

Nationale politie op lokaal niveau

Jan Terpstra, Ivo van Duijneveldt, Teun Eikenaar, Tetty Havinga & Bas van Stokkom.

Een studie naar het functioneren van de basisteams (Politie & Wetenschap / Radboud Universiteit) laat zien dat er te lang is uitgegaan van one size fits all. Er is veel ruimte voor verbetering op het gebied van leidinggeven, informatiedeling, onderlinge sociale cohesie, de uitvoering en organisatie van het werk en de relatie met de burger.

In de plannen voor de Nationale Politie hebben van meet af aan twee doelstellingen centraal gestaan. Enerzijds zou invoering van deze organisatie moeten leiden tot centralisatie van het beheer en standaardisatie van de organisatie. Anderzijds werd beklemtoond dat het zwaartepunt van de taakuitvoering op lokaal niveau moet liggen, 'zo dicht mogelijk bij de leef- en werkomgeving van de burger in wijk, dorp en stad' (Ontwerpplan Nationale Politie, 2011:11).

Om de lokale verankering van een gecentraliseerde en nationale organisatie te realiseren, werd in de plannen groot belang toegekend aan de (wat toen nog heette robuuste) basisteams. Deze basisteams zouden het fundament moeten vormen van de politie en voor een 'stevige' lokale verankering moeten zorgen. Deze teams zouden alle basispolitietaken in hun werkgebied zelfstandig uit moeten kunnen voeren. Bovendien zouden de basisteams 'probleemgericht' moeten werken, in samenwerking met lokale partners.

Sinds de start van de Nationale Politie is 3½ jaar verstreken. Hoe hebben deze basisteams sinds die tijd vorm gekregen? Hoe functioneren zij in de praktijk? In hoeverre is het gelukt de ambities waar te maken?

Om deze vragen te beantwoorden, is onderzoek gedaan binnen zes basisteams uit drie verschillende eenheden van de Nationale Politie. Bij elke eenheid gaat het telkens om een (groot)stedelijk basisteam en een team dat grotendeels opereert op het platteland.

Met dit onderzoek is geprobeerd zicht te krijgen op de volle breedte van de basisteams: zowel de incidentafhande-

ling, wijkwerk, service & intake, als de afhandeling van VVC-zaken komen aan bod. Bovendien richtte de aandacht zich niet alleen op de formele organisatie, maar ook op de wijze waarop het werk in de praktijk plaatsvindt. Daarom zijn niet alleen documenten bestudeerd en leidinggevenden geïnterviewd, maar is ook vele dagen meegelopen met leden van de basisteams om zicht te krijgen op hun werk en werkwijzen. In totaal zijn 122 medewerkers geïnterviewd en is gedurende 243 uur het werk in de basisteams geobserveerd.¹

In het volgende komen enkele resultaten van dit onderzoek aan bod. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de subgroepen binnen de basisteams, de sturing van het werk en de vier belangrijkste taken binnen de basisteams.

Subgroepen

Bij de invoering van de Nationale Politie is gekozen voor 'robuuste' basisteams, met voldoende capaciteit om slagvaardig te kunnen optreden op een breed terrein van lokale politietaken. Om die reden zijn de basisteams groot: de onderzochte teams bestaan gemiddeld uit 151 fte. Normaal zou hier niet de term 'team' voor worden gebruikt.

Zoals al in het Landelijk Werkingsdocument Districten & Basisteams (2014) werd onderkend, bestaat bij veel politiemensen behoefte aan groepsverband en aan binding met min of meer vaste collega's. Daarom werden in het Werkingsdocument binnen de basisteams subgroepen onderscheiden van maximaal 20 personen.

De onderzochte basisteams hebben in de regel zes tot acht van deze groepen. Zij bestaan meestal uit enkele wijkagenten en medewerkers belast met de incidentafhandeling. In hoeverre deze zogenaamde p-groepen een geografische oriëntatie hebben, verschilt per eenheid.

De opzet en het functioneren van deze subgroepen levert in alle onderzochte teams discussie, onrust of onvrede op. De basisteams worden vaak ervaren als groot. De subgroepen blijken vaak nauwelijks te 'leven'. Soms weet men niet eens precies wie er nog meer lid van zijn. Men mist nogal eens een duidelijke structuur en heeft het gevoel in 'een grote hoop' terecht te zijn gekomen.

Voorals de groepen geen geografische oriëntatie

» Het gevoel dat er een 'nieuwe tussenlaag van leidinggevenden' is ontstaan



Het afgebeelde bureau heeft geen relatie met het besproken onderzoek.

hebben, vormen zij geen 'natuurlijk' sociaal verband. De functie van deze groepen beperkt zich in de regel tot een indeling ten behoeve van de p-zorg (personeelszorg) en/of als middel bij de inroostering. De bijdrage van de subgroepen aan het operationele werk is veel medewerkers dan ook onduidelijk. Juist omdat in de groep een gemeenschappelijke focus zich vaak niet ontwikkelt, blijft het sociale verband zwak. Er wordt dan ook geklaagd dat de groepen niet meer zijn dan een 'papieren tijger'. Omdat de medewerkers uit de basispolitiezorg vaak niet meer met collega's een wijk of dorp delen, ontstaat soms ook het gevoel dat de binding aan bepaalde gebieden bij de politie minder wordt.

Ook veel operationeel experts, die verantwoordelijk zijn voor deze groepen, herkennen deze problemen. Omdat de afstand binnen de p-groepen in de regel groot is, blijft de operationele sturing vaak zwak en het realiseren van op maat gesneden p-zorg lastig. Operationeel experts en andere leidinggevenden worstelen dan ook met de vraag hoe zij het basisteam zo kunnen inrichten dat aan deze onvrede tegemoet wordt gekomen, zonder dat wordt teruggevallen in het oude systeem van vaste ploegen.

Sturing en leiding

Met de invoering van de basisteams is gekozen voor een structuur van sturing en leidinggeven waarbij volgens de plannen veel nadruk moet liggen op 'operationeel leiderschap'. Binnen de nieuwe structuur wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende functies en rollen in sturing en leiding. De basisteams staan onder leiding van teamchefs. Daarnaast worden in de plannen sturende taken toebedeeld aan operationeel experts, soms in de rol van Opco (operationeel coördinator), hulpofficier, officier van dienst, expert wijkagent, operationeel specialist en coördinator.

De nieuwe structuur van leiding en sturing binnen de basisteams wordt door teamleden doorgaans ervaren als complex en ondoorzichtig. Veel onderscheidingen, zoals tussen sturing en leiding, functie en rol, operationeel en strategisch, p-zorg en leiding, zijn lang niet iedereen duidelijk. Op de werkvloer leven dan ook vragen over wie waarvoor verantwoordelijk is.

In de meeste onderzochte basisteams overheerst onder teamleden het gevoel dat er een 'nieuwe tussenlaag van leidinggevenden' is ontstaan. Een dergelijke tussenlaag lijkt haaks te staan op de gewekte verwachtingen. De plannen waren immers gericht op vermindering van het aantal indirecte functies en op een leiding die dichter op het uitvoerende werk zou zitten. Een belangrijk deel van de medewerkers ervaart het echter eerder alsof de ontwikkeling juist de andere kant uit is gegaan. Men meent dat de afstand tussen leiding en werkvloer is toegenomen.

Bovendien leeft vaak het gevoel dat binnen het team de sturing- en communicatielijnen formeler zijn geworden en over meerdere schijven lopen. Het verleden functioneert daarbij vaak als referentiekader: medewerkers missen bijvoorbeeld de vroegere teamchef bij wie zij voor alle vragen konden binnenlopen.

Als gevolg van de toegenomen complexiteit zijn meerdere geïnterviewden van oordeel dat de sturing in het basisteam aan effectiviteit heeft verloren. Als reactie hierop ontstaat in de basisteams soms een informele sturing of leiding naast de formele structuur. Gevolg hiervan kan zijn dat de lijnen nog complexer en ondoorzichtiger worden en voor extra verwarring kunnen zorgen.

Volgens de plannen zou de vorming van de basisteams moeten leiden tot meer probleemgerichte en informatiegestuurde werkwijzen binnen de politie. In de meeste basisteams lijken deze noties op de werkvloer niet te leven.



De wijze waarop meestal de operationele sturing plaatsvindt, draagt hier ook nauwelijks aan bij. Veel operationele sturing is vooral gericht op praktische en concrete vragen en op problemen die zich op korte termijn aandienen, zoals het vullen van de roostering van de noodhulp of het afhandelen van een incident.

Incidentafhandeling

Met de komst van de basisteams hebben zich uiteenlopende veranderingen voorgedaan rond het noodhulpwerk van de politie. Deze zijn vooral ingrijpend als vóór 2013 in de voormalige politieregio sprake was van een scheiding der processen. Alle noodhulpmedewerkers waren toen ondergebracht in een gespecialiseerde dienst op districtsniveau, belast met de surveillance en afhandeling van acute meldingen. In de huidige situatie is deze organisatorische specialisatie losgelaten en zijn de voormalige noodhulpmedewerkers lid van een breed basisteam waarin ook wijkagenten en wijkteammedewerkers zijn ondergebracht.

Daarnaast kan de overgang naar de Nationale Politie gevolgen hebben voor de omvang van het werkgebied. In twee van de onderzochte plattelandsteams is met de invoering van de nieuwe structuur het werkgebied aanzienlijk uitgebreid. Tussen de onderzochte basisteams lopen de aanrijtijden sterk uiteen. In de compacte grootstedelijke gebieden is het mogelijk vanuit het bureau met de politieauto binnen enkele minuten overal te zijn. Voor twee van de plattelandsteams ligt dat anders: daar kan de aanrijtijd oplopen tot (in het ergste geval) bijna een uur.

Overigens moet daarbij wel worden vermeld dat zich tussen de grootstedelijke teams en de plattelandsteams grote verschillen voordoen in de hoeveelheid meldingen. Deze laatste teams worstelen voor delen van hun werkgebied met de lastige afweging hoe de beschikbaarheid van de politie te organiseren bij een gering aantal meldingen.

'Noodhulp' geen specialisme

De belangrijkste verandering die de komst van de basisteams met zich heeft meegebracht voor de incidentafhandeling bestaat uit een verandering in beleidsperspectief. De centrale gedachte daarbij is dat noodhulp niet meer slechts mag bestaan uit het rijden van meldingen, afgewisseld door periodes van rondrijden of wachten. Het uitsluitend meldingen rijden wordt nu beschouwd als inefficiënt gebruik van politiecapaciteit. Tegelijk wordt er vanuit gegaan dat het

afdoen van (urgente) meldingen binnen het basisteam niet meer alleen de verantwoordelijkheid is van noodhulpmedewerkers: 'prio 1 is voor iedereen'. Daarmee vervalt de term noodhulp als specialisme in de basispolitiezorg en wordt nu gesproken van incidentafhandeling als activiteit voor alle generalisten in het basisteam.

Daarmee wint ook een ander concept aan belang, namelijk 'afbreekbaar' of 'verstoortbaar werk'. Hiermee wordt bedoeld dat medewerkers belast met incidentafhandeling tussendoor andere werkzaamheden moeten doen, die zij echter moeten kunnen laten liggen ('afbreken') bij een urgente melding. Deze werkzaamheden zouden vooral aangedragen moeten worden door wijkagenten in de vorm van '(IGP-)opdrachten'. Uitgangspunt daarbij is dat het op korte termijn gerichte, vooral reactieve werk van de vroegere noodhulp vervangen moet worden door een 'meer structurele manier' van werken.

Leidinggevend veronderstellen vaak dat deze nieuwe invulling van de incidentafhandeling voor de voormalige noodhulpmedewerkers vele voordelen met zich zal meebrengen. Omdat deze medewerkers niet alleen meldingen hoeven te rijden, maar ook aan (wijk)opdrachten kunnen werken, zou hun werk gevarieerder worden, hoeven ze zich minder te vervelen en kunnen ze een bredere ervaring opdoen.

Veel noodhulpmedewerkers denken hier echter anders over. Het nieuwe model van incidentafhandeling en 'afbreekbare' opdrachten ontmoet onder hen veel weerstand. Velen hebben juist voor de noodhulp gekozen omdat zij graag op straat in de auto rondrijden en meldingen afhandelen, zeker als deze enige actie en spanning met zich meebrengen. Opdrachten vindt men daarentegen niet leuk of spannend. Bovendien vreest men zo een deel van de autonomie kwijt te raken.

De observaties in de zes teams laten zien dat de traditionele noodhulporiëntatie nog steeds domineert. Ook al mag dat nu geen noodhulp meer heten, nog steeds overheerst (één uitzondering van een surveillancetekoppel daargelaten) het traditionele patroon van rondrijden, af en toe onderbroken door een melding en het afwachten of er niet iets 'spannends' gaat gebeuren dat de routine van alledag kan doorbreken.

Wijkwerk

In de plannen voor de Nationale Politie gold als uitgangspunt dat wijkagenten de 'spil' zouden moeten vormen van de

basisteams. Dat hangt samen met het streven de organisatorische scheiding tussen wijkwerk en noodhulp te doorbreken. Wijkagenten 'nieuwe stijl' zouden om die reden minder geïsoleerd moeten opereren. Bovendien zouden zij minder dan voorheen het wijkwerk zelf moeten doen. In plaats daarvan zouden zij met behulp van opdrachten of via de briefing werkzaamheden moeten overdragen of 'uitzetten bij' andere, interne en externe partijen.

De gevolgen van de vorming van de basisteams voor de positie en het werk van de wijkagenten verschillen per eenheid en per team. Dat hangt deels samen met de wijze waarop het werk vóór januari 2013 was georganiseerd. Opnieuw is daarbij de vraag relevant of in het verleden sprake was van scheiding der processen. Bij regionale korpsen waar deze scheiding er was, vormden vaak enkele wijkagenten met tien tot twintig wijkteammedewerkers een eigen wijkteam. Juist voor wijkagenten uit deze kleine teams vormt de overgang naar de nu veel omvangrijker basisteams vaak een grote stap. Zij missen de directe relaties die zij voorheen hadden met hun wijkteammedewerkers.

Bovendien verloopt het inschakelen van andere medewerkers uit het basisteam nu in de regel niet meer via directe 'warme contacten', maar over meerdere schijven (zoals de Opco en operationeel expert). Daarbij moeten zij hun opdrachten onder collega's vaak uitzetten via een intern computersysteem, waarbij de ervaring is dat dit lang niet altijd goed loopt. Soms blijken opdrachten in het systeem te verdwijnen, pas na lange tijd te worden opgepikt of blijkbaar onvoldoende contextinformatie te bevatten om als urgent te worden ervaren. Daarnaast hebben wijkagenten soms het gevoel dat het uitzetten van opdrachten lastiger is geworden omdat collega's meer dan in het verleden worden meegezogen in noodhulpactiviteiten.

Isolement

Daarnaast is de positie van vooral wijkagenten in plattelandsteams veranderd als hun voormalige politiebureau is gesloten en zij voortaan werken in een steunpunt, ondergebracht in een gemeentehuis. In sommige gevallen werkt daar ook (een deel van de week) een servicemedewerker voor de contacten met burgers. Meestal zit de wijkagent daar echter alleen of met collega-wijkagenten.

Dit brengt voor hen een tegenstrijdige werksituatie met zich mee. Enerzijds wordt van hen verwacht dat zij (nog sterker dan voorheen) een coördinerende en regisserende rol spelen. Anderzijds zijn zij op het steunpunt vaak juist meer geïsoleerd ten opzichte van de rest van hun team. Het isolement wordt onder meer zichtbaar in de reisafstanden van een deel van deze wijkagenten. Alleen al met het heen en weer reizen tussen bureau (opkomst- en briefingslocatie) en steunpunt zijn zij soms wel tweemaal 30 minuten aan autorijden per dag kwijt.

Met de komst van de basisteams zijn er naast de 'gewone' wijkagenten ook expert wijkagenten gekomen. Deze laatste hebben een HBO-niveau. Bij een aanzienlijk aantal wijkagenten blijken onduidelijkheid en verwarring te bestaan over de gevolgen van de komst van deze nieuwe functionaris. Is deze een 'soort leidinggevende', zal dit leiden tot uitholling van het werk, wie is nu waarvoor verantwoordelijk en raken zij wellicht taken kwijt?

Op de achtergrond speelt hierbij ook een rol dat van bovenaf geprobeerd wordt een andere invulling tot stand te brengen van de functie van wijkagent: meer coördinerend en minder zelf uitvoerend. Niet alle wijkagenten zijn gelukkig met deze ontwikkeling. In hun visie staat in hun werk het contact met buurtbewoners centraal, evenals het direct zelf reageren op vragen en problemen in de wijk.

Afhandeling VVC-zaken

Alle onderzochte basisteams beschikken over een VVC-team (of een team dat daarmee vergelijkbaar is). Deze teams houden zich bezig met de afhandeling van zaken van veel voorkomende criminaliteit. Zij functioneren als voorportaal naar ZSM, waar de verdere afhandeling plaatsvindt. Veel VVC-teams zijn ongeveer in de zelfde periode ontstaan als de basisteams. Om deze reden wordt het ontstaan van de VVC-teams vaak in dat kader gezien (hoewel het eigenlijk om gescheiden ontwikkelingen gaat).

Hoewel hun organisatie en werkwijze kunnen verschillen per eenheid en zelfs per team, overheerst in de basisteams een positief oordeel over de aanwezigheid van de VVC-teams. Regelmatig vertellen leden van basisteams dat zij dit als meest positieve resultaat zien van de invoering van de basisteams. Als positieve punten worden onder meer genoemd dat reacties op VVC-zaken nu minder blijven liggen, dat er sneller gereageerd wordt, dat op dit terrein meer deskundigheid wordt opgebouwd, en dat er beter kan worden aangesloten bij lokale prioriteiten.

Ook al overheerst de positieve waardering, toch worden ook kanttekeningen geplaatst bij het functioneren van de VVC-teams en de ZSM-procedure. Genoemd worden onder meer het verlies aan flexibiliteit door de afhankelijkheid van de ZSM-tafel en de termijn van zeven dagen voordat een verdachte kan worden ontboden. Ook klinkt soms teleurstelling door dat de suggestie in het verleden van de minister dat ZSM tot een aanzienlijke reductie van administratief werk zou leiden voor de politie, niet is waargemaakt.

» *Juist voor wijkagenten uit de kleine teams is de overgang een grote stap*

» Te lang lijkt te zijn uitgegaan van one size fits all

Intake & Service

Ook in het werk van de medewerkers voor Intake & Service (I&S) hebben zich belangrijke wijzigingen voorgedaan. Deels hangen deze samen met veranderingen in het beleid ten aanzien van de dienstverlening aan burgers. Gekozen is voor een zogenaamde *multichannelaanpak*. De bedoeling is daarbij dat burgers in hun contact met de politie niet meer zomaar naar het bureau komen, maar eerst internet proberen, dan eventueel de telefoon, en dan pas naar de balie te komen. Eventueel kan de politie in laatste instantie de burger zelf thuis bezoeken.

Alle basisteams hebben mede als gevolg van dit veranderde dienstverleningsconcept de afgelopen jaren te maken gehad met een sterke stijging van het aantal internetaangiften. Mede daardoor is het aantal burgers dat aan de balie komt, sterk gedaald. Bovendien lopen nu veel meldingen en aangiften niet meer rechtstreeks van burger naar balie medewerker op het bureau, maar via het Regionaal Servicecentrum.

Deze nieuwe organisatie van I&S binnen de basisteams heeft verschillende gevolgen. Doordat burgers minder aan de balie komen, missen medewerkers een groot deel van het persoonlijke contact en hebben zij het gevoel belangrijke informatie te missen. Bij het invullen van hun internetaangifte zouden burgers vaak niet alle relevante informatie opgeven. Als persoonlijk contact ontbreekt, kan de I&S-medewerker niet doorvragen of om toelichting vragen.

Omdat de internetaangifte niet direct beschikbaar is bij de balie medewerkers, maar elders binnen de politieorganisatie binnenkomt, beschikt het basisteam niet meer over een actueel overzicht van alle relevante gebeurtenissen en incidenten. Volgens I&S-medewerkers zou het nu wel twee of drie dagen kunnen duren voordat de informatie in het basisteam beschikbaar is. Bovendien zouden door de omweg in de organisatie meldingen verloren gaan.

Drempels

De nieuwe werkwijze kan verschillende drempels voor burgers opwerpen. Het aantal bureaus en de openingstijden daarvan zijn aanzienlijk teruggebracht. Vooral op het platteland kost het burgers meer reistijd en voorbereiding om op

het bureau melding of aangifte te doen. Veel politiemensen menen dat het sterk steunen op een systeem van internetaangifte niet aansluit bij de vaardigheden en mogelijkheden van een aanzienlijk deel van de burgers, vooral ouderen en laagopgeleiden.

Het systeem van internetaangifte werpt ook zijn eigen drempels op. Burgers constateren soms na het invullen dat zij alsnog naar het bureau moeten, omdat blijkt dat hun zaak een opsporingsindicatie heeft. Vervolgens ontstaan nieuwe drempels. Normaal gesproken worden zij pas geholpen nadat zij eerst een afspraak hebben gemaakt. Eenmaal op het bureau gekomen blijken zij, soms tot hun verbazing, het hele formulier opnieuw te moeten invullen.

Veel I&S-medewerkers vrezen dat dit systeem niet alleen burgers ontmoedigt om een volgende keer nog eens melding of aangifte te doen, maar ook dat op deze wijze de informatiepositie en het imago van de politie worden geschaad.

Slot

Deze studie laat zien dat bij de verdere invulling van de basisteams rekening moet worden gehouden met de noodzaak van lokale invulling. Te lang lijkt te zijn uitgegaan van *one size fits all*. In de wijze waarop de basisteams nu zijn ingericht en functioneren, kan veel verbeterd worden.

De structuur van sturing en leidinggeven is onvoldoende helder en wordt ervaren als complex en ondoorzichtig. Informatie gaat vaak over te veel schijven en de verantwoordelijkheidsverdeling in teams is onduidelijk. Juist dat is voor de politie risicovol. De basisteams hebben bovendien moeite antwoord te vinden op de vraag van medewerkers naar herkenbare sociale verbanden binnen de grote teams.

In de huidige teams komt onvoldoende terecht van de ambitie om probleemgericht en informatiegestuurd werken te bevorderen. Wijkagenten lijken meer in een isolement terecht te zijn gekomen. Noodhulp en noodhulporientatie hebben in de praktijk aan gewicht gewonnen, waardoor een traditionele reactieve benadering vaak de overhand heeft. De gedachte van een generieke taakstelling wordt in de praktijk vaak ingeperkt tot *'prio 1 is voor iedereen'*. Het uitgangspunt dat wijkagenten vooral als coördinator moeten optreden, lijkt onvoldoende doordacht.

Tot slot, de huidige vorming van de basisteams draagt het risico in zich van een grotere afstand tot burgers. Bovendien zijn onder invloed van het dienstverleningsconcept relaties tussen politie en burgers verder geformaliseerd en onpersoonlijker geworden. Bij de plannen voor de dienstverlening door de politie lijkt onvoldoende rekening te zijn gehouden met de emotionele behoeften van burgers en hun verschillen in vaardigheden en capaciteiten. Het *multichannelmodel* veronderstelt modelburgers, een beeld waaraan veel burgers nu eenmaal niet voldoen. <<

Noot

- 1 Zie uitvoeriger voor dit onderzoek: Jan Terpstra et al., *Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*, Amsterdam: Reed Business, 2016 (Reeks Politiewetenschap nr. 88).