

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/141809>

Please be advised that this information was generated on 2019-04-26 and may be subject to change.

NIJMEGEN STATE AND LAW RESEARCH PAPERS SERIES



2015/01

**Jan Terpstra, Pim Foekens, Bas van
Stokkom**

**Burgemeesters over hun nationale
politie**

ISSN: 1875-1431

Onderzoekcentrum voor Staat en Recht
Vaksectie Strafrecht & Criminologie
Radboud Universiteit
Postbus 9049
6500 KK Nijmegen

© Juni 2015, the author(s)

url: https://www.ru.nl/rechten/ster/publicaties/research_papers/

Vooraf

Dit onderzoek is verricht in opdracht van de Stichting Maatschappij & Veiligheid te Den Haag. De financiële middelen voor dit onderzoek werden ter beschikking gesteld door het fonds (Nationaal Fonds voor Vrede, Vrijheid en Veteranenzorg). Wij zijn SMV en fonds hiervoor zeer erkentelijk.

De auteurs

Inhoud

Hoofdstuk 1 Achtergronden, vraagstelling en opzet onderzoek	4
1.1 Eerder onderzoek	
1.2 Vraagstelling	
1.3 Opzet en methoden onderzoek	
1.4 Slot	
Intermezzo: reorganisatie en verandering	8
Hoofdstuk 2. Ruimte voor gezag van de burgemeester	10
2.1 Veranderingen in gezag	
2.2 Ruimte voor gezag	
2.3 Overleg in de driehoek	
2.4 Informatieverstrekking door politie	
2.5 Betrokkenheid bij lokale beslissingen	
2.6 Veranderende rol burgemeesters?	
Hoofdstuk 3. Burgemeesters over lokale politie	20
3.1 Beschikbaarheid en zichtbaarheid	
3.2 Aanrijtijden en politiebureaus	
3.3 Lokale kennis en betrokkenheid	
3.4 Basisteamen en wijkagenten	
3.5 Verandering in lokale werkwijzen	
3.6 Het alternatief van de 'nieuwe gemeentepolitie'?	
Hoofdstuk 4 Nationale Politie en bovenlokaal overleg	28
4.1 Organisatie van bovenlokaal overleg	
4.2 Overleg op eenheidsniveau	
4.3 Overleg op districtsniveau	
4.4 Slot	
Hoofdstuk 5 Conclusies in tien hoofdpunten	33
Literatuur	36
Bijlage Enquêtevragen en frequentieverdelingen antwoorden	38

Hoofdstuk 1. Achtergronden, vraagstelling en opzet onderzoek¹

Per 1 januari 2013 is in Nederland een nieuwe structuur voor de politie in werking getreden. Tot die datum kende Nederland een regionaal politiebestedel. Met deze bestelwijziging werden tot dan toe bestaande 25 regionale politiekorpsen en één landelijk politiekorps vervangen door één nationale politieorganisatie, de Nationale Politie.

De belangrijkste veranderingen die deze wijziging van het politiebestedel met zich heeft gebracht, betreffen de organisatie en het beheer van de politie. Terwijl in het regionaal politiebestedel het beheer in handen was van de (regionale) korpsbeheerder, ligt deze bevoegdheid nu op landelijk niveau. Het nationale politiekorps is verdeeld in tien eenheden en kent daarnaast een aantal landelijke organisatorische diensten en centra. In tegenstelling tot de regionale korpsen in het eerdere regionale bestel, zijn deze eenheden echter niet autonoom.

De door de Politiewet omschreven taken van de politie blijven met deze wetswijziging dezelfde. Ook het lokale gezag over de politie blijft ongewijzigd ten opzichte van de situatie in het regionale politiebestedel. Dit houdt in dat voor de openbare ordehandhaving en de hulpverleningstaak van de politie de burgemeester de gezagsdrager blijft. Voor de handhaving van de rechtsorde (de opsporing) blijft het gezag op lokaal niveau in handen van de officier van justitie. In het verlengde hiervan is ook de (gezags)driehoek gebleven ten behoeve van het overleg op lokaal niveau tussen burgemeester, officier van justitie en lokale politiechef.

Verschillende overwegingen hebben bijgedragen tot de invoering van een nationale politie met een meer gecentraliseerde structuur en besluitvorming. Verondersteld werd onder meer dat met de invoering van beheer op centraal niveau een effectievere en efficiëntere organisatie en bedrijfsvoering mogelijk werden. Doordat in een nationaal bestel minder 'bestuurlijke drukte' zou optreden, zou de organisatie aan slagkracht kunnen winnen. Om die reden werd door de Minister van Veiligheid & Justitie betoogd dat met een nationale politie vermindering van de 'bureaucratie' mogelijk zou worden.

Verondersteld werd ook dat met een verschuiving van het beheer van de politie naar landelijk niveau er op lokaal niveau meer ruimte zou ontstaan voor 'zuivere' gezagsvraagstukken en daarmee voor een lokale invulling van het politiewerk. Bovendien werd aangekondigd dat met de invoering van een nationaal politiebestedel meer ruimte zou ontstaan voor wat werd genoemd professioneel vakmanschap bij de politie.

Met de Politiewet 2012 werd bovendien voor het eerst in Nederland een wettelijke grondslag gegeven aan de positie van wijkagenten. Verwacht werd dat daarmee een steviger basis zou ontstaan voor het gebiedsgebonden politiewerk. Dat zou mede mogelijk worden omdat volgens de inrichtingsplannen voor de Nationale Politie de nieuwe organisatie 'robuuste' basisteams zou kennen, die vanwege hun grotere omvang een antwoord zouden kunnen bieden op de in het verleden optredende capaciteitsbeperkingen en inflexibiliteit in het lokale politiewerk. Bovendien zouden grotere basisteams de mogelijkheid bieden de scheiding tussen verschillende 'processen' (noodhulp, wijkwerk en opsporing) in het basispolitiewerk gemakkelijker te overbruggen (Nationale Politie, 2012; Terpstra & Jochoms, 2014).

De politieke besluitvorming over de Politiewet 2012 verliep opmerkelijk snel, zeker in de eerste fasen. In het najaar 2010 kondigde de nieuwe regering in haar regeerakkoord de vorming aan van een nationale politie. Ongeveer een jaar later al stemde de Tweede Kamer unaniem in met het wetsvoorstel. De Kamer nam bovendien het voorstel van de minister bijna ongewijzigd over. Eén van de weinige wijzigingen die de Kamer daarin aanbracht, was de wettelijke verplichte norm van één wijkagent op 5.000 inwoners. Mede op basis van deze grote steun hoopte de minister de Nationale Politie nog begin 2012 in te kunnen voeren.

Het vervoltraject in de parlementaire behandeling van dit wetsontwerp verliep echter minder snel. De Eerste Kamer nam meer tijd voor de behandeling en was aanmerkelijk kritischer in haar oordeel dan de Tweede Kamer. De wet werd uiteindelijk aangenomen onder de belofte dat er nog voor het einde van dat jaar belangrijke wijzigingen via een herstelwet in zouden worden opgenomen, onder meer met betrekking tot de verhouding tussen korpschef en minister en de benoeming van de chefs van de

¹ Met dank aan onze collega's Rian de Jong en Henny Sackers voor hun bereidheid een eerdere versie van deze tekst kritisch te bekijken.

regionale eenheden. Uiteindelijk ging de Nationale Politie pas van start per januari 2013 (Fijnaut, 2012; Fijnaut, 2013; Terpstra, 2013).

Ondanks de aanvankelijk snelle parlementaire besluitvorming zijn reeds voor de invoering vele kritische kanttekeningen geplaatst bij de plannen voor een nationale politie. Zo is de vraag gesteld of de invoering daarvan geen negatieve gevolgen zou hebben voor de lokale maatschappelijke en bestuurlijke inbedding van de politie. Wat zouden daarvan de gevolgen kunnen zijn voor de mogelijkheden voor burgemeesters hun gezag over de politie te realiseren? Betekent een grotere afstand tussen gezag en beheer dat de mogelijkheden voor de burgemeester beperkter worden om zijn of haar verantwoordelijkheid uit te kunnen oefenen? Kanttekeningen zijn ook geplaatst bij de belofte dat een nationaal politiebestedel tot minder bureaucratie en meer ruimte voor vakmanschap zou leiden. Belangrijke bezwaren werden geformuleerd ten aanzien van de relatie en verantwoordelijkheidsverdeling tussen minister en korpschef. De vraag werd gesteld of de invoering van een nationaal politiebestedel de noodzakelijke *checks and balances* rond de politie niet zou verstoren. Bovendien, zou de komst van een nationale politie niet leiden tot verschuiving naar een justitiële politie (Hennekens, 2011, 2013; Koopman, 2011, 2012, 2013; Fijnaut, 2012, 2013; Straver, 2013; Terpstra & Gunther Moor, 2012)?

1.1 Eerder onderzoek

Hoewel inmiddels de Nationale Politie 2½ jaar bestaat, is nog weinig onderzoek beschikbaar naar de wijze waarop zij in de praktijk vorm krijgt en functioneert. Dat geldt zeker voor de lokale invulling en inbedding van de Nationale Politie. De hoeveelheid onderzoek hiernaar is tot op heden beperkt. Gewezen kan worden op drie onderzoeken van de Inspectie Veiligheid & Justitie. Uit het eerste onderzoek van de Inspectie (2013) blijkt onder meer dat politiechefs en hun medewerkers ervaren dat zij minder ruimte hebben dan voorheen om lokale vraagstukken te kunnen oppakken. Het is in hun ogen vaak nog zoeken naar een balans tussen centrale sturing en lokaal maatwerk. Men heeft het gevoel dat administratieve lasten soms toenemen en dat de professionele ruimte minder wordt.

Het tweede onderzoek van de Inspectie (2014a) concentreert zich op de gevolgen voor het bevoegd gezag. Hieruit blijkt dat regioburgemeesters vaak van oordeel zijn dat het gezag 'overwoekerd' wordt door het beheer. Doordat beheer geen regionale taak meer is, zou de afstand tussen beheer en gezag zijn toegenomen. Toch hebben de meeste burgemeesters, zo blijkt uit de studie van de Inspectie, niet de indruk dat lokale prioriteiten door landelijke worden weggedrukt. Wel merken ze dat de politie zich steeds meer door landelijke beleidsdoelstellingen laat sturen. De meerderheid van de burgemeesters blijft echter tevreden over hun politie. Zij merken eind 2013 nog weinig van veranderingen onder invloed van de Nationale Politie. Toch concludeert de Inspectie een spanning tussen de gezagsuitoefening en de hiërarchische sturing binnen de Nationale Politie. Door sterkere standaardisering zou er minder ruimte zijn voor keuzes op lokaal niveau (Inspectie, 2014a: 99-116).

In haar derde studie richt de Inspectie (2014b) zich onder meer op de vorming van de basisteams. Zij concludeert dat sprake is van een complex veranderingstraject dat niet zonder risico's is. De planning blijkt vaak te ambitieus waardoor aanpassingen nodig zijn. Er is onvoldoende sprake van 'integrale sturing'. De Inspectie vreest dat verdere vertragingen in het veranderingsproces zullen optreden en dat mogelijk gestelde doelen niet worden behaald.

Uit vergelijkend onderzoek naar de politiehervormingen in Nederland en Schotland blijkt dat in Nederland onder de Nationale Politie de verschillen tussen locaties nog altijd groot zijn, zowel in de ruimte voor het gezag, als in de lokale vormgeving van de politie. Een deel van de Nederlandse burgemeesters meent dat met de komst van de Nationale Politie de afstand tot de politie groter is geworden. De lokale verschillen in de vormgeving van het lokale politiewerk hangen sterk samen met verschillen in tempo van verandering en in de mate waarin lokaal initiatieven worden genomen (Terpstra & Fyfe, 2015).

Al zijn deze bevindingen belangrijk, de behoefte blijft tot meer gericht onderzoek naar de lokale gevolgen van de invoering van Nationale Politie. Dit onderzoek wil hieraan bijdragen.

1.2 Vraagstelling

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de gevolgen van de invoering van de Nationale Politie voor de lokale inbedding. Weliswaar is de invoering van de Nationale Politie gepresenteerd als middel tot versterking van het lokale politiewerk en levert in formele zin de Politiewet 2012 geen verandering op in het lokale gezag over de politie, mede op basis van de reeds voor de invoering van de wet geplaatste kritische kanttekeningen is de vraag relevant in hoeverre aan deze beloften in de praktijk recht wordt gedaan. Deze vraag is des te relevanter omdat ook een nationale politie in belangrijke mate op lokaal niveau gestalte dient te krijgen.

Dit onderzoek richt zich zowel op de bestuurlijke, als op de maatschappelijke lokale inbedding van de politie. De invalshoek bij dit onderzoek ligt bij burgemeesters. Zij nemen met betrekking tot de politie op lokaal niveau een cruciale positie in. Niet alleen zijn zij de gezagsdrager over een belangrijk deel van het lokale politiewerk, maar bovendien vertegenwoordigen zij de gemeente als de centrale partij en regiehouder in het lokaal integraal veiligheidsbeleid. In die zin nemen zij hier een schakelfunctie in. Om die reden is hun visie op zowel de ruimte voor de uitoefening van het gezag, als op de stand van zaken met betrekking tot het lokale politiewerk essentieel.

Uitgaande van de centrale vraagstelling richt dit onderzoek zich op de volgende deelvragen.

- Welke mogelijkheden zijn er voor burgemeesters hun gezag over de politie in de praktijk te realiseren?
- Hoe zien zij de lokale invulling van het politiewerk onder de Nationale Politie?
- Welke knelpunten en problemen doen zich naar de opvatting van burgemeesters voor met betrekking tot gezagsuitoefening en lokaal politiewerk sinds de invoering van de Nationale Politie?

In aanvulling op deze deelvragen komen hier nog twee onderwerpen aan bod. Ten eerste wordt ingegaan op de opvattingen van burgemeesters over het bovenlokaal overleg dat rond de Nationale Politie is ontstaan. Daarnaast gaat het om de vraag in hoeverre de komst van de Nationale Politie van invloed is op de inzet van BOA's in de publieke ruimte. Deze laatste vraag is ingegeven door de vaak geuite veronderstelling dat de politie zich zou terugtrekken van toezichtstaken en dat gemeenten in het zo ontstane gat trachten te voorzien door meer BOA's in te zetten (Eikenaar & Van Stokkom, 2014; Terpstra & Van Stokkom, 2015).

1.3 Opzet en methoden onderzoek

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden. In de eerste plaats zijn 20 burgemeesters benaderd voor een interview over hun ervaringen met de Nationale Politie. Drie van hen weigerden een interview. Uiteindelijk werden 17 burgemeesters² geïnterviewd. Bij de selectie van te interviewen burgemeesters is gelet op spreiding van gemeenten over politie-eenheden en gemeentegrootte. Burgemeesters van grotere gemeenten waren in deze groep oververtegenwoordigd, evenals ex-korpsbeheerders. Reden voor deze oververtegenwoordiging was dat het belangrijk leek in het onderzoek zowel voldoende ex-korpsbeheerders, als deelnemers aan het (huidige) art. 19-overleg met de minister te betrekken. Deze interviews hadden een open karakter en werden gevoerd aan de hand van een topiclijst. Tijdens de gesprekken werd ingegaan op de ervaringen met de uitoefening van het gezag sinds de invoering van de Nationale Politie, en op de gevolgen van de bestelwijziging voor het lokale politiewerk. Gemiddeld duurden deze gesprekken een uur. Vijf van deze burgemeesters werden ongeveer een jaar eerder over vergelijkbare thema's geïnterviewd in het kader van een andere studie (Terpstra & Fyfe, 2015). Ter vergelijking zijn deze interviews soms bij de analyse betrokken.

Ten tweede is gebruik gemaakt van een internetenquête. Deze is verstuurd aan alle burgemeesters in Nederland, minus de burgemeesters die reeds waren geïnterviewd (in totaal 387 burgemeesters). Tweemaal is een rappel verzonden. In totaal hebben 157 van hen de enquête ingevuld (respons 40,6 procent). Vergelijking van de bereikte steekproef met landelijke gegevens (gemeentegrootte en spreiding naar regionale eenheden van de politie) leert dat deze als representatief mag worden beschouwd. Wel zijn burgemeesters van kleinere gemeenten in de bereikte steekproef van deze enquête licht oververtegenwoordigd.

De belangrijkste reden om naast de interviews een enquête uit te voeren, was dat op deze wijze een landelijk beeld zou ontstaan van de lokale ontwikkelingen onder invloed van een nationaal politiebestedel. De enquête bevatte vragen vooral over het gezag van de burgemeester en het lokale politiewerk. Het invullen van de enquête kostte ongeveer 10-12 minuten. Het veldwerk van dit onderzoek (enquête en interviews) vond plaats in de periode november 2014 tot en met januari 2015.³ Om redenen van anonimiteit is besloten in het volgende geen namen van burgemeesters of gemeenten te vermelden.

1.4 Slot

Ook deze studie kent enkele beperkingen. Ten eerste beperkt deze studie zich tot opvattingen en ervaringen van burgemeesters. Het zou interessant zijn geweest dit aan te vullen met informatie over de opvattingen van officieren van justitie en politiemensen, zoals eerder door Huberts (2004) gebeurde. In deze studie ontbraken daarvoor echter de mogelijkheden. Ten tweede betreft deze studie een momentopname. Al levert dat beperkingen op, toch is onderzoek naar de huidige situatie van belang. Dit kan een basis vormen om van opgedane ervaringen te leren eventueel plannen aan te passen.

In de volgende hoofdstukken wordt eerst ingegaan op de door burgemeesters ervaren ruimte voor gezagsuitoefening (2). Vervolgens komen de opvattingen over het lokale politiewerk aan bod (3) en wordt ingegaan op het bovenlokaal overleg (4). Een korte slotbeschouwing sluit deze rapportage af (5). Eerst wordt in een kort intermezzo echter ingegaan op het veranderingsproces dat de Nationale Politie sinds begin 2013 doormaakt.

² In één geval bleek de te interviewen burgemeester verhinderd. In zijn plaats werd een ambtenaar geïnterviewd.

³ De vragenlijst uit de enquête en de tabellen met frequentieverdelingen zijn opgenomen in de Bijlage.

Intermezzo: reorganisatie en verandering

Tijdens de gehouden interviews roerde een deel van de burgemeesters vrij snel een onderwerp aan dat noch in de topiclijst, noch in de enquêtevragen was opgenomen. Het gaat hier om de wijze waarop het reorganisatieproces van de Nationale Politie sinds januari 2013 verloopt. Dit onderwerp valt buiten de vraagstelling van dit onderzoek. Toch is dit in het kader van deze studie een relevant onderwerp. Zoals in hoofdstuk 1 werd geconstateerd, zijn de bevindingen van dit onderzoek in belangrijke mate een momentopname. Dat is des te belangrijker omdat op het moment dat de gegevens voor dit onderzoek werden verzameld de vorming van de Nationale Politie en het daarop aansluitende reorganisatieproces nog volop gaande waren. De uitkomsten van deze studie worden dan ook mede gekleurd door het moment waarop deze studie werd uitgevoerd.

Nadat lange tijd de voortgang van de reorganisatie in relatieve beslotenheid leek plaats te vinden, kwam deze vanaf november 2014 regelmatig en nadrukkelijk in de publiciteit. Uit berichten in de massamedia kan worden afgeleid dat de reorganisatie tot veel onrust binnen de politie leidde en tot een groeiende weerstand bij de politiebonden. Deze gevolgen hingen vooral samen met de personele kant van de reorganisatie.

Ook burgemeesters merken uit hun contacten met veelal lokale politiemensen dat het reorganisatieproces van de Nationale Politie moeizaam verloopt. Hoewel veel van de veranderingen grotendeels intern blijven en daarmee vaak buiten hen omgaan, constateren ook zij dat de vertragingen in het reorganisatieproces tot onduidelijkheid, onzekerheid en onrust onder het politiepersoneel leiden. Medewerkers maken zich zorgen omdat onduidelijk is welke positie zij zullen gaan innemen in de nieuwe organisatie, een onzekerheid die naar het oordeel van verschillende burgemeesters veel te lang duurt. Verschillende belangrijke stappen in het reorganisatieproces nemen veel meer tijd dan aanvankelijk werd verondersteld. Zo bleef lange tijd voor menig burgemeester onduidelijk met welke leidinggevende hij of zij in de toekomst te maken zou krijgen. In veel gevallen was de vroegere leidinggevende inmiddels vertrokken, was tijdelijk invulling gegeven aan deze positie, maar bleef lang onduidelijk hoe dit in de toekomst geregeld zou worden: *'Wat gewoon lastig is, is de invulling van de leidinggevendenden. Er is nog veel onduidelijkheid geweest. Wie komt er of wie blijft? En nog steeds zijn niet alle leidinggevende posities hier in (-) ingevuld. We zijn nu bijna twee jaar verder, slaat natuurlijk nergens op. Als ik een reorganisatie zo zou doorvoeren, dan zou iedereen tegen mij zeggen: hoe bestaat het! (-) Ik vind naar een organisatie toe moet het gewoon helder zijn. Je moet wel binnen twee jaar weten: "verdikkeme, wie zijn nou mijn leidinggevendenden?'*

Ook rond de invulling van de basisteams of het sluiten van politiebureaus bleef naar de opvatting van veel burgemeesters te lang onduidelijkheid bestaan: *'Maar deze reorganisatie van de Nationale Politie heeft allemaal ontzettend lang geduurd. Wij zijn nu bijna twee jaar verder en eigenlijk zijn pas de eerste stappen gezet bij de invulling van de basisteams. Dat roept heel veel onvrede op binnen de politieorganisatie, mensen leven in onzekerheid.'*

Een van de gevolgen van de vertraging in het reorganisatieproces is dat een deel van de burgemeesters na twee jaar nog weinig merkt van veranderingen. Vaak gaat het hier om burgemeesters die lokaal (voorlopig) nog met de zelfde leidinggevendenden te maken hebben. Een deel van deze burgemeesters houdt er echter rekening mee dat deze veranderingen in de toekomst alsnog plaats zullen vinden als eenmaal beslissingen zijn genomen over de invulling van de basisteams en de aanwezigheid van lokale politiebureaus.

Hoewel de meeste burgemeesters tot nu toe geen negatieve gevolgen merken van de onrust in de politieorganisatie voor de kwaliteit van het lokale politiewerk, houdt een deel van hen wel rekening ermee dat op den duur dit effect zou kunnen optreden. Bovendien merken zij dat de politie onder druk van de reorganisatie steeds meer intern georiënteerd raakt: *'Wat we wel merken is (-) dat de politie nu heel erg met zichzelf bezig is en dat duurt veel te lang.'* In dat verband is tekenend dat burgemeesters de ontstane onrust binnen de politieorganisatie vaak slechts van enige afstand lijken mee te maken. Dit lijkt in lijn met de positie als relatieve buitenstaander die zij in het reorganisatieproces innemen. Opmerkelijk

is bijvoorbeeld dat zij voor hun informatie over de interne gevolgen van de reorganisatie bij de politie soms vooral afgaan op berichtgeving in de massamedia.

De ervaringen van de burgemeesters met de gezagsuitoefening over de politie en hun opvattingen over het lokale politiewerk zoals die in de interviews naar voren kwamen, worden vaak gekleurd door de stand van zaken in het reorganisatieproces op dat moment. In sommige gevallen zien zij nog nauwelijks veranderingen, maar weten zij niet of die binnenkort alsnog op gang zullen komen. In andere gevallen zijn er lokaal wel veranderingen, maar is hen niet altijd duidelijk of die slechts tijdelijk zijn, bijvoorbeeld omdat deze samenhangen met veranderingsperikelen of onrust onder het personeel. Hoewel deze thema's tijdens de interviews regelmatig terugkeerden, wordt hieraan in de komende hoofdstukken grotendeels voorbij gegaan. De aandacht richt zich vooral op beantwoording van de in hoofdstuk 1 geformuleerde vragen.

Hoofdstuk 2. Ruimte voor gezag van de burgemeester

In de Politiewet 2012 is vastgelegd dat de politie die in het gebied van een gemeente optreedt bij de handhaving van de openbare orde en de uitvoering van de hulpverleningstaak onder het gezag staat van de burgemeester (art. 11.1). De burgemeester kan op grond van deze wet (art. 11.2) politiemensen aanwijzingen geven voor de vervulling van deze taken. Daarnaast ligt het gezag over de politie voor zover het de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft, bij de officier van justitie (art. 12). Omdat het gezag van de burgemeester en dat van de officier van justitie nauw aan elkaar raken, heeft de wetgever vastgelegd dat tussen deze twee gezagsdragers regelmatig moet worden overlegd, waarbij ook het hoofd van de lokaal opererende politie aanwezig is. Dit zogenaamde driehoeksoverleg kan afspraken maken over de taakuitvoering van de in de gemeente optredende politie, evenals over lokale prioriteiten daarbij en de criminaliteitsbeheersing (art. 13).

De komst van de Politiewet 2012 heeft geen wijzigingen meegebracht voor het gezag over de politie. Net als onder de Politiewet 1993 ligt het gezag over de taken van de politie in openbare ordehandhaving en hulpverlening bij de burgemeester. Ook de plaats van de gezagsdriehoek is ongewijzigd gebleven.

Op drie punten heeft de Politiewet 2012 wel veranderingen meegebracht die gevolgen kunnen hebben voor de gezagsuitoefening door de burgemeester. Ten eerste bepaalt de Politiewet 2012 dat op verzoek van de burgemeester het driehoeksoverleg plaatsvindt op gemeentelijk niveau (art. 13.3), met andere woorden een burgemeester kan beslissen dat er specifiek voor zijn of haar gemeente een driehoeksoverleg plaatsvindt. Ten tweede is met de komst van de nieuwe politiewet de afstand tussen gezag en beheer groter geworden. Lag het beheer eerder bij de regionale korpsbeheerder, nu ligt dit op landelijk niveau bij de (landelijke) korpschef, die daarover verantwoording aflegt aan de minister. Bovendien is een belangrijke verandering opgetreden in de beleidsmatige rol en betrokkenheid van de burgemeester. Zo is het beleidsvormende regionaal college uit de Politiewet 1993, waarin alle burgemeesters uit een regio zitting hadden, verdwenen. Sinds 2013 is nu een systeem van beleidsadvisering opgezet via overleg op het niveau van de eenheden. Mede op basis daarvan overleggen de regioburgemeesters (aangevuld met twee andere burgemeesters) met de minister in het zogenaamde art. 19-overleg.

Hoewel formeel niets is veranderd in de gezagsbevoegdheden van de burgemeester is de vraag van belang hoe twee jaar na invoering van de Nationale Politie burgemeesters oordelen over de ruimte die er is voor hun gezag over de politie. Dit is des te relevanter gelet op de vragen die al voor de invoering van de Politiewet 2012 zijn gesteld over de mogelijke negatieve gevolgen van het nieuwe bestel voor de gezagsuitoefening door burgemeesters (Hennekens, 2011; 2013). Deze vraag staat in dit hoofdstuk centraal. Achtereenvolgens komen aan de orde: door burgemeesters ervaren veranderingen (2.1), hun opvattingen over de ruimte voor hun gezag (2.2), het driehoeksoverleg (2.3), informatieverstrekking door de politie (2.4), betrokkenheid bij beslissingen over de lokale politie (2.5). Tot slot komt de vraag aan bod in hoeverre sprake is van een veranderende rol van de burgemeester op het terrein van de politie.

2.1 Veranderingen in gezag

Burgemeesters verschillen in opvatting over de vraag in hoeverre de komst van de Nationale Politie belangrijke wijzigingen met zich heeft gebracht voor hun positie als gezagsdrager. Een deel van hen meent dat belangrijke veranderingen zich (nog) niet hebben voorgedaan. Twee omstandigheden spelen daarbij een rol. Ten eerste, de reeds genoemde vertraging in de vorming van de Nationale Politie laat ook hier zijn invloed gelden. Bovendien, en daarmee nauw verbonden, is de constatering van veel burgemeesters dat het functioneren van het gezag en hun relaties met de politie sterk afhankelijk zijn van persoonlijke relaties en van de vraag of de betrokken personen op lokaal niveau goed met elkaar overweg kunnen. Ook in het verleden werd dit meerdere malen geconstateerd (Cachet et al., 1994; Gunther Moor, Bakker & Brummelkamp, 1998) Terpstra, 2002): *'Ik heb geen last van de Nationale Politie. Ik werk in principe met dezelfde mensen samen. Er zijn natuurlijk wel wat structuren veranderd, maar ik werk hier (-) met dezelfde driehoek, eigenlijk gewoon op dezelfde wijze samen: korte lijnen.'* Een andere

burgemeester meent naar aanleiding van de vraag of voor hem de ruimte is veranderd om gezag uit te oefenen: *'Ik merk dat eigenlijk nauwelijks. Komt ook omdat er nog nauwelijks personele wisselingen zijn geweest. Hier is bijna alles gebleven zoals het was.'* De verwachtingen of de Nationale Politie in de naaste toekomst wel tot veranderingen hierin zal leiden, hangt in deze visie vooral samen met persoonlijke relaties: *'Ik ontdek steeds meer dat de persoonlijke factor en de manier waarop je met elkaar hebt samengewerkt nog wel eens het verschil zou kunnen maken in de manier waarop de Nationale Politie uiteindelijk landt op de tafel van de burgemeesters.'*

Hiertegenover staan burgemeesters die wel belangrijke veranderingen ervaren in de ruimte die zij hebben voor hun gezag over de politie. Ten eerste bevinden zich onder hen ex-korpsbeheerders. Hun intensieve betrokkenheid bij de politie uit het verleden is nu verdwenen: *'Voor mij geldt dat ik korpsbeheerder ben geweest en dat betekent dat ik toch wel een intensieve relatie had met de politie. Die relatie is weg.'* Een andere ex-korpsbeheerder spreekt in dit verband van een grotere 'afstand' tot de politie.

Een deel van de burgemeesters constateert dat in het nieuwe bestel veel beslissingen op hoger niveau worden genomen en dat de ruimte als burgemeester om gezag uit te oefenen daardoor aanzienlijk is verminderd: *'Je ziet nu dat de landelijke aansturing naar het politieapparaat steviger is geworden. Daardoor heeft het lokaal gezag het moeilijker, omdat je moet werken met een structuur en met opdrachten in het politieapparaat waar je geen invloed op hebt. Ik heb hier altijd de stelling dat tachtig procent van het politiewerk gebeurt onder het lokaal gezag. (-) Ik wil ook invloed hebben op de manier waarop een aantal processen wordt ingericht. (-) Nou, dat kun je vergeten hoor.'*

Deze opvatting is vooral (maar niet alleen) te vinden onder burgemeesters van kleine(re) gemeenten. Vooral zij zijn vaak kritisch over de verminderde mogelijkheden in het nieuwe bestel voor hun gezag over de politie: *'De sturingsmogelijkheden zijn nu nog veel beperkter geworden'*. Ook hier klinkt de groeiende afstand tot de politie door. Bovendien hebben deze burgemeesters het gevoel dat zij, juist omdat zij een kleine gemeente vertegenwoordigen, weinig invloed meer kunnen uitoefenen: *'Ik heb het idee dat er minder mogelijkheden zijn om echt het gezag uit te oefenen. Ik heb het idee dat ik in het verleden dichter op de wijkagenten zat, dat de politie dichter op de lokale problemen zat. (-) De grote vraag voor mij is, hoe kan ik als burgemeester van een kleine gemeente (-) invloed blijven uitoefenen op de politie?'*

De overgang naar een nationaal politiebestedel heeft in de ogen van een deel van de burgemeesters echter ook positieve gevolgen gehad voor hun gezagsuitoefening. Het feit dat zij zich niet meer (direct of indirect) met beheerszaken hoeven bezig te houden, wordt door hen ervaren als 'verademing': *'Al dat geneuzel over begrotingen hebben wij achter ons gelaten.'* Sommige burgemeesters menen dat hierdoor meer ruimte is ontstaan voor inhoudelijke zaken en discussies ('echte gezagskwesaties'). Ook hier geldt dat tussen de burgemeesters aanzienlijke verschillen van opvatting bestaan. Ziet de één het verdwijnen van beheerskwesaties als verbetering, voor een ander is hierdoor juist een lacune ontstaan omdat hij/zij daardoor geen zicht meer heeft op de capaciteit die lokaal beschikbaar is voor politiewerk.

2.2 Ruimte voor gezag

De enquête laat zien dat burgemeesters verschillen in hun (on)tevredenheid over de ruimte die zij sinds de komst van de Nationale Politie hebben voor hun gezag. Ruim de helft van hen is hierover (zeer) tevreden (51.6%). Toch blijkt onder burgemeesters ook onvrede hierover tamelijk wijd verspreid. Ruim één op de acht burgemeesters is hierover (zeer) ontevreden (13.8%). Als ook de burgemeesters worden meegeteld die hierover gedeeltelijk ontevreden zijn, loopt dit aantal echter op tot bijna de helft (47.1%). Bijna een op de zes burgemeesters (16.2%) is het (helemaal) eens met de stelling 'de komst van de Nationale Politie heeft ervoor gezorgd dat ik mijn gezag ten opzichte van de politie niet meer kan waarmaken'. Worden de burgemeesters meegeteld die het hier gedeeltelijk mee eens zijn, dan loopt dit aantal op tot 50.0%. Daartegenover staat dat eveneens 50.0% van de burgemeesters het hier (helemaal) mee oneens is. De enquête laat zien dat hoe kleiner de gemeente, des te meer burgemeesters ontevreden zijn over de ruimte die zij hebben voor hun gezag over de politie.

Ook de interviews met de burgemeesters laten dit beeld zien. Een deel van hen ziet niet veel veranderingen. Zolang zij nog met de zelfde politiemensen te maken hebben als daarvoor of als er ook een 'klik' is met de nieuwe (lokale) politiechef, uiten zij vaak tevredenheid over de ruimte voor hun

gezag: *'Ik vind eerlijk gezegd dat er niet zo heel veel veranderd is. Maar dat heeft ook met persoonlijke verhoudingen te maken. Hoe je je gezag invult, hè.'* Andere burgemeester benadrukken echter dat de ruimte voor hun gezag over de politie sinds de invoering van de Nationale Politie is verminderd, een proces dat naar het oordeel van sommigen overigens al langer gaande was: *'Burgers denken nog altijd dat de burgemeester de baas is over de politie. In feite echter zijn de mogelijkheden die je hebt als burgemeester om het gezag over de politie te voeren, zeer beperkt. Dat was overigens ook al zo in het oude regionale bestel. Maar de sturingsmogelijkheden zijn nu nog veel beperkter geworden.'*

Met de komst van de Nationale Politie is voor burgemeesters het beheer over de politie op grotere afstand gekomen. In hoeverre zien zij dit als een (positieve of negatieve) verandering?

Volgens de enquête ervaart meer dan de helft dat zich hier een probleem voordoet. Ruim de helft (55.8%) van de burgemeesters is het eens met de stelling dat zij meer te zeggen zouden moeten hebben over het beheer om het gezag over de politie in de eigen gemeente waar te kunnen maken. Worden ook de burgemeesters meegeteld die het hiermee deels eens zijn, dan komt dit op ruim drie kwart van alle burgemeesters te liggen (77.6%). Ook hier blijkt dat deze stelling vaker wordt onderschreven naarmate de gemeente kleiner is. Echter ook van de burgemeesters van gemeenten groter dan 50.000 inwoners is de helft van oordeel dat zij meer te zeggen zouden moeten hebben over het beheer om hun gezag waar te kunnen maken.

De interviews met de burgemeesters laten een overeenkomstig patroon zien. Eén van de redenen waarom een deel van de burgemeesters de grotere afstand tot het beheer als probleem ervaart, is dat gezag en beheer zo direct aan elkaar raken. Argumenten over capaciteit kunnen zij nu niet meer beoordelen, waardoor zij het gevoel hebben steeds weer te worden geconfronteerd met door hen niet te controleren voldongen feiten. De daarvoor relevante informatie wordt hen naar hun gevoel onthouden: *'De afstand is veel groter geworden.(-) Ik krijg simpelweg geen informatie meer over hoe het zit met de middelen die beschikbaar zijn, ik krijg niks te horen over de capaciteit. Eigenlijk kun je zo je gezag niet uitoefenen.'* Een deel van deze burgemeesters vermoedt dat onderschat is hoezeer gezag en beheer in de praktijk met elkaar verweven zijn, een feit dat in hun ogen de wetgever, maar ook een deel van de politiemensen lijkt te onderschatten: *'Aan de andere kant kom je er steeds meer achter (-) dat de scheiding tussen gezag en beheer natuurlijk in theorie wel te maken is, maar in de praktijk niet te maken. En daar gaat het wrikken...'*

Daar tegenover staan burgemeesters die deze klacht niet herkennen. Voor hen laten gezag en beheer zich goed scheiden. Soms werden op dit punt van tevoren wel problemen verwacht, maar constateert men nu dat deze in de praktijk niet ontstaan. Soms zijn deze burgemeesters zelfs blij dat zij zich niet meer met beheerskwesties hoeven bezig te houden: *'... ik denk dat het niet echt speelt. Voor mijzelf, achteraf, ben ik er niet ongelukkig mee dat het beheer er niet meer bij zit. Ik ervaar dat zeker niet als een gemis.'* Een deel van deze burgemeesters ervaart ten tijde van het interview geen problemen vanwege een grotere afstand tot het beheer, maar voegt hieraan toe dat deze zich mogelijk pas op langere termijn uiten.

De antwoorden van burgemeesters op enquêtevragen over de ruimte voor lokale prioriteiten en de druk van landelijk gestelde prioriteiten lijken vaak wat tegenstrijdig. Een beperkt aantal burgemeesters (7.9%) zegt (zeer) ontevreden te zijn over de mogelijkheden afspraken te maken over lokale prioriteiten voor de politie. De overgrote meerderheid (66.4%) is hierover (zeer) tevreden. Wordt echter de concretere vraag voorgelegd of lokale prioriteiten ten koste gaan van de aanpak van prioriteiten op lokaal niveau, dan blijkt de onvrede onder burgemeesters aanzienlijk groter. Ruim een derde van de burgemeesters (36.5%) is het (helemaal) oneens met de stelling dat landelijke prioriteiten niet ten koste gaan van de aanpak van lokale prioriteiten. Wordt hieraan opnieuw de groep toegevoegd die het hiermee deels oneens is, dan gaat het hier om bijna tweederde van de burgemeesters (64.6%).

De open interviews met de burgemeesters maken duidelijk welke omstandigheden en overwegingen hierbij een rol spelen. Door veel burgemeesters wordt geconstateerd dat lokale en landelijke prioriteiten vaak *'parallel lopen'*. De landelijke prioriteiten zijn vaak zo algemeen en breed geformuleerd dat er weinig sturende werking vanuit gaat: *'Daar zit geen licht tussen',* en *'de meeste landelijke prioriteiten komen wel overeen met wat hier zo ongeveer speelt.'* Dit brengt enkele burgemeesters er oer het stellen van landelijke prioriteiten te beschouwen als een kwestie van *'papierwerk'* en als zinloos *'ritueel'*. Een deel van de burgemeesters meent dat de minister zich niet met lokale prioriteitstelling zou moeten bemoeien, maar

dat in de praktijk de spanning tussen lokale en landelijke speerpunten zich nauwelijks voordoet. Sommige burgemeesters wijzen erop dat deze spanning niet pas is ontstaan met de Nationale Politie. Al sinds eind jaren negentig worden op landelijk niveau prioriteiten voor de politie geformuleerd (zie ook Terpstra, 2002).

Naast deze pragmatische opvattingen, komen in de interviews meer principiële geluiden naar voren. Zo wordt door burgemeesters geconstateerd dat de minister via de omweg van het beheer invloed uitoefent op prioriteiten van de politie. Daarmee komt hij op het terrein van het gezag: *‘Met deze wet is er formeel niets veranderd aan het gezag, maar feitelijk wel. Vooral de laatste maanden merk je heel goed dat er stevig wordt gestuurd op nationale beleidsprioriteiten. Dat is dus eigenlijk een kwestie van gezag. (-) Als je zo strak op nationale prioriteiten stuurt, dan hol je het lokaal gezag uit. (-) De minister zou zich, en dat is ook volgens de wet, moeten beperken tot het beheer.’* Eén van de burgemeesters constateert dat de term landelijke prioriteiten in dit verband eigenlijk onjuist is. In feite gaat het vaak, zoals in het geval van woninginbraken, om prioriteiten die lokaal zijn en behoren te blijven. De minister zou zich wat betreft landelijke prioriteiten moeten beperken tot problemen die niet lokaal zijn aan te pakken, zoals bijvoorbeeld de aanpak van cybercrime.

Soms menen burgemeesters dat de minister niet alleen via het beheer, maar ook direct poogt te interveniëren in wat het domein van het lokaal gezag is. Er wordt in dit verband gesproken van *‘burgemeestersgedrag’* van de minister. Een enkele burgemeester meent dat de politie eerder de neiging heeft naar de wensen en prioriteiten van de minister te luisteren, dan naar wat er lokaal speelt: *‘... bij sommige dossiers merk je wel weer dat het wel (-) nationaal gezag lijkt te zijn. Discussies over drugs en hennep etc. Merk je dat de minister gewoon eist van zijn mensen dat die gewoon doen wat hij zegt. Volgens mij heeft dat weinig te maken met zijn positie als minister die over de politie gaat. (-) Volgens mij gaat de minister niet over de inhoud van het politieoptreden, maar moet dat gaan over het beheer.’* De directe bemoeienis van de minister met wat wordt ervaren als het domein van het lokaal gezag roept bij verschillende burgemeesters irritatie op: *‘Als jij je nou maar druk maakt over Den Haag, dan doe ik dat voor mijn gemeente.’*

Naast het gevoel dat de minister via het beheer of beleidsprioriteiten de ruimte voor het lokaal gezag over de politie verkleint, wijzen nogal wat burgemeesters erop dat soms een vergelijkbare neiging bestaat vanuit de politieorganisatie zelf. Deels gaat het daarbij om het verschijnsel dat landelijke prioriteiten zoveel capaciteit kunnen weghalen dat lokaal onvoldoende ruimte overblijft voor eigen prioriteiten. De Nuclear Security Summit in maart 2014 in Den Haag wordt hier als voorbeeld genoemd. Op lokaal niveau wordt deze internationale top als argument gebruikt waarom de politie niet of minder ingezet kan worden voor lokale prioriteiten: *‘Dat trekt overal politie weg. Er wordt dan ook meteen van de kant van de politie gezegd, ja, wij kunnen wel met minder politie toe in de horeca en er moet ook maar minder politie naar evenementen toe. En dat wordt dan zo maar door zo’n teamchef geponeerd, dan denk ik als burgemeester: hé, hoor ik dit echt? Dit lijkt mij typisch iets wat in de gezagsdriehoek aan de orde komt en niet gewoon bij wijze van plompverloren mededeling.’*

In sommige gevallen worden landelijk prioriteiten geformuleerd, die in de beleving van burgemeesters vanuit de politieorganisatie worden gepresenteerd als onvermijdelijk gegeven, vaak in strijd met wat al jaren lokaal gebruikelijk is: *‘Soms schrik je wel eens van wat er landelijk gebeurt. Zo is er een oekaze geweest vanaf landelijk niveau waarin gesteld werd dat de politie geen controle meer zou uitoefenen op de prostitutie. Nou, dat is iets wat wij hier wel hebben. En zo’n oekaze gaat heel erg in tegen afspraken die wij hier hebben gemaakt.’*

Burgemeesters stuiten ook op gevolgen van het feit dat op landelijk niveau geprobeerd wordt het politiewerk te standaardiseren en te uniformeren. Een van de burgemeesters spreekt in dit verband van *‘sturen met papieren werkelijkheden’*. Een ander meent dat *‘de clubleiding in Den Haag’* niet alleen *‘over de potloden wil gaan, maar die wil ook gewoon laten zien dat ze op de inhoud kunnen gaan sturen.’* Gevolg daarvan is dat er *‘gedetailleerde richtlijnen’* komen hoe op lokaal niveau met bepaalde verschijnselen moet worden omgegaan. Enkele burgemeesters noemen voorbeelden waarbij ze zich afvragen waarom men zich op landelijk niveau hiermee bemoeit: *‘Dan denk ik: sodemieter op.’* Geconstateerd wordt dat afspraken die in het verleden rechtstreeks werden gemaakt tussen burgemeester en lokale teamchef, nu naar een hoger niveau zijn gehaald, met negatieve gevolgen voor de ruimte voor lokaal gezag en de flexibiliteit.

Hiermee ontstaat bij een belangrijk deel van de burgemeesters het gevoel dat het voor hen lastiger wordt hun gezag over de politie uit te voeren. Een enkeling wijst erop dat dit zo geleidelijk gebeurt dat veel burgemeesters het eigenlijk in hun alledaags werk niet opvalt: *'Je krijgt strakkere richtlijnen en je krijgt een strakkere modus richting het lokaal gezag. Het lokaal gezag wordt daarmee in mijn visie toch stelselmatig, stukje bij beetje, uitgehold (-). Alleen dat hebben we nog niet goed in de gaten. Maar je ziet het wel gebeuren.'*

2.3 Overleg in de driehoek

Volgens art. 13 van de Politiewet 2012 moeten burgemeester en officier van justitie als gezagsdragers over de lokale politie regelmatig met elkaar overleggen in aanwezigheid van het hoofd van de lokale politie. Tijdens dit overleg kunnen afspraken worden gemaakt over taakuitvoering en prioriteiten van de lokale politie, evenals over de criminaliteitsbeheersing.

Uit de enquête blijkt dat in tweederde van de gevallen (66.2%) het driehoeksoverleg functioneert voor meerdere gemeenten. De belangrijkste reden is dat de driehoek meestal is georganiseerd op het niveau van het basisteam of nog hoger (district). Met de invoering van de Nationale Politie heeft een aanzienlijke schaalvergroting plaatsgevonden van de ('robuuste') basisteams, waardoor deze in veel gevallen werkzaam zijn ten behoeve van meerdere gemeenten. In de driehoek participeren daarom vaak, naast de officier van justitie en de vertegenwoordiger van de politie, meerdere burgemeesters. Bijna een derde van de burgemeesters (30.6%) geeft de voorkeur aan een driehoeksoverleg op het niveau van de eigen gemeente. De Politiewet 2012 geeft de burgemeester de mogelijkheid de driehoek voor de eigen gemeente bijeen te roepen. Deze mogelijkheid wordt niet vaak gebruikt. Een op de vijf burgemeesters (19.6%) heeft deze zelfs nog nooit toegepast.

In de regel vindt het driehoeksoverleg gemiddeld eenmaal per kwartaal plaats (68,2% van de burgemeesters). In bijna een kwart van de gevallen (23,6%) ligt de frequentie van dit overleg op eenmaal per maand.

Uit de interviews blijkt dat in de praktijk de situatie op dit punt vrij complex is. Onderscheid kan worden gemaakt tussen overleg op de niveaus van het district, van het basisteam en van de gemeente. Deze overleggen kunnen naast elkaar bestaan, hetgeen dan inhoudt dat de burgemeester aan twee of drie overleggen op verschillende niveaus deelneemt. Op alle drie niveaus wordt soms van een driehoek gesproken. Zo wordt wel gesproken van een districtelijke driehoek en van een driehoek op het niveau van het basisteam. Indien het basisteam opereert voor meerdere gemeenten, kan naast de driehoek op het niveau van het basisteam direct overleg plaatsvinden tussen burgemeester en lokale politiechef of wijkagent. In dat laatste geval hoeft het niet te gaan om een driehoeksoverleg.

De neiging lijkt te bestaan bij politie en vooral Openbaar Ministerie om de hoeveelheid overlegorganen met burgemeesters zo gering mogelijk te houden. In de praktijk kan dat betekenen dat driehoeksoverleg specifiek voor de eigen gemeente vervalt of niet van de grond komt. Sommige burgemeesters weigeren hiermee akkoord te gaan: *'Dat met name vanuit het OM er erg zwaar op gestuurd wordt om zo weinig mogelijk kleinere clubjes te hebben. (-) Nou we hebben gezegd, (-) als het gaat om de driehoek, dan ken ik maar één driehoek en dat is de lokale driehoek. Dat is de enige driehoek die ik ken. Ik kan geen gezag uitoefenen over de situaties voor mijn collega's in de buurgemeenten en andersom ook niet.(-) En we vergaderen met de drie burgemeesters en de officier van justitie één keer per kwartaal gezamenlijk (-). Maar ik heb gezegd: de lokale driehoek is de lokale driehoek. Dus als hier iets speelt, dan komt justitie hier aan tafel.'* Overigens, wellicht in tegenstelling tot wat verwacht zou kunnen worden: dit probleem speelt niet alleen bij kleine gemeenten. Het bovenstaande citaat is bijvoorbeeld van een burgemeester van een gemeente met meer dan 100.000 inwoners.

Volgens de enquêtegegevens hebben burgemeesters in de regel een positieve mening over het functioneren van hun driehoek. Driekwart van hen (77.0%) beoordeelt dit als (ruim) voldoende. Slechts 2.7% (dat zijn drie burgemeesters in totaal) menen dat het functioneren van hun driehoek (ruim) onvoldoende is.

De overgrote meerderheid van de burgemeesters (78,9%) meent dat de komst van de Nationale Politie geen invloed heeft gehad op het functioneren van de eigen driehoek. Ongeveer een op de acht

burgemeesters (12.2%) ziet sinds de komst van de Nationale Politie een verslechtering in het functioneren van de driehoek. Een wat kleiner aantal (6,1%) vindt dat hierin sinds die tijd verbetering is opgetreden. Een belangrijke factor die bijdraagt aan de over het algemeen positieve mening van burgemeesters over het functioneren van hun driehoek is dat zij in overgrote meerderheid hun relaties met vertegenwoordigers van politie en OM als (zeer) positief beoordelen (resp. 90,9 en 85,6%). Opnieuw blijkt dat informele contacten van de burgemeester met politiemensen en vertegenwoordigers van het OM hierbij erg belangrijk zijn. Deze worden in de regel door burgemeesters (94,8%) als (zeer) positief beoordeeld. Dit wordt in de interviews op uiteenlopende manieren onder woorden gebracht, bijvoorbeeld als *'de menselijke factor is ook belangrijk als je met elkaar samenwerkt.'* Burgemeesters zien het succes van het functioneren van de driehoek daarnaast als vooral afhankelijk van de bereidheid en het vermogen van vertegenwoordigers van de politie om rekening te houden met de bestuurlijk context. Dat blijkt er onder meer uit dat zij begrijpen wanneer een gebeurtenis of informatie bestuurlijk gevoelig ligt of belangrijk is. Dat kan onder meer blijken doordat zij al op voorhand relevante informatie verstrekken of ervoor zorgen dat bepaalde bestuurlijke problemen niet ontstaan: *'Ik heb het geluk gehad dat ik hier in de afgelopen 13-14 jaar goede politiechefs heb gehad en die goed aanvoelden wat het belang is van het overleg met het bestuur en ook vooruitdenken en daar goed in meegaan.'*

Slechts een beperkt aantal van de burgemeesters (8.8%) heeft ervaren dat sinds de komst van de Nationale Politie de relaties met vertegenwoordigers van de lokale politie zijn verslechterd. Uit de interviews kan worden opgemaakt dat vooral veranderingen in de overlegpartners bij de politie hierbij een rol hebben gespeeld. Nieuwe politiechefs of vertegenwoordigers blijken in hun ogen het bestuurlijk gevoel te missen en niet te begrijpen waarom een burgemeester bepaalde informatie nodig heeft: *'Ze verstrekken gewoon niet meer de informatie.(-) Ze doen daar eerst heel mistig over en pas stukje bij beetje kom je daar achter en dan nog niet goed. (-) Wat je ook merkt, is dat de positie van de burgemeester er voor de leidinggevende bij de politie minder toe doet.'* Mogelijk dat het streven van de politie om een ander type leidinggevende aan te stellen (met nadruk op zogenaamd operationeel leiderschap) hierbij ook een rol speelt. Zo spreekt een burgemeester in dit verband van *'... sterk operationele mensen die eigenlijk totaal geen bestuurlijk en politiek benul hebben, (-) een adering in het niveau van je gesprekspartner.'*

In enkele gevallen hebben burgemeesters het gevoel dat met de komst van de Nationale Politie lokale leidinggevendenden meer intern gericht zijn geraakt. Ook de groeiende complexiteit van het overleg en de toegenomen afstand tot de politie kunnen hierbij een rol spelen: *'Er is nu één driehoek, waarin maar liefst zes burgemeesters zitten. Dan is dat veel lastiger omdat je met zijn zessen om de tafel zit. De mogelijkheden zijn wat dat betreft gewoon minder.'*

2.4 Informatieverstrekking door politie

Een belangrijke voorwaarde voor burgemeesters om hun gezag over de politie te kunnen uitoefenen, is dat zij over voldoende en adequate informatie beschikken. Complicerende factor kan daarbij zijn dat zij voor deze informatie in belangrijke mate afhankelijk zijn van de politie.

De meerderheid van de burgemeesters is goed te spreken over de informatieverstrekking door de politie. Uit de enquête blijkt dat een ruime meerderheid van de burgemeesters (57,8%) de informatieverstrekking door de politie ter verantwoording van haar taakuitvoering als (ruim) voldoende beoordeelt. Veel burgemeesters (60,7%) menen dat de informatieverstrekking door de politie (ruim) voldoende is om het gezag over de politie te kunnen waarmaken.

Toch oordeelt ook een belangrijk deel van de burgemeesters minder positief over de door de politie aan hen verstrekte informatie. Weliswaar meent nog niet één op de tien burgemeesters (9.1%) dat de informatieverstrekking door de politie over haar taakuitvoering (ruim) onvoldoende is, als daar echter de burgemeesters bijgeteld worden die deze informatieverstrekking deels onvoldoende vinden, stijgt het aandeel van de burgemeesters die hier gedeeltelijk of geheel ontevreden over zijn naar het percentage van 42.2%. Terwijl 'slechts' één op de twaalf burgemeesters vindt dat de informatieverstrekking (ruim) onvoldoende is om het gezag over de politie te kunnen realiseren, is het aandeel van de burgemeester die hierover deels of geheel ontevreden zijn gelegen op 39,4%. Onvrede over de informatieverstrekking door de politie treedt overigens aanmerkelijk vaker op bij burgemeesters van kleine(re) gemeenten.

De interviews maken duidelijk welke factoren bijdragen aan de opvattingen van burgemeesters over de informatieverstrekking door de politie. Burgemeesters die hierover positief denken, noemen dit vaak in één adem met de 'korte', directe en persoonlijke relaties met lokale politiemensen, die bovendien 'aanvoelen' welke informatie voor een burgemeester van belang kan zijn. Het gaat hier vaak niet alleen om directe relaties met leidinggevenden. Verschillende burgemeesters wijzen in dit verband op het belang van hun contacten met wijkagenten die hen direct van informatie voorzien over problemen en ontwikkelingen in hun wijk. Enkele burgemeesters vinden ook dat de kwaliteit van de door de politie verstrekte informatie erop vooruit is gegaan. Inmiddels worden door de politie periodiek analyses verstrekt van criminaliteit en aanverwante problemen. Daardoor kunnen per gebied trends zichtbaar worden gemaakt. In de ogen van deze burgemeesters is dit een enorme vooruitgang in vergelijking met het nog maar recente verleden waarbij ze informatie kregen in de vorm van mutatieoverzichten of dagrapporten, informatie die in hun ogen veel te operationeel is en onvoldoende basis biedt voor meer tactische en strategische besluitvorming.⁴

De factoren die bijdragen aan een negatief oordeel van burgemeesters over de door de politie verstrekte informatie vormen hiervan deels het spiegelbeeld. Daarnaast spelen nog enkele andere factoren een rol. Allereerst wordt door een enkele burgemeester erop gewezen dat de politie traditioneel terughoudend is met het verstrekken van informatie aan het lokaal bestuur. Hij meent dan ook dat de komst van de Nationale Politie hierop niet veel invloed heeft gehad en waarschuwt ervoor om beperkte informatievoorziening door de politie al te gemakkelijk toe te schrijven aan de komst van de Nationale Politie.

Daar staan echter opvattingen van andere burgemeesters tegenover die hebben ervaren dat vooral direct na de invoering van de Nationale Politie (soms tijdelijk) de informatieverstrekking door de politie stokte. Zo vertelt een burgemeester over de in 2013 ontstane situatie: *'Je hebt gewoon de basale informatie niet meer. Een voorbeeld van iets dat mij buitengewoon dwars zit, dat betreft het politiebureau. (-) Ik heb een aantal keer gevraagd, wat gaat er met het politiebureau gebeuren? Zijn jullie bezig om het te sluiten? Nee, dat zag ik helemaal verkeerd. Nu blijkt dat ze daar toch mee bezig zijn. In feite loopt het bureau gewoon leeg (-) Maar daar kom je dus gewoon niet goed achter. Ze verstrekken gewoon niet meer de informatie waar je als burgemeester recht op hebt.'* Zoals eerder al werd vermeld, hebben enkele burgemeesters het gevoel dat met de komst van de Nationale Politie er bij de lokale politie leidinggevenden zijn gekomen die mogelijk wel goed zijn ingevoerd in het operationele werk, maar die weinig besef hebben van de bestuurlijke context waarin zij moeten opereren. Blijkbaar begrijpen die niet waarom zij bepaalde informatie aan de burgemeester moeten verstrekken: *'Dat waren mensen die niet de context van hun werk konden bepalen, misten elk bestuurlijk gevoel, hadden geen besef waarom een burgemeester informatie moest hebben, eigenlijk geen flauw benul wat dat ermee te maken had. De omgang van die kant met de burgemeester was zeer krampachtig. En ze gaven gewoon geen informatie.'*

Veel burgemeesters (vooral van kleinere gemeenten) konden in het verleden erop vertrouwen dat als er iets gebeurde dat voor hen belangrijk kon zijn, wijkagenten of teamchef hen hiervan rechtstreeks op de hoogte stelden, ook al was het maar via een SMS-je. Met de organisatorische verandering en schaalvergroting zijn deze directe relaties echter deels verloren gegaan en is de afstand toegenomen: *'Wijkagenten die uit hun wijk zijn gehaald. De informatiestroom droogt dus op.'* Onduidelijk is voor burgemeesters in hoeverre dit een tijdelijk verschijnsel zal blijken te zijn.

Vooral burgemeesters van kleinere gemeenten klagen erover (dit in tegenstelling tot een eerder genoemde burgemeester) dat zij sinds de invoering van de Nationale Politie alleen nog maar abstracte en afstandelijke 'standaardinformatie' krijgen. Zij missen nu de informatie over concrete gebeurtenissen en personen, bijvoorbeeld uit mutaties: *'Wat ik nu krijg is alleen gestandaardiseerde managementinformatie. Ik krijg geen mutaties meer. Dat betekent dat de informatie vanuit de politie veel minder is. Met de mutaties kon ik precies zien wat er die week waar en op welke tijd gespeeld had. Wat de politie eraan gedaan had. Dat had echt voordelen. Dan wist ik op dat en dat adres daar heeft zich voor de tweede keer een geval van huiselijk geweld voorgedaan. Als een bepaald gezin in de commissie voor sociale zaken werd genoemd, dan wist ik: dat is dus hetzelfde adres (-). Ik vind dat ik nu door de politie eigenlijk heel slecht geïnformeerd wordt. Dus dat ben je gewoon kwijt.'*

Een andere burgemeester vertelt dat hij kritiek heeft gekregen van zijn gemeenteraad omdat hij bij een ernstig en dramatisch incident niet aan de verwachtingen van een 'burgervader' voldoet. In zijn ogen kon

⁴ Zie echter later deze paragraaf voor een andere opvatting hierover onder een deel van de burgemeesters.

hij daaraan echter niet voldoen, simpelweg omdat de politie hem niet meer voorziet van de relevante informatie: *'Als ik nota bene niet eens de naam en adres van zo'n iemand krijg, dan kan ik niet mijn burgervaderrol uitoefenen. Maar mijn raad spreekt mij wel aan: "Nou burgemeester, U bent zeker wel op bezoek geweest bij die mensen." Als ik moet zeggen, nee, want ik kreeg de (-) namen en adressen niet, dan wordt het wel een rare vertoning. Vooral (-) als je dan merkt dat bij de sociale media de gegevens van de families al lang en breed bekend zijn.'*

Een deel van de onvrede bij burgemeesters hangt samen met de sinds de invoering van de Nationale Politie grotere afstand tot het beheer. In de ogen van deze burgemeesters gebruiken politiemensen het feit dat het beheer nu op landelijk niveau is, als argument om bepaalde informatie niet te verschaffen. Volgens deze burgemeester verstrekt de politie daarmee ten onrechte informatie niet over bijvoorbeeld personele capaciteit of het sluiten van een politiebureau. Deze burgemeesters menen dat ook al is het beheer over de politie veranderd, zij deze informatie toch nodig hebben om hun gezagsrol te kunnen waarmaken: *'Dat heb ik gewoon nodig (-). Ik mis die informatie. De structuur is nu zo gemaakt dat ik mijn gezag niet meer kan uitoefenen.'*

2.5 Betrokkenheid bij lokale beslissingen

In het voorgaande is enkele malen geconstateerd dat een belangrijk deel van de burgemeesters het gevoel heeft dat met de invoering van de Nationale Politie de afstand tot de politie groter is geworden. Ook burgemeesters die van oordeel zijn dat de bestelwijziging over het geheel geen ingrijpende veranderingen met zich mee heeft gebracht, zijn vaak van oordeel dat de afstand tot de politie is gegroeid: *'Ik vind dat reuze meevallen (-), maar ik wil toch wel een paar dingen ervan zeggen. Ontegengesteld is de politie op meer afstand geraakt en dat geraakt het nog iets verder.'* Dat is niet alleen een gevolg van het feit dat burgemeesters ervaren dat de politie meer afstand neemt ten opzichte van het bestuur, maar dat ook van de zijde van gemeenten 'emotionele' afstand wordt ervaren. De politie wordt in toenemende mate niet meer ervaren als 'onze politie': *'Vroeger was de politie van ons. Dat geldt voor iedere burgemeester, ook in deze regio, iedereen had zoiets van "het is mijn politie". Dat is weg.'* Dit uit zich er onder meer doordat men nu gemakkelijker tegen de politie zegt dat gegeven haar zelfstandigheid de gemeente niet meer de lasten en zorgen voor de politie hoeft te dragen: *'Het is Nationale Politie. Het beheer is van hen, het is hun meldkamer straks. Zij betalen het (-). Daar hoeft helemaal geen burgemeester meer aan te pas te komen.'* Met andere woorden: politie zoek het nu maar uit!

De ervaren afstand lijkt echter niet alleen een kwestie van perceptie. Afgaande op wat burgemeesters hierover vertellen, is ook feitelijk sprake van een gegroeide afstand. Deels is dat mogelijk een tijdelijk verschijnsel onder invloed van het reorganisatieproces: de organisatie zou meer met zichzelf bezig zijn dan met haar omgeving. De schaalvergroting leidt volgens meerdere burgemeesters ertoe dat de afstand tot de functionarissen die de 'echte leiding' vormen van de politie veel groter is geworden. Men spreekt elkaar minder, er ontstaat daardoor minder informeel contact, leidinggevendenden weten niet meer wat er lokaal speelt en het overleg verliest veel van zijn waarde: *'Dan komen ook nog één keer per half jaar de hoofdofficier en de eenheidschef langs voor een informeel gesprek. Ik vind dat dus te weinig. Eerlijk gezegd vind ik dat zo langzamerhand zo weinig waarde hebben dat ik denk: ja, kom dan maar helemaal niet meer, want ze weten totaal niet wat hier lokaal speelt.'* Daar komt bij dat burgemeesters soms het gevoel krijgen dat leidinggevendenden bij de politie 'heel erg op Den Haag gericht' zijn en 'heel weinig op zeg maar de regio.'

Burgemeesters ervaren ook een grotere afstand omdat zij soms een vast aanspreekpunt missen bij de politie. Naast personele verandering spelen hier meer structurele wijzigingen een rol. Schaalvergroting en het niet meer op elkaar aansluiten van het gemeenteniveau op de organisatie-eenheden binnen de politie kunnen hieraan bijdragen. Grotere afstand wordt door een deel van de burgemeesters ervaren ten aanzien van niet alleen voor hen belangrijke operationele politiemensen (vooral wijkagenten worden in dit verband genoemd), maar ook ten aanzien van sommige ondersteunende diensten waarmee zij in het verleden veel te maken hadden en die zij nu missen (genoemd worden onder meer communicatie en criminaliteitsanalisten).

Het gevolg van de toegenomen afstand tot de politie is dat burgemeesters voor hun gevoel niet meer betrokken zijn bij en minder geïnformeerd worden over voor hen belangrijke beslissingen rond de politie op lokaal niveau. Met enkele voorbeelden wordt hier volstaan.

Volgens art 46 lid 1 van de Politiewet 2012 wordt een hoofd van een basisteam ('territoriaal onderdeel van een regionale eenheid') benoemd na instemming van de betrokken burgemeester(s) en officier van justitie. Veel geïnterviewde burgemeesters zijn kritisch over de wijze waarop deze instemmingsbevoegdheid in de praktijk functioneert. Er wordt gesproken van 'een beetje fake.' Burgemeesters beklagen zich erover dat zij 'niets te zeggen' hebben over de benoeming van de lokale politiechef, dat dit 'helemaal een interne politieaangelegenheid' is en dat zij pas een 'advies geven (-) eigenlijk op het moment dat de benoeming al rond is.' Deze burgemeesters voelen zich op een voor hen cruciaal element buitengesloten: 'ik vind het echt schandalig dat burgemeesters nu eigenlijk geen invloed meer hebben bij het selectieproces van teamchefs en districtschefs (-). Dus aan het eind van de rit, nadat alles is gebeurd, mag je nog zeggen of je er tegen bent. (-) het is toch werkelijk schandalig dat je gewoon niet mee mag selecteren. Wij zijn verdikkie het gezag.'

Een andere belangrijke beslissing betreft de lokale invulling van het basisteam. Geen enkele geïnterviewde burgemeester lijkt betrokken te zijn (geweest) bij de besluitvorming hierover. Twee burgemeesters zien dit ook niet als onderwerp waarbij zij betrokken zouden moeten zijn. Zij zien dit meer als verantwoordelijkheid van de politie zelf en hebben vertrouwen erin dat die dat goed regelt. Eén burgemeester geeft aan dat hij dit wel als belangrijke ontwikkeling ziet en dat hij hierover goed geïnformeerd wordt door zijn lokale politiechef. De meeste geïnterviewde burgemeesters hebben over de invulling van de basisteams echter nooit informatie gekregen en hebben weinig zicht op deze ontwikkeling. Enkele van hen menen dat zij door de politie op dit punt weinig worden betrokken en mogelijk zelfs buitengesloten worden.

Volgens de thans bestaande plannen zullen de komende tien jaar ongeveer 200 'fysieke huisvestingslocaties' van de politie (waaronder politiebureaus) worden gesloten. Voor burgemeesters is de vraag of in hun gemeente politiebureaus dicht zullen gaan vaak een belangrijk thema. De Minister van Veiligheid & Justitie heeft in zijn antwoord van 7 april 2015 op Kamervragen hierover medegedeeld dat dit proces van vermindering van politiebureaus heeft plaatsgevonden in 'nauwe afstemming met het lokale gezag'.⁵ Ten tijde van de interviews blijken lang niet alle burgemeesters dit op deze wijze te hebben ervaren.

Sommige burgemeesters wijzen erop dat de beslissing niet alleen buiten hen om werd genomen, maar ook dat zij achteraf met voldongen feiten werden geconfronteerd: 'Ik had tot nu toe een hoofdbureau van politie en drie wijkposten (-) Ik had de boodschap gekregen dat er niks zou veranderen en de bureaus open blijven. Vervolgens moest ik ergens heen en ineens werd ik geconfronteerd dat mijn bureau het bord 'gesloten' had: ga maar naar het hoofdbureau van politie.' Een andere burgemeester heeft vergelijkbare ervaringen opgedaan. Het gevoel ontstaat dat de politie al lang bezig was met het sluiten van het plaatselijke bureau, maar hem daarover bewust niet informeerde: 'Als ik er naar vroeg wat zijn de plannen, zijn jullie bezig om het politiebureau te sluiten, dan werd dat ontkend, maar ik had sterk de indruk dat ze wel bezig waren om een sluiting al voor te sorteren. Daar was geen openheid over.'

2.6 Veranderende rol burgemeesters?

De veranderingen die de komst van de Nationale Politie met zich hebben gebracht, leiden volgens verschillende van de geïnterviewde burgemeesters ertoe dat zij en hun collega's minder betrokken zijn bij de politie als in het recente verleden: 'Men heeft veel meer het gevoel dat de brandweer nog de eigen brandweer is. Dat gevoel van burgemeesters is bij de politie helemaal weg. Dat zie ik wel als gevolg van de komst van de Nationale Politie en van de schaalvergroting.' Nogal wat van de geïnterviewde burgemeesters menen dat er een grote discrepantie is ontstaan tussen wat van hen verwacht wordt en welke mogelijkheden zij feitelijk hebben: 'Burgers, gemeenteraadsleden en journalisten, die hebben nog altijd het idee dat de burgemeester de baas is van de politie. Steeds vaker moet ik zeggen dat dit beeld niet klopt met de praktijk. (-) In de praktijk liggen alle beslissingen bij de politie zelf.' Burgemeesters met deze

⁵ Brief van de Minister van Veiligheid & Justitie in antwoord op Kamervragen over het sluiten van politiebureaus, d.d. 7 april 2015.

opvatting vreezen dat de discrepantie tussen de verwachtingen over hun gezag en hun feitelijk beperkte mogelijkheden nog eens tot ernstige problemen kunnen leiden. Eén van hen wijst daarbij op het ontstaan van ernstige lokale incidenten waarbij formeel de burgemeester de leiding van het crisis- en politieoptreden op zich zou moeten nemen, maar waarbij hij of zij in feite niets anders kan dan alleen nog de rol van 'burgervader' spelen: *'Ik vrees wel eens dat er eerst een ernstige crisis nodig is voordat landelijke bestuurders en politici zich realiseren dat zij het gezag hebben uitgehold en dat niemand het meer over de politie te zeggen heeft. Waarbij een burgemeester de leiding had moeten nemen, maar dat lukte niet meer. (-) Een burgemeester staat erbij en kijkt er naar, maar kan niks. (-) Je bent verantwoordelijk als burgemeester, maar je kunt er niet meer naar handelen.'*

Deze situatie zou bij burgemeesters tot een zeker fatalisme kunnen leiden. Meerdere van de geïnterviewde burgemeesters lijken zich dit gevaar te realiseren, maar lijken ook moeite te hebben de neiging tot enig fatalisme te onderdrukken. Immers, als zij hun gezag niet meer kunnen waarmaken, waarom zouden zij zich dan nog druk maken? *'Eigenlijk kun je zo je gezag niet uitoefenen. Op een bepaalde manier wordt het mij natuurlijk ook gemakkelijk gemaakt. Ik hoef niet meer mee te denken over hoe bepaalde zaken (-) toch geregeld kunnen worden. Daarom zeg ik nu maar tegen de politie: dat is jullie probleem, je regelt het maar! Maar dat is eigenlijk een rare toestand.'* Verschillende burgemeesters lijken te worstelen met de vraag of met de bestelwijziging hun gezag niet steeds meer een illusie dreigt te worden: *'Ik begin mij steeds meer te beseffen dat ik als burgemeester er toch geen invloed op kan uitoefenen.'* In een van de interviews wordt de ontwikkeling omschreven als het ontstaan van 'een burgemeester die eigenlijk tegenwoordig nergens meer van is.'

Hoofdstuk 3. Burgemeesters over lokale politie

Het tweede thema dat in dit onderzoek centraal staat, betreft de invulling van het lokale politiewerk sinds de invoering van de Nationale Politie. Ook dit onderwerp wordt hier behandeld vanuit het perspectief van burgemeesters. Het gaat hier om de vraag hoe burgemeesters de invulling van het lokale politiewerk zien zoals dat onder de Nationale Politie gestalte heeft gekregen. Zoals in dit hoofdstuk zal blijken, komen hier opnieuw belangrijke verschillen in opvattingen tussen burgemeesters naar voren. Dat heeft deels te maken met het feit dat veranderingen in het kader van de reorganisatie van de politie per locatie (regio en eenheid) verschillen in tempo. Op de ene locatie is men verder dan op een andere locatie, bijvoorbeeld in de vorming van basisteams of het inrichten van lokale politiedienstpunten. Bovendien verschilt per locatie hoe groot het onderscheid is tussen de situatie voor 2013 en de situatie die volgens de plannen van de Nationale Politie uiteindelijk moet worden bereikt. Op sommige locaties leek de oude situatie al in belangrijke opzichten op de nieuwe, deels nog te realiseren situatie. Elders is nog een ingrijpend veranderingsproces nodig.

Bij de beschrijving van de invulling van het lokale politiewerk sinds de invoering van de Nationale Politie wordt in dit hoofdstuk de volgende opbouw gevolgd. Allereerst komt het oordeel van burgemeesters aan de orde over de beschikbaarheid en zichtbaarheid van de lokale politie. Daarbij gaat het onder meer om de vraag in hoeverre in hun opvatting de beschikbaarheid en zichtbaarheid zijn veranderd met de komst van de Nationale Politie (3.1). Vervolgens wordt ingegaan op het oordeel van burgemeesters over de aanrijtijden van de politie in hun gemeente en het al dan niet sluiten van politiebureaus (3.2). Daarna wordt de vraag behandeld in hoeverre in de optiek van burgemeesters met de stelselwijziging een verandering is opgetreden in de lokale kennis en betrokkenheid van de politie (3.3). Daarna passeren achtereenvolgens de revue: de vormgeving van de basisteams en de positie van wijkagenten (3.4), veranderingen in werkwijzen van de lokale politie (3.5) en de inzet van gemeentelijke BOA's in het publiek domein in relatie tot de komst van de Nationale Politie (3.6).

3.1 Beschikbaarheid en zichtbaarheid

De enquête laat zien dat de meeste burgemeesters van oordeel zijn dat zich sinds de komst van de Nationale Politie nauwelijks of geen veranderingen hebben voorgedaan in de beschikbare capaciteit (52,4 %) en zichtbaarheid (70,8 %) van de politie in hun gemeente. Het is niet uitgesloten dat dit deels samenhangt met het feit dat veranderingen in beschikbare capaciteit en zichtbaarheid van de lokale politie zich op het moment van onderzoek op veel locaties nog niet hadden voorgedaan vanwege de vertraging in het reorganisatieproces naar de Nationale Politie. Op het moment van de enquête meent ongeveer een kwart van de burgemeesters dat in hun gemeente sinds de invoering van de Nationale Politie de beschikbare capaciteit (26,2 %) en de zichtbaarheid (22,2 %) van de politie zijn verslechterd. Daartegenover staan overigens (een kleiner aantal) burgemeesters die op een of beide punten verbeteringen constateren: meer capaciteit (17,2%) en vergrote zichtbaarheid (4,2 %).

Wat betekent dit voor het oordeel van burgemeesters over de op het moment van de enquête beschikbare capaciteit en zichtbaarheid van de lokale politie? Rond de helft van de burgemeesters ziet de beschikbare capaciteit (42,2 %) en de zichtbaarheid (52,3 %) van de politie in de eigen gemeente als (ruim) voldoende. Toch zijn er volgens een behoorlijk aantal burgemeesters op dit punt problemen. Bijna een kwart van hen vindt dat de beschikbare capaciteit (24,0 %) van de lokale politie (ruim) onvoldoende is. Wat betreft zichtbaarheid geldt dit voor 15,0 % van de burgemeesters. Ongeveer een derde van de burgemeesters vindt dat zowel capaciteit, als zichtbaarheid van de politie in de eigen gemeente deels voldoende, deels onvoldoende is.

Een vergelijkbaar beeld komt uit de interviews. Ook hier laten veel burgemeesters weten nog weinig veranderingen in beschikbare capaciteit en zichtbaarheid van de politie te merken. Sommigen van hen vrezen overigens wel dat zich op termijn op beide punten mogelijk negatieve ontwikkelingen kunnen voordoen. Zo gaat in een kleine gemeente niet alleen het bureau dicht, maar zullen politiemensen die hier tot nu toe werkzaam waren een werklocatie krijgen in een bureau in een andere plaats op ongeveer tien kilometer afstand (met de auto ruim een kwartier rijden). Vanwege langere aanrijtijden en omdat briefing, lunch, koffiepauzes en allerlei vormen van overleg dan alle op tien kilometer afstand

plaatsvinden, vreest de burgemeester dat de aanwezigheid en zichtbaarheid van de politie in zijn gemeente erop achteruit zullen gaan. Andere burgemeesters constateren echter dat sinds de stelselwijziging in januari 2013 de politie beter als voorheen in staat bleek veel capaciteit in te zetten als dat vanwege incidenten of grootschalige evenementen nodig bleek.

Uit de enquête blijkt dat vooral burgemeesters van kleine gemeenten van oordeel zijn dat met de komst van de Nationale Politie de beschikbare capaciteit en zichtbaarheid van de politie achteruit zijn gegaan. Ongeveer een derde van de burgemeesters van gemeenten met minder dan 20.000 inwoners vindt dat de beschikbare capaciteit en zichtbaarheid van de politie in hun gemeente onvoldoende zijn, tegenover ongeveer 20 procent van de burgemeesters van gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. De opvatting dat beschikbare capaciteit en zichtbaarheid (ruim) onvoldoende zijn, komt onder burgemeesters van kleine gemeenten dan ook aanzienlijk vaker voor dan onder burgemeesters van grotere gemeenten.

3.2 Aanrijtijden en politiebureaus

Ook ten aanzien van aanrijtijden van de politie ziet de overgrote meerderheid (75,5 %) van de burgemeesters geen veranderingen onder invloed van de komst van de Nationale Politie. De meerderheid van de burgemeesters (59,7 %) beoordeelt de aanrijtijden van de politie bij spoedmeldingen in de eigen gemeente dan ook als (ruim) voldoende. Ongeveer een op de acht burgemeesters (13,6 %) meent dat sinds de invoering van de Nationale Politie de aanrijtijden zijn verslechterd. Een vergelijkbaar aantal (14,9 %) is van mening dat ten tijde van de enquête de aanrijtijden van de politie (ruim) onvoldoende zijn. Worden hier de burgemeesters bijgeteld die vinden dat de aanrijtijden deels onvoldoende zijn, dan stijgt dit percentage naar 39,6 %.

Een vergelijkbaar patroon treedt op bij vragen over de beschikbaarheid van politiebureaus in de eigen gemeente. Driekwart van de burgemeesters (74,8 %) zegt dat het aantal politiebureaus (met een publieksfunctie) sinds de komst van de Nationale Politie onveranderd is gebleven. Een vergelijkbaar aantal (72,7 %) vindt het aantal bureaus in de eigen gemeente (ruim) voldoende. Deze antwoorden zijn opmerkelijk gelet op het feit dat in najaar 2014 werd aangekondigd dat ongeveer 200 politiebureaus in Nederland zouden worden gesloten. Op het moment van de enquête was echter de lijst met te sluiten bureaus nog niet bekend. Mogelijk dat burgemeesters bij de beantwoording van deze enquêtevraag alleen gekeken hebben naar de situatie van dat moment en zou een onbekend aantal van hen deze vraag twee maanden later anders hebben beantwoord. Duidelijk is echter dat een deel van de onvrede over het sluiten van het bureau wordt ondervangen doordat op sommige locaties een servicepunt of steunpunt (de terminologie verschilt) van de politie zal komen (of al is), bijvoorbeeld in het gemeentehuis. In de regel werken wijkagenten hier (een deel van de week). Vaak is er ook een baliefunctie voor het publiek. Soms functioneert het servicepunt ook als pauzeplek voor medewerkers van de Noodhulp (zodat zij bij de koffiepauze niet helemaal terug hoeven naar het centrale bureau van het basisteam en tegelijk even met de wijkagent kunnen overleggen).

Ook met betrekking tot aanrijtijden en het verdwijnen van de plaatselijke politiebureaus hebben burgemeesters van de kleinere gemeenten vaker slechte ervaringen. In kleinere gemeenten zijn er relatief meer burgemeesters die vinden dat sinds de komst van de Nationale Politie de aanrijtijden van de politie bij spoedmeldingen zijn verslechterd. Als de burgemeesters worden meegeteld die van oordeel zijn dat de aanrijtijden deels onvoldoende zijn, dan is iets meer dan de helft van de burgemeesters uit gemeenten met minder dan 20.000 inwoners van mening dat de aanrijtijden van de politie (deels) verbeterd moeten worden. Burgemeesters van gemeenten met minder dan 50.000 inwoners zien vaker een achteruitgang in het aantal politiebureaus met een publieksfunctie dan burgemeesters uit grotere gemeenten. Zo is ongeveer een kwart van de burgemeesters van gemeenten met minder dan 20.000 inwoners van oordeel dat het aantal politiebureaus in hun gemeente (ruim) onvoldoende is.

Uit de interviews blijkt overigens dat een belangrijk deel van de burgemeesters begrip heeft voor de gehanteerde overwegingen om het aantal politiebureaus te verminderen, zoals de toegenomen mobiliteit van burgers, de groei van elektronische aangifte waardoor minder burgers nog op het bureau komen: *'Je hebt wijkbureaus waar de politiemensen gewoon de hele dag binnen zitten. Dan moet je maar afwachten wie er komt. Dus dat is een heel inefficiënte manier van werken.'* Men verwijst daarbij soms naar

vergelijkbare processen die zich bij bijvoorbeeld banken hebben voorgedaan waarbij de laatste jaren ook vele filialen werden gesloten.

Niet alle burgemeesters onderschrijven echter deze redenering. In hun opvatting onderschatten minister en leiding van de Nationale Politie de emotionele en symbolische betekenis van de aanwezigheid van een plaatselijk politiebureau: *'.. de betekenis van het politiekantoor gaat verder dan een technische rationaliteit. Vanuit die bedrijfsvoeringskant, vanuit nationale kant, wordt heel erg sterk vanuit een technische rationaliteit gekeken, terwijl soms de symbolische betekenis van dingen dan onder het tafelkleed verdwijnt.'*

De onvrede bij burgemeesters heeft niet alleen betrekking op het feit dat een of meerdere politiebureaus in hun gemeente dichtgaan. De gang van zaken bij de besluitvorming hierover speelt hier ook een rol, zoals het gebrek aan informatieverstrekking en aan overleg. De onvrede over de sluiting van het bureau wordt bovendien ingegeven doordat burgemeesters dit zien als onderdeel van (misschien ook wel symbool voor) een groter complex van negatieve veranderingen die men met de komst van de Nationale Politie ziet optreden of vreest: eerst het sluiten van het bureau, dan de schaalvergroting van het team, het wegtrekken van politiemensen, de grotere afstand, een verlies aan toegankelijkheid en zichtbaarheid, een verlies aan contacten en aan lokale kennis, en uiteindelijk langere aanrijtijden. Dit complex van factoren komt vooral naar voren in interviews met burgemeesters van kleine gemeenten met een uitgestrekt en dun bevolkt grondgebied. Zij hebben soms het gevoel dat de partijen die deze beslissingen op afstand nemen, zich nauwelijks realiseren wat daarvan de gevolgen zijn voor burgers. Zo vertelt een burgemeester van een plattelandsgemeente dat zijn basisteam nog slechts één politiebureau en één steunpunt zal krijgen. Het basisteam heeft echter een werkgebied met een oppervlakte dat vergelijkbaar is met de helft van de provincie Utrecht. Als het steunpunt dicht is, zullen burgers vanuit zijn gemeente die met de bus reizen meer dan een uur onderweg zijn om op het politiebureau te komen.

3.3 Lokale kennis en betrokkenheid

Met de komst van de Nationale Politie (soms al in de periode daaraan voorafgaand) zijn binnen de politieorganisatie vele personele veranderingen opgetreden, vooral op leidinggevend niveau en in staf- en beleidsfuncties. Politied medewerkers kregen andere functies, deels omdat nieuwe functies werden gecreëerd, deels omdat bestaande functies werden opgeheven. Ook burgemeesters kregen soms met deze personele veranderingen binnen de politie te maken, zij het dat het per locatie sterk verschilde in hoeverre zich rond de komst van de Nationale Politie deze veranderingen voordeden. Deze personele veranderingen, gevoegd bij de schaalvergroting die de nieuwe organisatie met zich bracht, roepen de vraag op in hoeverre deze gevolgen hebben voor de lokale kennis en betrokkenheid van politiemensen. Uit de interviews blijkt dat burgemeesters veel belang hechten aan deze lokale kennis en betrokkenheid. Tegelijk constateren zij dat door de toegenomen mobiliteit en individualisering al langer het opbouwen en in standhouden van lokale kennis en betrokkenheid bij de politie moeilijker en minder vanzelfsprekend worden. Deze constatering wordt met enige spijt gedaan, maar zo wordt eraan gevoegd, er valt niet veel aan te veranderen: *'Wat je wel ziet, is dat door al deze moves er nauwelijks meer één leidinggevende is die woont in de plaats waar die werkt. Dus die afstand is groter geworden. Dat is op zich overkomelijk, zij het dat ik wel jammer vind. Ik vind toch dat te weinig mensen iets heel precies weten wat er lokaal speelt en dat weet je toch het allerbeste als je er woont.'*

Ook hier blijkt volgens de enquêtegegevens dat een ruime meerderheid van de burgemeesters geen veranderingen ziet in de lokale kennis (65,3 %) en lokale betrokkenheid (71,6 %) van politiemensen sinds de komst van de Nationale Politie. Overigens ziet ook vrijwel geen enkele burgemeester op deze punten verbeteringen optreden. Toch meent een aanzienlijk deel van de burgemeesters dat de invoering van het nationale politiekorps heeft geleid tot verslechtering van de lokale kennis van de politie (25,2 %) en lokale betrokkenheid (18,9 %). Verloop van leidinggevend (met wisselingen soms snel achter elkaar) en de komst van nieuwe leidinggevend die niet zijn ingevoerd in de lokale verhoudingen) maken dat deze burgemeesters hier verslechtering zien optreden: *'Pas vorige maand is duidelijk geworden wie de leiding gaat krijgen van dit basisteam hier. En dat na twee jaar na de start van de Nationale Politie. De vorige is net weg, die was er net toen de Nationale Politie er pas was gekomen en nu hebben wij al weer een andere. Die komt hier niet vandaan.(-) ... een probleem trouwens van deze organisatie, het grote verloop van mensen en iedere keer begin je weer opnieuw en weten zij niks van de situatie hier.'* Eén van de burgemeesters wijst overigens erop dat het gebrek aan lokale kennis van

leidinggevend betekent dat hij veel meer afspraken met de politie moeten vastleggen en controleren, een *'een enorme bureaucratisering van de relatie die ik heb met de politie. Je moet alles gaan vastleggen. Voorheen was dat niet nodig, je kende elkaar, je maakte informeel afspraken met elkaar.'*

Opnieuw valt hier het verschil op tussen burgemeesters van kleinere en grotere gemeenten. Zo ligt het aantal burgemeesters dat van mening is dat met de komst van de Nationale Politie de lokale kennis van politiemensen is verslechterd bij gemeenten met minder dan 20.000 inwoners hoger, namelijk op 29,3 % (vergelijk landelijk percentage van 25,2). Toch komt de klacht over afnemende lokale kennis bij de politie niet alleen in kleine gemeenten voor. Ook de onvrede bij burgemeesters over lokale betrokkenheid van de politie is iets sterker in kleinere gemeenten, maar de verschillen zijn hier opnieuw klein.

3.4 Basisteams en wijkagenten

Een belangrijk thema in het kader van dit onderzoek is de vorming van de basisteams. De wijze waarop binnen de Nationale Politie het politiewerk op lokaal niveau functioneert, hangt in sterke mate af van de wijze waarop deze teams ingevuld (gaan) worden.

Op het moment van de verzameling van de gegevens in het kader van dit onderzoek waren op veel locaties in Nederland de basisteams nog niet of slechts in beperkte mate personeel ingevuld. Nog niet lang daarvoor was vaak pas de leiding van de basisteams benoemd. Uit ander onderzoek is bovendien bekend dat er grote diversiteit bestaat in tempo en wijze van invulling van deze basisteams (Terpstra & Fyfe, 2015).

Opnieuw blijkt uit de enquête dat de burgemeesters in overgrote meerderheid positief oordelen over het functioneren van het basisteam of de basisteams in hun gemeente. Driekwart (75,2 %) van de burgemeester beoordeelt dit functioneren als (ruim) voldoende. In veel gevallen zal dit oordeel overigens geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de voorgangers van de ('robuuste') basisteams. In verschillende interviews geven burgemeesters aan dat zij op dit punt tevreden zijn, maar dat zij eigenlijk weinig zicht hebben op het feitelijk functioneren van het basisteam. Dit sluit aan bij de constatering in het vorige hoofdstuk dat burgemeesters weinig betrokken zijn bij de besluitvorming rond de invulling van de basisteams. Het lijkt soms erop dat burgemeesters er vanuit gaan dat het basisteam goed functioneert zo lang ze geen klachten erover krijgen: *'Ik ben tevreden, maar of ik dan goed zicht heb, weet ik niet. Als het voor mijn gevoel goed gaat, dan zal ik daar minder vragen over stellen dan als ik denk, hé, ik krijg klachten dat de politie er niet is of wat dan ook. Dan ga je vragen: 'hoe zit dat?''* Een enkele burgemeester verwacht expliciet dat in de toekomst de politie op lokaal niveau beter zal kunnen functioneren dankzij de grotere schaal, waardoor zij over meer capaciteit kan beschikken en flexibeler kan reageren.

Burgemeesters die het functioneren van het basisteam in hun gemeente als (ruim) onvoldoende beoordelen, komen nauwelijks voor (in totaal 2,7 %). Aanzienlijk groter is het aandeel van burgemeesters die het functioneren van basisteams als deels voldoende, deels onvoldoende kenschetsen. Het gaat hier om één op de vijf burgemeesters (21,6 %). Opnieuw komen deze vaker voor in kleinere gemeenten.

De Politiewet 2012 biedt weinig aanknopingspunten voor de invulling van het lokale politiewerk. Veel is daarbij overlaten aan het gezag en de verantwoordelijken bij de politieorganisatie (zie ook Terpstra & Fyfe, 2014; 2015). Een uitzondering hierop is artikel 38a, lid 1 van de Politiewet 2012. Volgens dit artikel moet er tenminste één wijkagent zijn per 5.000 inwoners. Dit artikel is in de wet opgenomen door een motie van de Tweede Kamer en bedoeld om mogelijke negatieve gevolgen van de invoering van een nationale politie voor het lokale politiewerk te voorkomen.

Op het moment dat de interviews en enquêtes werden uitgevoerd, was op de meeste locaties in Nederland inmiddels bekend hoe de getalsmatige invulling van de wijkagenten er binnen de Nationale Politie zou uitzien. Dat geldt echter niet voor alle gemeenten. Zo vertelt een burgemeester bij het interview in januari 2015 dat voor zijn gemeente nog steeds niet is geregeld is hoeveel wijkagenten daar zullen komen.

In vergelijking met hun opvattingen over de basisteams zijn burgemeesters aanmerkelijk kritischer in hun oordeel over de beschikbaarheid van wijkagenten in hun gemeente. Bijna een kwart van de

burgemeesters (23,3 %) is van oordeel dat de beschikbaarheid van wijkagenten in hun gemeente (ruim) onvoldoende is. In verschillende interviews vertelt de burgemeester dat de invoering van de wettelijke norm voor zijn of haar gemeente niets heeft veranderd: voor de invoering van de Nationale Politie werd het aantal wijkagenten als onvoldoende beschouwd en ook in de huidige situatie wordt de wettelijke norm in de praktijk niet gehaald: *'Op dit moment heb ik niet meer wijkagenten dan ik in het verleden had. Dat waren er twee en dat zijn er twee. Als ik zou afgaan op de wettelijke norm, dan zou mijn gemeente 5,6 wijkagenten moeten hebben. (-) Bovendien zit ik met deze wijkagenten ook voortdurend met problemen: ziekte, lid van de ondernemingsraad en voortdurend weggeroepen voor andere taken.'*

Worden ook de burgemeesters erbij geteld die hierover deels ontevreden zijn, dan is meer dan de helft van de burgemeesters (53,8 %) van oordeel dat het aantal wijkagenten (deels of ruim) onvoldoende is. Eén van de verklaringen die burgemeesters noemen voor het feit dat bij hen de wettelijke norm voor wijkagenten niet wordt gehaald, is dat de Nationale Politie deze norm als gemiddelde voor de hele eenheid opvat. Mogelijk speelt hier ook een rol dat het begrip 'wijkagent' soms zo ruim wordt opgevat dat er ook andere functies ondervallen. Daardoor wordt de getalsmatige norm voor wijkagenten in strikte zin niet altijd gehaald (vgl. Terpstra & Fyfe, 2015).

Iets minder dan de helft van de burgemeesters (46,1 %) beoordeelt de beschikbaarheid van wijkagenten in hun gemeente als (ruim) voldoende. Overigens zitten daarbij ook burgemeesters uit voormalige politieregio's waar de norm van één wijkagent op 5.000 inwoners al langer werd toegepast. Voor deze burgemeesters verandert op dit punt niets met de komst van de Nationale Politie.

Opnieuw blijkt uit de enquête dat burgemeesters van kleinere gemeenten de beschikbaarheid van wijkagenten in hun gemeente vaker als (ruim) onvoldoende beoordelen. Als de burgemeesters worden meegeteld die menen dat de beschikbaarheid van wijkagenten deels onvoldoende is, dan loopt in gemeenten tot 20.000 inwoners het aandeel van de burgemeesters die de beschikbaarheid van wijkagenten beoordelen als (deels) onvoldoende op tot 60 %.

Uit alle interviews met burgemeesters spreekt het belang dat zij hechten aan het werk van wijkagenten. Soms spreekt daaruit grote bewondering voor het werk dat deze politiemensen leveren: *'Ongelooflijk wat die mensen doen en wat belangrijk werk dat is. Zonder wijkagenten, denk ik, zou het leven in (naam gemeente) er heel anders uitzien. dat zijn vertrouwenspersonen, dat zijn mensen met gezag, met tactische vaardigheden, sociale vaardigheden, die weten wanneer ze streng moeten zijn en weten ook wanneer ze dat niet moeten zijn. de kennen de voordeuren, wat zich daarachter afspeelt.'* Meerdere burgemeesters (overigens vooral in de kleinere gemeenten) willen wekelijks, soms zelfs vaker, persoonlijk contact met de wijkagenten omdat zij voor hen een essentiële informatiebron vormen over wat er in hun gemeente speelt.

Een deel van de burgemeesters hoopt (en soms verwacht) dat de positie van de wijkagenten in de basisteams in de toekomst sterker zal worden en dat zij daarin een centrale plaats zullen krijgen. Er zijn echter ook burgemeesters die op dit punt sceptisch zijn. Zo vreest één van hen niet alleen dat de wettelijke norm voor het aantal wijkagenten niet zal worden waargemaakt, maar ook dat in de praktijk wijkagenten vaak zullen worden ingezet voor activiteiten in een andere nabijgelegen, grotere gemeente. Juist omdat in de eigen gemeente niet meer een eigen team en politiebureau zijn, vreest deze burgemeester dat dit 'wegsijpelen' van capaciteit nog vaker zal gebeuren dan in het verleden.

3.5 Verandering in lokale werkwijzen

Een belangrijke vraag is in hoeverre de komst van de Nationale Politie heeft geleid tot veranderingen in de aanpak en werkwijzen van de lokale politie. In de aanloop naar de Nationale Politie is van verschillende zijden gesuggereerd dat invoering van het nieuwe bestel zou kunnen leiden tot meer aandacht voor de opsporing en tot minder aandacht voor het gebiedsgebonden politiewerk.

Tijdens de interviews blijkt het voor burgemeesters soms lastig vragen hierover te beantwoorden. Een deel van hen heeft het gevoel dat zij hierop onvoldoende zicht hebben. Andere burgemeesters vragen zich of het gelet op de veranderingen in het reorganisatieproces, niet te vroeg is om dergelijke veranderingen te kunnen waarnemen: zullen deze zich niet pas op langere termijn openbaren?

In de enquête is aan burgemeesters gevraagd in hoeverre zij veranderingen zien in de aanpak van het lokale politiewerk sinds de invoering van de Nationale Politie. Een opvallend groot deel van hen (68,9

%) ziet inderdaad veranderingen in het lokale politiewerk. Meestal gaat het daarbij volgens de burgemeesters overigens niet om heel grote veranderingen. Nog niet één op de tien burgemeesters die veranderingen ziet in de aanpak van de lokale politie, meent dat deze heel sterk zijn. Hierbij is geen sprake van een duidelijk verband met gemeentegrootte.

Om wat voor veranderingen in het lokale politiewerk gaat het dan? In lijn met wat voorafgaand aan de invoering van de Nationale Politie werd verondersteld, is er, afgaande op het oordeel hierover van burgemeesters, sinds de komst van de Nationale Politie meer nadruk komen liggen op de opsporing. Ruim een derde van hen (34,4 %) ziet een versterking van de opsporing.

Ten aanzien van het wijkwerk lijkt sprake van tegenstrijdige ontwikkelingen sinds de invoering van de Nationale Politie. Iets minder dan een kwart van de burgemeesters (23,1 %), meent dat in het lokale politiewerk meer nadruk is komen te liggen op het wijkwerk. Tijdens de interviews geven verschillende burgemeesters aan dat zij vooraf vreesden dat met een nationale politie het wijkwerk onder druk zou komen te staan. Inmiddels lijken naar hun opvatting de grootste risico's hierbij ondervangen te zijn: *'Ik denk dat dat risico deels toch wel is opgevangen door de politieke druk die er is geweest, ook vanuit de Tweede Kamer. (-) Als gevolg daarvan is ook de positie van wijkagenten verbeterd en is het aantal wijkagenten vastgelegd. Ik weet niet wat er gebeurd zou zijn als die druk er niet zou zijn geweest.'* Toch constateert nog één op de zes burgemeesters (16,9 %) dat sinds de Nationale Politie de aandacht binnen de plaatselijke politie voor wijkwerk minder is geworden.

De geënquêteerde burgemeesters noemen vooral het toezicht en de handhaving in de publieke ruimte (36,9 %) en de verkeershandhaving (29,8 %) als thema's die sinds de invoering van de Nationale Politie in het lokale politiewerk minder aandacht zouden hebben gekregen. Op grond van deze enquête moet worden geconcludeerd dat de twee grootste veranderingen in het lokale politiewerk die de komst van de Nationale Politie met zich heeft gebracht, zijn: meer aandacht voor opsporing en minder aandacht voor toezicht en handhaving op straat. Afgaande op deze enquête blijkt dat ondanks alle veranderingen die de Nationale Politie met zich bracht in het lokale politiewerk, de noodhulp zich hier in belangrijke mate aan onttrokken lijkt te hebben. Ruim tweederde van de burgemeesters ziet hierin geen veranderingen sinds begin 2013.

Al voordat de Nationale Politie werd ingevoerd, werd soms de vrees uitgesproken dat binnen een nationaal politiebesteding lokale prioriteiten minder gewicht zouden krijgen. Dit sombere scenario is volgens de overgrote meerderheid van de burgemeesters geen werkelijkheid geworden. Driekwart van de burgemeesters (75,7 %) beoordeelt de mate waarin het huidige lokale politiewerk wordt afgestemd op lokale prioriteiten als (ruim) voldoende. Toch denkt nog bijna een kwart (24,3 %) van de burgemeesters hierover (deels) anders. Zij beoordelen de mate waarin het plaatselijk politiewerk is afgestemd op lokale prioriteiten als (gedeeltelijk) onvoldoende. Burgemeesters die deze afstemming op lokale prioriteiten als ruim onvoldoende betitelen en hierover dus zeer ontevreden zijn, werden in dit onderzoek niet aangetroffen.

Overigens is de onvrede hierover onder burgemeesters van kleinere gemeenten aanzienlijk groter dan in de grotere gemeenten. Terwijl slechts 4,3 % van de burgemeesters uit gemeenten met meer dan 50.000 inwoners van oordeel is dat het lokale politiewerk onvoldoende is afgestemd op lokale prioriteiten, ligt dit bij de kleinere gemeenten rond de 17 %.

Enkele burgemeesters noemen tijdens de interviews nog enkele andere veranderingen die zich zouden hebben voorgedaan in het lokale politiewerk sinds de invoering van de Nationale Politie. Een van hen is van oordeel dat vanuit de top van de politieorganisatie geprobeerd wordt het lokale politiewerk verregaand te standaardiseren en te uniformeren. Hij is ervan overtuigd dat dit uiteindelijk ten koste zal gaan van het lokale politiewerk: *'Wat je merkt, is dat er geprobeerd wordt van bovenaf alles te standaardiseren. Overal moeten de zelfde prioriteiten worden gehanteerd, de zelfde processen. Het maakt blijkbaar niks uit of wij politiewerk doen in Stad A of in Stad B. Overal wordt het zelfde schabloon opgeplakt. Maar zo werkt het natuurlijk niet.'* Een andere burgemeester spreekt in dit verband van *'strakkere richtlijnen'* en een *'landelijke aansturing'* die sterker *'doorklinkt in het lokaal politiewerk.'*

Eén van de geïnterviewde burgemeesters wijst op een verandering die de komst van de Nationale Politie heeft meegebracht voor de uitstraling die de politie blijkbaar moet hebben. Onder het regime van de Nationale Politie moet de politie blijkbaar een *'hard'* en *'agressief imago'* krijgen. De nieuwe uniformen van politiemensen worden door hem ervaren als indicatief voor deze als onwenselijk beschouwde

verandering. De nieuwe uniformen van de politie zijn niet toevallig zo gekozen, maar vertegenwoordigen naar zijn idee de nieuwe vorm van politie die de top van de Nationale Politie tot stand zou willen brengen. Op deze wijze zou worden geprobeerd een politie in Nederland te creëren, die als veel harder moet overkomen op het publiek en tevens op grotere afstand staat van burgers en lokaal gezag: *'Je ziet wel dat de politiecultuur van bovenaf bikkelhard verandert. Dat gebeurt rücksichtslos. Ze weken met een cultuurprogramma de politie los van het lokale gezag. Dat zie ik gewoon gebeuren. Je ziet het ook aan die nieuwe uniformen. (-) .. ik vind het dus een agressief imago hebben. Ik ben daar kritisch over. (-) Je ziet een gele streep, en dat is een harde kleur. En die koppel er zo omheen en pistool. Die laarzen. Het is net een soort gedegeneerde ME. Maar daar zit een gedachtegoed achter.'*

3.6 Het alternatief van de 'nieuwe gemeentepolitie'?

In de vorige paragraaf werd geconstateerd dat volgens de burgemeesters een van de twee grootste veranderingen die de komst van de Nationale Politie heeft teweeg gebracht in het lokale politiewerk, bestaat uit een verminderde aandacht van de politie voor toezicht en handhaving in de publieke ruimte. Een belangrijke vraag in dit verband is in hoeverre gemeenten proberen het gat dat daarmee ontstaat op te vullen door meer gebruik te maken van BOA's die worden ingezet in de publieke ruimte. In hoeverre is de ontwikkeling naar wat wel wordt genoemd 'nieuwe gemeentepolitie' (Bervoets, 2013; Terpstra & Van Stokkom, 2015) door de komst van de Nationale Politie versterkt?

De enquête laat zien dat gemeentelijke BOA's in de publieke ruimte inmiddels gemeengoed zijn geworden in Nederland. Van alle burgemeesters zegt 90,2 % dat zijn of haar gemeente dergelijke toezichthouders/handhavers in dienst heeft.

Bovendien is gevraagd wat de gevolgen zijn van de komst van de Nationale Politie voor de inzet van BOA's. In bijna een kwart van de Nederlandse gemeenten (23,5 %) is sinds de invoering van de Nationale Politie het aantal BOA's op straat toegenomen. Ook in de interviews komt dit regelmatig naar voren: *'Ik merk dat er steeds meer op het bord van de gemeenten komt en dat is denk ik niet alleen een kwestie van geld. Dat is ook een kwestie van een zich ontwikkelende taakopvatting bij de politie zelf. (-) Over de toezichthouders op straat zegt de politie dat het een zaak is die ze niet meer doen, dus de gemeenten moet dat doen.'* De groei van BOA's in de publieke ruimte over de afgelopen twee jaar is opmerkelijk gelet op de financiële problemen en bezuinigingopgaven waarvoor veel gemeenten in die periode zijn komen te staan. Ondanks de noodzaak van bezuiniging zijn er bijna geen gemeenten (slechts 2,5 %) waar het aantal BOA's op straat sinds de komst van de Nationale Politie is gedaald.

Aan burgemeesters is de stelling voor gelegd: *'De komst van de Nationale Politie heeft ervoor gezorgd dat er meer BOA's moeten worden ingezet in de publieke ruimte'*. Ruim een derde van de burgemeesters (37,0 %) is het met deze stelling (helemaal) eens. Worden daar de burgemeesters bijgeteld die het gedeeltelijk met deze stelling eens zijn, dan komt dit aantal op een ruime meerderheid: 58,2 % van alle burgemeesters is (geheel of gedeeltelijk) van oordeel dat vanwege de komst van de Nationale Politie gemeenten meer BOA's in de publieke ruimte moeten inzetten.

Deze opvatting komt vaker voor onder burgemeesters van kleinere gemeenten. Van de burgemeesters van gemeenten met minder dan 20.000 inwoners is ongeveer tweederde het eens met de stelling dat de komst van de Nationale Politie ertoe leidt dat gemeenten meer gebruik maken van BOA's: *'De patrouille, zeker op het platteland, krijgt van de politie heel weinig prioriteit. Ook verkeer laat men eigenlijk zitten. Kleine ergernissen hetzelfde. Gevolg is dat gemeenten het zelf proberen op te pakken. Dus in die zin is er inderdaad wel sprake van een soort nieuwe gemeentepolitie.'*

Opvallend is dat kleinere gemeenten BOA's in de publieke ruimte feitelijk niet vaker inzetten dan grotere gemeenten. Vermoed kan worden dat de beperktere financiële mogelijkheden van kleine gemeenten hierbij een rol spelen: vermoedelijk zijn zij vanwege beperktere middelen niet in staat zijn hun wensen te realiseren tot meer BOA's als antwoord op de verminderde aandacht van de politie voor toezicht en handhaving op straat.

Opmerkelijk is de groei over de afgelopen jaren van het aantal gemeenten dat private beveiligers inzet als BOA (overigens als 'onbezoldigd ambtenaar'). Deze groei kan worden afgeleid uit een vergelijking van de resultaten van verschillende onderzoeken die op uiteenlopende momenten werden uitgevoerd. In 2010 bleek uit een inventarisatie dat 14 procent van de Nederlandse gemeenten BOA's inhuurde van

particuliere beveiligingsbedrijven (KplusV, 2010). Onderzoek van twee jaar later liet zien dat gemeenten gelet op hun bezuinigingsopgaven aarzelend waren om het aantal door hen ingehuurd private beveiligers uit te breiden. Opnieuw speelden hierbij beperkingen in de financiële middelen van gemeenten een belangrijke rol (Terpstra, 2012). Uit dit onderzoek blijkt dat eind 2014 inmiddels meer dan een derde van de gemeenten (35,1 %) private beveiligers inzet als BOA's in de publieke ruimte.

In ruim een kwart (29,6 %) van de gemeenten met particuliere beveiligers die worden ingezet als BOA's op straat is dit aantal met de invoering van de Nationale Politie toegenomen. Dit duidt erop dat de komst van de Nationale Politie een belangrijke factor is geweest die ten grondslag ligt aan de recente groei van het aantal gemeenten met private beveiligers als BOA's. Tegelijk maken deze cijfers duidelijk dat er naast de invoering van de Nationale Politie andere factoren moeten zijn om deze groei te verklaren (zie Terpstra, 2012).

De groei is opmerkelijk gelet op de financiële situatie waarin veel gemeenten zich de afgelopen jaren bevinden. Veel gemeenten worden hier met een dilemma geconfronteerd. Aan de ene kant merken zij dat de politie meer afstand neemt en taken afstoot en dat zij de behoefte voelen het zo ontstane gat op te vullen. Aan de andere kant merken zij dat de mogelijkheden om gemeentelijk toezicht en handhaving op te zetten en in stand te houden, minder worden, mede door maatregelen van de centrale overheid (zoals het stopzetten van de zogenaamde PV-vergoeding): *'We hebben straatcoaches laten toenemen, die hebben een BOA-bevoegdheid. Dat is een onlosmakelijke aanpak van jeugdoverlast. Daar kregen wij in eerste instantie geld voor van het rijk. Dat valt dan weg. Dan moeten wij in de lengte en in de breedte kijken hoe we dat kunnen financieren. De BOA's die we hebben, zijn veelal voor parkeren, maar ook voor overlastsituaties. (-) Maar we hebben wel weer te maken met dat geëtter over de PV-regeling. Het gaat achter de komma over niks voor het hele ministerie, maar dan maken ze zoveel kapot...'* Een andere burgemeester constateert in de zelfde lijn: *'... eerst wordt besloten dat het geen prio is voor de politie, wordt het overgedragen, en als het is overgedragen, wordt de betaling stopgezet.'* Enkele van de burgemeesters constateren daarnaast dat het steeds lastiger wordt om specifiek lokale oplossingen voor het terugtrekken van de politie in stand te houden. Onder meer het streven naar gestandaardiseerde werkwijzen binnen de Nationale Politie zou dat in toenemende mate lastig maken.

Ook burgemeesters die de afgelopen jaren als antwoord op het terugtrekken door de politie de uitbreiding van een gemeentelijk apparaat van toezicht en handhaving hebben ondersteund, zijn daarover vaak ambivalent. Velen van hen zijn van mening dat de gemeente daarmee taken overneemt die eigenlijk bij de politie thuishoren, zeker als dat zou betekenen dat gemeentelijke BOA's meer geweldsmiddelen zouden krijgen: *'Ik maak mij er toch best wel zorgen over dat onze stadstoezichtbedrijven steeds meer gaan lijken op gemeentepolitie. (-) ik vind niet dat onze BOA's politiemensen moeten worden. We hebben net een discussie gehad met de gemeenteraad die graag wilde dat onze BOA's ook voorzien werden van pepper spray en een wapenstok. Gelukkig was de meerderheid het ermee eens dat dat niet zou moeten.'* Veel van de taken die BOA's nu doen, zijn en blijven in de ogen van deze burgemeesters eigenlijk werk voor de reguliere politie: *'(Ik) vind het eigenlijk te gek van woorden dat taken als verkeershandhaving, parkeren, etc. naar de BOA's worden doorgeschoven. Is dat niet gewoon politiewerk?'*

Hoofdstuk 4 Nationale Politie en bovenlokaal overleg

Met de komst van de Nationale Politie is veel veranderd in het bovenlokaal overleg rond de politie. Dit heeft ook gevolgen voor het overleg waaraan burgemeesters deelnemen. In het oude regionaal politiebestedel waren de burgemeesters lid van het Regionaal College. Dit orgaan, waarvan ook de regionaal korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie lid waren, was het beleidsbepalend orgaan van het regionale politiekorps.

In tegenstelling tot de tot 2013 bestaande regiokorpsen zijn de met de invoering van de Nationale Politie ontstane (regionale) eenheden (overigens in de regel aanzienlijk groter dan de voormalige politieregio's) geen zelfstandige organisaties. Dit houdt onder meer in dat de eenheden geen eigen beheersfunctie hebben en evenmin beschikken over een zelfstandige beleidsbepalende bevoegdheid. Daarmee is met de invoering van een nationaal politiebestedel niet alleen de functie van regionaal korpsbeheerder verdwenen, maar ook het regionaal college.

Toch kent ook het nationaal politiebestedel nog diverse vormen van bovenlokaal overleg waaraan burgemeesters (kunnen) deelnemen. De benamingen, functies en bevoegdheden daarvan verschillen echter ingrijpend van het bovenlokale overleg in het eerdere regionaal politiebestedel.

Op basis van de Politiewet 2012 zijn de volgende elementen van belang. De burgemeesters van gemeenten in het gebied van de regionale eenheid moeten samen met de hoofdofficier van justitie ten minste eens in de vier jaar het beleidsplan en het jaarverslag van de regionale eenheid van de politie vaststellen (art. 39 lid 1). Dat beleidsplan moet aansluiten bij de door de minister bepaalde landelijke beleidsdoelstellingen (art. 18, art. 20 lid 1 en art. 40 lid 1 Politiewet 2012). De burgemeesters in het gebied van de regionale eenheid en de hoofdofficier van justitie dienen ten minste eenmaal per jaar overleg te voeren over het beleid en de taakuitvoering van de politie (art. 41a). Daarnaast is er op het niveau van de regionale eenheid regelmatig overleg tussen de regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie (art. 41). Tot slot, de Politiewet 2012 (art. 19) bepaalt bovendien dat er minstens viermaal per jaar overleg plaatsvindt tussen de Minister, de regioburgemeesters (aangevuld met nog twee andere burgemeesters) en het College van procureurs-generaal.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de opvattingen van burgemeesters over het functioneren van het bovenlokaal overleg rond de politie. Het zogenoemde art. 19 overleg blijft daarbij buiten beschouwing. De meeste burgemeesters hebben daar slechts van grote afstand zicht op.

Eén van de achterliggende motieven tot de stelselwijziging was om te komen tot een eenvoudiger bestuurlijke structuur rond de politie met minder overlegorganen en (advies)raden. In dit verband werd wel gesproken van het verminderen van 'bestuurlijke drukte' (Terpstra, 2013). Aan het slot van dit hoofdstuk wordt teruggekomen op de vraag in hoeverre aan dit doel na twee jaar is voldaan.

Evenals bij de andere onderdelen van dit onderzoek is hier gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden, namelijk een enquête onder burgemeesters en open interviews met een kleinere groep van hen. Bij de andere onderdelen van dit onderzoek bleken de kwantitatieve en kwalitatieve gegevens in grote mate in de zelfde richting te wijzen en elkaar zo te ondersteunen. Bij dit onderdeel is dat echter niet het geval. Achteraf bestaat sterk de indruk dat de drie vragen in deze enquête over bovenlokaal overleg door veel burgemeesters op een ander wijze zijn geïnterpreteerd dan wij voor ogen hadden. Dat wordt bevestigd doordat al bij de eerste geretourneerde enquêtes een drietal burgemeesters naar aanleiding van andere vragen in de enquête met betrekking tot (boven)lokaal overleg opmerkte dat de vragen onduidelijk waren en/of de bestaande en complexe overlegsituaties onvoldoende dekten. Omdat dit al gebeurde nadat nog slechts enkele enquêtes waren geretourneerd, zijn deze vragen over (boven)lokaal overleg aangepast. Ook daarna bleek uit reacties van enkele burgemeesters dat de vragen rond bovenlokaal overleg niet eenduidig waren. Achteraf moet worden geconstateerd dat deze ingreep het probleem van onduidelijkheid en meerduidigheid niet heeft opgelost. Omdat bij de antwoorden op deze drie vragen grote twijfel bestaat over de validiteit, is besloten deze gegevens hier buiten beschouwing te laten. Daarom beperkt dit hoofdstuk zich tot gegevens over bovenlokaal overleg ontleend aan de interviews met burgemeesters. Als gevolg daarvan kan echter niet worden aangegeven hoe vaak bepaalde opvattingen onder burgemeesters voorkomen.

4.1 Organisatie van bovenlokaal overleg

Uit de interviews met de burgemeesters blijkt dat in de situatie zoals die is ontstaan sinds de invoering van de Nationale Politie het per eenheid, soms zelfs per district kan verschillen welke en hoeveel bovenlokale overleggen er bestaan rond de politie. Vaak bestaan er meerdere overleggen op verschillende niveaus naast elkaar. Het bovenlokaal overleg rond de Nationale Politie biedt daardoor een vrij complex en onoverzichtelijk beeld.

In veel gevallen kan onderscheid worden gemaakt tussen vier verschillende overlegvormen op vier verschillende niveaus. Ten eerste kan overleg plaatsvinden tussen de regioburgemeester, de politiechef (hoofd van de regionale eenheid van de politie) en de hoofdofficier van justitie. In enkele gevallen wordt dit wel een driehoeksoverleg op het niveau van de eenheid genoemd. In enkele grote eenheden schuift hier soms nog een tweede of zelfs derde burgemeester (tevens voormalig korpsbeheerder(s)) bij aan.

In de tweede plaats wordt overleg georganiseerd tussen de burgemeesters van alle gemeenten uit het gebied van de eenheid. Ook bij dit overleg zijn de politiechef en de hoofdofficier van justitie aanwezig. Gezien het (soms zeer) grote aantal aanwezigen heeft dit overleg nauwelijks een besluitvormend karakter. Meestal lijkt dit overleg vooral te dienen om bepaalde, wisselende thema's te bespreken, waarvan verwacht wordt dat zij interessant kunnen zijn voor burgemeesters. De frequentie van het overleg verschilt, variërend van hoogstens een of tweemaal per jaar, tot gemiddeld eens per twee maanden.

Een derde vorm van overleg vindt in veel gevallen plaats op het niveau van het district. Soms valt dit samen met de regio's uit het vroegere geregionaliseerde politiebestedel. In een aantal gevallen vallen deze districten samen met veiligheidsregio's en wordt wel gesproken van Bestuurlijk Veiligheidsoverleg of Districtelijk VeiligheidsOverleg (DVO). In dat laatste geval zitten niet alleen de burgemeesters, de districtschef, een officier van justitie, maar ook de brandweer, de dijkgraaf en/of het bestuur van de veiligheidsregio om de tafel. Ook wordt de term districtelijke driehoek wel gebruikt. Deze overleggen komen vaker bij elkaar, bijvoorbeeld vijf of zes keer per jaar. Ook dit overleg heeft vaak slechts in beperkte mate een besluitvormend karakter. Hier kunnen gemeenschappelijke vraagstukken worden besproken waar gemeenten in hun veiligheidsbeleid en relatie met de politie tegenaan aanlopen. Daarnaast staan hier soms wisselende thema's op de agenda die voor de betrokken burgemeesters van belang kunnen zijn.

Ten vierde, zoals al in hoofdstuk 2 werd beschreven, is in de regel sprake van een driehoeksoverleg op het niveau van het basisteam. Aan dit overleg nemen behalve de chef van het basisteam en de officier van justitie, ook de burgemeesters uit de betrokken gemeente deel. Dit driehoeksoverleg vindt in de regel gemiddeld vier tot zes keer per jaar plaats.

In het geval dat het basisteam van de politie functioneert voor een groter aantal gemeenten, is meestal ervoor gekozen dat naast het driehoeksoverleg op het niveau van het basisteam ook nog frequent (soms wekelijks) direct wordt overlegd tussen burgemeester en vertegenwoordiger van de politie op plaatselijk niveau. Dit kan bijvoorbeeld een wijkagent zijn. Daarnaast heeft de burgemeester de wettelijke bevoegdheid voor zijn gemeente een driehoek bij elkaar roepen. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk niet vaak gebruik gemaakt (zie hoofdstuk 2). In het geval dat er in één (grote) gemeente meerdere basisteams zijn, vindt het driehoeksoverleg in de regel plaats op het niveau van de gemeente (dus één driehoeksoverleg voor meerdere basisteams). In dat geval kan de politie vertegenwoordigd zijn door een districtschef in plaats van door een of meerdere teamchefs.

4.2 Overleg op eenheidsniveau

Hoe beoordelen burgemeesters het bovenlokale overleg rond de politie zoals dat is ontstaan na invoering van de Nationale Politie? Omdat verreweg de meeste burgemeesters weinig zicht hebben op het driehoeksoverleg op eenheidsniveau en het overleg in de lokale driehoek reeds in hoofdstuk 2 werd besproken, beperkt de hier volgende analyse zich tot het overleg op achtereenvolgens eenheidsniveau (deze paragraaf) en districtsniveau (par. 4.3).

In het algemeen lijken burgemeesters van oordeel dat naarmate het overleg verder af staat van het lokale niveau, des te minder zij het ervaren als waardevol. Voor een belangrijk deel verklaart dit waarom alle geïnterviewde burgemeesters sceptisch tot kritisch staan tegenover het regionaal overleg tussen de burgemeesters van de gemeenten in de eenheid. Aan dit overleg neemt vaak een groot aantal burgemeesters deel, werkzaam in gemeenten met nogal uiteenlopende situaties en problemen. Daardoor heeft men het gevoel onvoldoende gemeenschappelijks te hebben om het overleg als zinvol te ervaren: *‘Naar mijn idee is het niveau van de eenheid helemaal niet geschikt om met elkaar te overleggen. (-) Hier in Oost hebben wij te maken met meer dan tachtig burgemeesters. Dat is veel te veel, maar bovendien hebben die ook niks gemeenschappelijks met elkaar.’* In het verleden kwam het Regionaal College veel vaker bij elkaar, waardoor meer betrokkenheid ontstond. Alleen al om die reden ervaren sommige burgemeesters het verdwijnen van het Regionaal College als ‘verlies’. Verschillende burgemeesters wijzen erop dat de keuze van de grote eenheden volgens de indeling van de ‘gerechtelijke kaart’ ertoe bijdraagt dat overleg op dat schaalniveau onvoldoende zin heeft: *‘De afstand is gewoon te groot geworden. (-) Dat is bestuurlijk niet goed. Ik vind wel dat ze helemaal niet nagedacht hebben over het openbaar bestuur in deze. Het is allemaal langs de justitielijn georganiseerd.’*

Verschillende burgemeesters bekritisieren de gedachte dat zij via overleg op eenheidsniveau inbreng zouden kunnen hebben op de prioriteitstelling van minister en Nationale Politie. Alleen al het schaalniveau waarop het overleg plaatsvindt, maakt dat hun inbreng in hoge mate een ‘ritueel karakter’ krijgt. De suggestie wordt gewekt dat zij als burgemeesters invloed kunnen uitoefenen, maar in feite zou daarvan geen sprake zijn:

‘Ja, dat heeft allemaal niet zo veel zin naar mijn idee. Je ziet ook dat de betrokkenheid van de burgemeesters bij dat overleg op dat niveau erg gering is. (-) Dat kan ook bijna niet anders. (-) Het is ook eigenlijk onmogelijk, bij zo’n bijeenkomst zitten niet alleen 38 burgemeesters, maar ieder neemt ook nog een of twee ambtenaren mee. Dan zitten er nog een stuk of zes of acht mensen van de politie, mensen van het OM. Daar is iets inhoudelijk bespreken gewoonweg onmogelijk. Dat is een hele zaal gevuld. Dat heeft geen zin. Het heeft vooral een rituele waarde. Het moet het idee geven dat de minister toch naar de burgemeesters heeft geluisterd. Er gaat naar mijn idee ook geen enkele sturende waarde uit van zo’n regionaal beleidplan. (-) Het dient vooral ter legitimatie van de minister zodat hij kan zeggen: kijk, zie je wel, ze hebben allemaal mee kunnen praten. Maar iedereen die dit meemaakt, weet dat dit niet zo werkt.’

Later in het zelfde interview spreekt deze burgemeester van een ‘politiebureau-achtige bijeenkomst’: het is volgens hem *‘alleen een kwestie van het afhameren van vergaderstukken.’*

In het verlengde hiervan plaatsen sommige burgemeesters kritische kanttekeningen bij de waarde van het periodieke overleg tussen de minister en de regioburgemeesters (het zogenaamde art. 19-overleg): *‘We zijn vertegenwoordigd via de regioburgemeesters. Nou, dat gremium is in mijn ogen niet het sterkste gremium van de wereld, om het voorzichtig te zeggen. En ik heb ook niet het gevoel dat de burgemeesters zich in dit land vertegenwoordigd voelen via de regioburgemeesters.’*

De kritische houding ten aanzien van het overleg tussen de burgemeesters op eenheidsniveau maakt dat men vaak op zoek is gegaan naar een andere invulling hiervan. In plaats van besluitvorming of advisering wordt het bespreken van ‘interessante thema’s’ de belangrijkste functie van dit overleg: *‘Ik probeer dus consequent de agenda van die Poolse landdag eigenlijk alleen maar te houden op elkaar informeren over innovatie. Zijn er leuke best practices? Vertel elkaar hoe je omgaat met de motorclubs. Dus gewoon door het te gebruiken als informatief gremium.’* Een andere burgemeester legt de nadruk op ‘spannende’ onderwerpen in de hoop dat zijn collega’s het interessant genoeg vinden om toch naar het overleg op eenheidsniveau te komen: *‘Wij zoeken dan wat spannende onderwerpen om te bespreken. Je moet het toch leuk houden.’*

Toch neemt de veranderde invulling van het overleg de scepsis vaak niet weg: *‘Naar mijn idee is dat een soort overleg dat niet veel zin heeft. Omdat er eigenlijk niets valt te bespreken, krijgen die bijeenkomsten nu een thematisch karakter en wordt er bijvoorbeeld een professor uitgenodigd.’* Een enkele burgemeester is in de verwoording van zijn ongenoegen over het functioneren van het overleg op eenheidsniveau aanzienlijk harder: *‘Dan kun je je afvragen of je een beetje van lotje getikt bent met zijn allen. De laatste twee keer ben ik er al niet meer heen geweest omdat ik het zinloze bijeenkomsten vind. Dan zit je dus in een vergadering met honderd man met een groep van 81 burgemeesters en, laat maar zeggen, een stuk of vijf mensen van het OM en tien van de politie. Wat is de zin en de nut van een vergadering met 100 man?’* Vooral de veronderstelling dat burgemeesters op deze wijze invloed zouden kunnen uitoefenen op de

landelijke prioriteiten wordt hier bekritiseerd. Eén van de burgemeesters beschrijft de gang van zaken als een proces waarbij de prioriteiten van alle Nederlandse gemeenten worden geïnventariseerd en bij elkaar worden opgeteld en dan door bijna vierhonderd worden gedeeld, waarna de minister bepaalt wat de uitkomst daarvan is: *'Zinloos. Dus ik ben blij dat wij het één keer in de vier jaar maken. (-) Het gaat toch nergens over.'* Als gevolg daarvan constateren verschillende burgemeesters dat de animo onder hun collega's geringer is geworden om de bijeenkomsten op eenheidsniveau te bezoeken.

4.3 Overleg op districtsniveau

Terwijl het oordeel van de burgemeesters over het overleg rond de politie op eenheidsniveau vaak zeer kritisch is, kennen hun opvattingen over het functioneren van het overleg op districtsniveau meer nuances. Ook hier vergelijken sommige burgemeesters het districtelijk overleg met het vroegere regionaal college (vooral in gevallen waarin het huidige district samenvalt met de vroegere politieregio). Weliswaar heeft het districtelijk overleg minder bevoegdheden dan het vroegere Regionaal College en kan het geen eigen beleid formuleren, daar staat tegenover dat nu geen tijd meer hoeft te worden besteed aan beheerskwesties (waaronder begrotingen). Dit laatste wordt door een deel van de burgemeesters als groot voordeel ervaren. Nu kunnen ze meer tijd aan *'inhoudelijke vragen'* besteden.

Er zijn echter ook veel burgemeesters die benadrukken dat het overleg op districtsniveau een zwakke basis heeft. Enerzijds staat het vrij ver af van het operationele werk. Anderzijds mist het middelen en bevoegdheden. Ook de afstand tot het beheer speelt hier soms een rol: *'Wat wij daarnaast hebben, is een overleg op districtsniveau. Dat is tamelijk zwak. Het zwaartepunt ligt op de driehoek rond het basisteam. Het districtelijk overleg is zwak omdat het niet de power heeft die het voormalig regionaal college had. De reden is dat er geen relatie meer is met het beheer (-). Het districtsniveau is goed dat het er is, maar het is veel zwakker.'*

Ook in het districtelijk overleg wordt de gegroeide afstand tussen lokaal bestuur en politie soms zichtbaar. Terwijl voorheen de politie voor burgemeesters een zeer belangrijk onderwerp was, is sinds de invoering van de Nationale Politie onder hen de belangstelling daarvoor afgenomen. Als de politie op de agenda van het districtelijk veiligheidsoverleg staat, haakt een deel van de burgemeesters af, naar zeggen omdat ze het gevoel hebben dat zij daarop toch geen invloed kunnen uitoefenen en hun tijd wel beter kunnen besteden: *'Het districtelijk veiligheidsoverleg is in de plaats van het oude overleg dat wij hadden in de veiligheidsregio. Heel tekenend is voor de huidige situatie dat de politie daarin veel minder belangrijk is geworden. In het verleden was de politie verreweg het belangrijkste op de agenda (-). Dat is nu niet meer zo, het zit aan het einde, en als de politie wordt behandeld, gaat een deel van de burgemeesters al weg. Dat zou in het verleden ondenkbaar zijn geweest.'* Ook een andere burgemeester constateert dat in het overleg tussen zijn collega's de politie veel minder in de aandacht staat: *'Daar waar vroeger de politie echt een anderhalf uur besproken werd, is dat nu weg.'* Mede om dergelijke redenen merkt een burgemeester op dat de behoefte om op districtsniveau overleg te voeren over de politie sterk is teruggelopen. Wat hem betreft, voegt dat niets toe aan het andere overleg. Om het overleg toch inhoud te geven, heeft men soms ook hier besloten te gaan werken met wisselende thema's in de hoop zo de belangstelling van burgemeesters te blijven trekken. Het probleem blijft echter dat er blijkbaar te weinig gemeenschappelijke thema's zich als vanzelf aandienen om overleg over te voeren: *'Dat is thematisch, dus ja, of dat altijd relevant is, dat is maar afwachten. (-) Je overlegt dan met burgemeesters waar je niks gemeenschappelijks mee hebt.'*

De behoefte aan overleg op districtsniveau lijkt vooral aanwezig in de regionale eenheden met een groot aantal gemeenten. Is het aantal gemeenten in de eenheid beperkter, dan kan het overleg op eenheidsniveau nog de functies vervullen die elders het districtelijk overleg heeft.

4.4 Slot

Zoals in de inleidende paragraaf werd opgemerkt, was een van de overwegingen om in Nederland de Nationale Politie in te voeren dat op die wijze een einde zou worden gemaakt aan de *'bestuurlijke drukte'* rond de politie. Ruim twee jaar na de invoering van de Nationale Politie moet worden geconstateerd dat een vermindering van het aantal overlegorganen rond de politie niet is opgetreden.

Met uitzondering van het overleg op lokaal niveau en het driehoeksoverleg rond de basisteams is de functie van dat overleg voor betrokkenen vaak niet erg duidelijk. Men voelt wel een behoefte tot overleg, maar de middelen en bevoegdheden ontbreken om daaraan een zinvolle invulling te geven. De termen die men voor het overleg vooral op eenheidsniveau hanteert, benadrukken het rituele karakter van het overleg. Bovendien laat zich hier in veel gevallen de grotere afstand tot de politie voelen. Het geloof dat men als burgemeester via de in de Politiewet 2012 opgenomen kanalen invloed kan uitoefenen op landelijke beleidsprioriteiten rond de politie is gering. Opnieuw is bij sommige burgemeesters tijdens de interviews hierover naast scepsis enig fatalisme merkbaar.

Hoofdstuk 5 Conclusies in tien hoofdpunten

Dit onderzoek heeft op een groot aantal punten informatie opgeleverd over de wijze waarop burgemeesters oordelen over de lokale situatie rond de politie die is ontstaan ongeveer twee jaar na invoering van de Nationale Politie in Nederland. In dit afsluitende hoofdstuk worden de tien er het meest uitspringende uitkomsten van deze studie nogmaals op een rij gezet. Daarmee komen tevens de belangrijkste conclusies aan bod die op basis van deze studie kunnen worden geformuleerd.

1. Verschillen in opvatting

Uit dit onderzoek blijkt dat tussen burgemeesters aanzienlijke verschillen bestaan in opvatting over de lokale gevolgen van de invoering van de Nationale Politie. Er is hier geen sprake van een eenduidig beeld. Dit onderzoek laat zien dat een (wisselend) deel van de burgemeesters kritisch staat tegenover verschillende aspecten en gevolgen van de invoering van de Nationale Politie. In de volgende negen punten wordt daarop verder ingegaan. Tegelijk moet worden geconstateerd dat een aanzienlijk deel van de burgemeesters (nog) weinig of geen gevolgen merkt van de komst van de Nationale Politie. Dat heeft vermoedelijk deels te maken met de aanzienlijke vertraging in de reorganisatie van de politie. Zeker op het moment dat onze gegevens werden verzameld, waren bijvoorbeeld de personele invulling van de lokale politieorganisatie en de vorming van de basisteams vaak nog nauwelijks of slechts gedeeltelijk gerealiseerd. Deels is het nog te vroeg om de mogelijke gevolgen van de komst van de Nationale Politie te merken. Tegelijk blijkt dat een aanzienlijk deel van de burgemeesters nog steeds goed is te spreken over de lokale politie. Dat is des te opvallender omdat veel burgemeesters merken dat de reorganisatie tot veel onrust binnen de politieorganisatie leidt. Belangrijk is in dit verband in hoeverre de bestaande informele relaties met de plaatselijke top van de politie nog bestaan en functioneren.

2. Ruimte voor gezag

Toch constateert een aanzienlijk deel van de burgemeesters dat met de invoering van het nationaal politiebestedel de ruimte om hun gezag over de politie te kunnen uitoefenen, is verminderd. De helft van de burgemeesters is het geheel of gedeeltelijk eens met de stelling dat zij vanwege de komst van de Nationale Politie niet meer in staat zijn hun gezag ten opzichte van de politie waar te maken. De groeiende afstand tot het beheer over de politie speelt hierbij een belangrijke rol. Omdat zij niet meer op de hoogte zijn van beslissingen over beheerszaken is het voor hen lastiger hun gezag uit te oefenen. Hoewel veel burgemeesters herkennen dat in de praktijk landelijke en lokale prioriteiten vaak overlappen, merkt een deel van hen dat landelijke speerpunten vaak ten koste gaan van lokale prioriteiten. Via het beheer wordt volgens burgemeesters ook gestuurd op onderwerpen die eigenlijk onder het gezag dienen te vallen. Men spreekt in dit verband onder meer van 'burgemeestersgedrag' van de minister. De ruimte voor het uitoefenen van het gezag wordt volgens burgemeesters ook kleiner vanwege de pogingen om vanuit landelijk niveau het politiewerk te standaardiseren.

3. Positie kleine gemeenten

Op veel punten in dit onderzoek blijkt dat burgemeesters van kleinere gemeenten en uit plattelandsgebieden de gevolgen van de invoering van de Nationale Politie als ongunstiger ervaren dan burgemeesters uit grotere en verstedelijkte gemeenten. Deze gevolgen hebben betrekking op uiteenlopende aspecten, zoals de zichtbaarheid en beschikbare capaciteit van de politie op plaatselijk niveau. Ook over de gevolgen voor aanrijtijden en de beschikbaarheid van een politiebureau met publieksfunctie zijn burgemeesters uit de kleinere gemeenten kritischer. Een vergelijkbaar patroon treedt deels ook op als het gaat om de mogelijkheden het gezag over de lokale politie te realiseren. Zo menen burgemeesters van kleinere gemeenten vaker dat zij onvoldoende informatie krijgen van de politie om hun gezag te kunnen waarmaken.

4. Afstand

In de voorgaande hoofdstukken bleek dat een belangrijk deel van de burgemeesters met de komst van de Nationale Politie een toegenomen afstand ervaart tussen enerzijds de politie en anderzijds lokale samenleving en lokaal bestuur. Dat is niet alleen een kwestie van feitelijke afstand, maar ook van

emotionele afstand: het gevoel is minder sterk geworden dat het hier gaat om 'onze politie.' Aan deze grotere afstand, zowel in feitelijke als emotionele zin, dragen bij zulke uiteenlopende verschijnselen als schaalvergroting van het politieteam, het verlies van een 'eigen' driehoek en verandering of verloop van politiepersoneel. Ook speelt hier de ervaring van burgemeesters een rol dat beslissingen vaker elders worden genomen en dat zij bij belangrijke beslissingen niet meer (direct) betrokken zijn. Ook constateert een deel van de burgemeesters dat de politie feitelijk op meer stand is komen te staan. Minder beschikbare capaciteit, langere aanrijtijden, het sluiten van het plaatselijk bureau en verminderde zichtbaarheid van de politie kunnen hierbij een rol spelen.

5. Informatieverstrekking

Hoewel vele burgemeesters te spreken zijn over de informatievoorziening door de politie, oordeelt toch een aanzienlijk aantal van hen dat deze in hun ogen geheel of gedeeltelijk te wensen over laat. Gebrek aan informatie kan het lastig maken het gezag over de politie te realiseren. Groeiende afstand tot de politie, veranderingen in personele samenstelling van de lokale politie, en een sterkere interne oriëntatie bij de politie (mogelijk mede onder invloed van de organisatieperikelen en de daaruit voortvloeiende personele onzekerheid) kunnen ertoe bijdragen dat de informatieverstrekking door de politie hapert. Ook de groeiende afstand tot het beheer kan ertoe bijdragen dat burgemeesters voor hun gevoel minder goed geïnformeerd worden over onderwerpen die mogelijk niet onder hun gezag vallen, maar die zij voor hun positie als burgemeester toch belangrijk vinden.

6. Driehoek

De groeiende afstand tussen politie en lokaal bestuur speelt ook een rol in het oordeel van burgemeesters over het functioneren van de lokale driehoek. Dit geldt vooral voor burgemeesters van kleine gemeenten. Zij moeten vaak de gezagsdriehoek delen met andere gemeenten. Veel van deze burgemeesters zouden liever een eigen driehoek hebben. Politie en vooral OM lijken dit vaak af te houden. Opvallend is dat ondanks deze wens burgemeesters niet vaak gebruik maken van de mogelijkheid die zij op grond van de Politiewet 2012 (art. 13.3) hebben om de lokale driehoek bij elkaar te roepen. Toch zijn veel burgemeesters positief in hun algemeen oordeel over het functioneren van hun driehoek. Dat hangt dan vooral samen met de goede informele en persoonlijke relaties die zij hebben met de lokale vertegenwoordigers van politie en OM.

7. Verandering lokale aanpak politie

Afgaande op dit onderzoek wordt sinds de invoering van de Nationale Politie op veel locaties geleidelijk een verandering zichtbaar in het lokale politiewerk. Samengevat gaat het hier om: minder aandacht voor toezicht en handhaving op straat en voor verkeershandhaving, meer aandacht voor opsporing en wijkwerk. Bij dat laatste speelt vermoedelijk de wettelijke norm over één wijkagent per 5000 inwoners een rol. In gemiddeld een kwart van de gevallen zien burgemeesters verslechtingen in de beschikbare capaciteit en zichtbaarheid van de lokale politie. Een vergelijkbaar aantal burgemeesters meent dat sinds de invoering van de Nationale Politie de lokale kennis van en betrokkenheid van de politie bij de lokale gemeenschap zijn verslechterd.

8. Toename inzet BOA's

Een van de grootste veranderingen die de komst van de Nationale Politie met zich heeft gebracht, is de verminderde aandacht van de politie voor lokaal toezicht en handhaving (een ontwikkeling die al langer gaande is). In toenemende mate lijkt de politie zich van deze taak terug te trekken. Dit onderzoek lijkt de tendens te bevestigen dat veel gemeenten proberen het aldus ontstane gat op te vullen door meer eigen toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte aan te stellen. Inmiddels hebben bijna alle Nederlandse gemeenten dergelijke BOA-functionarissen op straat lopen. Ondanks de financieel moeilijke positie waarin veel gemeenten zich bevinden, is sinds de invoering van de Nationale Politie bij een kwart van de gemeenten de hoeveelheid BOA's toegenomen. Dit geldt nog sterker voor het inhuren door gemeenten van private beveiligers als BOA's. Opvallend is dat, hoewel langzaam op deze wijze in Nederland een 'nieuwe gemeentepolitie' aan het ontstaan is, veel burgemeesters met gemengde gevoelens naar deze ontwikkeling kijken. Eigenlijk vinden zij dat het hier gaat om werk dat bij de politie thuishoort.

9. Bovenlokaal overleg

De Nationale Politie brengt voor burgemeesters op meerdere niveaus uiteenlopende vormen van overleg rond de politie mee. De gedachte dat de bestelwijziging zou leiden tot minder 'bestuurlijke drukte' is voorlopig niet bewaarheid. Veel burgemeesters zijn tamelijk kritisch in hun oordeel over het bovenlokaal overleg dat rond de Nationale Politie is ontstaan. Hoe verder dat overleg van het lokale niveau af staat, des te eerder zij het functioneren daarvan als negatief beoordelen. Vooral het overleg tussen burgemeesters op regionaal niveau wordt beschouwd als weinig zinvol. Er wordt gesproken over een grotendeels slechts rituele waarde van een bijeenkomst te vergelijken met een Poolse Landdag. Het wordt beschouwd als illusie dat op deze wijze landelijke prioriteitstelling kan worden beïnvloed. Burgemeesters plaatsen daarnaast vaak kritische kanttekeningen bij het districtelijk overleg. Dit staat ver af van het lokale niveau en mist bevoegdheden. Tekenend voor de onduidelijke functie van beide overlevormen is dat gezocht moet worden naar thema's om te kunnen bespreken.

10. Veranderende rol burgemeesters

Een deel van de burgemeesters heeft het gevoel dat de komst van de Nationale Politie een fundamentele wijziging met zich heeft gebracht in hun rol als burgemeester en in hun relatie met de politie. Hoewel slechts een beperkt deel van de burgemeesters dit expliciet zo verwoordt, gaat het hier om een ontwikkeling die, hoewel mogelijk nog slechts hier en daar wordt ervaren, toch fundamentele vragen oproept. Deze burgemeesters wijzen erop dat zij sinds de bestelwijziging niet meer in staat zijn hun gezag over de politie feitelijk uit te oefenen. Bij een deel van de burgemeesters lijkt inmiddels enig fatalisme zichtbaar over de mogelijkheden hun gezag over de politie waar te maken. Enkel menen dat hun rol in toenemende mate zich beperkt tot die van burgervader, een ontwikkeling die haaks staat op de elders beschreven groeiende hoeveelheid bevoegdheden van burgemeesters in de lokale veiligheid en handhaving van de openbare orde (De Jong, 2014; Sackers, 2010). De constatering van deze burgemeesters dat hun lokaal gezag over de politie deels machteloos, deels een illusie is geworden, verwijst zowel naar een voortschrijdende verzelfstandiging van de politie, als naar een sterkere centrale sturing. Deze ontwikkeling roept fundamentele vragen op over de externe sturing van de politie en publieke verantwoording daarover, principiële uitgangspunten voor een rechtstatelijke politie.

Literatuur

- Bervoets, E. (2013). *Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Cachet, A., Muller, E.R., Torre, E.J. van der., Verberk, M.P., Sluis, A. van., & Wolbrink, M.M.E. (1994). *Politiebestel in verandering. Verhoudingen tussen politie, bestuur, justitie en gemeenteraad onder de oude en de nieuwe Politiewet*. Arnhem: Gouda Quint.
- Eikenaar, T., & Stokkom, B. van. (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Fijnaut, C. (2012). *Het nationale politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Fijnaut, C. (2013). De oprichting van het nationale politiekorps in Nederland. *Cahiers Politiestudies*, nr. 26, 71-84.
- Gunther Moor, L., Bakker, I., & Brummelkamp, G. (1998). *Evaluatie Politiewet 1993. Een breedte- onderzoek*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. (2011). Het wetsvoorstel voor een nationale politie. *De Gemeentestem*, 99, aflevering 161/7360, 521-534.
- Hennekens, H. (2013). Tast het nationale politiebestel de positie van de burgemeester aan? *Cahiers Politiestudies*, nr. 26, 85-102.
- Huberts, L.W.J.C., Verbeek, S., Lasthuizen, K., & Heuvel, J.H.J. van den. (2004). *Paradoxaal politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Inspectie Veiligheid en Justitie. (2013). *Nationale Politie op koers? Eerste onderzoek naar de mijlpalen en resultaten van acht operationele doelen in de periode 1 januari – 1 juli 2013*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie. (2014a). *Tweede onderzoek vorming nationale politie. Operationele doelen periode 1 juli 2013 – 1 januari 2014. Bevoegd gezag periode 2013*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie. (2014b). *Derde onderzoek vorming nationale politie. Onderzoek naar het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche per 1 januari 2015*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Jong, M.A.D.W. de (2014). Lokale openbare-orde handhaving. In: F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*. Deventer: Kluwer (2^e druk), pp. 377-422.
- Koopman, J. (2011). De rechtsstatelijke inbedding van de nationale politie. *Nederlands Juristenblad*, 86 (26), 1674-1682.
- Koopman, J. (2012). Het nationale politiebestel: een wankel kaartenhuis? *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 3 (2), 4-28.
- Koopman, J. (2013). Bestuur, justitie en nationale politie in Nederland. *Cahiers Politiestudies*, nr. 26, 125-148.
- KplusV. (2010). *Inzicht in toezicht en handhaving veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte*. Arnhem: KplusV.
- Nationale Politie (2012). *Realisatieplan Nationale Politie*. Den Haag: z.u.
- Sackers, H. (2010). De burgemeester als veiligheidsbaas. *Justitiële Verkenningen*, 36 (3), 86-98.
- Straver, M.A. (2013). Tussen wijk en rijk. Schaalvergroting bij de Nederlandse politie en het gedachtegoed van Politie in Verandering. *Cahiers Politiestudies*, nr. 26, 103-124.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*, Enschede/Apeldoorn: IPIT/Commissie Politie en Wetenschap.
- Terpstra, J. (2012). Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten. *Justitiële Verkenningen*, 38 (8), 35-50.
- Terpstra, J. (2013). Towards a National Police in the Netherlands – Backgrounds of a Radical Police Reform. In: N.R. Fyfe, J. Terpstra, & P. Tops (Eds.), *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*. The Hague: Eleven International Publishing, pp. 137-156.

Terpstra, J., & N.R. Fyfe (2014). Policy Processes and Police Reform: Examining similarities and differences between Scotland and the Netherlands, *International Journal of Law, Crime and Justice*, 42 (2), 366-383.

Terpstra, J., & N.R. Fyfe (2015). Mind the implementation gap? Police reform and local policing in the Netherlands and Scotland, *Criminology and Criminal Justice*, 2015 (voorpublicatie online doi:10.1177/1748895815572162).

Terpstra, J., en L. Gunther Moor (2012). Nationale Politie: Kanttekeningen tegen de stroom in, *Nederlands Juristenblad*, 87 (7), 451-457.

Terpstra, J., en Th. Jochoms (2014). Organisatie en interne sturing van politiewerk. In: E.R. Muller, E.J. van der Torre, A.B. Hoogenboom en N. Kop (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer (3e gewijzigde druk), pp. 179-207.

Terpstra, J., en B. van Stokkom (2015). Politie in tweevoud: centraal en decentraal. Enkele achtergronden en spanningen, *Justitiële Verkenningen*, 41 (2), 39-54.

Bijlage Enquêtevragen en frequentieverdelingen antwoorden

In deze bijlage zijn de resultaten opgenomen van de enquête van het onderzoek 'burgemeesters over hun nationale politie'. De enquête bestond uit vijf onderdelen met gesloten vragen (exclusief de mogelijkheid aanvullend opmerkingen te plaatsen). Deze onderdelen gingen over het lokaal gezag door de burgemeester, ontwikkelingen in het lokale politiewerk, veranderingen en gevolgen sinds de komst van de Nationale Politie, standpunten over beheer, beleid en gezag en tot slot enkele algemene vragen. Per vraag wordt in de tabel de absolute, relatieve en cumulatieve frequentieverdeling gegeven.

Deel 1 Het lokaal gezag door de burgemeester

Vraag 1: Welke situatie is op U van toepassing ten aanzien van het lokale driehoeksoverleg?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Er is één driehoeksoverleg voor meerdere basisteams in mijn gemeente	10	6,4%	6,4%
Er is één driehoeksoverleg voor één basisteam in mijn gemeente	30	19,1%	25,5%
Ik deel het driehoeksoverleg met andere gemeenten	104	66,2%	91,7%
Ik heb te maken met meerdere driehoeksoverleggen op lokaal niveau	6	3,8%	95,5%
Overige	7	4,5%	100,0%

Vraag 2: Hoe vaak komt Uw driehoek gemiddeld bijeen?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Gemiddeld 1x per week	2	1,3%	1,3%
Gemiddeld 1x per maand	37	23,6%	24,8%
Gemiddeld 1x per kwartaal	107	68,2%	93,0%
Gemiddeld 1x per half jaar	8	5,1%	98,1%
Gemiddeld 1x per jaar	3	1,9%	100,0%
Minder dan 1x per jaar	0	0%	

Vraag 3: Op welk niveau vindt U dat het driehoeksoverleg (bij voorkeur) plaats zou moeten vinden?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Gemeentelijk niveau	45	30,6%	30,6%
Basisteam niveau	84	57,1%	87,8%
Overige	13	8,8%	96,6%
Geen voorkeur	5	3,4%	100,0%

Vraag 4 : Hoe beoordeelt U op dit moment het functioneren van Uw driehoeksoverleg?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
--	-----------------	-----------------	-------------------

Ruim voldoende	46	30,3%	30,3%
Voldoende	71	46,7%	77,0%
Gedeeltelijk (on)voldoende	31	20,4%	97,4%
Onvoldoende	3	2,0%	99,3%
Ruim onvoldoende	1	0,7%	100,0%
Geen mening	0	0%	

Vraag 5: In welke mate maakt U gebruik van Uw bevoegdheid om de driehoek bijeen te roepen?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Gemiddeld 1x per week	1	0,7%	0,7%
Gemiddeld 1x per maand	3	2,0%	2,6%
Gemiddeld 1x per kwartaal	29	19,0%	21,6%
Gemiddeld 1x per half jaar	30	19,6%	41,2%
Gemiddeld 1x per jaar	31	20,3%	61,4%
Minder dan 1x per jaar	29	19,0%	80,4%
Tot op heden nog nooit	30	19,6%	100,0%

Vraag 6: Hoe beoordeelt U op dit moment de relatie tussen U en (vertegenwoordigers van) de politie in het driehoeksoverleg?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ruim voldoende	82	53,2%	53,2%
Voldoende	58	37,7%	90,9%
Gedeeltelijk (on)voldoende	11	7,1%	98,1%
Onvoldoende	2	1,3%	99,4%
Ruim onvoldoende	1	0,6%	100,0%
Geen mening	0	0	

Vraag 7: Hoe beoordeelt U op dit moment de relatie tussen U en (vertegenwoordigers van) het Openbaar Ministerie in het driehoeksoverleg?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ruim voldoende	62	40,5%	40,5%
Voldoende	69	45,1%	85,6%
Gedeeltelijk (on)voldoende	16	10,5%	96,1%
Onvoldoende	5	3,3%	99,3%
Ruim onvoldoende	1	0,7%	100,0%
Geen mening	0	0,0%	

Vraag 8: Hoe beoordeelt U op dit moment het informele contact tussen U en (vertegenwoordigers van) de lokale politie?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ruim voldoende	100	64,9%	64,9%
Voldoende	46	29,9%	94,8%
Gedeeltelijk (on)voldoende	6	3,9%	98,7%
Onvoldoende	2	1,3%	100,0%
Ruim onvoldoende	0	0,0%	
Geen mening	0	0,0%	

Vraag 9: Heeft U sinds de komst van de Nationale Politie te maken met andere vertegenwoordigers van de lokale politie?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ja	96	63,6%	63,6%
Nee	55	36,4%	100,0%

Vraag 10 : Indien U heeft te maken met andere vertegenwoordigers van de lokale politie sinds de komst van de Nationale Politie. Ervaart U dit als een probleem?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ja	9	6,0%	6,0%
Nee	91	60,3%	66,2%
Geen mening	1	0,7%	66,9%
Niet van toepassing	50	33,1%	100,0%

Vraag 11: Hoe beoordeelt U op dit moment de informatie die de politie geeft ter verantwoording van haar taakuitvoering?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ruim voldoende	36	23,4%	23,4%
Voldoende	53	34,4%	57,8%
Gedeeltelijk (on)voldoende	51	33,1%	90,9%
Onvoldoende	10	6,5%	97,4%
Ruim onvoldoende	4	2,6%	100,0%
Geen mening	0	0,0%	

Vraag 12: Wat is op dit moment Uw oordeel over de informatie die de politie verstrekt om Uw gezag waar te kunnen maken?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ruim voldoende	35	22,6%	22,6%
Voldoende	59	38,1%	60,6%
Gedeeltelijk (on)voldoende	48	31,0%	91,6%
Onvoldoende	9	5,8%	97,4%
Ruim onvoldoende	4	2,6%	100,0%
Geen mening	0	0,0%	

Vraag 13: In welke mate bent U tevreden over de ruimte die er is om Uw gezag waar te kunnen maken ten aanzien van de inzet van de politie?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Zeer tevreden	15	9,8%	9,8%
Tevreden	64	41,8%	51,6%
Gedeeltelijk (on)tevreden	51	33,3%	85,0%
Ontevreden	18	11,8%	96,7%
Zeer ontevreden	3	2,0%	98,7%
Geen mening	2	1,3%	100,0%

Vraag 14: In welke mate bent U tevreden over de mogelijkheden om afspraken te maken over lokale prioriteiten?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Zeer tevreden	19	12,5%	12,5%
Tevreden	82	53,9%	66,4%
Gedeeltelijk (on)tevreden	39	25,7%	92,1%
Ontevreden	11	7,2%	99,3%
Zeer ontevreden	1	0,7%	100,0%
Geen mening	0	0,0%	

Deel 2 Ontwikkelingen in het lokale politiewerk

Vraag 15: Hoe beoordeelt U op dit moment de beschikbare capaciteit van de politie op lokaal niveau?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ruim voldoende	2	1,3%	1,3%
Voldoende	63	40,9%	42,2%
Gedeeltelijk (on)voldoende	51	33,1%	75,3%
Onvoldoende	28	18,2%	93,5%
Ruim onvoldoende	9	5,8%	99,4%
Geen mening	1	0,6%	100,0%

Vraag 16: Hoe beoordeelt U op dit moment de aanrijtijden van de lokale politie bij spoedeisende meldingen?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ruim voldoende	10	6,5%	6,5%
Voldoende	82	53,2%	59,7%
Gedeeltelijk (on)voldoende	38	24,7%	84,4%
Onvoldoende	19	12,3%	96,8%
Ruim onvoldoende	4	2,6%	99,4%
Geen mening	1	0,6%	100,0%

Vraag 17: Hoe beoordeelt U op dit moment de zichtbaarheid van de lokale politie?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ruim voldoende	14	9,2%	9,2%
Voldoende	66	43,1%	52,3%
Gedeeltelijk (on)voldoende	50	32,7%	85,0%
Onvoldoende	17	11,1%	96,1%
Ruim onvoldoende	6	3,9%	100,0%
Geen mening	0	0,0%	

Vraag 18: Hoe beoordeelt U op dit moment het aantal politiebureaus die open zijn in Uw gemeente?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ruim voldoende	21	13,6%	13,6%
Voldoende	91	59,1%	72,7%
Gedeeltelijk (on)voldoende	13	8,4%	81,2%
Onvoldoende	14	9,1%	90,3%
Ruim onvoldoende	11	7,1%	97,4%
Geen mening	4	2,6%	100,0%

Vraag 19: Hoe beoordeelt U op dit moment de afstemming van het lokale politiewerk op de lokale prioriteiten?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ruim voldoende	27	17,8%	17,8%
Voldoende	88	57,9%	75,7%
Gedeeltelijk (on)voldoende	28	18,4%	94,1%
Onvoldoende	9	5,9%	100,0%
Ruim onvoldoende	0	0,0%	
Geen mening	0	0,0%	

Vraag 20: Maakt Uw gemeente gebruik van BOA's in de publieke ruimte?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ja	138	90,2%	90,2%
Nee	15	9,8%	100,0%

Vraag 21: Wat zijn de gevolgen van de komst van de Nationale Politie voor de inzet van BOA's in de publieke ruimte in Uw gemeente?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Er worden meer BOA's ingezet	36	23,5%	23,5%
Het aantal BOA's is niet veranderd	100	65,4%	88,9%
Er worden minder BOA's ingezet	4	2,6%	91,5%
Niet van toepassing	13	8,5%	100,0%

Vraag 22: Maakt Uw gemeente gebruik van private beveiligers (als BOA's) in de publieke ruimte?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ja	54	35,1%	35,1%
Nee	100	64,9%	100,0%

Vraag 23: Wat zijn de gevolgen van de komst van de Nationale Politie voor de inzet van private beveiligers (als BOA's) in de publieke ruimte in Uw gemeente?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Er worden meer private beveiligers ingezet	19	12,3%	12,3%
Het aantal private beveiligers is niet veranderd	43	27,9%	40,3%
Er worden minder private beveiligers ingezet	0	0,0%	40,3%
Niet van toepassing	92	59,7%	100,0%

Vraag 24: Hoe beoordeelt U op dit moment het functioneren van de basisteam(s) in Uw gemeente?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ruim voldoende	26	17,0%	17,0%
Voldoende	89	58,2%	75,2%
Gedeeltelijk (on)voldoende	33	21,6%	96,7%
Onvoldoende	3	2,0%	98,7%
Ruim onvoldoende	1	0,7%	99,3%
Geen mening	1	0,7%	100,0%

Vraag 25 : Voldoet de politie in Uw gemeente aan de norm van één wijkagent per 5000 inwoners?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ja	66	43,4%	43,4%
Nee	83	54,6%	98,0%
Weet ik niet	3	2,0%	100,0%

Vraag 26: Hoe beoordeelt U op dit moment de beschikbaarheid van wijkagenten in Uw gemeente?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Ruim voldoende	15	9,7%	9,7%
Voldoende	56	36,4%	46,1%
Gedeeltelijk (on)voldoende	47	30,5%	76,6%
Onvoldoende	29	18,8%	95,5%
Ruim onvoldoende	7	4,5%	100,0%
Geen mening	0	0,0%	

Deel 3 Veranderingen en gevolgen sinds de komst van de Nationale Politie

Vraag 27: Wat zijn de gevolgen van de komst van de Nationale Politie voor uw relatie met (vertegenwoordigers van) de Nationale Politie?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Verbeterd	4	2,7%	2,7%
Gelijk gebleven	129	87,2%	89,9%
Verslechterd	13	8,8%	98,6%
Geen mening	2	1,4%	100,0%

Vraag 28: Wat zijn de gevolgen van de komst van de Nationale Politie voor het functioneren van Uw driehoeksoverleg?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Verbeterd	9	6,1%	6,1%
Gelijk gebleven	116	78,9%	85,0%
Verslechterd	18	12,2%	97,3%
Geen mening	4	2,7%	100,0%

Vraag 29: Wat zijn de gevolgen van de komst van de Nationale Politie voor de beschikbare capaciteit van de politie op lokaal niveau?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Verbeterd	25	17,2%	17,2%
Gelijk gebleven	76	52,4%	69,7%
Verslechterd	38	26,2%	95,9%
Geen mening	6	4,1%	100,0%

Vraag 30: Wat zijn de gevolgen van de komst van de Nationale Politie voor het aantal politiebureaus die open zijn in Uw gemeente?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Gestegen	1	0,7%	0,7%
Gelijk gebleven	110	74,8%	75,5%
Gedaald	31	21,1%	96,6%
Geen mening	5	3,4%	100,0%

Vraag 31: Wat zijn de gevolgen van de komst van de Nationale Politie voor de zichtbaarheid van de lokale politie?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Verbeterd	6	4,2%	4,2%
Gelijk gebleven	102	70,8%	75,0%
Verslechterd	32	22,2%	97,2%
Geen mening	4	2,8%	100,0%

Vraag 32: Wat zijn de gevolgen van de komst van de Nationale Politie voor de aanrijtijden van de lokale politie bij spoedeisende meldingen?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Verbeterd	4	2,7%	2,7%
Gelijk gebleven	111	75,5%	78,2%
Verslechterd	20	13,6%	91,8%
Geen mening	12	8,2%	100,0%

Vraag 33: Wat zijn de gevolgen van de komst van de Nationale Politie voor de kwaliteit van huidige leidinggevenden bij de lokale politie?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Verbeterd	18	12,3%	12,3%
Gelijk gebleven	92	63,0%	75,3%
Verslechterd	11	7,5%	82,9%
Geen mening	25	17,1%	100,0%

Vraag 34: Wat zijn de gevolgen van de komst van de Nationale Politie voor de lokale kennis van politiemensen?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Verbeterd	3	2,0%	2,0%
Gelijk gebleven	96	65,3%	67,3%
Verslechterd	37	25,2%	92,5%
Geen mening	11	7,5%	100,0%

Vraag 35: Wat zijn de gevolgen van de komst van de Nationale Politie voor de lokale betrokkenheid van politiemensen?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Verbeterd	4	2,7%	2,7%
Gelijk gebleven	106	71,6%	74,3%
Verslechterd	28	18,9%	93,2%
Geen mening	10	6,8%	100,0%

Vraag 36: Wat zijn de gevolgen van de komst van de Nationale Politie voor de afstemming van het lokale politiewerk op de lokale prioriteiten?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Verbeterd	6	4,1%	4,1%
Gelijk gebleven	115	78,2%	82,3%
Verslechterd	22	15,0%	97,3%
Geen mening	4	2,7%	100,0%

Vraag 37: Ziet Uw veranderingen in de aanpak van het lokale politiewerk sinds de komst van de Nationale Politie?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Heel sterk	9	6,1%	6,1%
Enigszins	93	62,8%	68,9%
Geen veranderingen	43	29,1%	98,0%
Geen mening	3	2,0%	100,0%

Vraag 38: Indien U veranderingen ziet in de aanpak van het lokale politiewerk. Kunt U voor de onderstaande kerntaken aangegeven welke veranderingen er zichtbaar zijn sinds de komst van de Nationale Politie?

WIJKWERK	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Minder nadruk	22	16,9%	16,9%
Geen veranderingen	61	46,9%	63,8%
Meer nadruk	30	23,1%	86,9%
Geen mening	1	0,8%	87,7%
Niet van toepassing	16	12,3%	100,0%

NOODHULP	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Minder nadruk	6	4,6%	4,6%
Geen veranderingen	87	66,9%	71,5%
Meer nadruk	15	11,5%	83,1%
Geen mening	6	4,6%	87,7%
Niet van toepassing	16	12,3%	100,0%

OPSPORING	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Minder nadruk	11	8,4%	8,4%
Geen veranderingen	53	40,5%	48,9%
Meer nadruk	45	34,4%	83,2%
Geen mening	5	3,8%	87,0%
Niet van toepassing	17	13,0%	100,0%

TOEZICHT HANDHAVING	EN	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Minder nadruk		48	36,9%	36,9%
Geen veranderingen		53	40,8%	77,7%
Meer nadruk		7	5,4%	83,1%
Geen mening		6	4,6%	87,7%
Niet van toepassing		16	12,3%	100,0%

VERKEERSHANDHAVING	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Minder nadruk	39	29,8%	29,8%
Geen veranderingen	63	48,1%	77,9%
Meer nadruk	2	1,5%	79,4%
Geen mening	11	8,4%	87,8%
Niet van toepassing	16	12,1%	100,0%

Deel 4 Standpunten over beheer, beleid en gezag

Vraag 39: Burgemeesters zouden meer te zeggen moeten hebben over het beheer om het gezag over de politie in de eigen gemeente waar te kunnen maken.

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Helemaal mee eens	35	23,8%	23,8%
Mee eens	47	32,0%	55,8%
Gedeeltelijk mee (on)eens	32	21,8%	77,6%
Mee oneens	28	19,0%	96,6%
Helemaal mee oneens	5	3,4%	100,0%

Vraag 40: Landelijke prioriteiten voor de politie gaan niet te koste van de aanpak van prioriteiten op lokaal niveau.

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Helemaal mee eens	15	10,1%	10,1%
Mee eens	36	24,3%	34,5%
Gedeeltelijk mee (on)eens	43	29,1%	63,5%
Mee oneens	41	27,7%	91,2%
Helemaal mee oneens	13	8,8%	100,0%

Vraag 41: De komst van de Nationale Politie heeft ervoor gezorgd dat ik mijn gezag ten opzichte van de politie niet meer voldoende waar kan maken.

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Helemaal mee eens	3	2,0%	2,0%
Mee eens	21	14,2%	16,2%
Gedeeltelijk mee (on)eens	59	33,8%	50,0%
Mee oneens	61	41,2%	91,2%
Helemaal mee oneens	13	8,8%	100,0%

Vraag 42: In de praktijk houdt de minister van Veiligheid en Justitie zich niet bezig met lokale gezagsvraagstukken ten aanzien van de politie.

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Helemaal mee eens	20	13,5%	13,5%
Mee eens	57	38,5%	52,0%
Gedeeltelijk mee (on)eens	44	29,7%	81,8%
Mee oneens	20	13,5%	95,3%
Helemaal mee oneens	7	4,7%	100,0%

Vraag 43: De komst van de Nationale Politie heeft ervoor gezorgd dat er meer BOA's moeten worden ingezet in de publieke ruimte.

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Helemaal mee eens	12	8,2%	8,2%
Mee eens	42	28,8%	37,0%
Gedeeltelijk mee (on)eens	31	21,2%	58,2%
Mee oneens	53	36,3%	94,5%
Helemaal mee oneens	8	5,5%	100,0%

Deel 5 Algemene vragen

Vraag 44: Wat is de omvang van de gemeente in inwonersaantal waarvan U burgemeester bent?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
0 tot 9.999 inwoners	12	8,2%	8,2%
10.000 tot 19.999 inwoners	46	31,3%	39,5%
20.000 tot 49.999 inwoners	66	44,9%	84,4%
50.000 tot 99.999 inwoners	16	10,9%	95,2%
100.000 tot 199.999 inwoners	5	3,4%	98,6%
200.000 of meer inwoners	2	1,4%	100,0%

Vraag 45: Onder welke politieregio valt de gemeente waarvan U burgemeester bent?

	Absoluut	Relatief	Cumulatief
Noord-Nederland	22	15,0%	15,0%
Oost-Nederland	26	17,7%	32,7%
Midden-Nederland	15	10,2%	42,9%
Noord-Holland	22	15,0%	57,8%
Amsterdam	2	1,4%	59,2
Den Haag	11	7,5%	66,7%
Rotterdam	7	4,8%	71,4%
Zeeland West-Brabant	14	9,5%	81,0%
Oost-Brabant	18	12,2%	93,2%
Limburg	10	6,8%	100,0%