverwijzen is vanuit hun perspectief een operationele activiteit waarbij de politie een melding, vrijwel altijd gerelateerd aan een individu of gezin, doorgeeft aan een andere instantie. Voor jeugd is dit Bureau Jeugdzorg en voor huiselijk geweld veelal een Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG) of een Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling (AMK). De werkwijze rondom signaleren en doorverwijzen is vastgelegd in landelijke en/of regionale convenanten. Zo heeft de politie op conterniveau een convenant 'Vroegsignalering en doorverwijzing 0-18 jaar' afgesloten met Bureau Jeugdzorg en is er een protocol huiselijk geweld waaraan alle korpsen invulling geven.

Op basis van de interviews kan worden geconstateerd dat specialisten signaleren & adviseren vooral definiëren binnen het kader van dergelijke ketensamenwerkingsverbanden. Kenmerkend voor een keten is dat partijen sequentieel afhankelijk van elkaar zijn (zie Van der Aa et al., 2002). Dit betekent dat de output van de ene partner de input is voor de andere partner (zie In 't Veld et al., 2000). Door te signaleren, bijvoorbeeld op scholen, verzamelt de politie input, die zij vervolgens als gestandaardiseerde output levert aan een partner (doorverwijzen). De specialisten zien dit signaleren en doorverwijzen in eerste instantie als synoniem van signaleren & adviseren.

'Voorheen was het chaotisch. We kwamen wat tegen en belden daarover met Jeugdzorg en soms ook met andere instellingen. Het was moeilijk om het in de hulpverlening weg te zetten. Sinds januari werken we met het zorgformulier waarmee invulling wordt gegeven aan signalering en doorverwijzing richting Jeugdzorg. Daar bepaalt men waar het signaal naartoe moet. Binnen twee weken krijg je veelal teruggekoppeld wat ermee is gebeurd.' (coördinator jeugd)

Wanneer zij worden geconfronteerd met de bredere betekenis die signaleren & adviseren in het licht van *Politie in Ontwikkeling* heeft, dan hebben zij ook associa-





ties bij 'het signaleren van trends' en 'het beïnvloeden van beleid'. Hoewel dit dus niet de eerste betekenissen zijn die het concept bij hen oproept, hebben zij wel ervaringen die zij kunnen koppelen aan de definitie die in *Politie in Ontwikkeling* wordt gegeven. Met andere woorden: wanneer met een coördinator jeugd of huiselijk geweld wordt doorgepraat, zien zij al snel een bredere context waarbinnen zij invulling geven aan signaleren & adviseren. Er worden dan voorbeelden aangehaald als het signaleren van trends op het gebied van huiselijk geweld, de beïnvloeding rondom het 'huisverbod', het stimuleren van gemeenten om een aanpak te ontwikkelen voor de hinderlijke jeugdgroepen, het aandragen van knelpunten in de samenwerking bij de verantwoordelijke gemeentelijke ambtenaar, enzovoort. Kortom: zij komen met voorbeelden, die veel meer zijn gerelateerd aan de deelname van de politie in beleidsnetwerken dan in 'operationele ketensamenwerkingsverbanden'.

'Ik heb weleens gesprekken met de ambtenaar, ook buiten de vergadering om. Dan vraagt hij aan mij: "Wat vind je ervan? Hoe vind je het gaan?" Ik geef dan aan dat het systeem op zich goed is, maar niet altijd goed wordt ingevuld. Hij doet daar ook iets mee richting de partners.' (coördinator Jeugd)

Een van de respondenten merkt op dat de signalering en doorverwijzing op operationeel niveau van een ander karakter is dan hiervoor besproken. In het kader van signalering en doorverwijzing is sprake van een sterk geprotocolleerde situatie. Politie mensen in de basispolitiezorg moeten op een voorgeschreven manier handelen als zij bepaalde situaties aantreffen. In geval van het signaleren van trends of het benoemen van knelpunten in de samenwerking in een overleg is er veel meer vrijheid van handelen. 'Signaal en advies zijn allemaal afhankelijk van toeval, vrijheid en eigen inzicht', zo merkte hij over signaleren & adviseren op.

De functionarissen die op operationeel niveau actief zijn, definiëren signaleren & adviseren uitsluitend als signaleren en doorverwijzen. Het gaat er volgens hen om dat de politie op straat en achter de voordeur signaleert wanneer er bijvoorbeeld sprake is van relationeel geweld of een zorgbehoefte voor kind of jongere. Vervolgens treedt een administratief proces in werking van registratie in het basisprocessensysteem en het invullen van formulieren. Uit de interviews blijkt dat zij niet of nauwelijks inzicht hebben in de bredere context waarin signaleren & adviseren gestalte zou kunnen krijgen.







Samenvattend kan worden gesteld dat specialisten signaleren & adviseren vooral definiëren als een zeer specifieke activiteit die de politie binnen een keten uitvoert. Het is een onderdeel van de operationele samenwerking. Voor de coördinatoren die meer inzicht hebben in het 'beleidscircuit' geldt dat zij een ruimer perspectief hebben en ook de activiteiten die meer in een netwerk plaatsvinden onder signaleren & adviseren scharen. Het gaat dan om het identificeren en bespreken van trends met partners (signaleren), het aanspreken van partners, enzovoort.

Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat politiemensen die werken in een 'echte' keten signaleren & adviseren (eigenlijk: doorverwijzen) veel meer afbakenen dan bijvoorbeeld wijkagenten of politiemensen die op een meer beleidsmatig niveau met een specifiek thema bezig zijn. Dit is wellicht te verklaren uit de meer gestandaardiseerde situatie waarin zij werken, terwijl wijkagenten in de praktijk veel meer autonomie lijken te hebben. Het is waarschijnlijk dat verschillen in betekenisgeving mede worden veroorzaakt door de verschillende werksituaties. Hoe uitvoerende politiefunctionarissen signaleren & adviseren zien, lijkt vooral afhankelijk te zijn van de mate waarin en de wijze waarop zij hun eigen uitvoeringspraktijk hieraan koppelen.

## 2.2 De leiding: over wat signaleren & adviseren (niet) is

Tactische en strategische chefs zijn veelal beter bekend met de visienota's van de RHC dan chefs op operationeel niveau en hun medewerkers. Vooral op strategisch niveau kennen chefs de inhoud van *Politie in Ontwikkeling*. De reeds genoemde tien punten, waarvan signaleren & adviseren er één is, zijn op dit niveau blijkbaar goed 'geland'. Ook op dit niveau wordt echter benadrukt dat signaleren & adviseren absoluut niet nieuw is.

'Het is niet zo dat ik door *Politie in Ontwikkeling* denk: Hé, dat is een goede, ik ga signaleren & adviseren.' (districtschef)

Tegelijkertijd geven verschillende chefs aan dat *Politie in Ontwikkeling* wel heeft bijgedragen aan de bewustwording met betrekking tot signaleren & adviseren. Hierbij wordt veel gerefereerd aan de kerntaken: als de politie een minder breed takenpakket op zich wil nemen, is het wel zaak dat ook andere partners hun verantwoordelijkheid in het lokaal veiligheidsbeleid kennen. Signaleren & adviseren speelt hierin volgens hen een sleutelrol.





Wanneer met leidinggevend en wordt doorgepraat over de definitie of betekenis van signaleren & adviseren, wordt duidelijk dat er geen eenduidigheid bestaat. De formulering in *Politie in Ontwikkeling* biedt wat dat betreft ook de nodige (interpretatie)ruimte. Hierna wordt ingegaan op enkele onderwerpen die zorgen voor uiteenlopende opvattingen/betekenenissen. Ook wordt aandacht besteed aan de opvattingen van leidinggevend en over de, soms door ons aangedragen, betekenis die men op uitvoerend niveau aan signaleren & adviseren geeft.

#### *Het karakter van de taak: 'geen primaire taak'*

Een eerste discussiepunt heeft betrekking op de vraag of signaleren & adviseren een primaire taak is. In *Politie in Ontwikkeling* wordt alleen gesproken van een expliciete taak en niet van een vierde taak. Er wordt niet gesuggereerd dat signaleren & adviseren als taak dezelfde 'status' heeft als opsporing, handhaving en noodhulp. Toch zijn associaties ontstaan met het begrip 'vierde politietaak' of 'vierde kerntaak'. Zo spreken Van der Torre et al. (2007) over een vierde kernfunctie van de politie en impliciet ook over een 'superkerntaak'.

Er zijn ook politiebazen die vinden dat signaleren & adviseren een primaire en daarmee vierde taak is. Hun voornaamste argument is dat het om een wezenlijk onderdeel van het uitvoerende politiewerk gaat en dus om een primair proces. Een ander deel van de (geïnterviewde) leidinggevend en ziet signaleren & adviseren echter primair als een ondersteunende taak. Hun voornaamste argument is dat burgers geen direct belang hebben bij signaleren & adviseren en er in essentie dus nooit van een vierde (kern)taak sprake kan zijn.

'We hebben uiteindelijk gezegd dat signaleren & adviseren geen primaire taak is. De burger heeft de politie niet nodig voor signaleren & adviseren. Dit is voor handhaven, opsporing en noodhulp wel het geval.' (districtschef)

'Ik vind het een taak die logisch voortvloeit uit onze taak in de maatschappij en de specifieke deskundigheid die hiervan het gevolg is, maar het is geen vierde politietaak.' (korpschef)

Wanneer wordt gekeken naar de verhouding tussen het aantal leidinggevend en dat signaleren & adviseren als een primaire taak ziet en het aantal dat dit niet zo ziet, valt op dat de laatstgenoemden in de meerderheid zijn. Hoewel hierover, gezien het aantal interviews, geen definitieve uitspraken kunnen





worden gedaan, is het waarschijnlijk dat het grootste gedeelte van de tactisch en strategisch leidinggevendenden binnen de politie signaleren & adviseren niet als een vierde politietaak ziet.

#### *De context van de taak: 'geen geprotocolleerde situaties'*

Uit de interviews blijkt in de tweede plaats dat er geen eenduidig beeld is van de situaties waarin er sprake is van signaleren & adviseren. Het eerder gemaakte onderscheid tussen de geprotocolleerde (keten)processen, waarin de politie bijvoorbeeld een zorgmelding doorgeeft aan Bureau Jeugdzorg, en de (min of meer) onvoorzienbare, unieke situaties is hierbij van belang. Het overgrote deel van de geïnterviewde chefs is namelijk van mening dat de geprotocolleerde situaties niet tot signaleren & adviseren moeten worden gerekend. Het gaat in die gevallen namelijk om situaties waarin standaardafspraken zijn gemaakt over het doorgeven van informatie over individuele personen aan een andere instantie. Het is, zo gaf een van de politiebazen aan, een regulier samenwerkingsproces. De afspraken die zijn gemaakt om tot deze uitvoeringspraktijk te komen, waren volgens dezelfde respondent overigens wel het gevolg van signaleren & adviseren door de politie.

Signaleren & adviseren gaat volgens de meeste politiebazen vooral om situaties waarin de politie vanuit het werk wordt geconfronteerd met een probleem dat zij niet binnen de eigen mogelijkheden (kennis, bevoegdheden, enzovoort) kan aanpakken of oplossen. Het kan hierbij gaan om zeer uiteenlopende problemen – van jongeren die geen plek hebben om te 'hangen' tot structurele overlast van een malafide horecaonderneming – die met elkaar gemeen hebben dat ze het niveau van individuele personen 'ontstijgen'. Signaleren & adviseren gaat volgens veel leidinggevendenden niet om wat andere partners met bepaalde cliënten moeten doen, want dit moet volgens hen worden begrepen als reguliere samenwerking of 'casusmanagement'.

'Ik vind bijvoorbeeld de zorgmelding onderdeel van een regulier samenwerkingsproces. Het gaat om van tevoren afgesproken stappen. In mijn ogen gaat signaleren & adviseren om situaties die onvoorzien zijn en waarvoor oplossingen moeten worden gevonden.' (districtschef)

Tot slot kan in het kader van de context waarin signaleren & adviseren zich afspeelt nog worden opgemerkt dat in enkele gesprekken veel nadruk is gelegd op het belang van trends. Van signaleren & adviseren is volgens sommige politieële leidinggevendenden alleen sprake wanneer de politie trends signa-





leert en al dan niet partners tracht te bewegen een bijdrage aan de aanpak van het betreffende probleem te leveren. Zij vinden dus dat de aanpak van individuele personen niet tot signaleren & adviseren behoort. Evenmin zou dit aan de orde zijn wanneer de politie bijvoorbeeld constateert dat er veel overlast is op een bepaald plein en andere partijen vraagt wat zij kunnen doen ter verbetering van de situatie.

‘De inbreng van de politie bij individuele gevallen vind ik geen signaleren & adviseren. Er moeten echt bredere ontwikkelingen aan de orde zijn.’  
(plaatsvervangend districtschef)

Al met al kan worden geconstateerd dat de meeste politiebazen vinden dat signaleren & adviseren geen betrekking heeft op de aanpak van individuele personen, maar ook niet alleen gaat over trends. Opvallend hierbij is dat de situaties die als voorbeelden van signaleren & adviseren worden getypeerd, veelal situaties zijn waarbij de gemeente de afnemer van signalen of adviezen is.

#### *Het niveau waarop de taak plaatsvindt: ‘niet in de noodhulp’*

Een derde aspect dat in de gesprekken met leidinggevenden naar voren komt, heeft betrekking op het organisatieniveau waarop signaleren & adviseren zou (moeten) plaatsvinden. Er zijn twee opvattingen te onderscheiden. Het overgrote deel van de (geïnterviewde) leidinggevenden vindt dat signaleren & adviseren zich op alle niveaus in de organisaties afspeelt. Het spel tussen politie en partners wordt volgens hen op alle niveaus gespeeld, dus ook op operationeel niveau.

‘Iedere wijkagent heeft een eigen netwerk: welzijn, jongerenwerk, woningbouwcorporaties, enzovoort. Daar gaan veel dingen over tafel. Op het niveau daarboven is de wijkchef actief. Hij kijkt samen met de partners naar de wat langere termijn. Daarboven zit ik met mijn netwerk en uiteindelijk de driehoek. Op ieder niveau speelt men een eigen spel.’ (districtschef)

‘Ik denk dat de taak signaleren & adviseren in principe onbegrensd is. Het speelt zich af op strategisch, tactisch en operationeel niveau.’ (korpschef)

Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat in de gesprekken, voor wat betreft het operationele niveau, de nadruk wordt gelegd op wijkagenten. Voor medewerkers in de noodhulp c.q. surveillancedienst geldt dat zij volgens veel





leidinggevend niet actief zijn op het gebied van signaleren & adviseren. Zij geven, voor zover het de interactie met partners betreft, immers uitvoering aan geprotocolleerde samenwerkingsprocessen. Pas op het moment dat er zich in een samenwerkingsproces structurele problemen voordoen, bijvoorbeeld als er geregeld geen gevolg wordt gegeven aan de zorgmeldingen van de politie, is signaleren & adviseren aan de orde. Het is dan de coördinator op het betreffende thema die er invulling aan geeft, niet de uitvoerende medewerker die signalen/meldingen aan de partners doorgeeft.

Niet iedereen deelt de opvatting dat signaleren & adviseren zich op alle niveaus in de politieorganisatie afspeelt. Er zijn ook (enkele) chefs die van mening zijn dat signaleren & adviseren zich beperkt tot het niveau van teamchef en hoger. In alle contacten die op het niveau daaronder met partners plaatsvinden, zou signaleren & adviseren niet aan de orde zijn. In de perceptie van enkele chefs heeft men op uitvoerend niveau onvoldoende invloed om te signaleren & adviseren. Deze opvatting is logisch te verklaren wanneer deze chefs wordt gevraagd wie de signalen en adviezen van de politie afneemt. Het 'lokaal bestuur' is namelijk hun antwoord, en de contacten met het lokaal bestuur worden in veel korpsen vooral onderhouden op het niveau teamchef en hoger (de grootte van de gemeente is hierbij vanzelfsprekend van belang). Een districtschef gaf in dit verband aan dat hij 'bestuurlijke dossiers' eigenlijk een betere term vindt dan signaleren & adviseren. Impliciet wordt hiermee gesteld dat het bestuur de enige afnemer is van signalen en/of adviezen van de politie.

#### *Politiebazen over opvattingen van uitvoerders: 'ze moeten niet doorslaan'*

Sommige politiebazen geven aan dat er wijkagenten zijn die geneigd zijn signaleren & adviseren te interpreteren als een strategie om werk af te schuiven. Het gaat hierbij volgens hen voor een deel om werk dat de politie zelf zou moeten doen of om werk dat in ieder geval niet direct als 'oneigenlijk' kan worden aangemerkt. Kerntaken zouden voor deze wijkagenten, in de ogen van sommige chefs, gelijkstaan met 'dit heeft geen prioriteit voor mij'. Chefs komen dit onder andere te weten doordat er partners zijn die hierover klagen. Opgemerkt kan worden dat enkele partners daarover ook in dit onderzoek hebben 'geklaagd'.

Chefs ondersteunen deze uitleg van signaleren & adviseren absoluut niet. Zij erkennen dat signaleren & adviseren deels ook als strategie moet worden gezien om niet meer alles zelf te doen, maar het kan en mag volgens hen niet zo zijn dat de politie zich afzijdig houdt van leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken in de wijk.





‘De kerntaken moeten niet doorslaan. Sommigen zeggen: “We gaan niet naar scholen.” Ik denk dan: de school is ook een gemeenschap. Als het moet, gaan we iedere dag.’ (districtschef)

De politie moet altijd ‘aangehaakt’ blijven, omdat zij anders niet in de positie is effectief te signaleren & adviseren. ‘Als we niet oppassen, dan zien uitvoerders signaleren & adviseren nog als oneigenlijk werk en verliest de politie haar sterke positie in tal van veiligheidsnetwerken’, zo gaf één van de geïnterviewde chefs aan.

### 2.3 Partners aan het woord: over het ondersteunende karakter van de taak

Signaleren & adviseren heeft in essentie betrekking op de wisselwerking tussen de politie en partners. Het is dus van belang om er niet alleen vanuit het perspectief van de politie naar te kijken, maar ook vanuit het perspectief van partners. Het zijn immers de partners, vooral de gemeenten, die de signalen en adviezen van de politie ontvangen en er iets mee zouden moeten doen. Welke betekenis geven zij aan signaleren & adviseren?

Uit de interviews blijkt in de eerste plaats dat eigenlijk alleen de gemeentebtenaren die dicht bij het lokaal bestuur opereren expliciete beelden hebben bij signaleren & adviseren door de politie. De respondenten van andere organisaties – zoals de woningbouwvereniging en het jongerenwerk – hebben nog nooit van het begrip gehoord en hebben er veelal ook veel minder expliciete beelden bij. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het vooral gemeentebtenaren zijn die ervaring hebben met signaleren & adviseren door de politie en als gevolg hiervan ook weten wat het is of kan zijn. Hoe het ook precies zij, op basis van de interviews kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt over de betekenis die partners – dus vooral gemeentebtenaren – aan signaleren & adviseren door de politie geven.

In de eerste plaats zien partners signaleren & adviseren niet als een vierde politietaak. Signaleren & adviseren is volgens hen wel belangrijk, maar er wordt getwijfeld aan de noodzaak om het te verbijzonderen. Een enkeling kan zich er overigens ook wel een beetje over opwinden dat de politie signaleren & adviseren als expliciete politietaak benoemt. Er zijn meer organisaties die activiteiten uitvoeren die kunnen worden betiteld als signalerend en/of adviserend. Waarom benoemt de politie dit dan als expliciete taak?





‘Ik vind signaleren & adviseren geen zelfstandige taak, maar het hoort bij een taak. Ik vind het eigenlijk een beetje oneigenlijk om zoiets algemeen als taak te benoemen. Het hoort gewoon bij het werk. Ik mag toch hopen dat de politie dat al deed.’ (hoofd OOV)

Signaleren & adviseren is in de ogen van partners een politieke ‘taak’ die ervoor zorgt dat de gemeente wordt gefaciliteerd op het gebied van lokaal veiligheidsbeleid. Wanneer wordt gevraagd naar een nadere concretisering (wat is het dan precies?), dan valt op dat niet iedereen hiertoe in staat is. Er zijn echter ook respondenten die vrij nauwkeurig omschrijven wat zij onder signaleren verstaan.

‘Signaleren is het op gestructureerde wijze geven van informatie aan het lokaal gezag over ontwikkelingen op het terrein van leefbaarheid en veiligheid.’ (bestuursadviseur)

Het is opvallend dat partners, vaker dan bijvoorbeeld politieke leidinggevers, signaleren loskoppelen van adviseren. Een van de respondenten maakt daarnaast een onderscheid tussen gevraagde en ongevraagde advisering. Vanuit het perspectief van de gemeente is dit onderscheid in de (eerste) betekenisgeving blijkbaar belangrijker dan voor politieke leidinggevers.

‘Gevraagde advisering betekent dat de politie op beleidstrajecten van ons reageert en op basis van haar deskundigheid hierover een advies geeft. Het gaat hierbij om bestuurlijke vragen waarbij je een advies van de politie nodig hebt om een totaalafweging te maken. Bij ongevraagde advisering neemt de politie de vrijheid om op basis van incidenten of structurele ontwikkelingen het lokaal bestuur te adviseren over de te volgen koers.’ (bestuursadviseur)

Tot slot is het in dit verband van belang te benadrukken dat veel partners erop wijzen dat signaleren & adviseren niet zou moeten worden gerelateerd aan de kerntaken. Ondanks het begrip dat er bij verschillende respondenten is voor het gegeven dat de politie kritisch is ten opzichte van wat zij wel en niet doet, is er bij verschillende mensen ook wel een bepaalde ‘kerntakenmoetheid’ te bespeuren. De politie zou naar mening van sommigen te veel benadrukken wat zij allemaal niet doet en dit zou vooral spelen op tactisch-operationeel niveau.





‘Het tactisch-operationele niveau gebruikt de kerntaken als kapstok voor veel discussies. Op strategisch niveau is hier gelukkig minder sprake van... Ze hebben ons ook niet echt betrokken bij de kerntakendiscussie. Ze waren, denk ik, bang voor tegenwind.’ (hoofd OOV)

## 2.4 De noodzaak: over de politie als kernspeler in lokale veiligheid

In *Politie in Ontwikkeling* wordt relatief weinig aandacht besteed aan de noodzaak van signaleren & adviseren. In essentie wordt er gesteld dat de politie, gezien haar informatie- en kennispositie, in staat is te signaleren & adviseren en dat zij dit ook als een expliciete taak ziet. In de visienota wordt echter niet aangegeven waarom signaleren & adviseren vanuit het perspectief van de eigen organisatie of de maatschappij noodzakelijk zou zijn. Daarom kan worden gesteld dat in *Politie in Ontwikkeling* de legitimering van de taak ontbreekt. Dat je in staat bent iets te doen, wil immers nog niet zeggen dat je dit ook zou moeten doen. In deze paragraaf wordt daarom vanuit het perspectief van de politie en de partners beschreven in hoeverre signaleren & adviseren als een noodzakelijke taak wordt gezien.

### *Het politieke perspectief: effectiviteit en eigen belang staan centraal*

Tussen politiemensen bestaat overeenstemming over het belang van signaleren & adviseren. Op de vraag waarom het zo belangrijk is, worden hoofdzakelijk twee antwoorden gegeven.

Het eerste antwoord vloeit voort uit het politieke streven naar ‘werkende’ oplossingen voor veiligheidsproblemen én het besef dat de politie deze oplossingen uiteindelijk niet kan bieden. Politiemensen, op zowel uitvoerend als leidinggevend niveau, zien overlast en criminaliteit vooral als gevolgen van sociale problemen. Zij zijn van mening dat de politie de overlast en criminaliteit wel kan beheersen, maar de achterliggende sociale problemen kunnen niet door de politie worden opgelost. Ingrijpen door de politie kan alleen effectief zijn wanneer dit wordt gecombineerd met andere interventies.

‘Als je als politie altijd politieke oplossingen blijft bieden, dan weet je één ding zeker: je blijft altijd bezig... Neem huiselijk geweld: zijn we ervan overtuigd dat het strafrecht wat oplost? Nee: het opent de weg naar de hulpverlening. Deze weg moet alleen wel goed zijn ingericht.’ (districtschef)







Vooraf voor wijkagenten geldt dat zij vrij direct worden geconfronteerd met de beperkingen van de politie in het ‘oplossen’ van problemen. Zij hebben bijvoorbeeld meer dan andere politiemensen inzicht in wat er met burgers aan de hand is en zijn beter in staat te volgen hoe problemen zich in de tijd ontwikkelen. Volgens de geïnterviewde wijkagenten wordt de politie nog steeds te veel als oplossing voor sociale problemen gezien, terwijl in hun ogen het middel dat de politie primair ter beschikking staat, handhaving van de openbare orde en de rechtsorde, ernstig tekortschiet.

‘Ik zou als politie veel meer de rug recht willen houden. Er wordt te veel in het strafrecht getrokken. Dat hoort niet. Maar we willen in de hulpverlening in Nederland niet dwingen. Dus komen ze in het strafrecht. We verstopten het systeem.’ (wijkagent)

De politie kan zich vanzelfsprekend wel nuttig maken in het kader van de aanpak van sociale problemen, bijvoorbeeld door zorgelijke ontwikkelingen onder jongeren (risicogedrag) – zowel op straat als achter de voordeur – te constateren. In de uitvoering wordt overigens wel verschillend gedacht over de mate waarin de politie is toegerust om risicogedrag onder jongeren adequaat te signaleren.

‘Ik vind het heel legitiem dat het is omschreven als vierde taak. Wij zijn geen hulpverlener en hebben geen psychologie gestudeerd, maar we zien wel veel. Het is onze verantwoordelijkheid om hier richting partners ook iets mee te doen.’ (jeugdagent)

‘Ik vraag me soms ook af: hoe deskundig zijn wij? Je moet ook wat afweten van risicofactoren. Ik denk ook: wij komen af en toe in een gezin. Een leraar ziet die kinderen elke dag. Hij ziet toch ook dat die jongen van twaalf rookt als een ketter!’ (wijkagent)

Op leidinggevend niveau wordt minder getwijfeld aan de competentie van de politie om te signaleren & adviseren. Veel leidinggevenden benadrukken de unieke positie die de politie in de maatschappij heeft en de expertise die hiervan het gevolg is. De politie is, volgens sommigen intrinsiek, verplicht haar expertise te benutten voor het brede terrein van de veiligheidszorg.

Het tweede antwoord dat op de vraag naar de noodzaak van signaleren & adviseren door de politie wordt gegeven, vloeit voort uit het streven naar





beperking van het beroep dat op de politie wordt gedaan. Het argument dat wordt aangevoerd, is relatief simpel: de vraag naar politiecapaciteit is groter dan het aanbod en dus is het nodig dat partners activiteiten verrichten die voorheen (impliciet of expliciet) onderdeel waren van het takenpakket van de politie of die dreigen hier onderdeel van te worden. Signaleren & adviseren verschijnt hier als een strategie om aandacht voor veiligheid bij anderen te organiseren, met als doel het beroep dat op de politie wordt gedaan te beperken. Zowel op uitvoerend als leidinggevend niveau uit men deze legitimering van signaleren & adviseren. Kenmerkend is dat niet het maatschappelijke belang, maar het organisatiebelang centraal staat. Het gaat er vooral om de rol van de politie als 'vangnet' of 'afvalputje' terug te dringen door te wijzen op de verantwoordelijkheden die andere partners hebben. Het gaat dus niet om het besef dat 'blauw' niet werkt, zoals in de hiervoor beschreven legitimering, maar om het gegeven dat de capaciteit van de politie beperkt is.

'De tijd van een extra blik blauw opentrekken is echt voorbij en dat maakt signaleren & adviseren ook zo wezenlijk.' (districtschef)

De hiervoor beschreven opvattingen over de noodzaak van signaleren & adviseren laten zien dat in de betekenisgeving voortdurend twee discussies door elkaar lopen. De eerste discussie gaat over de vraag in welke mate de activiteiten die door de politie (kunnen) worden verricht, bijdragen aan het (duurzaam) oplossen van veiligheidsproblemen. Signaleren & adviseren wordt in deze discussie gepositioneerd als een concept dat tot doel heeft de bijdrage van de politie aan probleemoplossing zo groot mogelijk te laten zijn, wetende dat oplossingen in ieder geval niet primair in handhaving moeten worden gezocht. De tweede discussie is in feite de kerntakendiscussie, die al geruime tijd wordt gevoerd (zie Van der Vijver et al., 2001; Van der Torre et al., 2007). Signaleren & adviseren wordt in deze discussie gepositioneerd als een strategie om taken die de politie voorheen uitvoerde, over te dragen aan andere organisaties en te voorkomen dat de politie nieuwe, als oneigenlijk beleefde taken naar zich toe geschoven krijgt.

#### *Partners: de politie beschikt over straat level-wijsheid*

De politie wordt in de literatuur veelal betiteld als een frontlijnorganisatie (zie o.a. Punch, 1983). Hiermee wordt verwezen naar het feit dat de politie, meer dan veel andere overheidsorganisaties, in de buurten en wijken aanwezig is en daar uiteenlopende contacten met burgers onderhoudt. Volgens veel





partners beschikt de politie hierdoor over relatief veel kennis van de lokale situatie. Deze kennis is ook voor andere organisaties van waarde. De noodzaak van signaleren & adviseren door de politie vloeit hier, vanuit het perspectief van partners, min of meer direct uit voort.

Enkele gemeenteambtenaren geven aan dat de politie door middel van signaleren & adviseren de aanpak van criminaliteit en onveiligheid een impuls kan geven. Verschillende partners benadrukken dat het actiegerichte karakter van de politie in veel situaties een sterk punt is, mits het, wanneer nodig, kan worden getemperd. De politie biedt als veronderstelde 'doeorganisatie' een goed tegenwicht tegen de gemeente als 'denkorganisatie'.

'Met signaleren & adviseren houden de gemeente en de politie elkaar goed in evenwicht. De gemeente is soms te veel een "denkorganisatie" en de politie is soms te veel een "doeorganisatie".' (gebiedsmanager veiligheid)

Opvallend is wel dat de partners – en dan vooral de gemeenteambtenaren – de nadruk meer leggen op de meerwaarde van signaleren dan op die van adviseren. In interviews met twee gemeenteambtenaren wordt benadrukt dat de taak signaleren & adviseren niet de verkeerde lading moet krijgen. Het heeft volgens hen meerwaarde wanneer de politie andere partners – en dan vooral de gemeente (meer specifiek: het lokaal bestuur) – informeert over relevante ontwikkelingen gerelateerd aan veiligheid, maar de politie moet niet denken dat zij (altijd) weet wat goed of verstandig is. 'De politie is niet de maat der dingen', zo gaf een van hen aan.

Samenvattend kan worden gesteld dat partners het over de meerwaarde van signaleren door de politie wel eens zijn. Bij adviseren past enige bescheidenheid van politiezijde: het kan zinvol zijn en meerwaarde hebben, maar ook leiden tot irritatie bij partners. Adviseren door de politie wordt niet altijd als iets noodzakelijks gezien. Het gaat erom dat de politie op basis van haar informatiepositie partners ondersteunt bij de uitvoering van hun taken op het gebied van veiligheid. Zij moet niet komen vertellen wat anderen moeten doen.

## 2.5 Tot slot: over wat het is en waarom het nodig is

Op basis van de voorgaande paragrafen kan een aantal conclusies worden getrokken over wat signaleren & adviseren volgens politie en partners is en waarom deze taak zou moeten worden uitgevoerd.





- Binnen de politieorganisatie bestaat er geen eenduidig beeld over wat signaleren & adviseren inhoudt. Dit betekent dat er onder andere verschillende opvattingen bestaan over de activiteiten die onder signaleren & adviseren vallen en het organisatieniveau waarop het zich afspeelt. Kortom: men is het er niet over eens waar signaleren & adviseren begint en eindigt.
- Politie mensen zijn het er op alle niveaus over eens dat signaleren & adviseren niet nieuw is. De politie kwijt zich volgens hen al geruime tijd van deze taak, al verstaan zij er niet allemaal hetzelfde onder (zie het vorige punt). Een visiedocument waarin het staat omschreven als expliciete politietask verandert hier niets aan.
- Signaleren & adviseren wordt door politie mensen vanuit verschillende perspectieven benaderd. Er is een groep politie mensen die de taak koppelt aan maatschappelijke effectiviteit (externe doelstelling) en er is een groep die de taak koppelt aan het reduceren van het beroep dat op de politie wordt gedaan (interne doelstelling). Beide kunnen in het verlengde van elkaar liggen, maar dit hoeft niet.
- In de beschrijving die politie mensen van signaleren & adviseren geven, klinkt vrijwel altijd de opvatting door dat de politie over kennis en informatie beschikt die haar de positie geven partners te wijzen op wat zij zouden moeten doen. Sommige politie mensen laten ruimte voor twijfel ten opzichte van de politieke wijsheid, maar vooral op leidinggevend niveau is van dergelijke twijfel nauwelijks sprake.
- Partners vinden vaak dat de politie veel ophef maakt over signaleren & adviseren. Zij zien het delen van kennis en informatie als iets vanzelfsprekends dat zeker niet alleen is voorbehouden aan de politie. Daarnaast leggen zij in de definitie van signaleren & adviseren meer nadruk op signaleren dan op adviseren. De politie zou zich vooral moeten toeleggen op het signaleren van trends en ontwikkelingen, en zichzelf niet als de 'maat der dingen' moeten beschouwen. Een politie die te veel voor anderen denkt, lijkt minder te worden gewaardeerd dan een politie die zich opstelt als een expert op het gebied van criminaliteit en onveiligheid, en anderen informeert.
- De wijze waarop signaleren & adviseren door de politie wordt gelegitimeerd, ligt in het verlengde van de wijze waarop het wordt gedefinieerd. Er is een maatschappelijk belang en er is een organisatiebelang. Het maatschappelijk belang is het leveren van een waardevolle bijdrage aan de aanpak van problemen. De politie beschikt niet over de middelen en werkt daarom samen met partners. Het organisatiebelang is de overvraging van het politieapparaat: de taak is nodig om het beroep op de politie te beperken.





- Partners legitimeren signaleren & adviseren vooral vanuit de informatiepositie die de politie heeft. De politie is in de samenleving een vooruitgeschoven post en zij stuit op allerlei zaken die ook voor de taakuitvoering van anderen van belang zijn.







# 3

## De interne dimensie: positioneren

Hoewel politiemensen geen gelijklopend antwoord geven op de vraag of signaleren & adviseren op alle organisatieniveaus speelt, wordt wel onderschreven dat een goede uitvoering van de taak ook vraagt om een soepel lopend intern samenspel. De politie onderhoudt op uiteenlopende organisatieniveaus en vanuit verschillende geografische en functionele eenheden contacten met partners. Niet iedereen is een even goede boodschapper voor een bepaald signaal of advies, omdat niet iedereen over evenveel omgevingsbewustzijn en/of positiemacht beschikt.

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke ervaringen politiefunctionarissen en (in mindere mate) partners hebben met het interne samenspel van de politie in het kader van signaleren & adviseren. Wat doen politieagenten zelf in het kader van signaleren & adviseren en wanneer wordt de noodzaak gevoeld om op te schalen? In welke mate betrekken leidinggevenden uitvoerders in hun beïnvloedingspogingen? Hoe kijken partners aan tegen het interne samenspel binnen de politie? Het zijn vragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord.

### 3.1 Het perspectief van de uitvoering: over 'opschalen' en 'terugkrijgen'

#### *Uitvoerders en opschalen: zelf doen of uitbesteden?*

Politieagenten die onderdeel zijn van uitvoeringsnetwerken, zoals wijkagenten en specialisten, zijn in staat relatief veel zaken zelf te regelen. In uitvoeringsnetwerken heeft de politie namelijk veelal een sturende rol (zie Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Dit betekent dat de politie door overleg en advisering andere partijen activeert om bepaalde, door de politie noodzakelijk geachte activiteiten te verrichten. Hierbij kan worden gedacht aan de gemeente die een plein beter moet beheren, een buurthuis dat ook de risicjongeren moet binnenlaten, het jongerenwerk dat bepaalde groepen jongeren frequenter moet bezoeken, enzovoort.

Op uitvoerend niveau is er sprake van autonomie om naar eigen inzicht zaken met partners te regelen. Zoals ook in het volgende hoofdstuk wordt





toegelicht, zijn uitvoerders zich in meer of mindere mate bewust van de strategieën die zij kunnen hanteren om andere partners te activeren. Er zijn uitvoerders die (denken te) beschikken over voldoende machtsbronnen (zie Bovens et al., 2001) om partners te activeren. Er zijn bijvoorbeeld wijkagenten die in het verleden *street level leadership* hebben getoond door het voortouw te nemen bij de aanpak van een urgent probleem (zie Vinzant & Crothers, 1998). Een staaltje (uitvoerend) ambtelijk leiderschap kan krediet opleveren bij partners, zodat de verzoeken van een uitvoerder serieuzer worden genomen.

‘Binnen de gemeente heb ik veel krediet opgebouwd en nu gaan er veel deuren open... Ik hoef de chef bijna nooit in te schakelen, vaak lukt het me zelf wel.’ (wijkagent)

De machtsbronnen waarover een uitvoerder beschikt, zijn echter lang niet altijd toereikend om partners in beweging te krijgen. In de uitvoering loopt men dan ook geregeld tegen dichte deuren aan. De zaken die uitvoerders zelf kunnen regelen, hebben veelal een operationeel karakter. Het gaat om operationele aansporingen van de politie jegens partners. Partners moeten dan volgens uitvoerders ‘meer aandacht hebben voor...’ of ‘beter invulling geven aan...’. Dergelijke operationele aansporingen worden volgens wijkagenten veelal wel door partners opgepakt, dit als ‘normaal’ onderdeel van de samenwerking. Op het moment dat er substantiëlere investeringen of (extra) inzet van andere partners aan de orde is, gaat dit veelal de pet van de uitvoerder te boven. Een wijkagent kan er in veel gevallen bijvoorbeeld niet voor zorgen dat jongerenwerk meer capaciteit vrijmaakt om in de wijk te zijn of dat de gemeente een hangplek voor de jeugd realiseert. Uitvoerders komen er dan ‘niet door’, zo gaf een politiechef te kennen.

Een van de redenen voor het verschijnsel van de ‘dichte deuren’ is dat uitvoerende politiefunctionarissen sparringpartners hebben die zelf (ook) niet over positiemacht beschikken om bijvoorbeeld meer capaciteit of een bepaalde voorziening te regelen. Uit de gesprekken met vooral wijkagenten blijkt dat er uitzonderingen zijn. Het netwerk van de uitvoerder lijkt hierin bepalend. Zo gaf een van de geïnterviewde wijkagenten aan dat hij de burgemeester en ambtenaren openbare orde en veiligheid relatief goed kent en hen kan bellen als er iets aan de hand is (zie Terpstra, 2008). Dergelijke wijkagenten zijn in staat om meer voor elkaar te krijgen dan veel andere uitvoerders, al wordt dit intern niet altijd gewaardeerd.







‘Ik heb de burgemeester en medewerkers van OOV in mijn telefoon staan, maar dit wordt ‘binnen’ niet altijd gewaardeerd. De lijn wijkchef-districts-chef-driehoek heeft in veel gevallen de voorkeur, maar daar houd ik me niet altijd aan.’ (wijkagent)

Op het moment dat uitvoerders niet in staat zijn partners in beweging te krijgen, gaat het om de vraag of zij zich voldoende bewust zijn van de beïnvloedingsmogelijkheden van anderen. Opschalen naar tactisch of strategisch niveau doen uitvoerders namelijk alleen als zij ervan overtuigd zijn dat op die manier meer bereikt kan worden. Een deel van de geïnterviewde agenten lijkt zich hier zeker van bewust. Zij ervaren dat hun woorden ter kennisgeving worden aangenomen en de woorden van chefs meer gewicht in de schaal leggen. Zij kennen, met andere woorden, de beperkingen van het bord waarop zij zelf schaken en zien de mogelijkheden van andere borden.

‘Je moet weten dat jouw districtschef op een ander bord bezig is dan jij als wijkagent.’ (wijkagent)

De snelheid waarmee uitvoerders ‘opschalen’ lijkt te verschillen. Op basis van de interviews kan worden geconstateerd dat er politieagenten zijn die relatief vaak en snel iets op het bord van een chef neerleggen. Zij hanteren bijvoorbeeld de stelregel dat de chef in actie moet komen wanneer er op beleidsmatig niveau iets moet worden geregeld en schromen niet hem in stelling te brengen wanneer zij in de uitvoering tegen beperkingen aanlopen. Zolang zij zien dat dit opschalen effect heeft, blijven zij waarschijnlijk overtuigd van de meerwaarde van deze stelregel.

Er zijn echter ook uitvoerders die niet snel en frequent een chef in stelling brengen om iets voor elkaar te krijgen. Hier lijken verschillende redenen aan ten grondslag te liggen. In de eerste plaats zijn er uitvoerders die simpelweg (te) eigenwijs zijn en een hardnekkig geloof hebben in hun eigen mogelijkheden om partners in de gewenste richting te doen bewegen. Dit type uitvoerder past bij het beeld van de orthodoxe politiecultuur waarin machogedrag een prominente plek heeft (zie Van der Torre, 2007b). Deze politieagenten vinden opschalen in veel gevallen ook een zwaktebod.

‘In de uitvoering heeft men nog te veel de houding van het bij jezelf houden. Gisteren hoorde ik het nog. Een gebiedsagent had tegen de gemeente gezegd: “Ik word zo moe van jullie.” Als ik er vervolgens op doorvraag,





dan blijkt het te gaan om een probleem waar ik nog nooit van heb gehoord. Ik zeg dan ook: “Gebruik mij slim”.’ (districtschef)

Een tweede reden die uitvoerders aandragen, is gerelateerd aan het vertrouwen dat zij in de competentie van chefs hebben om resultaat te boeken. Er zijn politieagenten die betwijfelen of chefs iets met hun signalen (kunnen) doen. Zij ervaren dat de signalen vooruit worden geschoven, omdat chefs bijvoorbeeld wachten op het goede moment. Als chefs wel actie ondernemen, wordt er getwijfeld aan de effectiviteit van de pogingen.

‘Dat [het gegeven dat een bepaalde instelling niet wil meewerken] heb ik ook besproken met mijn chef en hij vervolgens met de districtsleding. De districtschef heeft het aangekaart bij de leiding van de instelling en ze gaan, als het goed is, meewerken. Ik heb dat soort verhalen al vaker gehoord. Ik betwijfel of er echt wat gaat gebeuren.’ (wijkagent)

Uitvoerders die weinig en niet gauw opschalen, doen dit niet per definitie bewust. Met andere woorden: het feit dat men vanuit de frontlinie niet opschaaft, hoeft niet te komen door eigenwijsheid of wantrouwen ten opzichte van de leiding. Uit verschillende gesprekken is naar voren gekomen dat men in de uitvoering ook niet altijd stilstaat bij de mogelijkheid om signalen vanuit de uitvoering op een hoger niveau neer te leggen. Met al hun goede bedoelingen zijn zij soms al jaren, veelal zonder resultaat, bezig om iets bij partners gedaan te krijgen.

‘We lopen tegen het probleem aan dat er lang niet altijd opvang is. Er is bijvoorbeeld een man in de stad die al zes jaar lang wordt besproken. Iedere week pleegt hij feiten en met regelmaat pist hij de cel vol, maar het wordt niet geregeld. Misschien zijn we als politie niet strak genoeg... [Waarom leg je het niet op een hoger niveau neer?] Ik zou misschien een mail naar de korpschef moeten sturen, zodat iemand bij de burgemeester met de vuist op tafel slaat.’ (daderregisseur veelplegers)

#### **Uitvoerders en terugkrijgen: ze moeten de effecten zien**

In de frontlijn is er veel behoefte aan chefs die steunen en dingen bij partners voor elkaar krijgen. Uitvoerders lopen in de praktijk tegen knelpunten aan en zij verwachten van hun chefs dat zij in staat zijn anderen in beweging te krijgen en knelpunten op te lossen. De signalen of verzoeken vanuit de uitvoe-





ring hebben een divers karakter. Het kan gaan om crisisplaatsen voor probleemjongeren of een nachtopvang voor verslaafden met psychische problemen, maar ook om het laten nemen van maatregelen door horecaondernemers. In de kern gaat het erom dat het in de praktijk stimulerend werkt wanneer een chef bij een knelpunt wordt betrokken en dit ook leidt tot verbetering. Uitvoerders zullen in deze gevallen de baas ook in de toekomst snel betrekken bij problemen of knelpunten waar zij op stuiten (zie Van der Torre, 2007a).

‘De leiding spreekt de wethouder ook wel aan op bepaalde zaken. Je merkt dat zij invloed hebben. Zo wordt er een zeecontainer als ontmoetingsplek voor de jeugd geplaatst.’ (wijkagent)

‘We lopen weleens te schelden op Bureau Jeugdzorg. Wij hebben hier bijvoorbeeld ’s nachts een jongere op de stoep. De ouders zijn er vandoor en hij kan nergens heen. Dan is het een crisis. Dan moet er een slaapplek komen. Ik wil niet zeggen dat Bureau Jeugdzorg dan nalatig is, maar wij kunnen hem nergens kwijt. Dan moet er gebeld worden met een centrale in Arnhem, maar blijkt er geen plek te zijn. Vervolgens zijn er gesprekken gevoerd tussen de politieleiding en de leiding van Bureau Jeugdzorg. Er zijn nu twee crisisplaatsen in de regio beschikbaar. Escaleren helpt dan wel.’ (coördinator jeugd)

In de frontlijn wordt men cynisch wanneer van zaken die zijn doorgespeeld naar chefs nooit meer iets wordt vernomen. Uitvoerders willen er iets van terugzien of terughoren, ook als het niet is gelukt. Is er te weinig communicatie, dan lijken politieagenten een vrij fatalistische houding te hebben of te ontwikkelen ten opzichte van het interne agendamanagement. ‘Het heeft allemaal geen zin’ en ‘ze zijn toch bezig met hun eigen dingen’ zijn dan zinnen die uitvoerders snel in de mond nemen. Het gevolg kan zijn dat de chef in de toekomst minder snel wordt betrokken bij problemen in de uitvoering. De informatiestromen tussen uitvoering en chef zullen dan oppervlakkiger worden.

‘Ik weet wel dat er veel met partners wordt vergaderd, maar er komt maar weinig naar mij toe. Ik moet de momenten om de leiding te spreken over de gang van zaken ook zorgvuldig uitkiezen, want ze zitten de hele dag te vergaderen.’ (wijkagent)





De uitvoering is, waar het gaat om de terugkoppeling van chefs, ongeduldig. In de frontlijn leeft men in de wereld van de straat en daar kunnen oplossingen, of het nu meer capaciteit voor de hulpverlening<sup>1</sup> of een jeugdthunk is, niet snel genoeg worden gerealiseerd. Dit brengt politiebazen al snel in een spagaat tussen wat de uitvoering van hen verwacht en wat uit het oogpunt van effectief signaleren & adviseren nodig wordt geacht.

### 3.2 Het perspectief van de leiding: over bereikbaar zijn en invloed laten zien

#### *Laten opschalen: zorgen dat het doorkomt*

Gezien het voorgaande kan worden gesteld dat politiechefs in het kader van het positioneren een essentiële opdracht hebben: aan uitvoerders duidelijk maken dat zij bij hen terecht kunnen als partners niet de bijdrage leveren die nodig is om onveiligheid te reduceren. Op basis van de ervaringen die chefs met ons hebben gedeeld, kan worden geconstateerd dat zij de opdracht wel (h)erkennen. In de praktijk lijken chefs er echter op verschillende manieren invulling aan te geven.

In de eerste plaats zijn er chefs die aangeven bewust te zorgen voor frequente ontmoetingen met de uitvoering. Veel politiebazen weten immers dat uitvoerders selectief zijn in het verstrekken van informatie aan leidinggevendenden, vooral wanneer leidinggevendenden enige afstand bewaren tot de 'straat' (zie Van der Torre, 2007a). Deze politiebazen laten daarom nadrukkelijk zien dat ze bereikbaar en toegankelijk zijn. Ze zijn geregeld aanwezig in de ruimte van de wachtcommandant, zitten in de kantine frequent bij de uitvoering en gaan periodiek met de uitvoering mee. Het gaat er volgens hen om dat uitvoerders merken dat zij de ervaringen van de straat willen horen en het vertrouwen waard zijn.

'In mijn district komt er veel van onderop. Dienders weten over het algemeen heel veel. Je moet je oor goed te luisteren leggen. De grote stroom is vaak wel zuiver.' (districtschef)

---

1 Met hulpverlening wordt in deze publicatie bedoeld op verschillende disciplines, die zijn belegd bij uiteenlopende organisaties. Het gaat over het opbouwwerk, het jongerenwerk, de verslavingszorg, de vrouwenopvang, het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld, enzovoort.





‘Als het vertrouwen tussen leiding en uitvoering er is, is er ook bereidheid om te delen.’ (districtschef)

In de tweede plaats zijn er chefs die (impliciete) regels hanteren die uitvoerders houvast moeten geven bij het maken van de keuze om op te schalen naar een hoger niveau. Deze ‘regels’ hebben bijvoorbeeld betrekking op de pogingen die uitvoerders mogen ondernemen om zaken voor elkaar te krijgen, de mate waarin uitvoerders zelf met structurele knelpunten in de samenwerking aan de gang moeten gaan of de mate waarin uitvoerders of andere chefs contact mogen hebben met de burgemeester. Deze ‘regels’ zijn nergens vastgelegd, maar worden door politiebazen doorgegeven aan uitvoerders of in interactie met hen ‘ontdekt’.

‘Als ze bij mij komen en zeggen dat ze acht keer bij het wijkbureau zijn geweest om iets te regelen, dan zeg ik: “Dat is zes keer te veel”. Je vraagt het één keer vriendelijk en één keer boos en gaat dan een niveau hoger.’ (districtschef)

‘Als er structurele problemen spelen en andere organisaties gericht moeten worden aangesproken, dan loopt dit via de teamchef.’ (wijkagent)

Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat chefs het van belang vinden dat uitvoerders tijdig opschalen en hen informeren wanneer men niet in staat is te regelen wat nodig is. Tegelijkertijd wordt door politiebazen benadrukt dat opschalen geen gewoonte moet zijn. Uitvoerders moeten de eigen mogelijkheden benutten om partners te beïnvloeden. Volgens chefs is dit, vooral voor wijkagenten en coördinatoren op allerlei dossiers, een onderdeel van het werk. Zij moeten, in een situatie waarin samenwerking eerder regel dan uitzondering is, hun eigen spel (leren) spelen. Daarnaast moet voorkomen worden dat de bovenliggende niveaus voortdurend worden ‘belast’ met allerlei signalen en verzoeken van uitvoerders waaraan men zelf ook een vervolg zou kunnen geven. Dit is praktisch niet werkbaar.

‘Je moet weten in welke omgeving je functioneert en welke beperkingen je daarin hebt. Tegelijkertijd moet je op operationeel niveau oplossen wat je daar kunt oplossen. Anders worden de bovenliggende niveaus ook gek.’ (korpsschef)





Er doet zich met betrekking tot de discussie over wel of niet opschalen nog een belangrijke uitdaging voor. Deze heeft betrekking op het vermogen van de politie om zo veel mogelijk met één mond te spreken. Dit vermogen wordt in de praktijk beperkt doordat politiemensen op allerlei niveaus, in uiteenlopende netwerken, hun opvattingen uiten en afspraken met partners maken. Het is een illusie te denken dat hierbij sprake is van een coherent geheel. Visie op papier en visie in de praktijk zijn twee verschillende dingen. Zowel chefs als partners hebben in de interviews opgemerkt dat vooral wijkagenten weleens zonder afstemming of ‘dekking van boven’ roepen dat bijvoorbeeld de gemeente ‘meer zou moeten doen’. Chefs krijgen hier weet van wanneer zij dit via andere (dan politieke) kanalen te horen krijgen.<sup>2</sup> Dit illustreert dat uitvoerders niet per definitie met chefs communiceren over de problemen die zij ervaren in samenwerkingsverbanden en de eventuele rol die chefs in dit kader zouden kunnen spelen.

Het risico van het ‘spreken met verschillende monden’ wordt groter naarmate uitvoerders verticaal met partners communiceren. Als uitvoerders tegenover de sparringpartners van chefs hun mening geven en deze niet overeenkomt met het officiële politiestandpunt, dan stelt dit een politiebaas voor problemen. Dit geldt vooral wanneer de politieke visie in weinig diplomatieke bewoordingen over het voetlicht is gebracht. De politie krijgt dan het verwijt intern niet op één lijn te zitten en het kost een chef tijd en moeite om dit weer enigszins recht te breien. De behoefte om de externe communicatie te reguleren, staat op gespannen voet met de eerder geuite opvatting dat medewerkers met enig mandaat hun eigen spel moeten kunnen spelen.

‘Je wilt ook niet te boek staan als een organisatie met medewerkers die geen enkel mandaat hebben, maar dus ook niet als een organisatie waar je al “shoppend” tot tig meningen kunt komen over een onderwerp.’  
(beleidsadviseur)

Chefs proberen deze spanning hanteerbaar te maken door uitvoerders in de eerste plaats bewust te maken van de impact van het ‘spreken met verschillende monden’. De consequenties van een politie die haar externe communicatie niet onder controle heeft, kunnen groot zijn. Het biedt partners bijvoorbeeld

---

2 Het is van belang te benadrukken dat deze ervaring vanuit het perspectief van chefs is beschreven. In de praktijk hebben uitvoerders in hun samenwerkingsverbanden ook last van opvattingen van chefs (zie Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Signaleren & adviseren op operationeel niveau kan dus ook worden belemmerd door het gedrag van chefs.





de mogelijkheid om de interne samenhang en consistentie van de politie in twijfel te trekken, maar het kan ook zorgen voor bestuurlijke opschudding. Chefs maken vooral met het oog op het laatstgenoemde gevolg in ieder geval één ding overduidelijk: de contacten met de media lopen via de leiding. 'Je moet niet met vuur spelen', zo benadrukte een districtschef.

In de tweede plaats willen chefs de kracht van individuele politiemensen, die hun visie en opvattingen verkondigen, beter benutten. Het is immers ook een kracht van de organisatie. Daarom geven zij uitvoerders op dit gebied geregeld tips. Het gaat hierbij vooral om de ongenueanceerdheid waarmee uitvoerders zich uitdrukken. In feite proberen chefs bij sommige uitvoerders te stimuleren dat de competentie tot politiek bedrijven beter wordt ontwikkeld, zodat uitvoerders beter worden in het spelen van het spel op hun niveau en wordt voorkomen dat ze zich uitlaten op een manier die nadelig is voor de politieleiding en -organisatie. Hierbij moet wel worden beseft dat dit 'coachen' geen structurele activiteit is, maar veelal naar aanleiding van incidenten lijkt plaats te vinden. In proactieve zin is er nauwelijks aandacht voor (zie Terpstra, 2008)

Tot slot is het volgens politiebazen en hun ondersteuners van belang dat het intern duidelijk is wanneer er sprake is van een officieel politiestandpunt. Meestal gaat het dan om een schriftelijk uitgebracht advies, bijvoorbeeld ten aanzien van de sluitingstijden van de horeca in de binnenstad. Een dergelijk officieel standpunt moet in de externe communicatie door de onderliggende niveaus niet worden tegengesproken, omdat daarmee afbreuk wordt gedaan aan zowel het advies zelf als het imago van de politie.

'De districtschef bepaalt uiteindelijk met input van deskundigheden het officiële politiestandpunt. In de werkgroepen en op straat moeten de medewerkers zich loyaal tonen aan dat standpunt.' (coördinator horeca)

#### *Teruggeven: je invloed laten zien*

De vorige paragraaf heeft laten zien dat uitvoerders het essentieel vinden dat chefs hun invloed laten zien. Ze moeten dingen voor elkaar krijgen, zodat de informatiestromen vanaf de straat worden benut en in stand worden gehouden. Dit is ook in hun eigen belang. De snelheid waarmee politiebazen moeten laten zien dat ze eraan werken, verhoudt zich niet altijd goed tot de behoefte aan een doordachte strategie om te signaleren en te adviseren. Zoals gezegd, de uitvoering is ongeduldig, terwijl beïnvloeding van partners vaak vraagt om veel geduld en nuance in het overbrengen van de boodschap.





‘Het punt is alleen dat hun boodschap vaak ongenueanceerd is en dus moet worden verpakt. Zij zeggen tegen mij: “Die Turken verkloten het” [op een plein in het centrum]. Ze vinden het moeilijk dat ik dit niet zomaar tegen het bestuur of de pers kan zeggen. Ze zeggen dan: “We zien het toch!” Ze snappen niet wat de impact is wanneer wij zoiets zeggen. Je moet als politie je huiswerk gewoon goed doen en ook nagaan wat je eigen rol is in het ontstaan van het probleem. Het is in feite feedback op de samenleving en deze moet acceptabel zijn. Je moet ook beseffen dat je als politie van iedereen bent. De politie moet zorgvuldig handelen, soms confronteren, maar vooral wijs zijn.’ (districtschef)

Signaleren & adviseren brengt politiebazen geregeld in een spagaat tussen ‘buiten’ en ‘binnen’. ‘Buiten’ moeten zij het, soms politieke, spel meespelen om zaken bij het lokaal bestuur gedaan te krijgen. Dit is ook vanuit het perspectief van ‘binnen’ noodzakelijk: chefs moeten immers hun invloed aan de uitvoering laten zien en zorgen dat zij de uitvoering helpen gedaan te krijgen wat nodig is. ‘Opschalen’ moet voor de uitvoering zin hebben. De uitvoering heeft tegelijkertijd weinig op met het bedrijven van politiek. Met andere woorden: chefs moeten laten zien dat ze voor de politie belangrijke zaken kunnen (laten) realiseren, maar de strategieën die hiervoor moeten worden gevolgd, worden in de uitvoering veelal ‘afgekeurd’.

‘De werkvloer vindt mij veel te politiek. Zij denken dat ik maanden niets doe en dan is het in één keer geregeld.’ (districtschef)

Politiebazen kunnen als gevolg van deze spagaat eigenlijk niets anders doen dan aan uitvoerders uitleggen ‘hoe het werkt’ en hen inzicht geven in het proces van (bestuurlijke) beïnvloeding. Hierbij stuiten zij op begrip én onbegrip. Het begrip vloeit voort uit wat de leiding en uitvoering met elkaar delen (zie Van Reenen, 2004): zij willen (veelal) beiden dat andere partners ook hun verantwoordelijkheid nemen. Het onbegrip vloeit voort uit wat de leiding en uitvoering scheidt. Er is sprake van afstand tussen de *management cops* en *street cops* (Reuss-Ianni & Ianni, 1983; Braun, 1999): in de werkelijkheid van veel street cops wordt er op bestuurlijk-strategisch niveau veel te veel gepraat, zonder dat dit tot concrete resultaten leidt.







### 3.3 Perspectief van partners: over beperkte politieke omgevingsgevoeligheid

De partners van de politie hebben vanzelfsprekend weinig zicht op het interne samenspel bij de politie. Zij worden vooral geconfronteerd met de uitkomsten ervan. In dit kader is het van belang op te merken dat er bij partners veel bewondering is voor de 'actiegerichte' instelling van de politie. Niet alles gaat altijd goed, maar de politie pakt wel relatief snel problemen op. Volgens sommige partners brengt deze mentaliteit vooral op operationeel en deels ook tactisch niveau wel een neveneffect met zich mee. De op actie gerichte politiefunctionarissen hebben volgens hen de neiging zich digitaal en soms ongenueanceerd uit te laten. Maatschappelijke discussies kunnen hierdoor gemakkelijk platgeslagen worden. Volgens de politie is het immers 'allemaal niet zo ingewikkeld; iedereen moet gewoon aan het werk gaan'. Digitale en ongenueanceerde uitspraken doen het echter niet zo goed in bestuurlijke omgevingen.

'Het is altijd moeilijk voor de politie. Ze zijn getraind en opgeleid in de operationele praktijk. Dit leidt veelal tot digitaal denken en dit is niet gewenst in bestuurlijke omgevingen. Het zijn bepaalde mensen die zorgen dat het desondanks toch goed gaat.' (hoofd OOV)

Gemeenteambtenaren die dicht tegen het bestuurlijk niveau opereren, zijn van mening dat vooral (plaatsvervangend) districtschefs en hogere functionarissen snappen hoe het werkt op bestuurlijk niveau. Volgens anderen zijn er ook enkele teamchefs goed in staat het spel op dat niveau mee te spelen. Veel heeft volgens de partners te maken, zo wordt in het volgende hoofdstuk ook duidelijk, met het moment en de toon waarop wordt gecommuniceerd. Veel teamchefs, operationele chefs en uitvoerders zijn onvoldoende in staat strategisch met signaleren & adviseren om te gaan, zo geven verschillende gemeenteambtenaren ons mee. De competentie tot bestuurlijke beïnvloeding is aan enkelen gegeven en er is weinig achtervang op dit gebied. De politie zou er daarom verstandig aan doen, waar het gaat om signalering & advisering richting gemeente en bestuur, per definitie op te schalen naar strategisch niveau.

'De districtschef, plaatsvervangend districtschef en de beleidsmedewerker snappen het spel op bestuurlijk-strategisch niveau, maar voor het overige is de kwaliteit niet voldoende om aan de rol van signaleren & adviseren daadwerkelijk invulling te geven. Je maakt voor deze rol alleen gebruik van de top drie. Bij het niveau daaronder wordt het link.' (bestuursadviseur)





Op het moment dat de gemeente wordt geconfronteerd met ongenueerde signalen of adviezen van de politie kan dit leiden tot conflicten. In de praktijk is of lijkt het vertrouwen tussen gemeenten en de politie in veel steden wel dusdanig dat het nauwelijks tot echte conflicten komt. Er is in dat opzicht bij partners wel begrip voor het gebrek aan politiek-bestuurlijk inzicht bij veel politiemensen, mits het in de lokale politiek en de lokale media niet voor opschudding zorgt (zie het volgende hoofdstuk).

### 3.4 Tot slot: het niveau dat constateert, moet het niet altijd vertellen

Dit hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt dat degenen die problemen constateren niet per definitie de personen zijn die deze problemen kunnen agenderen en een effectieve aanpak kunnen stimuleren. Daarom is het interne samenspel binnen de politieorganisatie essentieel. De afstand tussen leiding en uitvoering bemoeilijkt het interne samenspel, terwijl gebrekkig intern samenspel de afstand tussen leiding en uitvoering tegelijkertijd bevestigt. In de uitvoering beschikt men beperkt over het vermogen om 'echt' te begrijpen dat het spel op tactisch en vooral bestuurlijk-strategisch niveau anders werkt. Het spel heeft een ander tempo en gaat gepaard met een ander vocabulaire dan het spel op uitvoerend niveau. Chefs blijken in veel gevallen onvoldoende in staat om dit uit te leggen en de uitvoering te betrekken bij het spel dat zij spelen. De afstand tussen leiding en uitvoering blijft hiermee in stand en belemmert uiteindelijk de effectiviteit van signaleren & adviseren. De bereidheid van de uitvoering om te 'delen' wordt immers kleiner.

Vertegenwoordigers van gemeenten merken dat binnen menige politieorganisatie maar een beperkt aantal mensen in staat is het bestuurlijk-strategische spel 'mee te spelen'. Op tactisch niveau zijn politiechefs volgens gemeenteambtenaren te veel verbonden met de uitvoering. Dit wil zeggen: hun denken en spreken lijkt te veel op die van de uitvoering. Dit denken en spreken kan in bestuurlijke omgevingen niet op veel waardering rekenen. De politieorganisatie loopt in dat opzicht 'risico' als tactisch-operationele chefs signaleren & adviseren nadrukkelijk als onderdeel van hun takenpakket gaan zien. Het is volgens partners dus de vraag of de politie op ieder organisatie-niveau moet willen signaleren & adviseren (zie hoofdstuk 2).





# 4

## De externe dimensie: informeren en activeren

Signaleren & adviseren heeft naast een interne dimensie ook nadrukkelijk een externe dimensie. De taak is immers op de (netwerk)omgeving van de politie gericht. Dit betekent dat het uitvoeren van de taak niet alleen vraagt om soepel intern samenspel, maar ook om slim extern samenspel. In dit hoofdstuk wordt het externe samenspel belicht. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen signaleren & adviseren (zie hoofdstuk 2). Tevens wordt onderscheid gemaakt tussen de perceptie en ervaringen van politiemensen en die van partners. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden beide met elkaar geconfronteerd.

### 4.1 De politie en signaleren: tussen overdragen en agenderen

Op basis van de interviews kan worden geconcludeerd dat het in het kader van de signaalfunctie relevant is onderscheid te maken tussen twee manieren van signaleren:

- het overdragen van informatie/analyses;
- het agenderen van specifieke problemen/thema's.

De eerste manier van signaleren heeft een 'neutraal' karakter. Dit wil zeggen dat de politie niet aangeeft waaraan prioriteit moet worden verleend, maar deze interpretatie aan de ontvanger overlaat. In het tweede geval is er sprake van urgentieuiding door de politie.

#### *Het neutraal overdragen van informatie: dienstverlening aan gemeenten*

Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd, kan worden geconstateerd dat signaleren in zijn 'lichtste' vorm bestaat uit het neutraal overdragen van informatie. Gemeenten zijn, in hun rol van regisseur van lokaal veiligheidsbeleid, veelal de ontvanger van deze informatie. In de door ons onderzochte gemeenten bestaan er twee manieren waarop informatie wordt overgedragen.

De eerste manier komt neer op het overdragen van gegevens zonder dat er een politieke analyse is verricht. Een van de geïnterviewde gemeenteambtenaren





omschreef deze situatie als volgt: ‘Wij signaleren op basis van cijfers van de politie.’ Kenmerkend is dus dat de politie in dit geval eigenlijk niet echt signaleert, omdat er geen interpretatie aan de gegevens wordt verbonden. Aan de betreffende gemeenteambtenaar is gevraagd in welke mate hij het wenselijk vindt dat de politie analyses verricht ten behoeve van de gemeente. Hierop werd geantwoord dat de gemeente de regierol heeft en dus ook in staat moet zijn eigen analyses te verrichten. In dit verband is het nog van belang op te merken dat de betreffende gemeente in 2005 tot de conclusie is gekomen dat zij, waar het gaat om de wijkveiligheid, te afhankelijk is van informatie van de politie. Er is daarom sinds die tijd meer geïnvesteerd in de eigen gegevensverzameling. De cijfers van de politie worden gecombineerd met de eigen informatie die via de wijkbureaus wordt verzameld.

Bij de tweede manier van informatieoverdracht is er wel sprake van een analyse door de politie en daarmee van een interpretatie. De uitkomsten van de analyse worden neergelegd in een Lokaal Criminaliteits- en Veiligheidsbeeld (LCV).<sup>3</sup> Dit instrument heeft tot doel om ‘onderbouwde keuzes te maken’ en ‘probleemgericht’ aan het werk te gaan. Hierbij wordt er ten aanzien van de timing voor gezorgd dat het LCV aansluit bij de gemeentelijke beleidscyclus, opdat de gemeente de resultaten van de analyse kan gebruiken voor het (bij)stellen van prioriteiten (zie het vervolg).

Tot slot kan ten aanzien van het (neutraal) overdragen van informatie naar gemeenten worden opgemerkt dat niet alle politieregio’s en -districten hier even actief in zijn. Op basis van onze ervaring met de ontwikkeling en uitvoering van lokaal veiligheidsbeleid in een groot aantal gemeenten kunnen wij concluderen dat de politie gemeenten niet per definitie ondersteunt in hun informatiepositie op het gebied van criminaliteit en veiligheid. Er zijn ook politieregio’s en -districten die terughoudend zijn in het structureel verstrekken van (al dan niet geanalyseerde) gegevens aan gemeenten. Een mogelijke oorzaak hiervoor vloeit voort uit het gegeven dat informatie gezagsdragers sturingsmogelijkheden geeft.

#### *Het agenderen van specifieke problemen/thema’s en het belang van timing*

Signalering door de politie krijgt niet alleen vorm door ‘neutraal’ informatie aan partners over te dragen, maar ook door agendering. Dit wil zeggen dat de

---

<sup>3</sup> Dit LCV is gebaseerd op de methodiek van de gebiedsscan, die door Bureau Beke in opdracht van Politie & Wetenschap is ontwikkeld. De andere gemeenten in de betreffende regio ontvangen ook een dergelijk ‘product’ van de politie.





politie vindt dat er (meer) prioriteit moet worden toegekend aan een specifiek probleem op het gebied van criminaliteit en/of onveiligheid. Het agenderen door de politie vindt plaats op verschillende momenten en manieren.

De agendering door de politie op bestuurlijk-beleidsmatig niveau vindt vooral plaats in het kader van de gemeentelijke beleidscyclus. Voor de timing van signalen is het essentieel, zo benadrukken politiebazen, dat de politie kennis heeft van het beleidsproces binnen de gemeente. In veel gemeenten is er sprake van een vierjaarlijkse cyclus met een jaarlijkse schijf. Tijdens deze vierjaarlijkse en jaarlijkse momenten worden de inhoudelijke prioriteiten en doelstellingen bepaald en/of bijgesteld en wordt besloten over het toekennen van extra financiële middelen. Met 'extra' wordt verwezen naar financiële middelen die niet bestemd zijn voor de personele capaciteit van de betreffende afdeling of het betreffende team. Het gaat dan om financiële middelen die zijn bestemd voor allerlei projecten en initiatieven, die bijdragen aan het realiseren van de geformuleerde doelstellingen. Politiebazen proberen hun signalen met betrekking tot de inhoudelijke prioriteiten qua timing af te stemmen op de beleidscyclus van gemeenten. In dit verband wordt ook gestreefd naar formele afstemming tussen het politieke en het bestuurlijke beleid, zodat de prioriteiten van de politie passen binnen de prioriteiten van de gemeente en andersom. Dit streven is niet altijd succesvol: uit de gesprekken komt naar voren dat de beleids- en beheercyclus van de politie qua dynamiek en inhoud niet altijd synchroon loopt met die van de gemeente.

In het kader van de beleidscyclus is het volgens politiechefs van belang niet te vroeg en niet te laat te zijn met agenderen. Te vroeg wil zeggen dat een thema dat voor de politie belangrijk is, op bestuurlijk niveau nog niet of nauwelijks speelt. Als de politie te vroeg – en zonder afstemming met de gemeente – een onderwerp aandraagt, bestaat volgens enkele geïnterviewden het risico dat gereageerd wordt in de trant van 'daar heb je de politie weer'. Het wordt dan moeilijker om anderen deelgenoot te maken van het onderwerp en dat vergroot de kans dat het betreffende onderwerp een politieprobleem blijft. Daarnaast kan het vroegtijdig opmerken of agenderen van ontwikkelingen bij politici en bestuurders vragen oproepen over de plaats die de politie zichzelf toekent bij het bepalen van de politieke agenda. Wanneer de politie te laat is met het verstrekken van signalen en adviezen en de prioriteiten al door politiek en bestuur zijn bepaald, dan wordt het optreden van de politie ervaren als 'mosterd na de maaltijd'. Politiechefs geven aan dat signalen en/of adviezen dan op een minder aandachtig publiek kunnen rekenen. Het is immers niet aantrekkelijk om een net afgeprocedeerde koers te wijzi-





gen, omdat een uitvoeringsorganisatie een (op onderdelen) afwijkende visie heeft ten aanzien van wat de prioriteiten zouden moeten zijn. De politie heeft in dit geval mogelijkheden om de bestuurlijke besluitvorming te beïnvloeden laten liggen en zal de energie moeten richten op het tijdens de uitvoering corrigeren van de ingezette koers (zie Rosenthal & Van der Torre, 2007). Dit is echter een strategie die veel meer geduld vergt en energie kost dan wanneer de timing wel goed is, zo geven diverse districtschefs aan.

De momenten die de politie kan benutten om thema's of problemen onder de aandacht te brengen en anderen te activeren tot het leveren van een concrete bijdrage in de aanpak vloeien niet alleen voort uit de beleidscyclus. Er doen zich gedurende het jaar tal van incidenten voor die een *window of opportunity* bieden in het kader van politieke signalering. Deze incidenten hebben niet alleen betrekking op ingrijpende gebeurtenissen die zich in de lokale samenleving afspelen, maar ook op politiek belangrijke momenten, zoals evaluaties van beleid en/of incidenten. Dergelijke situaties worden vrijwel altijd door anderen gecreëerd en bieden daarmee voor de politie een kans om haar mening te verkondigen, mits haar eigen functioneren geen onderdeel is van de discussie. Dan is er immers sprake van een verantwoordings situatie, die per definitie minder geschikt is om anderen te wijzen op wat zij kunnen doen.

Ingrijpende gebeurtenissen brengen in de lokale samenleving vaak veel teweeg bij zowel burgers als politici. Wat ingrijpend is, hangt vanzelfsprekend af van de gemeente waarin een gebeurtenis plaatsvindt. Binnen relatief onveilige gemeenten zijn burgers en politiek simpelweg meer gewend dan in relatief veilige gemeenten. Gebeurtenissen kunnen in de ene gemeente zorgen voor veel ophef, terwijl ze in een andere gemeente zo ongeveer als 'alledaagse werkelijkheid' worden gezien. Hoe het ook zij, negatieve aandacht voor de veiligheidssituatie is ook aandacht en biedt daarmee voor de politie een moment om de politieke agenda te beïnvloeden. Wat tot dan toe vastzat, blijkt ineens in beweging gebracht te kunnen worden.

'Je mag het niet zeggen, maar ik ben weleens blij als het een klein beetje uit de hand loopt. Dat zet ineens van alles in werking' (politiechef, in Van der Torre, 2007a, p. 178)

Onderzoeken die in opdracht van de gemeente worden uitgevoerd, bieden eveneens een moment om veelal al langer bestaande opvattingen van de politie onder de aandacht te brengen. Dit geldt vanzelfsprekend vooral wanneer de uitkomsten van onderzoek de opvattingen van de politie versterken. Het





voordeel van een dergelijke versterking is dat een 'daar-heb-je-de-politie-weer'-reactie' wordt voorkomen. Een onafhankelijk onderzoek wijst immers ook uit dat iets wel of juist niet nodig is. Een van de geïnterviewde districts-chefs haalde het voorbeeld aan van een evaluatie van het prostitutiebeleid in de gemeenteraad, waarbij hij naar eigen zeggen vooraf al een lijst met punten had die hij wilde 'binnenhalen'. Door het bestuur te steunen en zich actiebereid te tonen, konden deze punten ook daadwerkelijk worden binnengehaald.

'Ik heb bewust gewacht op de evaluatie van het prostitutiebeleid die in de raad zou worden besproken. Het bestuur kreeg het vuur aan de schenen. Vervolgens heb ik in een brief benadrukt dat de ernst van de situatie niet moet worden overdreven, maar dat de politie wel een aantal punten ziet dat beter kan. Deze waren zo binnen.' (districtschef)

Incidenten bieden kansen, maar er zijn ook potentiële risico's aan het benutten van deze kansen verbonden. De politie wordt tijdens incidenten die zijn gerelateerd aan (on)veiligheid, of het nu gebeurtenissen zijn die maatschappelijke impact hebben of alleen politiek belangrijk zijn, ook altijd beoordeeld op haar functioneren. Ogenscheinlijk kansrijke situaties kunnen zich dus ook tegen de politie keren, vooral wanneer zij beoogt anderen op hun verantwoordelijkheid en/of bijdrage te wijzen. Het is daarom van belang dat de politie een overtuigend verhaal houdt over de bijdrage die zij heeft geleverd en in de toekomst kan leveren, alvorens de aandacht op anderen te richten.

## 4.2 De politie over informatie en samenwerking: berusting en kritiek

De signaalfunctie van de politie heeft haar grondslag in de kennis en informatie waarover zij beschikt, zoveel is wel duidelijk. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de opvattingen van de politie over haar eigen informatiepositie en het gebruik van informatie in het samenspel met partners.

### *De politie over haar eigen informatiepositie: steeds sterker*

Volgens politiemensen is het essentieel dat signalen en adviezen goed zijn onderbouwd met analyses. Met verwijzing naar de ontwikkelingen op het gebied van informatiegestuurde politie wordt geregeld betoogd dat de kwaliteit van de politieke analyses in de afgelopen jaren sterk is verbeterd. Natuurlijk kunnen onder andere de registratiediscipline en de samenwerking tussen





uitvoerders en analisten worden verbeterd, maar in algemene zin is er bij politiemensen tevredenheid over de eigen informatiepositie te beluisteren. De politie gaat op de onderbouwing van signalen en adviezen veel minder snel 'nat' dan vroeger.

'Vroeger ging de politie bij een advies op de eerste twee vragen nat. Je moet dus echt goed weten wat er aan de hand is om een zinnig advies te kunnen geven.' (plaatsvervangend districtschef)

Een sterke informatiepositie heeft volgens politiemensen veel toegevoegde waarde in de samenwerking met partners. Door sommigen wordt deze toegevoegde waarde vooral uitgelegd in termen van 'probleemoplossend vermogen': een kwalitatief goede analyse biedt de mogelijkheid om samen met partners een passende aanpak te bedenken en uit te voeren. Anderen definiëren de toegevoegde waarde van de informatiepositie van de politie vooral in termen van 'macht' en 'positie'. De informatiepositie van de politie geeft een sterke positie ten opzichte van partners en biedt de mogelijkheid een stempel te drukken op wat er moet gebeuren.

'Informatie geeft een stevigere positie richting partners. Analyse levert ook andere inzichten op bij partners. Ze schrikken soms van de politiegiedenis van sommige individuen. Dan ontstaat al snel een sfeer van "aanpakken die handel".' (wijkagent)

Informatie is in de ogen van politieke respondenten dus nadrukkelijk een potentiële machtsbasis. Informatie die in een netwerk beschikbaar komt, beïnvloedt de manier waarop de deelnemers in het netwerk naar 'de' werkelijkheid kijken en de consequenties die hieruit voortvloeien in termen van de actiebereidheid en de inhoud van de aanpak. In de interviews geven politiemensen verschillende voorbeelden van situaties waarin de informatiepositie van de politie bepalend is voor de aanpak die voor problemen wordt gekozen.

'Een analist heeft een incidentenanalyse op het gebied van horecaoverlast opgesteld. Dit is noodzakelijk, want er worden bijvoorbeeld in discussies over de sluitingstijden altijd veel valse argumenten gebruikt. Wij hebben vastgesteld dat in de nacht van zaterdag op zondag tussen drie en vijf de meeste incidenten plaatsvinden. We hebben geadviseerd de sluitingstijden op vier uur te zetten. Wij hebben het liever eerder, maar daar is geen







draagvlak voor. B&W heeft het advies overgenomen.’ (adviseur bijzondere wetten/horeca)

De relatief stevige informatiepositie van de politie – dit wil zeggen ten opzichte van andere partners (zie de volgende subparagraaf) – creëert de mogelijkheid strategisch om te gaan met informatie. Strategisch wil in dit geval zeggen: op een manier die tegemoetkomt aan het eigen belang. Door selectief te zijn in de momenten waarop en de vorm waarin informatie wordt verstrekt, kunnen de opvattingen van partners worden beïnvloed in een richting die aansluit bij wat ‘de’ politie wenselijk vindt. Dergelijk strategisch gedrag komt, zo blijkt uit de interviews, niet alleen tot uiting in ruimhartig, maar juist ook in terughoudend gebruik van informatie.

‘Ik maak voor het overleg met gemeente en bewoners veel gebruik van de Infodesk. Ik gebruik onze informatie soms ook terughoudend. Als er overlast wordt geconstateerd en uit onze gegevens blijkt dat het wel meevalt, dan geef ik dit niet altijd aan. Als ik wil dat er wat aan wordt gedaan, is het soms beter om niet te zeggen dat uit de cijfers blijkt dat het nauwelijks voorkomt.’ (wijkagent)

De mogelijkheden tot strategisch gedrag nemen toe naarmate partners afhankelijker zijn van de informatie van de politie. Het is voor de politie immers lastiger om haar beeld van de situatie ‘op te leggen’ aan andere partijen op het moment dat deze partijen zelf een stevige informatiepositie hebben. Uit de interviews komt echter naar voren dat naar mening van politiemensen de informatiepositie van een deel van de partners in het lokaal veiligheidsbeleid niet zo sterk is.

#### *De politie over de informatiepositie van partners: kritiek op instellingen*

Politiemensen hebben in de interviews de informatiepositie van de politie geregeld ‘afgezet’ tegen de informatiepositie van partners. Over de informatiepositie van partners laten politiemensen zich veelal in minder positieve bewoordingen uit dan over de eigen informatiepositie. De kritiek richt zich niet zozeer op de informatiepositie van gemeenten. In beide steden geven politiemensen aan dat deze in de afgelopen jaren, al dan niet met hulp van de politie, sterk is verbeterd, dit als onderdeel van de versterking van de regierol (zie hoofdstuk 5). Gemeenten moeten voor het stellen van prioriteiten en het regisseren van partners immers beschikken over inzicht in de veiligheidspro-





blematiek. Hoewel politiemensen vinden dat het beter kan, erkennen zij dat gemeenten steeds beter weten wat er speelt en hun regierol beter oppakken dan voorheen.

De kritiek van de politie met betrekking tot de informatiepositie van partners richt zich vooral op hulpverleningsinstellingen. Volgens een deel van de geïnterviewde politiefunctionarissen is de informatiepositie van veel instellingen – het jongerenwerk, het opbouwwerk, de verslavingszorg, een Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld, enzovoort – relatief slecht. Zij zouden weinig informatie inbrengen in de samenwerkingsverbanden en soms ‘zomaar wat roepen’ en vooral afgaan op hun ‘buikgevoel’. Politiemensen wijzen er bijvoorbeeld op dat jongeren- of opbouwwerkers maar weinig weten over risicjongeren. Zij zouden te weinig op straat zijn en daardoor de jongeren zelf en de situatie waarin die verkeren onvoldoende kennen.

‘We moesten een top vijftig maken van jeugdige meerplegers. Dan zit je met vijftien instellingen om tafel en dan zie je dat hulpverlenend Nederland, maar ook de politie, moeite heeft met het op tafel krijgen van de informatie. Ook het jongerenwerk kan maar minimale informatie leveren. Vervolgens gaat de politie er dus aan trekken.’ (coördinator jeugd)

Al met al vinden politiefunctionarissen dat er veel te veel naar hen wordt gekeken voor informatie over bijvoorbeeld probleemjongeren en huiselijk geweld. Zij verwachten op dit gebied meer van partners dan die momenteel leveren. Als deze verwachtingen niet uitkomen, zou de politie de neiging hebben aan de informatieverzameling te gaan ‘trekken’, wat niet altijd wenselijk is.

‘Er wordt te vaak naar de politie gekeken voor informatie. Andere partijen zouden zelf veel meer kunnen doen om hun eigen informatie te verzamelen.’ (beleidsadviseur)

‘Wij zien andere partners geen eigen waarnemingen doen. Er wordt veel geleund op de informatiepositie van de politie.’ (plaatsvervangend districtschef)

Politiemensen geven in de gesprekken ook geregeld aan dat zij ook wel begrijpen dat instellingen weinig informatie kunnen toevoegen aan die van de politie. Er worden in dit verband hoofdzakelijk twee argumenten genoemd. In de eerste plaats zouden instellingen, mede als gevolg van de wijze van aanstu-





ring en financiering, dusdanig gefocust zijn op individuele cliënten dat er geen oog is voor algemene trends en ontwikkelingen. Men 'stijgt' niet boven het niveau van het individu uit en analyseert dus niet welke ontwikkelingen zich bijvoorbeeld voordoen in de schuldenlast en het drugsgebruik onder jongeren. Door politiemensen wordt benadrukt dat er juist aan dit type informatie behoefte is. Het is bijvoorbeeld niet nodig om alle ins en outs van de hulpbehoefte van een jongere te weten, maar het is wel relevant om in beeld te hebben hoeveel jongeren uit een jeugdgroep in een hulpverleningstraject zitten. In de tweede plaats merken politiemensen op dat instellingen informatie soms niet kunnen delen vanwege de privacy van individuen (zie Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Aan dit tweede punt wordt geregeld toegevoegd dat privacy ten onrechte ook als excuus wordt gebruikt om geen informatie te hoeven delen. De politie hoeft immers niet alle ins en outs te weten, dus privacy zou minder vaak een belemmering moeten zijn. Partners zouden 'kunnen' en 'willen' dus weleens met elkaar verwarren.

### 4.3 Partners over de politieke informatiepositie: waardering en aansporingen

Het voorgaande heeft laten zien dat (de geïnterviewde) politiemensen vinden dat de politie haar informatiepositie in de afgelopen jaren heeft verbeterd. Ten opzichte van partners heeft de politie naar eigen zeggen een sterke informatiepositie. Een relevante vraag is natuurlijk hoe partners eigenlijk denken over de informatiepositie van de politie.

In hoofdstuk 2 is al benadrukt dat partners de signaalfunctie van de politie waarderen. De straatkennis van de politie is van waarde in het samenspel, zo blijkt uit de gesprekken met partners. Volgens bestuurders en gemeenteambtenaren is de politie van alle uitvoerende diensten het actiefst in het signaleren van problemen en het analyseren van de achtergronden. Binnen gemeenten lijkt men met de politie van mening te zijn dat instellingen zich nauwelijks oriënteren op trends en ontwikkelingen. Er is binnen gemeenten een toenemende behoefte aan politieke analyses. Aan deze behoefte wordt wisselend invulling gegeven. In een van de onderzochte steden stelt de politie, zoals gezegd, een LCV op. Dit analyseproduct wordt door het lokaal bestuur erg gewaardeerd, omdat het voorziet in het (gewenste) houvast in het beleidsproces.

'Ik ben hier heel blij mee. Je hebt als bestuurder wel beelden, maar je wilt ze kunnen onderbouwen met cijfers. Problemen worden ook vaak groter





gemaakt en met dit soort producten kan dat worden voorkomen.’ (wethouder)

Hoewel partners benadrukken dat de politie haar informatie beter op orde heeft dan veel andere partijen, worden er ook kritische kanttekeningen geplaatst. Het voornaamste punt van kritiek heeft betrekking op de tijdshorizon van politieke analyses. De politie is volgens sommige partners nog te veel gericht op incidenten in plaats van op trends en patronen/verbanden. In het bijzonder gemeenten hebben behoefte aan inzicht op de personen, plaatsen, tijden en omstandigheden die zijn gerelateerd aan criminaliteit. Wie plegen waar, wanneer en op welke wijze auto-inbraken? Welke relatie is er tussen een toename van diefstallen en het uit detentie komen van bepaalde veelplegers? Enzovoort. Dergelijke inzichten bieden de mogelijkheid gericht te interveniëren. Door partners wordt erkend dat de politie op dit terrein ‘slagen’ maakt, maar er is volgens velen nog een wereld te winnen. De politie ‘zit’ letterlijk op een schat van gegevens, maar deze ‘schat’ wordt nog onvoldoende benut.

De oorzaken voor het bovenstaande worden vooral toegeschreven aan de ‘waan van de dag’, die leidend zou zijn in het politiewerk. Het identificeren van trends en patronen zou niet in de ‘genen’ van de politie zitten, zo merkte een van de respondenten op. De politie typeert gebeurtenissen geregeld als incident, terwijl zij later onderdeel blijken te zijn van een trend c.q. structurele ontwikkeling. Een andere oorzaak is volgens partners gelegen in de organisatie van informatiemanagement binnen de politie. Informatiesturing heeft prioriteit, maar dit vertaalt zich onvoldoende door in de mensen en middelen die hiervoor worden ingezet.

‘Ze lopen ook niet echt warm voor dit soort taken [signaleren & adviseren]. Voor het begeleiden van een grote demonstratie krijg je zonder problemen driehonderd man op de been, maar voor een meer doorwrochte analyse kun je alleen terugvallen op de districtschef en op de korpschef.’ (kabinetschef)

Tot slot wordt in de interviews aandacht gevraagd voor de regionalisering van de informatieorganisatie die binnen de politie gaande is. Bestuurders en gemeenteambtenaren hebben behoefte aan informatie- en beleidsondersteuning op districtsniveau. Zij zien daarom met argusogen aan hoe ondersteunende (informatie)functies op regionale schaal worden georganiseerd en het district in toenemende mate als schaalniveau verdwijnt.





#### 4.4 Activeren: politietactiek door de ogen van politiemensen

In de voorgaande paragrafen heeft de nadruk gelegen op de signaalfunctie van de politie. De signaalfunctie kan worden onderscheiden van de adviesfunctie (zie hoofdstuk 2). Bij de adviesfunctie gaat het erom dat de politie aangeeft hoe anderen een bijdrage kunnen leveren aan het reduceren van criminaliteit en onveiligheid. In hoofdstuk 2 is al opgemerkt dat partners hier niet altijd van gediend zijn. De politie is niet per definitie 'de maat der dingen' en zou niet te veel voor anderen moeten denken. Dergelijke opvattingen van partners maken duidelijk dat de politie tactisch moet omgaan met de adviesfunctie. In de gesprekken met, in het bijzonder, politiebazen hebben wij inzicht gekregen in de tactiek die naar eigen zeggen wordt toegepast. In deze paragraaf worden verschillende tactieken beschreven.

##### *Anderen laten (aan)spreken: voorkomen van 'daar heb je de politie weer'*

Politiebazen beseffen dat politiemensen dominant op partners kunnen overkomen. Politiemensen zijn eigenwijs: zij vertrouwen op hun eigen wijsheid en zijn ervan overtuigd dat zij snappen wat het probleem is en wie hier wat aan zou moeten doen. Uit de gesprekken met politiemensen blijkt dat zij hun dominante houding niet zozeer zien als een cultureel kenmerk van de eigen organisatie, maar als een gevolg van de opstelling van partners. De politie zou zich dominant opstellen, omdat er anders niets gebeurt.

'Het is vaak niet zozeer onze dominantie, als wel de afwachtende houding van anderen. Wij maken alleen duidelijk wat onze rol is in het kader van artikel 2 van de Politiewet. Soms weten de partners zelf ook niet wat hun rol is. Dat vertellen wij ze dan wel: "Volgens mij ga jij erover".' (wijkagent)

Politiebazen begrijpen in meerdere of mindere mate dat de dominante houding van de politie tot irritatie bij partners kan leiden. Deze irritatie zal volgens politiebazen tot gevolg hebben dat partners de politie minder serieus nemen en minder bereid zijn opvolging te geven aan haar signalen en/of adviezen. Door hen wordt daarom benadrukt dat het verstandig kan zijn andere partijen voor de politie te laten spreken. De gemeente is de partij die hiervoor, als regisseur van het lokale veiligheidsbeleid en -veld, het meest in aanmerking komt, zo is de leidende gedachte. De politie kan op deze manier twee vliegen in één klap slaan: haar boodschap wordt via de mond van een ander verkondigd en de gemeente wordt ge-positioneerd in de rol van regisseur.





‘Ik vond bijvoorbeeld dat de jeugdhulpverlening niet goed functioneerde. Zij schreven ellenlange rapporten en daar houd ik toch al niet van. Veel vergaderen en weinig straatwerk. Ik heb een bijeenkomst belegd met de directeur van het jongerenwerk, de wethouder en mijzelf. Vooraf had ik de situatie met de wethouder besproken. In het overleg met het jongerenwerk is alles open en eerlijk op tafel gelegd. De wethouder heeft benadrukt dat het anders moet, anders zou de subsidie voor het jongerenwerk onder druk komen te staan. Je merkt dat dit wel effect heeft.’ (teamchef)

In de praktijk blijkt het overigens ook voor te komen dat partners via de politie knelpunten in de aanpak signaleren. De politie wordt dus niet alleen ‘geholpen’, maar ‘helpt’ ook anderen. Uit de interviews blijkt dat het in deze situaties vooral gaat om gemeenteambtenaren die moeite hebben om de eigen organisatie in beweging te krijgen. Voor gemeenteambtenaren op het gebied van OOV is kenmerkend dat zij een coördinerende rol hebben; daarom worden zij ook wel ‘veiligheidscoördinator’ genoemd. Voor het effectueren van het eigen aandeel in de afspraken die zij in het kader van het lokaal veiligheidsbeleid maken, zijn zij veelal aangewezen op andere afdelingen en/of diensten die zich bezighouden met jeugd, welzijn, bouwen en wonen, enzovoort. Op het moment dat andere afdelingen en/of diensten niet of onvoldoende bereid zijn mee te werken en/of afspraken na te komen, kan het voor gemeenteambtenaren aantrekkelijk zijn om het via de politie ‘bovenlangs’ te spelen, zodat de burgemeester er lucht van krijgt.

‘Je ziet bijvoorbeeld weleens dat wijkmanagers moeite hebben om beweging in de eigen organisatie te krijgen. Dan zeg ik: “Ik help jou wel bovenlangs.” Dan leg ik het neer bij de korpschef en bespreekt hij het in de driehoek. Vervolgens komt er beweging. Andersom gebeurt het ook weleens. Het is een mooi spel van elkaar steunen.’ (districtschef)

Door ‘anderen te laten spreken’ benut de politie de positiemacht van personen buiten de organisatie. Dit zijn veelal bestuurders, aangezien zij bij uitstek beschikken over positiemacht in de eigen organisatie, maar ook ten opzichte van uiteenlopende gesubsidieerde instellingen. De politie hoeft op deze manier zelf geen prominente plek op het toneel in te nemen, maar kan volstaan met een rol achter de coulissen. Het is wel van belang hierbij niet naïef te zijn; partners zullen in veel gevallen vermoeden dat de politie signalen aan gemeenteambtenaren of bestuurders heeft afgegeven. Het risico ligt voor de





hand: de politie kan het verwijt krijgen indirect met partners in de keten te communiceren. De grens tussen het uitoefenen van invloed achter de coulissen en 'achterbaks zijn' is immers niet altijd scherp te trekken.

#### *Samen spreken: 'het belang van een gezamenlijke definitie'*

De strategie van 'anderen laten spreken' maakt duidelijk dat het niet alleen om de inhoud van de boodschap gaat. De vraag wie de boodschap brengt, is ook van belang. Volgens verschillende politieke leidinggevendenden doet de politie er verstandig aan om niet met pasklare analyses en oplossingen te komen, maar te investeren in gezamenlijke analyses en oplossingen. Dit zou de kans vergroten dat signalen en/of adviezen worden geaccepteerd, en dat de partijen die iets in de aanpak moeten betekenen ook daadwerkelijk in beweging komen.

'Als je monodisciplinair iets roept over bijvoorbeeld de veelplegers, die voor veel criminaliteit en overlast zorgen maar niet onder de ISD-maatregel vallen, dan is het logisch dat er weinig beweging komt. Het is dan vanuit de politie niet goed doordacht. Je moet je er bewust van zijn dat problemen die je gezamenlijk moet aanpakken ook gezamenlijk gedefinieerd moeten worden.' (districtschef)

Naast het meer instrumentele argument dat 'samen spreken' meer kans geeft op invloed, is er ook sprake van een overtuiging dat het gezamenlijk aanpakken van problemen leidt tot meer maatschappelijke effectiviteit. Zoals ook in hoofdstuk 2 is beschreven, zijn veel politiemensen ervan overtuigd dat de politie maar zeer beperkt invloed kan uitoefenen op de omvang van criminaliteit en onveiligheid. Andere partijen zijn nodig om te komen tot een 'betere' aanpak.

'Op een gegeven moment zagen wij een toename van incidenten [in het uitgaansgebied]. Je kunt daar wel apart op gaan investeren, maar samen met publieke en private partners is beter. We hebben toen gezamenlijk het KVVU [Keurmerk Veilig Uitgaan] voorgesteld. De gemeenteraad heeft hier ook opdracht voor gegeven.' (adviseur horeca/bijzondere wetten)

Volgens politiemensen geeft de tactiek van 'samen spreken' invulling aan de gedachte van coproductie. In plaats van afzonderlijke visies, die in netwerken worden ingebracht of bij het bestuur worden geuit, wordt er een gezamenlijke visie of een gezamenlijk standpunt neergelegd. Dit vergemakkelijkt het





maken van keuzes door politiek en bestuur, omdat er geen sprake is van concurrerende visies en standpunten. Het 'wij-gevoel' wordt versterkt en het aantal verliezers wordt beperkt.

### *Stakeholders de knelpunten laten ervaren: 'onze ellende laten zien'*

Uit gesprekken met politiemensen op uiteenlopende niveaus blijkt dat zij goed in staat zijn onder woorden te brengen dat de 24-uursbereikbaarheid nogal wat negatieve kanten heeft: 'alles komt op het bordje van de politie terecht', 'ze zijn niet *outranchend* genoeg', 'de politie krijgt die aap op de schouder', 'maatschappelijk vangnet', enzovoort. Politiechefs informeren gemeentebestuurders en bestuurders naar eigen zeggen geregeld over de (lastige) context waarin de politie haar werk moet uitvoeren, de knelpunten waarmee dit gepaard gaat en wat nodig is om een beter werkbare situatie te creëren.

De politieke betogen op dit gebied zullen in sommige gevallen meeslepend zijn, maar de wijsheid dat een beeld meer kan zeggen dan duizend woorden beweegt sommige politiechefs om ook andere wegen te bewandelen om invloed uit te oefenen op politiek, bestuur en ambtenarenapparaat. Door politici, bestuurders en/of gemeentebestuurders mee te laten lopen met het politiewerk ondervinden zij aan den lijve waar de politie in de uitvoering tegenaan loopt. Op basis hiervan krijgen zij, zo is de gedachte, meer begrip voor de wensen die de politie ten opzichte van de partners in veiligheid heeft. De realiteit van het straatwerk kan een krachtig en ondubbelzinnig beïnvloedingsmechanisme zijn ter ondersteuning van signalen en/of adviezen.

'Als het gaat om de horecaproblematiek, dan laat ik raadsleden geregeld een nachtdienst in het weekend meedraaien. Ik zeg dan ook: "Wel tot 5 uur blijven." Als ze van de dienst teruglopen, dan zijn ze er helemaal vol van. Ze zien dan hoe mooi het politiewerk is. Ze zien de ware context.'  
(districtschef)

'Laatst bij een bezoek aan [naam wijk] merk je weer dat bestuurders geïnteresseerd zijn in verhalen van de straat. Als politie kun je vanuit een dergelijke setting veel invloed uitoefenen op de bestuurlijke agenda.'  
(districtschef)

De ervaring van verschillende politiechefs leert dat een kennismaking met de politieke praktijk, mede als gevolg van de 'georganiseerde meeloopacties', bij bestuurders en politici tot de verbeelding spreekt. De politie tracht hierbij een







imago te creëren waarin ‘uitvoeringsgerichtheid’ en ‘pragmatisme’ centraal staan. Dit imago komt voor een deel overeen met de praktijk, waarin de politie met de ‘handen uit de mouwen’ allerhande problemen die op haar pad komen tracht aan te pakken. Het is van belang op te merken dat politiechefs selectief zijn waar het gaat om de momenten die zij kiezen om politici en bestuurders te laten ‘meelopen’. Een aantal uren in de nachtdienst in het weekend ‘meedraaien’ geeft een ernstiger beeld van het politiewerk dan een doordeweekse dag op het bureau. Veel politiebazen weten dit en kiezen daarom de momenten waarop bestuurders en politici worden geconfronteerd met de praktijk zorgvuldig uit, zodat zij er zeker van zijn dat de ‘politiële ellende’ wordt ervaren.

#### *Het inzetten van media: ‘een krachtig, maar risicovol middel’*

Media hebben (grote) invloed op de wijze waarop maatschappelijke problemen worden gedefinieerd, de urgentie die aan de problemen wordt toegekend, de aanpak die wordt gekozen en de middelen die hiervoor worden vrijgemaakt (zie Reiner, 2000; Garland, 2001; Beunders & Muller, 2005). Als drugsgebruik meer in termen van criminaliteit dan welzijn wordt gedefinieerd, betekent dit dat eerder naar de politie wordt gekeken voor de aanpak van het probleem en de politie dus ook eerder aanspraak zal maken op eventuele middelen die hiervoor worden vrijgemaakt.

Vooraf in het begin van de jaren negentig lieten korpschefs van politie-regio’s geregeld van zich horen in de plaatselijke, maar ook landelijke media. De korpschefs van enkele grote steden ontwikkelden zich tot opiniemakers op het brede gebied van criminaliteitspreventie en -bestrijding. Zij probeerden hiermee invloed uit te oefenen op de publieke opinie. Dit heeft ertoe geleid dat de positie van de korpschef onderwerp werd van politiek-bestuurlijke ergernis en nationaal debat (zie Boin et al., 2003). In 1993 werd een keerpunt bereikt toen de korpschefs van de vier grote steden de Machiavelli-prijs voor overheidscommunicatie ontvingen.

‘Machiavelli is een breukpunt geweest. Dat heeft een aantal mensen de schellen voor de ogen weggenomen: het is niet zoals het gaat. Bovendien waren er allerlei reacties van het bevoegd gezag, zo van we zullen ze wel even een kopje kleiner maken, die commissarissen met hun te grote beken.’ (korpschef in: Boin et al., 2003, p. 153).

Het gebruik van de media wordt door politiechefs gezien als een krachtig middel om invloed uit te oefenen op het publieke debat, de politiek en het





bestuur. Deze strategie is echter niet zonder risico, zo maken verschillende politiebazen duidelijk. Het gebruik van media heeft een eigen dynamiek, die niet per definitie te beheersen is door een politiebaas. Het verhaal dat een politiebaas wil vertellen, is niet per definitie hetzelfde als het verhaal dat in de media terechtkomt. Er zijn bestuurders die politiechefs erop wijzen dat zij niet gediend zijn van onaangekondigde verhalen in de pers.

‘Er is ook een bestuurder die heel expliciet tegen mij heeft gezegd: *no surprises*, niet vanaf de kant met verhalen komen.’ (korpchef)

De politiechefs die in dit onderzoek zijn geïnterviewd, geven allemaal aan terughoudend te zijn met het inzetten van de media. Ze zien het vooral als een *ultimum remedium*: als andere strategieën niet werken en de urgentie is hoog, dan is het gebruik van de media een strategie die – afhankelijk van de lokale context – zeker te overwegen is.

De terughoudende houding van politiechefs ten opzichte van het gebruik van de media is bekritiseerd door oud-hoofdcommissarissen Nordholt en (in mindere mate) Wiarda.<sup>4</sup> De politietop zou door het bestuur ‘mond dood’ zijn gemaakt. De politiebazen spreken, in tegenstelling tot voorheen, niet meer vrijuit over hoe zij het zien. Alles moet worden gedekt door hun superieuren. Problemen blijven binnenskamers, maatschappelijke problemen blijven onbenoemd en de maatschappelijke discussie vindt niet meer plaats. In de huidige tijd wordt volgens Wiarda vrijwel alles binnen het domein van de politiek gedefinieerd en daarmee aan het professionele domein van de politie onttrokken. Hierdoor komen politiebazen met uitlatingen in de media al snel in het vaarwater van de politiek terecht, zo is de leidende gedachte. Beide oud-hoofdcommissarissen zijn van mening dat de politie weer moet zeggen waar het op staat. Volgens Wiarda moeten de huidige politiebazen hiervoor de ruimte krijgen van bestuur en politiek. Eric Nordholt pleit voor nieuwe hoofdcommissarissen die zich niet laten ‘muilkorven’.

Het voorgaande laat zien dat het gebruik van de media in het kader van signaleren & adviseren een strategie is die voor de nodige discussie zorgt. In de interviews met politiebazen is, zoals gezegd, ook teruggekeken op de periode waarin de politie nadrukkelijker gebruikmaakte van de media in het kader van signaleren & adviseren. De manier waarop dit destijds gebeurde, heeft er volgens sommige politiebazen voor gezorgd dat de strategie voor de

---

<sup>4</sup> Zie hiervoor *Dagblad De Pers* van 6 februari 2008.





huidige generatie minder bruikbaar is. ‘Ze hebben het voor ons verpest’, zo merkte een korpschef op. De terughoudende opstelling van de politie in relatie tot het gebruik van de media wordt door de politiebazen echter ook verklaard vanuit het belang van partnerschap. In de huidige tijd is het bestuur immers niet alleen gezagsdrager, maar ook partner. Het bestuur moet, in persoon van de burgemeester, niet alleen wat van de politie, maar de politie moet ook wat van het bestuur. Dit maakt volgens sommige chefs dat een goede relatie met het bestuur nog belangrijker is dan voorheen. Als een politiechef het niet eens is met keuzes die de burgemeester maakt of juist niet maakt, kan hij daarom maar beter zorgen dat de media hier geen lucht van krijgen.

‘Als ik het niet eens ben met de burgemeester, dan is dit interessant voor de lokale media. Het is daarom zaak dergelijke discussies uit de media te houden.’ (districtschef)

Het is naar de mening van de politiebazen van belang in de organisatie duidelijk te maken wie wel en wie niet met de media communiceren. ‘Onduidelijkheid hierover is spelen met vuur’, zo merkt een districtschef op. In de tweede plaats wijzen zij erop dat de berichtgeving in de media zo feitelijk mogelijk moet worden gehouden. De media kunnen absoluut een rol spelen in de agendering van veiligheidsproblemen en (in mindere mate) knelpunten in de aanpak, maar dan moet duidelijk zijn dat dit niet op aangeven van de politie is, maar voortkomt uit eigen opvattingen en/of ervaringen van journalisten. Volgens sommige politiechefs kan het geen kwaad journalisten hierbij soms een handje te helpen door hen te laten meelopen in de politiepraktijk. Hierbij moet echter altijd worden beseft dat de lijn tussen de eigen opvattingen van journalisten en de door de politie ‘ingesproken’ opvattingen dun is en het de politie niet per definitie lukt haar handen ervan af te trekken als berichtgeving in de plaatselijke krant leidt tot ‘bestuurlijk gedoe’.

#### **Onderhandelen: ‘voor wat hoort wat’**

Politiechefs wijzen er vaak op dat het dweilen met de kraan open is als andere partijen – en dan in het bijzonder het bestuur – geen maatregelen nemen om een specifieke situatie structureel te verbeteren (zie ook Terpstra, 2002). Een manier om het bestuur te verleiden de gewenste structurele maatregelen te nemen, is het hanteren van een onderhandelingsstrategie. De gedachte hierachter is simpel: door condities aan de politieke inzet te verbinden, komt het





bestuur vanzelf in beweging. Moet de politie meer capaciteit besteden aan jeugdoverlast? Prima, maar dat doen we alleen als het bestuur zorgt voor een hangplek waar de jongeren voor minder overlast kunnen zorgen.

Politiechefs weten dat de politiecapaciteit schaars is en er vanaf verschillende kanten een beroep op wordt gedaan. Dit brengt enerzijds veel geklaag van politiezijde met zich mee, want het 'stikt van de prioriteiten'. Anderzijds creëert veel vraag ook altijd macht bij de partij met het aanbod. Hier kunnen politiebazen handig gebruik van maken door aan het bestuur duidelijk te maken dat de politie alleen extra aandacht kan besteden aan wat het bestuur belangrijk vindt als het bestuur ook bereid is hier iets tegenover te stellen. De bijdrage van het bestuur wordt dan als voorwaarde gesteld voor de politieke inzet.

'De burgemeester weet dat we met moeite al het dagelijks werk kunnen doen. Daarnaast doen we wel wat extra's, zaken die hier spelen. Maar het is dan wel een kwestie van kiezen. We kunnen niet alles. Bij nog weer extra werk zeg ik dan ook: "Wat kan ik schrappen? Of nog beter: Kunnen er jongerenwerkers worden aangesteld om toezicht te houden op jongeren en om zinnig bezig te zijn?" (teamchef in: Van der Torre, 2007a, p. 175)

'In sommige gevallen besluiten medewerkers van de politie alleen in te gaan op een verzoek van de gemeente om aan bepaalde zaken extra aandacht te besteden, als de gemeente van haar kant ook een bijdrage levert. Blijft de bijdrage van de gemeente achterwege, dan kan de politie alsnog afzien van haar activiteiten of deze stopzetten.' (Terpstra, 2002, p. 76)

Politiecapaciteit blijkt in de praktijk een gewild ruilmiddel in het kader van signaleren & adviseren te zijn. De politiebazen wijzen erop dat het bij onderhandelen van belang is dat de inzet van de politie inzichtelijk is. Wat doet de politie nu aan het probleem? Wat kan de politie nog meer doen? Bij onderhandelen behoort voortdurend het besef te spelen dat het bevoegd gezag formeel bepaalt wat de politie moet doen en niet andersom. Dat er een gat zit tussen de letter van de wet en de praktijk van alledag is al langer bekend (zie Huberts et al., 2004). Er zit echter nog steeds een groot verschil tussen een burgemeester die maar beperkt op de politie-inzet kan sturen en een politiechef die denkt dat hij de burgemeester kan sturen. Politiebazen kunnen er daarom maar beter voor zorgen dat hun vragen aan het bestuur redelijk zijn en de politie zelf in ieder geval niets valt te verwijten met betrekking tot de inzet die door haar is gepleegd.





### Vasthouden: 'er bovenop blijven zitten'

Het effectueren van invloed is soms een proces van de langste adem: partners vertonen niet altijd direct het door de politie gewenste 'gedrag'. Al is er sprake van een 'juiste' timing of een 'passende' strategie, dit wil nog niet zeggen dat het ook leidt tot wat de politie denkt dat nodig is. Uit de interviews blijkt dat sommige politiemensen zich zowel op uitvoerend als leidinggevend niveau niet snel gewonnen geven en vasthoudend zijn. Dit wil in de praktijk zeggen: blijven herhalen wat je vindt, al dan niet beter onderbouwd dan de 'laatste keer'.

Zo gaf een taakveldchef op het gebied van huiselijk geweld aan dat de politie verschillende keren heeft signaleerd dat het met een zogenaamd 'floddergezin' (geen structuur, verwaarlozing) niet goed ging. De hulpverleningsinstellingen liepen er volgens de betrokkene al lange tijd omheen, maar doordat de politie intensief en nauwkeurig bleef registreren, zijn de betreffende hulpverleningsinstellingen er uiteindelijk toch mee aan de slag gegaan. Ook op strategisch niveau geven verschillende geïnterviewden aan dat het vruchtbaar kan zijn om bepaalde wensen niet zomaar 'op te geven'.

Het risico van deze strategie is dat de politie in de ogen van partners een 'zeurende' organisatie kan worden (zie de volgende paragraaf). Uit de gesprekken met politiechefs blijkt dat sommige van hen zich hiervan bewust zijn. Dit risico kan worden gereduceerd door te zorgen voor nieuwe argumenten die in dezelfde richting wijzen. Signalen en/of adviezen hoeven inhoudelijk niet te wijzigen, maar kunnen wel op voorzichtige wijze opnieuw onder de aandacht worden gebracht.

'Er is hier geen jeugdprobleem, zeker geen crimineel jeugdprobleem. Dat vinden althans de burgemeester en zijn achterban. Ik wilde eerst door-drukken, maar dat werkte niet. Ik heb hem er toen voorzichtig van weten te overtuigen. Een paar zaken in lokaal goed aangeschreven gezinnen hielpen. Hebben we discreet aangepakt, maar zo werd wel duidelijk dat er preventief beleid moest zijn.' (politiechef in: Van der Torre, 2007a, p. 55)

### Powerplay: 'de zaken op scherp zetten'

De laatste strategie heeft betrekking op de gevallen waarin de politie het hard speelt met haar partners. Zowel op uitvoerend als leidinggevend niveau kan de noodzaak van het hanteren van een dergelijke strategie worden 'gevoeld'. Het wordt gezien als een soort van *ultimum remedium*: liever niet, maar als het moet, gebeurt het. Gelukkig, zo geven politiebazen aan, hoeft de politie vrijwel nooit powerplay te spelen.





‘Ik hoef het overigens zelden hard te spelen. Gelukkig maar, want het is niet goed voor de onderlinge verhoudingen. Als het echt moet, speel ik het hard. Dan maar even buikpijn. Het is niet goed aan te geven waar het omslagpunt ligt. Er speelt soms ook emotie mee. Dat mag ook, zolang je het maar verpakt in je boodschap.’ (teamchef)

‘Ik hoef het nauwelijks hard te spelen. Ik doe het alleen als zij me niet serieus nemen of de integriteit van de politie in twijfel trekken.’  
(districtschef)

Wanneer wordt gevraagd naar de situaties waarin de politie de zaken wel op scherp zet, valt op dat het veelal gaat om situaties waarin eerst kritiek op de politie wordt gegeven.

‘Wij kregen het verwijt niets aan de overlast rondom bepaalde coffeeshops te doen. Ik heb toen ook gezegd: “Jullie geven vergunningen en overlast is inherent aan coffeeshops.” Dat is heldere taal, er zit geen woord Italiaans bij. Wij kunnen er niets aan doen en willen niet het pisaaltje zijn.’  
(districtschef)

De strategie van powerplay zet de relatie tussen de politie en partners per definitie onder druk en is daarmee (veelal) geen duurzame strategie. In verschillende gesprekken merken politiemensen, ook op uitvoerend niveau, op dat samenwerken in het kader van de lokale veiligheidszorg een kwestie van geven en nemen is. Daarom zou powerplay op de lange termijn nooit werken. Dit wil overigens niet zeggen, zo benadrukken anderen, dat partners altijd ‘lief’ voor elkaar moeten zijn. Een knelpunt in de samenwerking is volgens sommige politiemensen namelijk dat partners elkaar niet aanspreken. ‘De kritiek gaat via het stadhuis’, zo merkt iemand enigszins teleurgesteld op.

#### 4.5 Partners over politietactiek: oppassen voor arrogantie en ‘zeuren’

In algemene zin hebben partners veel waardering voor de bijdrage die de politie levert aan de aanpak van criminaliteit en onveiligheid. Naar de mening van partners is de politie in een aantal opzichten een ‘fijne’ partner, die actiegericht is en denkt in oplossingen in plaats van problemen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de politie in de praktijk van alledag, ondanks de regierol van





gemeenten, nog steeds een belangrijke aanjager is van allerhande projecten en initiatieven (zie Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Van der Torre, 2007a).

De dominante rol van de politie in veel samenwerkingsverbanden leidt volgens partners geregeld tot een politie die het denkt beter te weten en snel 'roept' wat er moet gebeuren. Hoewel partners ervan overtuigd zijn dat dit voor een deel inherent is aan de (positief gewaardeerde) actiegerichte houding van de politie, bespeuren zij ook ongeduld, beperkte doordachtheid ('eerst doen dan denken') en soms ook arrogantie. De politie is wellicht een expert op het gebied van de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid, maar dit wil nog niet zeggen dat zij dé expert is. Sommige partners geven, met andere woorden, impliciet aan dat het zelfbeeld van de politie (dé expert) niet altijd overeenkomt met het beeld dat anderen van de politie hebben (een van de experts).

De tactiek die door de politie wordt toegepast om partners te beïnvloeden, heeft naar mening van partners een wisselend effect. Uit de gesprekken met partners blijkt dat de politie in sommige gevallen substantiële invloed heeft op hun beeldvorming. Standpunten en opvattingen van de politie worden dan door partners overgenomen.

'Ik denk dat vooral de hulpverlening veel te weinig oog heeft voor problemen die de politie heeft met cliënten, die zij moeten opvangen. Ze denken dat de politie het wel regelt.' (wethouder)

Bij anderen leidt politietactiek geregeld tot irritatie. Dit doet zich vooral voor wanneer de politie kiest voor een tactiek van het direct – en bij voortdoring – aanspreken van partners ('vasthouden'). Vooral gemeenteambtenaren hebben in interviews hun irritatie geuit over de wijze waarop de politie de gemeente probeert te bewegen 'de regierol op te pakken'. De politie zou onvoldoende rekening houden met de formele verhoudingen en de neiging hebben de gezagsrol 'om te draaien'.

'Ik heb wel eens gedacht: wij werken nu vijf jaar samen. Wij hebben nooit bestreden dat we een taak hebben. Ik hoef het verhaal [over gemeentelijke regie] niet de hele tijd te horen. Onze taak is gewoon een feit. Je moet op een gegeven moment ook weten tegen wie je het hebt.' (hoofd OOV)

De politie loopt volgens partners, vooral bij de tactiek van 'vasthouden', het risico een 'zeurende' partner te worden. Politie mensen maken in hun advies-





praktijk geregeld gebruik van *soundbites*: zinnen, zinsneden of woorden die zij blijven herhalen, omdat zij denken dat het dan vanzelf wel aankomt. Hierbij kan worden gedacht aan ‘kerntaken’, ‘apen op de schouder’, ‘afvalputje’, ‘de gemeente moet de regierol oppakken’, enzovoort. Partners vinden het vermoeiend om telkens dezelfde retoriek van de politie te horen en zijn er dan naar eigen zeggen ook steeds minder gevoelig voor.

Tot slot wordt ten aanzien van politietactiek door partners opgemerkt dat de politie vooral *powerplay* speelt als zij kritiek moet incasseren. Een gemeenteburgemeester geeft aan dat de politie in geval van kritiek de neiging heeft zich collectief te weren en met de vinger te wijzen naar wat andere partners laten liggen. Als er kritiek wordt geuit op de politie is de kans groot dat de spreekwoordelijke vlam in de pan slaat en de politie met een staaltje *powerplay* naar buiten treedt. Dit wordt door partners betreurd, omdat zij veelal vinden dat professioneel samenwerken gepaard gaat met het aanspreken van elkaar. Een politie die de ambitie heeft anderen te zeggen wat zij zouden moeten doen, moet er ook tegen kunnen wanneer zij zelf onderwerp van gesprek is.

#### 4.6 Tot slot: tussen kijken naar jezelf en bekeken worden door anderen

Dit hoofdstuk heeft vooral duidelijk gemaakt dat het zelfbeeld van de politie (identiteit) niet altijd overeenkomt met het beeld dat partners van de politie hebben (*imago*). Opvallend is dat in het kader van signaleren het verschil tussen het zelfbeeld en het beeld van partners minimaal is, terwijl er in het kader van adviseren sprake is van een grotere kloof.

De politie vindt van zichzelf dat zij een steeds sterkere informatiepositie heeft en in staat is in kaart te brengen ‘wat er speelt’. Partners hebben een vergelijkbaar beeld. Zowel politiemensen als partners erkennen dat de politie haar informatiepositie verder kan versterken. Zij zoeken deze versterking ook in min of meer dezelfde richting: versterken van trend- en patroonanalyses en ‘verder kijken dan waar altijd is gekeken’.

In het kader van adviseren ziet de politie zichzelf veelal als dé speler die weet wat er moet gebeuren om problemen effectief aan te pakken. Dit zelfbeeld is ontstaan in een periode dat de politie er in de uitvoering eigenlijk alleen voor stond. Dit is echter al geruime tijd niet meer het geval. Op basis van de gesprekken met partners ontstaat de indruk dat de politie haar zelfbeeld nog maar beperkt heeft bijgesteld op de ‘nieuwe’ omstandigheden. Hierdoor komt dit zelfbeeld niet (altijd) overeen met het beeld dat partners







van de politie hebben. Dit kan zorgen voor wrijving, omdat de politie een dominantie claimt die zij in de ogen van anderen niet meer heeft. Voor de uitvoering van signaleren & adviseren is dit een voortdurend aandachtspunt.







# 5

## Signaleren & adviseren: effecten en factoren

In de vorige hoofdstukken is aandacht besteed aan de definitie/betekenis, noodzaak en invulling van signaleren & adviseren. Hierbij is voortdurend een onderscheid gemaakt tussen een intern (politieel) en extern (partner) perspectief. In dit hoofdstuk wordt vanuit beide perspectieven beschreven welke effecten de politie, naar eigen zeggen en volgens partners, met signaleren & adviseren bereikt en welke factoren in dit verband van belang zijn.

### 5.1 Effecten: over 'gedragsverandering' bij partners

Het effect van signaleren & adviseren laat zich uiteindelijk afmeten aan de mate waarin het de politie lukt andere partners te activeren, zodat zij de door de politie gewenste bijdrage leveren aan de reductie van criminaliteit en onveiligheid. Dit impliceert dat signaleren, maar vooral adviseren, niet kan worden gezien als een neutrale praktijk. De politie heeft normatieve opvattingen over wat andere partners (niet) zouden moeten doen. Wat zij als nodig of wenselijk beschouwt, hoeft niet per definitie overeen te komen met wat vanuit het perspectief van 'meer veiligheid' nodig is. Over het laatste bestaat overigens in algemene zin weinig overeenstemming.

Ten aanzien van de effecten van signaleren & adviseren moet daarnaast worden opgemerkt dat dit onderzoek zich beperkt tot ervaringen van respondenten. Het proces van signaleren & adviseren is niet in concrete gevallen 'gevolgd' (zie hoofdstuk 1). Hiervoor kan worden verwezen naar het onderzoek dat door het COT is verricht. Op deze plek moet daarom worden benadrukt dat wij met onderstaande beschouwing een indicatie geven van algemene effecten die zich in de perceptie van de respondenten voordoen. Hierbij concentreert de aandacht zich op gemeenten en hulpverleningsinstanties, omdat deze partners in het onderzoek vooral aan bod zijn gekomen.

#### *Gemeenten: 'ze zijn hun regierol steeds meer gaan oppakken'*

Op basis van de interviews komt het beeld naar voren dat de politie in de afgelopen jaren relatief succesvol is geweest in het signaleren & adviseren





richting gemeenten. Het betreft dan in het bijzonder de aansporingen op het gebied van 'gemeentelijke regie'. De politie heeft in het verleden bij herhaling benadrukt, en doet dit veelal nog steeds, dat gemeenten de regie hebben in het lokaal veiligheidsbeleid. Hoewel 'regie' een vage term is, waaronder mensen verschillende activiteiten verstaan, staat volgens respondenten buiten kijf dat gemeenten in de afgelopen jaren steeds meer zijn gaan betekenen in de ontwikkeling en uitvoering van lokaal veiligheidsbeleid.

'Ik merk dat er in de gemeente [naam gemeente] gigantische stappen zijn gezet. Er is veel meer capaciteit beschikbaar, de informatiepositie is verbeterd en je merkt dat ze in toenemende mate ook richting ons signaleren.'  
(districtschef)

Het is lastig aan te geven in welke mate de steeds grotere waarde die gemeenten aan de 'regierol' toekennen, door de politie is veroorzaakt. Door gemeentelijke respondenten is benadrukt dat de politie veel nadruk legt op de regie door de gemeente, maar tegelijkertijd wordt onderkend dat andere factoren – zoals de druk die wordt uitgeoefend door het ministerie van BZK en/of het eigen besef van verantwoordelijkheid – ook een rol spelen.

Een goede vraag is natuurlijk wat de gemeente volgens de geïnterviewde personen dan concreet is gaan doen wat zij hiervoor minder of niet deed. Op basis van de interviews en onze eigen ervaringen kunnen drie categorieën van activiteiten worden onderscheiden.

In de eerste plaats gaat het om activiteiten die zijn gerelateerd aan het ontwikkelen van beleid en het maken van afspraken over de uitvoering hiervan. Het besef dat gemeenten hiervoor verantwoordelijk zijn, is vooral in de grote en middelgrote steden volop aanwezig. Het verloopt wellicht nog niet overal naar volle tevredenheid van politiebazen, maar het 'loopt' in ieder geval wel. De politie heeft in *Politie in Ontwikkeling* (PVP, 2005) de voorkeur uitgesproken voor programmasturing. In lokale veiligheidsprogramma's zouden meetbare doelen moeten worden geformuleerd voor de betrokken partijen. Uit de interviews is af te leiden dat juist op het punt van de concrete afspraken de politie nog van mening is dat het beter kan. Wat ons hierbij in verschillende gemeenten is opgevallen, is dat de politie weliswaar een voorstander is van gemeentelijke regie, maar zelf veelal niet geregisseerd wil worden. Als politiebazen spreken over het versterken van regie door gemeenten, dan gaat het vrijwel altijd over regie over 'anderen'.

In de tweede plaats gaat het om taken die de gemeente van de politie heeft





overgenomen. Respondenten geven hiervan verschillende voorbeelden: buurtbemiddeling, toezicht, keurmerk veilig wonen, enzovoort (zie Van der Torre et al., 2007). Door verschillende respondenten wordt erop gewezen dat het de politie steeds beter lukt aandacht voor veiligheid bij anderen te organiseren en taken aan andere partijen over te dragen.

‘De politie voert bij ons al vrij lang een strategie om ook aandacht voor veiligheid bij anderen [vooral de gemeente] te organiseren en is heel succesvol geweest in het neerleggen van taken bij derden. Zou zo niet weten wanneer het niet is gelukt.’ (hoofd OOV)

Bij het overdragen van taken van de politie naar gemeenten moeten twee opmerkingen worden gemaakt. Allereerst is het overdragen van ‘oneigenlijke taken’ niet overal een succesverhaal: het benoemen van oneigenlijke taken is niet moeilijk, maar de daadwerkelijke overdracht wel (zie Van der Torre et al., 2007). Dit merken wij ook in onze eigen adviespraktijk waarin wij deze overdracht ondersteunen. Vervolgens is het de vraag of het overdragen van taken van de politie naar gemeenten als effect van signaleren & adviseren moeten worden gezien. Het is immers vooral een uitvloeisel van de kern-takendiscussie (zie hoofdstuk 3). Wanneer deze vraag wordt beantwoord vanuit het perspectief van onze respondenten, dan komt zowel ‘ja’ als ‘nee’ ten gehore: er zijn, zoals gezegd, respondenten die signaleren & adviseren zien als strategie om taken over te dragen en er zijn respondenten die vinden dat signaleren & adviseren hiervoor juist niet is bedoeld.

In de derde plaats gaat het om taken die voorheen niet of nauwelijks werden uitgevoerd en die de gemeente zelf heeft opgepakt of waarvoor voorzieningen zijn getroffen. Hierbij kan worden gedacht aan 24-uursopvang voor verslaafden, crisisopvang voor jongeren (crisisplekken), de aanpak van hinderlijke jeugdgroepen, enzovoort.

‘Het gros van de dingen die in het wijknetwerk worden besproken, ligt op het bord van de gemeente. Eerder had de gemeente de instelling: “Ga maar handhaven”. Er werd nauwelijks gekeken of dit ook een oplossing voor het probleem was. Wij hadden het gevoel er alleen voor te staan. Dit is nu wel wat veranderd. De gemeente heeft bijvoorbeeld een vangnet voor mensen met psychische problemen opgezet. Natuurlijk gaat nog niet alles optimaal, maar zaken die je constateert, kun je nu wel veel beter kwijt.’ (wijkagent)





Hierbij dient te worden aangetekend dat het weliswaar gaat om nieuwe taken, voorzieningen of werkwijzen, maar dat de politie bij het ontbreken hiervan een vangnetfunctie had en vaak nog heeft. Met andere woorden: de politie had voorheen wellicht niet de taak om verslaafden op te vangen, maar door een gebrek aan opvang kwamen zij wel in de cel terecht. Het voornaamste verschil met de tweede categorie taken die de gemeente is gaan verrichten, is dat het voorheen activiteiten waren die tot het takenpakket van de politie behoorden. Dit is bij de opvang van verslaafden nooit (expliciet) zo geweest. De politie was – en in sommige gevallen is – hierbij immers vooral ‘slachtoffer’ van de omstandigheden (door haar 24-uursbereikbaarheid).

Het voorgaande beschrijft een aantal algemene effecten dat de politie in de afgelopen jaren heeft bereikt door de nadruk te leggen op de verantwoordelijkheid van gemeenten in het lokaal veiligheidsbeleid. Zoals gezegd is in dit onderzoek niet gedetailleerd gekeken naar specifieke situaties waarin de politie invulling heeft gegeven aan signaleren & adviseren. Wel is aan de respondenten gevraagd een inschatting te maken in hoeverre het lokaal bestuur besluiten neemt in overeenstemming met wat de politie met haar signaal en/of advies had beoogd. Volgens de geïnterviewde politiechefs haalt de politie veel van de vooraf beoogde punten binnen.

‘Ik vind in het algemeen dat het bestuur de signalen goed oppakt. Ze nemen de politie serieus. Ze willen een heel eind met de politie mee, maar zijn weleens bang voor de publieke opinie.’ (teamchef)

‘Als je er [met signalen en adviezen] als districtschef goed en zuinig mee omgaat, dan wordt 90% overgenomen.’ (districtschef)

Wanneer met politiechefs wordt gesproken over de situaties waarin signaleren & adviseren niet succesvol is geweest, vallen hoofdzakelijk twee zaken op. In de eerste plaats wordt vooral verwezen naar situaties die zij kennen van andere chefs. ‘Zij’ hebben het dan niet zo handig aangepakt. Er wordt niet snel toegegeven dat men zelf bij een niet zo succesvolle poging betrokken is geweest. In de tweede plaats bestaat de neiging oorzaken voor mislukte pogingen waar men zelf bij betrokken is geweest buiten de eigen invloedssfeer te plaatsen. Signalen en/of adviezen zijn dan ‘politiek niet haalbaar’ of voor gemeenten zou openbare orde niet het ‘grootste belang’ zijn.





‘Er is buiten het centrum een horecabedrijf waar zich geregeld incidenten voordoen. Zo is er al eens een schietpartij geweest. Na een incident hebben wij geadviseerd het bedrijf vijf jaar te sluiten. De burgemeester neemt dan een ander besluit. Daar doe je niets aan, het is een politieke keuze.’  
(adviseur horeca/bijzondere wetten)

De constatering dat politiemensen weinig spreken over en reflecteren op voorbeelden van minder succesvolle pogingen in het kader van signaleren & adviseren roept de vraag op of zij het eigen optreden voldoende evalueren en daarvan leren. Hier komen wij later op terug.

#### Hulpverlening:<sup>5</sup> ‘ze blijven niet outreachend genoeg’

De praktijk van signaleren & adviseren richting andere partners, al dan niet (mede) via een aanspraak op de gemeente als regievoerder, blijkt op basis van de gevoerde gesprekken een stuk minder succesvol. Vooral op uitvoerend niveau zijn er veel politiemedewerkers die geregeld en blijvend voor dichte deuren staan. De nazorg voor jeugdige veelplegers is niet geregeld, verslaafden worden niet in behandeling genomen en belanden voortdurend in de gevangenis op het bureau, jongerenwerkers zijn niet op straat op de momenten dat ze nodig zijn, enzovoort. Dat deuren niet kunnen worden geopend, lijkt in de eerste plaats te worden veroorzaakt door uitvoerders die hun leidinggevend niet in stelling brengen. In die situaties worden (potentiële) beïnvloedingsmogelijkheden niet benut. Van serieus signaleren & adviseren is dan eigenlijk geen sprake. In de tweede plaats moet volgens sommige respondenten ook worden geconstateerd dat de politie relatief weinig invloed heeft op de hulpverlening. Het cultuurverschil tussen de politie en de hulpverlening zou de beïnvloeding door de politie ook in de weg staan.

‘Het is ook een andere mentaliteit. Zij [hulpverleningsinstellingen] zijn zorgzamer, willen een goed contact en iedere verbetering is iets. Ondanks ons aandringen wordt er bij echte probleemgezinnen nog steeds te veel aangemodderd. Het komt misschien ook wel door capaciteitstekort, maar ze moeten gewoon zeggen: iemand neemt het heft in handen. Dat zie ik nooit.’ (wijkagent)

---

5 Zoals al eerder is opgemerkt, wordt met ‘hulpverleningsinstellingen’ verwezen naar instellingen die zich bezighouden met verschillende disciplines en verschillend zijn georganiseerd. In het kader van dit onderzoek gaat het vooral om instellingen op het gebied van opbouwwerk, jongerenwerk, huiselijk geweld en Bureau Jeugdzorg.





‘Het zijn totaal andere culturen. Er is sprake van een ander mensbeeld. Ik denk dat met name de hulpverlening te weinig oog heeft voor de problemen die de politie heeft met cliënten die zij moeten opvangen.’  
(wethouder)

In de uitvoering blijft men op sommige plekken met frustraties zitten over het functioneren van de hulpverlening. In verschillende interviews met uitvoerders was het een terugkerend onderwerp van gesprek. Uitvoerders spreken partners er verschillende keren op aan, maar er verandert volgens hen niets of in ieder geval te weinig. Het lukt uitvoerders naar eigen zeggen onvoldoende om ervoor te zorgen dat hulpverleningsinstellingen meer *outreaching* zijn. Politiefunctionarissen gebruiken de term *outreaching* overigens in verschillende betekenissen: het kan gaan om de mate waarin jeugdzorg zich bemoeit met het reilen en zeilen van een gezin, de beschikbaarheid van hulpverleningsinstellingen buiten kantooruren, maar ook om de mate waarin jongerenwerk op straat is en contact zoekt met de jeugd. Vanuit het actiegerichte perspectief van sommige politiemensen is het moeilijk te begrijpen dat de hulpverlening niet sneller en meer ingrijpt.

‘Iedereen zegt: “Die moeder is gek, maar er gebeurt niets.” De burens komen bij mij met allerlei notities van wat ze gezien en gehoord hebben. Het zou mogelijk om huiselijk geweld gaan. Toen heb ik jeugdzorg gebeld en het gezin was bij hen bekend. Vervolgens heb ik jeugdzorg en die burens bij elkaar gezet. Ook heb ik een bijeenkomst belegd met de verschillende disciplines. Iedereen kijkt elkaar maar aan: “Ja, ze is gek!” Het is nu maanden geleden en ik constateer dat er weinig is gebeurd. Het duurt allemaal te lang en de schade wordt steeds groter. Misschien kunnen of mogen ze ook wel niets.’ (wijkagent)

‘Op een gegeven moment ben ik er [het jongerenwerk] maar naartoe gegaan en heb ik gezegd: “We moeten met die jongeren aan de slag.” Vervolgens werd er een heel notatieblok tevoorschijn gehaald waarin stond wie waarvoor verantwoordelijk is. Toen heb ik ook gezegd: “Zo moet het juist niet.” Ik snap tot op de dag van vandaag niet dat de gemeente daar geld aan uitgeeft.’ (wijkagent)

Door verschillende respondenten wordt overigens wel benadrukt dat zij niet goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden en beperkingen in de hulpver-







lening. Daarnaast wordt door een enkeling erkend dat de hulpverlening een 'echte' band moet opbouwen met gezinnen en/of individuen, dit in tegenstelling tot de politie. 'Ik loop zo weer naar buiten', zo gaf een van de geïnterviewden te kennen.

Natuurlijk wordt in de interviews ook melding gemaakt van succesvolle voorbeelden van signalering & advisering binnen de hulpverlening. Hierbij valt in veel gevallen op dat de gemeente druk uitoefent. De gemeente heeft hier veelal ook mogelijkheden toe, omdat zij veel instellingen financiert. Zo heeft de politie in Gouda het probleem van de 24-uursbereikbaarheid succesvol bij de gemeente geagendeerd. De gemeente heeft binnen het jongerenwerk een 24-uursduo aangesteld, dat wordt aangestuurd vanuit het ketenoverleg. Mede op basis van de ervaringen die wij hebben opgedaan in het kader van het lokaal veiligheidsbeleid in verschillende gemeenten kunnen we stellen dat er meer succesvoorbeelden zijn. Ook ander onderzoek wijst hierop.

'De jeugdhulpverlening bleek in de zomer in [naam stad] altijd met vakantie, de politie is dat natuurlijk nooit. Daarom kwam het beteugelen van jeugdoverlast in die periode altijd op het bordje van de politie terecht. Volgens signaleert de politie dat er in een wijk in [naam stad] veel jeugd in de zomer overlast veroorzaakt. De politie heeft dit aangedragen bij de jeugdhulpverlening. Sindsdien wordt er in de zomer een intensief begeleidingsprogramma opgesteld voor de jeugd, waardoor overlast is teruggedrongen.' (politiechef, in Van der Torre et al., 2007, p. 64)

Ondanks de nuancering dat er zeker ook voorbeelden zijn van situaties waarin de politie het 'gedrag' van hulpverleningsinstellingen in de gewenste richting beïnvloedt, is de conclusie dat het ogenschijnlijk veel moeite kost deze instellingen in de gewenste richting te laten bewegen. Bij sommige politiemensen lijkt er rondom het functioneren van hulpverleningsinstellingen dan ook een soort *laissez faire*-houding te ontstaan. Hierbij staat de opvatting centraal dat de politie ook moet kunnen loslaten en zich niet te druk moet maken om het welzijn van individuen of doelgroepen. Als niet gebeurt wat de politie nodig acht, dan moet men het verder zelf maar uitzoeken, zo zijn sommige uitvoerders van mening. 'De politie kan niet alles oplossen en haar rol stopt op een gegeven moment', zo gaf een van de geïnterviewden in dit verband aan.





## 5.2 Factoren: over wat als doorslaggevend wordt gezien

### *De informatiepositie: 'noodzakelijke randvoorwaarde'*

In hoofdstuk 4 is al uitgebreid stilgestaan bij de informatiepositie van de politie en het belang hiervan in het kader van signaleren & adviseren. De conclusie die op basis hiervan kan worden getrokken, is dat een stevige informatiepositie een randvoorwaarde is om te kunnen signaleren & adviseren. De politie kan het zich, in tegenstelling tot voorheen, niet meer permitteren 'zomaar wat te roepen'. Er zal eerst een grondige analyse aan vooraf moeten gaan, zo is de dominante opvatting van politiemensen en partners. Hierbij speelt mee dat partners, vooral gemeenten, ook investeren in hun informatiepositie. Dit zorgt ervoor dat de politie in sommige gevallen moet 'concurreren' met andere partijen als het gaat om informatie en expertise op het gebied van lokale veiligheid. Hierdoor wordt het lastiger macht c.q. invloed aan informatie en expertise te ontlennen.

### *Persoonlijke verhoudingen: 'doorslaggevend voor je positie'*

Het zal geen verbazing wekken dat op alle niveaus – strategisch, tactisch en operationeel – veel nadruk wordt gelegd op het belang van relaties. De effectiviteit van signaleren & adviseren wordt volgens veel respondenten in belangrijke mate bepaald door de persoonlijke verhoudingen tussen de personen die deelnemen in een netwerk (op wat voor niveau dan ook) en de daaruit voortvloeiende positie die de politie in deze netwerken heeft.

Met betrekking tot de relatie tussen de politiechef en de burgemeester kan op basis van de gesprekken met politiechefs en gemeenteambtenaren worden geconstateerd dat burgemeesters niet allemaal in dezelfde mate openstaan voor signalen en adviezen van de politie. Verschillende politiechefs geven aan dat zij bestuurders hebben meegemaakt die nauwelijks ruimte geven om te signaleren en/of te adviseren.

'Bij [naam burgemeester] had signaleren & adviseren vrijwel nooit zin. Hij had een eigen opvatting en liet zich niet beïnvloeden. We konden onderbouwen wat we wilden.' (districtschef)

Politiechefs en gemeenteambtenaren vertellen ook verhalen die doen vermoeden dat het tegenovergestelde voorkomt. Er zijn blijkbaar ook bestuurders die hun oren heel sterk naar de politie laten hangen en de politie veel ruimte geven om te signaleren en te adviseren. Zonder hier direct een normatief





oordeel aan te verbinden, constateren de respondenten dat in die gevallen de kans op politieke invloed aanmerkelijk groter is.

‘Onze burgemeester was ook wel erg van de politie en gaf de politie relatie veel ruimte om de agenda op het gebied van veiligheid te beïnvloeden. De politie is bij ons wat dat betreft altijd veel gesteund in signaleren & adviseren.’ (hoofd OOV)

Persoonlijke verhoudingen zijn vanzelfsprekend niet alleen op bestuurlijk-strategisch niveau van belang. In de afgelopen jaren hebben wij uiteenlopende sessies begeleid in het kader van de aanpak van jeugd, huiselijk geweld en andere veiligheidsthema's. Daarbij valt voortdurend op hoe belangrijk 'gezonde' persoonlijke verhoudingen zijn. Op basis van onze eigen ervaringen en de interviews is het aannemelijk dat de positie die de politie in een netwerk heeft sterk afhankelijk is van de persoonlijke relatie die de betreffende politiemans of -vrouwen heeft met de vertegenwoordigers van de andere organisaties. Naarmate partners hun relatie met de politie positiever waarderen, zullen zij meer geneigd zijn open te staan voor en vervolg te geven aan de signalen en adviezen van de politie.

‘Daar [de wijkmanager] kan ik mee lezen en schrijven. We begrijpen elkaar. Zaken worden geregeld.’ (wijkagent)

Bij het bovenstaande moet worden opgemerkt dat vertegenwoordigers van partnerorganisaties op uitvoerend niveau maar beperkt mandaat hebben om zaken te regelen. Juist daarom is volgens leidinggevenden, of ze nu van de politie of de gemeente zijn, het principe van opschalen ook zo essentieel: voorkomen moet worden dat men op uitvoerend niveau blijft voortmodderen, terwijl op tactisch en/of strategisch niveau zaken kunnen worden geregeld.

#### *Inzicht in hoe partners werken: 'je moet je kunnen verplaatsen'*

Volgens veel respondenten, van binnen en buiten de politie, is inzicht in de organisatie van partners een belangrijke factor bij signaleren & adviseren. Met 'organisatie' wordt dan verwezen naar een veelheid aan dimensies: besluitvormingsprocessen, cultuur, werkwijzen, enzovoort. Het gaat hierbij overigens vooral over de gemeentelijke organisatie, aangezien gemeenten als de belangrijkste partner van de politie worden gezien. Essentieel is dat men inzicht heeft en zich kan verplaatsen in zowel de ambtelijke organisatie als





de politiek-bestuurlijke constellatie. Alleen dan is het voor de politie mogelijk, zo is de gedachtegang, de praktijk van signaleren & adviseren af te stemmen op de mogelijkheden en beperkingen van de gemeente. Hierna wordt kort ingegaan op hoe het volgens de betrokken respondenten staat met dit noodzakelijk geachte vermogen tot 'verplaatsing'.

De politie heeft, als doeorganisatie, veelal de neiging haar eigen actiegerichtheid ook aan anderen op te leggen. Een wijkagent merkt hierover op: 'Wij houden van een snelle aanpak. We komen ook direct met een oplossing. Dit wordt door partners niet altijd gewaardeerd.' De politie gaat met haar actiegerichtheid geregeld voorbij aan het gegeven dat het in de gemeente anders werkt. Het kost de politie volgens verschillende respondenten nogal wat moeite zich te verplaatsen in hoe andere organisaties werken. 'De politie wil alles direct oplossen, maar zo zit de wereld niet in elkaar', zo gaf een ambtenaar van de gemeente aan.

Binnen de gemeente duurt het, ook naar mening van gemeentelijke ambtenaren zelf, relatief lang voordat zaken kunnen worden geregeld en soms is het helemaal niet mogelijk te doen wat volgens de politie nodig is (zie Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Op het moment dat de politie voortdurend druk uitoefent (strategie van 'vasthouden'), dan kan dit leiden tot irritatie bij de 'ontvanger'. Een voorbeeld van een onderwerp dat geregeld onderwerp van gesprek is tussen de politie en gemeenten is de aansturing van instellingen die door de gemeente worden gesubsidieerd (zie de vorige paragraaf). Volgens gemeentelijke ambtenaren snapt de politie niet goed hoe dit werkt. Onderstaande citaten geven hiervan een illustratie.

'Wat ik wel merk, is dat de gemeente soms niet thuisgeeft als het gaat om de aansturing van andere partners. Een ambtenaar zegt dan tegen mij: "Ik ga er niet over." Dat vind ik wel te gemakkelijk.' (wijkagent)

'Veel van de zorg- en welzijnsinstellingen worden door de gemeente gesubsidieerd. Niet vanuit OOV, maar vanuit andere diensten. Deze diensten hebben andere belangen. De politie zegt: jullie moeten zorgen dat dit en dat wordt afgesproken. Dit is vaak terecht, maar de mensen die hier binnen de gemeente voor moeten zorgen, voelen er vaak niets voor. Die instellingen worden vanuit een ander perspectief bestuurd.' (hoofd OOV)

Een andere respondent die bij de gemeente werkzaam is, merkt op dat de politie bij alles denkt dat meer capaciteit zorgt voor een oplossing. Dit denken





projecteert de politie volgens hem ook regelmatig op de gemeentelijke organisatie en dit kan stuiten op onbegrip. 'Bij ons werkt het niet zo. We zijn geen operationele organisatie', zo werd in het gesprek benadrukt. Dit geldt overigens niet alleen voor het beroep dat de politie op gemeenten doet. Ook vanuit een instelling voor jongerenwerk is een dergelijke opmerking gemaakt. Het gaat hierbij niet zozeer om de omvang van de capaciteit, maar vooral om de vraag wanneer de capaciteit wordt ingezet. De politie heeft volgens de betrokken respondent de opvatting 'als wij werken, moeten zij [het jongerenwerk] ook werken'. Het voortdurend uiten van een dergelijke opvatting leidt tot irritatie, omdat de politie hiermee (volgens de respondent) blijk geeft niet te snappen dat onder andere aanpassingen in de CAO nodig zijn om jongerenwerkers ook in het weekend te laten werken.

In hoofdstuk 3 is al opgemerkt dat partners kritisch zijn ten opzichte van het politiek-bestuurlijk inzicht van politiemensen. Dit inzicht heeft onder andere betrekking op het vermogen dat politiemensen hebben om in te schatten op welk moment en met welke toon zij onderwerpen bij bestuurders aan de orde stellen. Zoals is aangegeven, vinden de (door ons geïnterviewde) gemeenteambtenaren dat vrijwel uitsluitend politiefunctionarissen op strategisch niveau beschikken over politiek-bestuurlijk inzicht, een enkele uitzondering daargelaten. In de gesprekken met politiechefs op strategisch niveau wordt dit overigens ook niet ontkend, hooguit genuanceerd. De pragmatische en actiegerichte insteek is iets wat ook door hen wordt onderkend.

'Ik ben vaak te pragmatisch en actiegericht. Het kan effectiever zijn als ik het [signaleren & adviseren] niet politie-like doe.' (korpschef)

'De politie moet op haar tong bijten om niet met te pragmatische oplossingen te komen.' (plaatsvervangend districtschef)

De verwachting is dat de politie meer bereikt met signaleren & adviseren naarmate zij beter in staat is vanuit het perspectief van 'de ander' naar situaties te kijken. Dit leidt tot meer begrip voor de positie en de belangen van partners. In de gesprekken met politiebazen is bijvoorbeeld geregeld benadrukt dat 'je op de stoel van de burgemeester moet kunnen gaan zitten' en vanuit daar moet kunnen bekijken wat de politie redelijkerwijs wel en niet kan vragen.





### *Een betrouwbare partner zijn: 'het maken en nakomen van afspraken'*

Vertrouwen speelt bij samenwerken een grote rol (zie Klijn, 2002). In gesprekken wordt benadrukt dat signaleren & adviseren effectiever is als de politie zich een betrouwbare partner toont. De gedachte hierachter is simpel: de politie heeft alleen de positie om iets van andere partijen te vragen als zij zelf ook haar afspraken nakomt en haar bijdrage levert. Als samenwerken, zoals sommige respondenten beweren, gaat over geven en nemen, dan moet de politie zorgen dat zij aandacht heeft voor beide. Hierbij zijn hoofdzakelijk twee punten van belang: het maken van (concrete) afspraken en het nakomen van afspraken.

Ten aanzien van het maken van afspraken wordt in *Politie in Ontwikkeling* gepleit voor 'programmasturing' (PVP, 2005). Door middel van programmasturing moeten partijen zich committeren aan de gemeenschappelijke doelstellingen en inzichtelijk maken welke concrete bijdrage zij aan het realiseren van deze doelstellingen gaan leveren. 'Cruciaal is dat de bijdrage van alle partijen helder is gedefinieerd en dat duidelijk is waarvoor de deelnemers verantwoording nemen en verantwoordelijk kunnen worden gehouden' (PVP, 2005, p. 104). In gesprekken met politiemensen wordt veelal gehamerd op het belang van concrete afspraken. Opvallend is wel dat het dan vooral gaat over het maken van afspraken met andere partijen.

Op basis van onze ervaring met het lokaal veiligheidsbeleid kunnen wij constateren dat de politie zelf niet altijd bereid is te concretiseren wat haar bijdrage is. Vooral op het niveau van concrete inzet (capaciteit) wil de politie zich vrijwel nooit binden (zie Terpstra, 2002). In sommige gevallen verschuilt zij zich achter het 'masker van de output', er geen rekening mee houdend dat partners veelal willen weten hoeveel aandacht de politie gaat besteden aan bijvoorbeeld jeugdgroepen. Processen-verbaal hebben in dat verband voor hen weinig tot geen betekenis.

Met betrekking tot het nakomen van afspraken wordt door zowel partners als politiemensen opgemerkt dat hier voor de politie nog een slag te maken is. Of het nu gaat om de inzet van capaciteit voor toezicht en handhaving of de aanwezigheid bij overleggen: de politie laat ook geregeld steken vallen. Dit is volgens verschillende politiechefs een belangrijk verbeterpunt in het kader van signaleren & adviseren.

'We moeten afspraken die we buiten maken ook daadwerkelijk vanuit binnen waar kunnen maken. Daar zit nog wel een verbeterpunt.' (teamchef)





Een vertegenwoordiger van de politie kan toezeggingen niet altijd voldoende waarmaken, omdat hij hierbij afhankelijk is van andere organisatieonderdelen en deze niet per definitie kan sturen. Zo steunen leidinggevend en collega's uit de noodhulp de afspraken die wijkagenten met partners maken niet altijd (zie Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Afspraken die tussen een vertegenwoordiger van de politie en partners zijn gemaakt, worden ook geregeld doorkruist door de waan van de dag. Deze kan ervoor zorgen dat de politie oorspronkelijk van plan was om 'te leveren', maar dit als puntje bij paaltje komt toch niet kan. Hoe het ook precies zij, duidelijk mag zijn dat het niet nakomen van afspraken afbreuk doet aan de betrouwbaarheid van de politie als partner en het krediet dat zij (veelal) heeft. Het activeren van andere partijen wordt hierdoor beslist niet gemakkelijker.

#### *Ondergeschiktheid: 'respect tonen, maar niet bang zijn'*

In een van de interviews met politiebazen worden wij erop gewezen dat signaleren & adviseren niet los is te zien van een ander punt op de horizon uit *Politie in Ontwikkeling*: ondergeschiktheid met gezag. Dit punt is als volgt samen te vatten: de politie is een professionele organisatie met een eigen verantwoordelijkheid en dient, rekening houdend met de verantwoordelijkheden van gezagsdragers, een professionele ruimte te hebben om haar taak uit te oefenen en een gezaghebbende positie ten opzichte van haar omgeving te realiseren. De politie ziet zichzelf in dit verband als een bondgenoot van bestuur en samenleving (zie PVP, 2005). In verschillende interviews wordt opgemerkt dat de notie van ondergeschiktheid met gezag van belang is in het kader van signaleren & adviseren. De politie moet respect tonen voor de verantwoordelijkheden van het bestuur en het bestuur niet voor de voeten lopen, maar tegelijkertijd niet bang zijn om haar mond open te doen.

Op het moment dat de politie geen respect toont voor de verantwoordelijkheid van het bestuur heeft zij niet de positie om te signaleren & adviseren, zo is de leidende gedachte. Dit tonen van respect krijgt handen en voeten in zeer concrete situaties, die zich in middelgrote steden veelal afspelen tussen districtschefs (commissarissen) en burgemeesters. Het gaat er dan om dat een districtschef als persoon de ondergeschiktheid ten opzichte van de burgemeester kan invullen en dat hij begrijpt welke problemen het besturen van een (middelgrote) stad met zich meebrengt.

'Ik moet als persoon de ondergeschiktheid kunnen invullen. Tegelijkertijd moet ik niet tegen hem [de burgemeester] opkijken. Als je tegen hem





opkijkt, dan ruikt hij dat in drie seconden. Je moet altijd beseffen dat hij mij ook nodig heeft.’ (districtschef)

Zoals uit dit citaat blijkt, hebben (sommige) politiechefs de overtuiging dat een burgemeester hen ongeveer even hard nodig heeft als zij ‘hun’ burgemeester. Deze wederzijdse afhankelijkheid moet naar hun idee de basis zijn voor een relatie tussen bestuur en politie waarin verticale en horizontale sturingslijnen hand in hand gaan. Te veel ruimte voor verticale sturing zorgt er in deze visie vooral voor dat de politie een speelbal van het bestuur wordt en er per definitie een situatie wordt gecreëerd waarin signaleren & adviseren niet goed kan gedijen.

#### *Verwevenheid met gemeenteorganisatie: ‘dicht tegen elkaar aan opereren’*

In het vorige hoofdstuk is de strategie van ‘samen spreken’ behandeld. In dit geval stemt de politie een signaal of advies achter de coulissen af met (veelal) de gemeente, opdat het kan worden gebracht als een gezamenlijk ‘verhaal’. In verschillende interviews hebben respondenten benadrukt dat dit een effectieve strategie kan zijn. Een van de factoren die bepaalt of het ‘samen spreken’ als een vanzelfsprekende optie wordt gezien, heeft betrekking op de mate waarin de beleidsstaf van de politie is verweven met de ambtelijke organisatie van de politie. Hoe dicht opereren zij tegen elkaar aan? De mate van ‘verwevenheid’ verschilt. In sommige gemeenten ‘delen’ de politie en gemeente een beleidsadviseur, wat kan worden gezien als een sterke mate van verwevenheid, terwijl er in andere gemeenten nauwelijks contact is tussen de beleidsstaf van de politie en de ambtelijke organisatie van de gemeente.

In de interviews is benadrukt dat het voor de politie van belang is een duidelijk aanspreekpunt binnen de ambtelijke organisatie te hebben waar zij signalen en/of adviezen kan ‘neerleggen’. In een van de onderzochte steden merken gemeenteambtenaren op dat de politie voorheen allerlei verschillende afdelingen moest benaderen om iets gedaan te krijgen (bijvoorbeeld camera-toezicht). Met de komst van gebiedsmanagers is er voor de politie één ‘ingang’ waarmee zij zaken kan doen. Dit werkt volgens de geïnterviewde politiemensen en gemeenteambtenaren nog niet optimaal, maar wel steeds beter. Bij de meest recente aanpassingen in de aanpak heeft de districtschef ook expliciet aangegeven wat vanuit het perspectief van de politie knelpunten waren. De gemeente heeft zich ontvankelijk opgesteld voor de kritiek van de politie en is ermee aan de slag gegaan.







### Bescheidenheid: 'niet te veel vertellen wat goed is'

Al verschillende keren is opgemerkt dat de 'gemiddelde politiemans of -vrouw' door politiemensen zelf én door partners wordt gezien als een pragmatisch, actiegericht, ongeduldig en enigszins eigenwijs persoon. Dit geldt overigens zowel voor het uitvoerend als leidinggevend niveau. Deze (veronderstelde) kenmerken leiden ertoe dat politiemensen relatief snel en op een enigszins stellige manier een diagnose van een probleem geven en met oplossingen komen. In gesprekken met politiemensen valt op dat zij vaak vinden dat het allemaal niet zo ingewikkeld is, maar dat 'het' vooral op doen aankomt.

De effectiviteit van signaleren & adviseren is volgens een deel van de geïnterviewde politiechefs en partners gebaat bij een bescheiden opstelling van de politie. Op het moment dat de politie op een stellige wijze aan anderen vertelt wat het probleem is en hoe het moet worden aangepakt, wordt de kans dat zij ook luisteren en er wat mee doen kleiner, zo is de gedachte. Hierbij wordt door verschillende geïnterviewden benadrukt dat dit mechanisme vooral geldt voor de politieke advisering en in mindere mate voor de signalering.

'De politie moet heel duidelijk haar eigen grenzen kennen. Dit geldt voor signaleren, maar vooral voor adviseren. Ik merk dat het niet altijd werkt als ik het bestuur ga vertellen wat goed is. Zij moeten op het gebied van veiligheid zelf opvattingen hebben. Dat is uiteindelijk veel effectiever.'  
(korpsschef)

'Ik heb niet de pretentie dat wij weten hoe problemen moeten worden opgelost. Ik weet wat wij kunnen doen en welke tips we aan anderen kunnen geven. Ik ben niet zo arrogant dat ik zeg het te weten. Ik zit wel dominant in gesprekken. Het probleem is vaak wel helder, bijvoorbeeld als het gaat om jongerenoverlast. Wij hebben de groepen wel in beeld. Het gaat er uiteindelijk om dat je die jongeren eruit trekt, maar wij kunnen dat niet. Mijn voorganger zei: "Begin een relatiebemiddelingsbureau. Als ze een relatie hebben, plegen ze minder." Ik zeg: "Verdubbel het onderwijsbudget!"'  
(districtschef)

Door te adviseren kan de politie haar visie geven op de inzet van middelen waarover andere partijen beschikken – of het nu gaat over leerwerktrajecten of een jeugdhonk – en daarmee een bijdrage leveren aan de aanpak van problemen. De vraag die zich echter aandient, is in hoeverre de politie de expertise heeft zich uit te laten over wat 'goed' is in het kader van de aanpak van





achterliggende oorzaken voor (on)veiligheidsproblemen. De definitie van veiligheidszorg is immers zo breed als deze in een concrete situatie door de betrokkenen wordt gemaakt. En voordat je het weet, heeft de politie een visie op de instrumenten die Bureau Jeugdzorg zou moeten toepassen in de trajectbegeleiding. Volgens een groot deel van de geïnterviewden past juist op dit punt een bescheiden opstelling van politiezijde. De inbreng van de politie is vooral effectief als zij op basis van eigen waarnemingen signaleert dat er iets moet gebeuren, maar zich niet uitlaat over de verdere invulling. De politie moet zich bij haar leest houden' en zich niet direct uitlaten over het functioneren van partners, zo is een deel van de geïnterviewden van mening.

'Als het gaat om oplossingen moet er bij de politie sprake zijn van gepaste bescheidenheid. Je moet signaleren dat er iets moet gebeuren. Daar mag je ook stellig in zijn, maar je kunt niet zeggen hoe: "Daar heb je geen verstand van."' (hoofd OOV)

'Ik kan wel signaleren dat bijvoorbeeld de jeugdhulpverlening niet goed functioneert, maar dat zou ik niet doen. Ik kan de burgemeester vertellen dat er veel jeugdgroepen op straat rondhangen en me openlijk afvragen of de tentakels van de jeugdhulpverlening wel ver genoeg reiken. Dan breng je bestuurders op het spoor, zonder dat je er zelf de conclusie van "niet functioneren" aan verbindt.' (districtschef)

Samenvattend kan worden gesteld dat signaleren & adviseren vooral als effectief wordt gezien wanneer de politie constateert en initieert, maar niet dicteert.

### 5.3 Tot slot: harde en zachte factoren én signaleren & adviseren

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de veronderstelde effecten van signaleren & adviseren door de politie en de factoren die in dit kader een rol spelen. Met politie en partners is gesproken over de vraag wanneer signalen en adviezen van de politie door partners worden overgenomen, zodat er daadwerkelijk de gewenste beweging ontstaat. De uitkomsten maken duidelijk dat volgens de respondenten zowel harde als zachte factoren van invloed zijn op de effectiviteit van de politieke signalering & advisering. Het gaat enerzijds om de informatiepositie en het nakomen van afspraken en anderzijds om het ver-





mogen de ander te begrijpen en persoonlijke relaties. Een goede informatiepositie is een noodzakelijk voorwaarde voor effectief signaleren & adviseren, maar het is zeker niet voldoende. De politie moet een goed verhaal hebben, maar ook zorgen dat er echt geluisterd wordt.

De breed gedeelde opvatting dat de politiële praktijk van signaleren & adviseren richting gemeenten succesvoller is dan richting instellingen doet vermoeden dat de politie beter in staat is om haar boodschap aan een gemeente over te brengen dan aan een instelling. Een waarschijnlijke oorzaak hiervoor zijn de cultuurverschillen tussen politie en hulpverlening. Deze zijn, in algemene zin, groter dan die tussen politie en gemeenten. Het kost de politie moeite om de werkelijkheid waarin partners in de hulpverlening werken echt te begrijpen. De boodschap van de politie komt niet altijd aan, omdat er binnen de hulpverlening een andere 'taal' wordt gesproken en een ander referentiekader wordt gehanteerd in het kijken naar en beoordelen van situaties. Signaleren & adviseren door de politie kan alleen echt effectief zijn als de politie dit beseft en het in haar praktijk als uitgangspunt neemt.







# 6

## In antwoord op de onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan de betekenis van en ervaringen met signaleren & adviseren centraal. In de voorgaande hoofdstukken is in kaart gebracht welke visie politie en partners op deze politieke taak hebben, welke ervaringen met de uitvoering van de politietask zijn opgedaan en tot welke effecten dit in algemene zin heeft geleid. In dit hoofdstuk worden de antwoorden op de onderzoeksvragen bij elkaar gebracht door middel van het formuleren van conclusies. Aangezien ieder hoofdstuk al is afgesloten met een conclusie worden ze hier kort beschreven. De nadruk ligt op de grote lijnen die in de uitkomsten van het onderzoek zijn te ontdekken.

### 6.1 Strijdende visies over het concept: het punt van de intentie

Signaleren & adviseren is in essentie niet nieuw. Het is een al langer bestaande praktijk, die sinds *Tegenhouden troef* van een nieuw label is voorzien. Uit dit onderzoek blijkt echter dat het onduidelijk is wat signaleren & adviseren precies betekent. Er zijn smalle en brede opvattingen over de politietask. Er zijn daarnaast – en dit punt is wezenlijker – strijdige opvattingen over de legitimering van de politietask. In dit verband zijn er eigenlijk twee dominante opvattingen. De ene is dat de politie moet signaleren & adviseren, omdat dit bijdraagt aan het effectief aanpakken van problemen. De andere is dat de politie moet signaleren & adviseren, omdat zij moet voorkomen dat zij taken krijgt toebedeeld die naar eigen zeggen niet bij de politie thuishoren.

Het bovenstaande betekent dat politiemensen blijkbaar vanuit verschillende motieven signaleren & adviseren. Dit lijkt een serieuzer 'probleem' dan het bestaan van verschillende definities. Verschillende perspectieven op de reikwijdte van een taak doen immers niets af aan de intentie waarmee een taak wordt uitgevoerd. In het geval van signaleren & adviseren staat de intentie zelf echter ter discussie: is signaleren & adviseren een middel om de effectiviteit van de gezamenlijke aanpak te verbeteren of is het middel om niet-kerntaken buiten de deur te houden? De politietask wordt 'verkocht' als het eerste, maar in de woorden van sommige politiemensen klinken ambities ten aanzien van





het tweede door. Bij het eerste staat samenwerken centraal, terwijl bij het tweede 'doorschuiven' de boventoon voert.

In de ogen van partners mag de intentie van signaleren & adviseren alleen worden gedefinieerd in termen van maatschappelijke effectiviteit. Partners leggen mede vanuit dit vertrekpunt de nadruk op de signaalfunctie van de politie: de politie hoeft anderen niet te vertellen wat zij (niet) moeten doen, maar vooral zorgen dat zij partners van relevante informatie voorziet, die hen ondersteunt bij hun taakuitvoering. Deze benadering van signaleren & adviseren komt overeen met de benadering van een deel van de politiemensen. De politie moet naar mening van deze politiemensen terughoudend zijn in het 'aangeven wat anderen moeten doen'. De politiefunctionarissen die signaleren & adviseren vooral verbinden aan de kerntakendiscussie zien dit echter anders: zij zijn van mening dat de politie het beroep op haar capaciteit alleen kan beperken als zij andere partners structureel wijzen op wat zij 'laten liggen'.

De strijdende visies over het concept 'signaleren & adviseren' betekenen dat politiefunctionarissen verschillend invulling geven aan de politietaak. De politiemensen die signaleren & adviseren vanuit een maatschappelijke intentie invullen en terughoudend zijn met 'zeggen wat goed is', voldoen beter aan de verwachtingen van partners dan de politiemensen die signaleren & adviseren nadrukkelijk koppelen aan de kerntakendiscussie en vooral het eigen (organisatorische of persoonlijke) belang leidend laten zijn bij de taakuitvoering. Het is waarschijnlijk dat dergelijke strijdige visies zich doorvertalen in de uitvoeringspraktijk. Hierover gaat de volgende paragraaf.

## 6.2 Ervaringen met de uitvoering: tussen zelfbeeld en imago

De ervaringen met de wijze waarop de politie uitvoering geeft aan signaleren & adviseren komen tussen politiemensen en partners op een aantal punten redelijk overeen, maar lopen in een aantal opzichten ook behoorlijk uiteen.

Gedeelde opvattingen en ervaringen zijn vooral te vinden in de praktijk van signaleren. De politie beschikt in het samenspel met partners over een sterke informatiepositie, die voor partners nuttig kan zijn. De politie heeft haar informatiepositie in de afgelopen jaren versterkt – en is deze nog steeds aan het versterken – en dit is voor partners ook merkbaar. Bestuurders en gemeenteambtenaren zijn van mening dat de politie in haar signaalfunctie behoorlijk 'voorloopt' op andere partners. De politie mag, met andere woorden, met recht een signaalfunctie op het gebied van criminaliteit en onveilig-





heid claimen. De gemeente maakt hier als regisseur ook graag gebruik van, al zijn er vanzelfsprekend nog voldoende verbeterpunten voor de informatiepositie van de politie te benoemen (zie hoofdstuk 4).

De politieke adviespraktijk wordt minder eenduidig gewaardeerd. Politiechefs hebben in de interviews uiteenlopende tactieken gepresenteerd, maar in de dagelijkse praktijk blijkt dat enig tact weleens ontbreekt. Sommige partners ervaren politiemensen op bepaalde momenten als 'betweters', die zich arrogant kunnen opstellen. Zij kunnen de neiging hebben zichzelf te overschatten en de expertrol te claimen in situaties waar bescheidenheid gepaster zou zijn. De politie kent, zo vinden partners, niet altijd haar eigen grenzen. Dit wil zeggen dat politiemensen soms vertellen wat anderen zouden moeten doen, terwijl het een onderwerp betreft waarvan zij zelf nauwelijks verstand hebben. Daarnaast ervaren partners dat de politie soms te veel vasthoudt aan haar eigen opvattingen en de bijbehorende retoriek, en niet goed in staat is met kritiek op het eigen functioneren om te gaan. In de gesprekken met politiemensen zijn deze punten soms (h)erkend. Er zijn politiemensen die een beeld van de eigen organisatie hebben dat in redelijke mate overeenkomt met het beeld van partners. Het overgrote deel van de politiemensen heeft echter een zelfbeeld dat afwijkt van het beeld dat partners van de politie hebben. Dit zijn veelal de politiemensen die signaleren & adviseren verbinden aan de kerntaken en vinden dat de politie veel strakker moet aangeven waar de gaten vallen.

De randvoorwaarden die in het vorige hoofdstuk zijn geformuleerd, laten zien wat volgens politiemensen én partners nodig is om als politie effectief te zijn in signaleren & adviseren. Deze randvoorwaarden maken duidelijk dat een politie die zichzelf overschreeuwt niet bereikt wat zij wil bereiken, omdat de irritatie bij partners zal groeien. Het is dan moeilijk hen in beweging te krijgen.









## Reflectie: tussen zeggen en doen

Dit hoofdstuk bevat een reflectie op de uitkomsten van dit onderzoek. Deze reflectie is van belang, omdat de uitkomsten primair zijn gebaseerd op de ervaringen en opvattingen van politiemensen en partners. Wat zij zeggen, hoeft niet per definitie overeen te komen met 'hoe het is'. Het onderzoek van het COT en onze eigen ervaringen met politieke signalering & advisering in verschillende opdrachten bieden de mogelijkheid de uitkomsten van het onderzoek kritisch te belichten. Dit heeft geleid tot enkele nuances ten opzichte van de vorige hoofdstukken. Deze worden hierna uitgewerkt.

### 7.1 Fundamentele vraagtekens bij de geformuleerde ambities

Het is in de eerste plaats van belang stil te staan bij de ambitie die de politie in *Politie in Ontwikkeling* met betrekking tot signaleren & adviseren heeft geuit. Uit dit visiedocument blijkt dat de politietaak niet alleen als een 'dienst' aan andere partners en de maatschappij wordt gezien, maar ook als een recht dat de belangrijkste speler in de veiligheidszorg zichzelf toe-eigent. Het is in onze ogen vooral deze 'bijsmaak' die ervoor zorgt dat partners argwanend kunnen staan tegenover al te grote politieke ambities op het gebied van signaleren & adviseren. Vanuit het perspectief van partners is wederzijdse beïnvloeding een inherent onderdeel van de samenwerking. Dit roept bij hen de vraag op waarom de politie de behoefte heeft signaleren & adviseren te definiëren als een expliciete politietaak. De politie is immers niet de enige die in het samenspel signalen en adviezen inbrengt, zo is de (terechte) redenering van partners.

De terughoudendheid van partners ten opzichte van de politieke ambities doet zich in het bijzonder voor bij het adviseren. Dit blijkt ook uit het onderzoek van het COT: signalen van de politie kunnen op meer waardering rekenen dan adviezen. Het adviseren door de politie moet volgens partners niet de verkeerde lading krijgen. De politie moet partners ondersteunen bij hun taakuitvoering, maar niet proberen voor te schrijven hoe zij hun werk moeten doen. Het ongevraagd adviseren krijgt vooral de verkeerde lading wanneer de buitenwereld vermoedt dat de politieadviezen moeten bijdragen aan 'grensbe-





waking': zorgen dat de politie niet te veel werk op haar bord krijgt. Uit het onderzoek van het COT komt naar voren dat grensbewaking een dominant motief is in de bestaande politieke praktijk van signaleren & adviseren. Uit dit onderzoek blijkt dat politiemensen dit zelf ook niet (altijd) verhullen.

Indien de politie signaleren & adviseren gebruikt voor grensbewaking ontstaat een problematische situatie, omdat dit incongruent gedrag in de hand werkt: om de politiezorg veilig te stellen, uit de politie allerlei opvattingen over de verdeling van verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg, terwijl zij van mening is dat veiligheidszorg niet tot haar kerntaken behoort. Met andere woorden: de politie bemoeit zich met iets waarvan zij eigenlijk vindt dat zij zich er niet mee moet bemoeien. De koppeling van signaleren & adviseren aan de kerntakendiscussie is daarom naar ons idee een uitzichtloze weg, die de politie niet zou moeten (willen) bewandelen. De politie moet zich vanuit haar ambitie om bij te dragen aan meer veiligheid bezighouden met de vraag hoe criminaliteit en onveiligheid effectief kunnen worden aangepakt. Deze vraag moet niet worden verward met de vraag hoe de politie kan zorgen dat zij niet wordt overvraagd.

## 7.2 Het relatieve karakter van de politieke waarnemingen

De politie ziet veel, dat staat buiten kijf. De integratie van de politie in de samenleving zorgt ervoor dat zij als een van de weinige publieke organisaties voortdurend signalen van de straat kan oppikken en bundelen. Het is wel van belang te beseffen dat de labels en categorieën die worden gebruikt om signalen op straatniveau op te pikken en te registreren direct zijn verbonden met de huidige manier waarop de politie kijkt naar de criminaliteit en de onveiligheid in haar omgeving. Hoe logisch dit ook is; het beperkt de mogelijkheden om nieuwe ontwikkelingen tijdig waar te nemen. Als je kijkt waar en hoe je altijd hebt gekeken, vind je immers wat je altijd hebt gevonden, zo gaf een van de geïnterviewde districtscheffs te kennen.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de politie ook heel veel niet ziet. Wie weleens meedraait met politiediensten of met een wijkagent op stap is geweest, herkent wellicht het beeld dat politiemensen selectief waarnemen. Zij kijken, net als andere mensen geneigd zijn te doen, op een manier naar de buitenwereld die hun bestaande visie op problemen eerder bevestigt dan ontkracht. Dit is logisch, maar tegelijkertijd funest voor de signalerende ambitie van de politie. Het is daarom van belang dat de politie haar eigen waarnemen-





de vermogen niet overschat en zich bewust blijft van haar beperkingen. Weick & Sutcliffe (2001, p. 46) maken het belang hiervan aansprekend duidelijk:

‘The trouble starts when I fail to notice that I see only whatever confirms my categories and expectations but nothing else. The trouble deepens even further if I kid myself that seeing is believing. That’s wrong. It’s the other way around. Believing is seeing. You see what you expect to see. You see what you have labels to see. You see what you have the skills to manage. Everything else is a blur. And in that “everything else” lies the developing unexpected event that can bite you and undermine your best intentions.’

### 7.3 De beperkingen van de politieke analysecapaciteit

Hoewel de politie in de afgelopen jaren haar data (veel) beter is gaan gebruiken, moet haar competentie tot het leveren van doorwrochte analyses niet worden overdreven. Politieke analyses in het kader van het lokaal veiligheidsbeleid hebben in veel gevallen een algemeen karakter: er wordt niet specifiek ingegaan op de omstandigheden waarin criminaliteits- en veiligheidsproblemen zich voordoen. Juist in deze omstandigheden kunnen aangrijpingspunten voor succesvolle interventies worden gevonden. Vooral in de grotere steden is er daarom behoefte aan specifiekere, meer gedetailleerde analyses dan de politie nu veelal levert. De reden hiervoor is dat in de grotere steden de beleidsvorming zich richt op zeer specifieke problemen. Er is niet één nota integraal veiligheidsbeleid, maar er zijn talloze nota’s en actieplannen (jeugdgroepen, drugsoverlast, prostitutie, enzovoort). Doorwrochte analyses zijn nodig om te kunnen komen tot de juiste interventies. Ondanks de toenemende concurrentie op het gebied van informatie over criminaliteit en onveiligheid wordt voor deze analyses toch vooral gekeken naar de politie, of in ieder geval naar politiegegevens.

Analisten zijn in menig korps echter dun gezaaid en beschikken niet altijd over het niveau dat nodig is om te voorzien in de (bestuurlijke en ambtelijke) behoefte. Het aantal analisten is weliswaar toegenomen én er heeft een verbreding plaatsgevonden van alleen de georganiseerde criminaliteit naar de veelvoorkomende criminaliteit, maar de wijze waarop de werving, selectie en inschaling van analisten momenteel worden vormgegeven, sluit veelal niet aan bij het grote belang dat de politie aan informatiesturing toekent. De functie van analist wordt geregeld ingevuld door politiemensen die uit de uitvoe-





ring komen en een cursus tot analist hebben gevolgd. De binding van deze mensen met het werk is een groot voordeel, maar dit voordeel komt vooral ten goede aan de sturing van het politiewerk. De analysebehoefte in het kader van signaleren & adviseren hoeft niet overeen te komen met de analysebehoefte voor sturing van politiewerk. Voor het onderbouwen van politie-signalen en/of adviezen schieten de grafieken en tabellen die de politie zelf gebruikt soms tekort. Signalen en adviezen moeten, met het oog op politiek-bestuurlijke én ambtelijke beïnvloeding, worden beargumenteerd in plaats van uitsluitend te worden gepresenteerd. Dit moeten politiemensen niet vergeten.

#### 7.4 Reflectie op de mate waarin van strategie sprake is

Op basis van onze eigen ervaringen met het lokaal veiligheidsbeleid en de uitkomsten van het onderzoek van het COT vragen we ons af in hoeverre de politie signaleren & adviseren 'echt' strategisch opvat. Een deel van de geïnterviewde politiemensen heeft de indruk dat men wel strategisch te werk gaat en is ook goed in staat verschillende strategieën te duiden (zie hoofdstuk 4). De praktijk leert echter dat de politie slim en tactisch kan handelen, maar dit is niet hetzelfde als het volgen van een strategie (zie hiervoor ook het onderzoek van het COT). En wanneer dit wel gebeurt, is er vaak sprake van een eenzijdig gebruik van strategieën. Zo is de onderhandelingsstrategie bij politieke leidinggevenden behoorlijk populair (zie Terpstra, 2002). Het is echter de vraag of onderhandelen altijd een strategie is die het effectiefst is. De keuze voor een bepaalde manier van handelen lijkt op dit moment meer te zijn ingegeven door routine en persoonlijke voorkeuren dan door een inschatting van de context en een daarop afgestemde strategie. Het is dus aannemelijk dat de politie wel kennis heeft van uiteenlopende strategieën, maar deze kennis niet altijd toepast.

#### 7.5 De afwezigheid van de ontvanger in de reflectie van de politie

In de perceptie van politiemensen is de bestaande praktijk van signaleren & adviseren behoorlijk succesvol. De perceptie van partners komt hier lang niet altijd mee overeen (zie het onderzoek van het COT). Dit betekent dat het voor de politie van belang is te reflecteren op de wijze waarop zij invulling geeft





aan signaleren & adviseren en de resultaten die hiermee gepaard gaan. Hierbij ligt het logischerwijs voor de hand ook te rade te gaan bij de ontvangers van de signalen en adviezen: de partners.

Uit de gesprekken met partners blijkt echter dat gesprekken over de verwachtingen van partners ten opzichte van politieke signalen en adviezen niet of nauwelijks plaatsvinden. Dit is opmerkelijk, omdat leren en verbeteren beginnen met het krijgen van feedback vanuit de relevante omgeving. Daar waar de politie op uiteenlopende manieren feedback van burgers organiseert, is er voor feedback van partners nog maar mondjesmaat aandacht. Feedback van partners wordt door politiemensen al snel als bedreigend ervaren en is veelal aanleiding voor een defensieve in plaats van een lerende houding.







# 8

## Tot slot: enkele adviezen aan de politie

Deze publicatie wordt afgesloten met enkele adviezen aan de politie. Het uitgangspunt van de adviezen is dat signaleren & adviseren door de politie in principe gewenst is. De adviezen zijn erop gericht de aspecten van de huidige praktijk die worden gewaardeerd te versterken en contraproductief 'gedrag' te voorkomen. De adviezen zijn gebaseerd op alle inzichten die wij in het onderzoek en de praktijk van lokale veiligheid met signaleren & adviseren door de politie hebben verkregen.

### 8.1 Blaas niet te hoog van de toren

Naar ons idee is signaleren & adviseren een taak die goed past bij de politie in Nederland en de positie die de politie in het lokale, regionale en landelijke samenspel heeft. In *Politie in Ontwikkeling* is deze politietaak echter 'groots' weggezet als een expliciete politietaak. Hierdoor wordt nu gesproken over een 'vierde politietaak'. De politie blaast in dat opzicht 'hoog van de toren'. De politie zou, zo staat geformuleerd in *Politie in Ontwikkeling*, moeten aangeven waar het bestuur, het OM en de partners in haar optiek een bijdrage zouden kunnen en moeten leveren aan het reduceren van onveiligheid. Het is de vraag of het überhaupt wenselijk is dergelijke formuleringen te gebruiken, maar voor zover dit al het geval is, moet de afzender er altijd voor zorgen dat deze ook kunnen worden waargemaakt. Op basis van onze eigen bevindingen en de bevindingen van het COT kan worden vastgesteld dat de politie weliswaar een relatief sterke informatiepositie heeft, maar zeker niet in staat is op tal van dossiers te formuleren op welke wijze problemen effectief kunnen worden aangepakt. Het ontbreekt de politie veelal aan een relevante, praktische actietheorie om problemen effectief aan te pakken (zie Manning, 1979/1997). De politie bedient zich vooral van lekencriminologie (zie Terpstra, 2008). Het is naar ons idee ook niet reëel om van de politie te verwachten dat zij op uiteenlopende dossiers kan formuleren wat nodig is voor een effectieve aanpak. Het is daarom van belang voorzichtig te zijn met pretenties op dit gebied.





De politie wordt als partner in de aanpak van criminaliteit en onveiligheid gewaardeerd door haar omgeving. Natuurlijk wordt er ook wel eens kritiek geuit, maar dit moet worden gezien als onderdeel van samenwerkingsprocessen. Daar waar mensen samenwerken, wordt feedback gegeven. Gelukkig maar. Naar ons idee heeft het weinig toegevoegde waarde wanneer de politie zich nadrukkelijk gaat manifesteren als dé expert op het gebied van criminaliteit en onveiligheid, die aangeeft wat anderen moeten doen. Dit past in de eerste plaats niet bij de formele positie van de politie (zie §8.4), maar ook niet bij het principe van samenwerken. De samenwerking op het gebied van lokale criminaliteit en onveiligheid is vanaf de jaren tachtig juist tot stand gekomen, omdat de politie het niet alleen kon. Professioneel samenwerken vereist wederkerigheid en investeren in gezamenlijke definities van problemen en aanpakken. De wijze waarop signaleren & adviseren in *Politie in Ontwikkeling* is gedefinieerd, doet hier onvoldoende recht aan.

De uitkomsten van ons onderzoek laten zien dat een deel van de politiemensen zich ervan bewust is dat het niet werkt wanneer de politie ‘aangeeft wat anderen moeten doen’. Zij ervaren dat signaleren & adviseren beter werkt als de politie actiever is achter de coulissen dan op het toneel. Effectief beïnvloeden is vaak meer een kwestie van onzichtbaar dan te zichtbaar zijn. De kennis- en informatiepositie van de politie is volgens partners essentieel voor de beleidsbepaling en beleidsuitvoering. Politie mensen merken dat de kennis- en informatiepositie invloed geeft, omdat een goede analyse veelal in een bepaalde richting wijst die niet snel zal worden bekritiseerd. Dit betekent dat de politie er vooral verstandig aan doet verder in haar kennis- en informatiepositie te investeren en de kwaliteit van analyses te optimaliseren. Zij kan dan ‘spreken zonder iets te zeggen’. Partners voelen dan dat er sprake is van een gezamenlijke probleemdefinitie, terwijl de basis door de politie is gelegd. Op basis hiervan kan worden gesproken over een gezamenlijke aanpak. In dit proces moet de politie haar opvattingen uiten over de (in haar ogen) gewenste taakverdeling, net als iedere andere partner.

## 8.2 *Relativeer de eigen opvattingen*

De opvattingen die politiemensen hebben en inbrengen in netwerken en/of presenteren aan het bestuur vloeien in ieder geval voor een deel voort uit de organisatiecultuur van de politie. De organisatiecultuur van de politie heeft invloed op wat politiemensen als ‘de’ werkelijkheid zien, zonder dat wordt







beseft dat deze werkelijkheid geen extern bestaan leidt, maar door henzelf is geconstrueerd door met elkaar te communiceren. Politie mensen geven op een specifieke, door cultuur bepaalde manier betekenis aan de wereld om hen heen. Deze betekenissen worden ook ingebracht op de momenten dat de politie richting andere partners signaleert en/of hen adviseert. Dit wil overigens niet zeggen dat politiemensen allemaal dezelfde opvattingen hebben. Het is echter wel waarschijnlijk dat de opvattingen tussen politiemensen onderling in algemene zin meer overeenkomen dan die tussen politiemensen en partners.

Het is van belang te beseffen dat de visie van de politie één van de mogelijke visies is. Het is slechts een manier om naar een bepaald probleem te kijken en het zorgt daarmee per definitie voor de nodige blinde vlekken. De politie definieert problemen veelal in termen van sociaal of afwijkend gedrag van individuen, terwijl er ook andere definities mogelijk zijn. 'Culture is both a way of seeing and a way of not seeing' (Weick & Sutcliffe, 2001, p. 120).

De politie moet haar werkelijkheid niet als dé werkelijkheid gaan zien, want dit leidt ertoe dat veiligheidsproblemen te eenzijdig worden benaderd en er uitsluitend wordt geredeneerd vanuit eigen opvattingen en standpunten. Het is dus zaak voortdurend open te staan voor alternatieve opvattingen, opdat het mogelijk wordt veiligheidsproblemen vanuit een breder, wat veelal ook betekent 'rijker', perspectief te benaderen en daarmee ook ruimte te creëren voor (wederzijdse) beïnvloeding. Alleen op deze wijze kunnen vernieuwende aanpakken tot stand komen.

### 8.3 Ontwikkel (meer) incasseringsvermogen

Professioneel samenwerken houdt volgens veel politiemensen in dat partners elkaar 'recht in de ogen' kijken en elkaar aanspreken op wat er fout gaat. Met signaleren & adviseren kan de politie hier invulling aan geven, zo blijkt ook uit de betekenis die (sommige) personen aan deze politietoekennen. Tegelijkertijd is in dit onderzoek benadrukt dat politiemensen het in dit verband vaak over 'anderen' hebben die moeten worden aangesproken of moeten worden geregisseerd. In de gevallen dat de politie kritiek krijgt op haar functioneren of door partners wordt aangesproken op wat beter kan, volgt veelal een reflex om te gaan roepen wat andere partijen niet goed doen. Deze reflex past eigenlijk niet bij de ambitie tot signaleren & adviseren. Onze stelling is dat signaleren & adviseren om eigen incasseringsvermogen vraagt. Zonder dit vermogen kan elkaar aanspreken niet succesvol zijn, omdat de pot





de ketel blijft verwijten. Dit leidt ertoe dat er meer tijd wordt geïnvesteerd in het krijgen van het eigen gelijk dan in het veranderen van wat nodig is om samen effectief bezig te zijn.

Door op een professionele manier om te gaan met feedback van anderen op het eigen functioneren, kan de politie ruimte creëren voor het aanspreken van andere partners op hun bijdrage aan het reduceren van onveiligheid. Een politie die beschikt over voldoende incasseringsvermogen is voor partners een prettige samenwerkingspartner, die niet alleen anderen wijst op relevante ontwikkelingen en de mogelijkheden de bijdrage aan meer veiligheid te optimaliseren, maar ook bereid is naar het eigen functioneren te kijken naar aanleiding van kritiek van partners. Het klinkt wellicht allemaal wat ideaaltypisch, maar het gaat ons om het fundamentele besef dat voor samenwerken een grondhouding nodig is waarin partijen zichzelf soms wegcijferen. Voor de politie is dit niet altijd gemakkelijk, omdat zij de partner is met de langste historie op de thema's criminaliteit en onveiligheid, en van oudsher het meest voor haar kiezen krijgt. De huidige houding van veel politiemensen is dus wellicht begrijpelijk, maar geregeld ineffectief.

#### 8.4 Ken je plek als uitvoeringsorganisatie binnen de rechtsstaat

De politie behoort in een democratische rechtsstaat altijd te functioneren in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Dit zal niemand bestrijden. Het punt is alleen dat deze enigszins abstracte notie in de praktijk op uiteenlopende manieren kan worden ingevuld. Door signaleren & adviseren te positioneren als een expliciete politietaak – en hierbij ook de relatie te leggen naar gezagsdragers – maakt de politie duidelijk dat zij als uitvoeringsorganisatie ook 'terugpraat'. Dit terugpraten beperkt zich niet alleen tot de momenten waarop het gezag aangeeft wat de politie zou moeten doen, maar heeft ook betrekking op wat deze gezagsdragers volgens de politie zouden moeten doen. Vanuit een formeel perspectief kan worden beargumenteerd dat waar de politie het de gezagsdragers al moeilijk maakt om haar te sturen (zie Terpstra, 2002; Huberts et al., 2004), zij hier met signaleren & adviseren nog een schepje bovenop doet door als uitvoeringsorganisatie de ambitie te uiten de gezagsdragers te sturen. De omgekeerde wereld, zo zou je ironisch kunnen stellen.

In dit onderzoek is benadrukt dat deze omgekeerde wereld in de praktijk van waarde kan zijn, juist vanwege de kennis- en informatiepositie die de





politie heeft, en niet hoeft te leiden tot onwerkbaar verhoudingen. Dit vraagt om een politie die haar plek weet en haar mond opendoet wanneer dit echt nodig is. Een professionele uitvoeringsorganisatie die niet 'terugpraat', past namelijk net zomin in een democratische rechtsstaat als een uitvoeringsorganisatie die zichzelf overschreeuwt. Het is vanuit het oogpunt van de *checks and balances* onwenselijk wanneer het domein van de politiek dusdanig wordt opgerekt dat er door de politie eigenlijk niets meer gezegd kan worden. Dit zou betekenen dat de wereld van de straat niet meer doorsijpelt in de politiek-bestuurlijke werkelijkheid en 'de' burger per definitie verder van het bestuur en de politiek af komt te staan. De mening van de politie wordt door velen dan ook relevant gevonden. De politie moet dit met gepaste terughoudend (blijven) benutten en vooral niet overmoedig raken.

## 8.5 Tot slot: tussen politiezorg en veiligheidszorg

Uiteindelijk gaat signaleren & adviseren ook gewoon over (bewust) doen in het kader van samenwerkingsrelaties: verplaats je in anderen, leer denken vanuit hun werkelijkheid, reflecteer op het eigen gedrag, experimenteer met 'ander' gedrag en monitor wat je bereikt (niet met systemen!). Signaleren & adviseren is al dagelijkse praktijk, maar de uitdaging voor de politie ligt in het bewuster omgaan met deze praktijk. Dit kan alleen door reflectief te zijn en voortdurend de vraag te stellen wat het effect is van het eigen gedrag op de ander. Hierbij moeten we beseffen dat we een dergelijke houding of instelling niet van iedere politiefunctionaris kunnen vragen, aangezien niet iedereen beschikt over voldoende vermogen tot reflectie. Voor politiefunctionarissen die structureel samenwerken met andere partijen is dit vermogen echter essentieel. Samenwerken zonder het vermogen tot reflectie gaat niet, omdat je voortdurend jezelf als uitgangspunt neemt en daardoor nooit voldoende kunt 'verbinden'. Wanneer politiemensen in staat zijn meer dan nu het geval is te reflecteren op het eigen doen, dan liggen er mogelijkheden om effectiever te zijn in signaleren & adviseren. Dit wil dan zeggen, dat de politie de verbinding tussen politiezorg en veiligheidszorg versterkt en niet alleen het doen en laten van anderen maar ook dat van zichzelf voortdurend vanuit het perspectief van maatschappelijke veiligheid benadert. Dán wordt op een zinvolle manier invulling gegeven aan het eerste principe van *Politie in Ontwikkeling*: de Nederlandse politie wil bijdragen aan veiligheid.





## Literatuur

- Aa, A. van der, F. Beemer, T. Konijn, et al., *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag: ministerie van BZK, 2002.
- Argyris, C. & D. Schön, *Theory in practice; increasing professional effectiveness*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1974.
- Bayley, D.H., *Police for the future*, New York/Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Beerepoot, A., A. Doornbos, A. van Hoek, et al., *Adrenaline of reflectie; hoe leren politiemensen op de werkplek?*, Den Haag: Elsevier, 2007.
- Beunders, H. & E.R. Muller, *Politie en media; feiten, fictie en imagopolitiek*, Zeist: Kerckebosch, 2005.
- Boin, R.A., E.J. van der Torre & V. 't Hart, *Blauwe Bazen; het leiderschap van korpschefs*, Zeist: Kerckebosch, 2003.
- Boutellier, H., *Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2005.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal, *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, zesde druk, 2001.
- Braun, D., *Sturingsperikelen in de politieorganisatie; een verkennende antropologische studie*, Amsterdam: Ernst & Young Consulting, 1999.
- Cachet, A., E.J. van der Torre & W. van Natijne (red.), *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*, Den Haag: Elsevier, 1998.
- Cachet, A. & A.B. Ringeling, 'Integraal veiligheidsbeleid; goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid; studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2004.
- Chan, J.B.L., 'Changing police culture', in: *British Journal of Criminology*, 1996, nr. 1, pp. 109-134.
- Denters, S.A.H., O. van Heffen, H.M. de Jong & R.M. Noppe, *De regiefunctie in gemeenten*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999.





- Ericson, R.V. & K.D. Haggerty, *Policing the risk society*, Toronto: University of Toronto Press, 1997.
- Ferwerda, H. & A. Kloosterman, *Jeugdgroepen in beeld; stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlistmethodiek*, Zeist: Kerckebosch, 2004.
- Frissen, P.H.A., *De virtuele staat; politiek, bestuur en technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven: Academic Service, 1996.
- Garland, D., *The culture of control; crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Gilling, D., 'Policing, crime prevention and partnerships', in: F. Leishman, B. Loveday & S.P. Savage (ed.), *Core issues in policing*, Harlow: Longman, 2000, pp. 124-139.
- Haan, W.J.M. de, *Evaluatie integraal veiligheidsbeleid; een verkennende studie in Rotterdam en Amsterdam*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, 1997.
- Hoogenboom, B., *Operationele betrokkenheid; prestatiebesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie*, Den Haag: Elsevier, 2006.
- Huberts, L.W.J.C., S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.H. van den Heuvel, *Paradoxaal politiebesteding; burgemeesters, openbaar ministerie en politiechefs over sturing van de politie*, Zeist: Kerckenbosch, 2004.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV), *Melden, niet voor niets; een onderzoek naar de bereikbaarheid van de politie voor meldingen en naar uitvoering van het meldingsproces*, Den Haag, 2007.
- Jochoms, M.P.C.M., F. van der Laan, W. Landman, et al., *Op prestaties gericht; over de gevolgen van prestatiebesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk*, Den Haag: Elsevier, 2006.
- Johnston, L. & C. Shearing, *Governing security; explorations in policing and justice*, Abingdon: Routledge, 2003.
- Klijn, E.H., 'Vertrouwen en samenwerking in netwerken; een theoretische beschouwing over de rol van vertrouwen bij interorganisationele samenwerking', in: *Beleidswetenschap*, 2002, nr. 3, pp. 259-279.
- Kuiper, J., 'Eigen ruimte voor de politie', in: L. Gunther Moor & C.D. van der Vijver (red.), *Het gezag van de politie*, Dordrecht: SMVP, 2000, pp. 69-80.
- Kuiper, J., 'Perspectief van de politie', in: L. Gunther Moor & R. Johannink (red.), *Gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid*, Dordrecht: SMVP, 2006.



- Landman, W., *De gemeentelijke regisseur; een spin in het web, sturen en gestuurd worden in het lokaal veiligheidsbeleid*, Amersfoort: Twynstra Gudde, 2003.
- Landman, W., 'Omkijken naar de toekomst; transformatie in de politieorganisatie vanuit een evolutieperspectief', in: *het Tijdschrift voor de Politie*, 2005a, nr. 4, pp. 18-23.
- Landman, W., *Beelden uit de frontlinie; over de invloed van bedrijfsmatig werken op het politiewerk in de basispolitiezorg*, Amersfoort: Twynstra Gudde, 2005b.
- Lipsky, M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- Maguire, E.R. & W.R. King, 'Trends in the policing industry', in: *The annals of the American Academy*, 2004, pp. 15-41.
- Manning, P.K., *Police work; the social organization of policing*, Illinois: Waveland Press Inc, 1979/1997 (tweede druk).
- Manning, P.K., *Policing contingencies*, Chigaco/Londen: The University of Chigaco Press, 2003.
- Moor, W. de, 'Een constructivistische visie op de organisatie en enkele implicaties', in: *Management en Organisatie*, 1992, nr. 5, pp. 458-470.
- Pfeffer, J. & G.R. Salancik, *The external control of organizations; a resource dependence perspective*, New York: Harper & Row, 1978.
- Projectgroep Visie op de Politiefunctie, *Politie in Ontwikkeling; visie op de politiefunctie*, Den Haag: NPI, 2005.
- Punch, M., *De Warmoesstraat: politiewerk in de binnenstad, een etnografische studie van politiewerk in Amsterdam*, Deventer: van Loghum Slaterus B.V., 1983.
- Punch, M., *Van alles mag naar 'zero tolerance': policy transfer en de Nederlandse politie*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap, 2006.
- Raad voor het openbaar bestuur (ROB), *Partners in veiligheid*, Den Haag; ROB, 2002.
- Reenen, P. van, 'Politie-ethiek; buiten eensgezind, binnen verdeeld', in: B. van Stokkum & L. Gunther Moor (red.), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*, Dordrecht: SMVP, 2004.
- Reiner, R., *The politics of the police*, Oxford: Oxford University Press, derde druk, 2000.
- Rosenthal, U. & E.J. van der Torre, 'Politiemanagement', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.), *Politie; studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer, tweede druk, 2007.



- Sparrow, M.K., *The regulatory craft; controlling risks, solving problems, and managing compliance*, Washington: Brookings Institutions Press, 2000.
- Stenson, K. 'The new politics of crime control', in: K. Stenson & R.R. Sullivan (ed.), *Crime, risk and justice; the politics of crime control in liberal democracies*, Cullompton: Willan Publishing, 2001.
- Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*, Dordrecht: SMVP, 2006.
- Stokkum, B., *Symbolen van orde en wanorde; broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval*, Den Haag: Reed Business, 2008.
- Stol, W.Ph., A.Ph. van Wijk, G. Vogel, et al., *Politiestraatwerk in Nederland; noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing*, Zeist: Kerckebosch, 2004.
- Stol, W.Ph., 'Informatie voor politiewerk; basisprincipes', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.), *Politie; studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer, tweede druk, 2007.
- Struiksma, N. & H.B. Winter, *Wat niet weet, wat niet leert; over de kennisfunctie bij de politie*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap, 2008.
- Terpstra, J., *Sturing van politie en politiewerk; een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*, Zeist: Kerckebosch, 2002.
- Terpstra, J., 'Veiligheidszorg en laatmoderniteit: veranderingen in veiligheidsbeleid en de zorg om veiligheid', in: *Beleid en Maatschappij*, 2004, nr. 3, pp. 153-162.
- Terpstra, J., *Wijkagenten en hun dagelijks werk; een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*, Den Haag: Elsevier, 2008.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven, *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Zeist: Kerckebosch, 2004.
- Tilly, 'Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing', in: T. Newburn, (ed.), *Handbook of policing*, Cullompton: Willan Publishing, 2003.
- Torre, E.J. van der, *Politiewerk; politiestijlen, community policing, professionalisme*, Alphen aan den Rijn: Samson, 1999.
- Torre, E.J. van der, *Lokale politiechefs; het middenkader van de basispolitiezorg*, Den Haag: Elsevier, 2007a.
- Torre, E.J. van der, 'Politiecultuur', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.), *Politie; studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer, tweede druk, 2007b.
- Torre, E.J. van der & E. van Harmelen, 'Basispolitiezorg en hulpverlening', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.), *Politie; studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer, tweede druk, 2007.







- Torre, E.J. van der, J. Kuppens, H.B. Ferwerda & V.J. van Bolhuis, *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap, 2007.
- Veld, in 't R., H. van Duivenboden, M. van Twist & M. Veldhuizen; *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht: Lemma, 2000.
- Versteegh, P., *Informatiegestuurde veiligheidszorg*, Dordrecht: SMVP, 2005.
- Vijver, C.D. van der, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, *Kerntaken van de politie; een inventarisatie van heersende opvattingen*, Zeist: Kerckebosch, 2001.
- Vijver, C.D. van der, 'Reassurance policing in Nederland', in: P. van Calster & L. Gunther Moor, *Reassurance policing: een alliantie tussen burger en politie?*, Dordrecht/Gent: SMVP, 2007.
- Vinzant, J.C. & L. Crothers, *Street-level leadership; discretion and legitimacy in front-line public service*, Washington: Georgetown University Press, 1998.
- Weick, K.E. & K.M. Sutcliffe, *Managing the unexpected; assuring high performance in an age of complexity*, San Francisco: John Wiley & Sons Inc., 2001.
- Weggeman, M., G. Wijnen & R. Kor, *Ondernemen binnen de onderneming; essenties van organisaties*, Alphen aan den Rijn: Samson, 2000.
- Weggeman, M., *Provocatief adviseren; organisaties mooier maken*, Schiedam: Scriptum, 2003.
- Wright, A., *Policing; an introduction to concepts and practice*, Cullompton: Willan Publishing, 2002.
- Zoomer, O., P. Geurts & C.D. van der Vijver, *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*, Enschede: IPIT Universiteit Twente, 2002.







## Leden Redactieraad Programma Politie en Wetenschap

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

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

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

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

drs. R. de Wit  
Nederlands Politie Instituut

Secretariaat Programmabureau Politie en Wetenschap





## Uitgaven in de reeks Politiekunde

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



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





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









