

De kerntakendiscussie:

verloop, opbrengsten en barrières

Deze publicatie werd verzorgd door:

Dr. E.J. van der Torre

Drs. J. Kuppens

Dr. H.B. Ferwerda

V. J. van Bolhuis Msc

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
2.	Kerntaken: Waarom er nu over gesproken mag worden	11
2.1	Kerntaken: omwille van de legitimiteit	11
2.2	Politie: sluipende ontvlechting van het lokaal bestuur	13
2.3	Aanhoudende nationale politieke kritiek	14
2.4	Heroriëntatie op kerntaken: functioneel alternatief voor doorberekening	15
2.5	Het aanhoudende politieke pleidooi voor ‘bestuurlijke keuzes’	17
2.6	Afsluiting	18
3.	Verkapte discussie: voor- en nadelen van een brede politietaak	19
3.1	Inleiding	19
3.2	De voordelen van een brede politietaak	20
3.3	De nadelen van een brede politietaak	21
3.4	De kentering in het debat: de nadelen krijgen de overhand	24
4.	De kernrapporten: Den Haag wil ‘meer dan een goede discussie’	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Kerntaken op de politieke agenda	27
4.3	De Kerntakenbrief	29
4.4	De Notitie Kerntaken	30
4.5	Afsluiting	31
5.	Korpschefs: van abstracte afbakening naar ‘toegevoegde waarde’	33
5.1	Inleiding	33
5.2	Korpschefs anno 2002: abstracte afbakening via ‘superkerntaken’	33
5.3	Korpschefs anno 2005: op zoek naar ‘toegevoegde waarde’	37
5.4	Afsluiting: aandacht voor de regionale discussie	43
6.	Het regionale niveau: tussen discussie en dossiers	45
6.1	Inleiding	45
6.2	Kerntakendiscussie: verschillende gezichten	45
6.2.1	De heroriëntatie op kerntaken als aspect	45
6.2.2	Heroriëntatie op geselecteerde dossiers	48
6.2.3	De omweg: eerst het bestuurlijke veiligheidsbeleid versterken	50
6.2.4	‘Houdt het informeel, anders loopt het stuk’	51

6.2.5	‘Formaliseer de kerntaken, anders lopen ze weg’	52
6.2.6	De omgekeerde weg: ‘oneigenlijke taken’ benoemen	54
6.2.7	‘Zoek naar waardevol politiewerk, vergeet de kerntakendiscussie’	55
6.3	Van discussie naar uitvoering: barrières	56
6.4	Kerntaken in de praktijk: verdiepingsslag in twee politieregio’s	62
6.4.1	IJsselland	62
6.4.2	Utrecht	65
6.5	Heroriëntatie op kerntaken: opbrengsten en beperkingen	68
6.5.1	De functies van de regionale kerntakendiscussie	68
6.5.2	De grenzen van de kerntakendiscussie	70
7.	Conclusies en aanbevelingen	73
7.1	Conclusies	73
7.2	Aanbevelingen	80
7.3	Onderzoekslijnen	82
Bijlage 1	Verantwoording (91)	
Bijlage 2	Literatuur (93)	

1.

Inleiding

Een discussie over kerntaken wordt door velen in het politiebestedel min of meer gezien als een kernopgave omwille van de legitimiteit van de politie. De grondgedachte luidt dat de politie goed moet presteren op de harde kern van haar wettelijke opdracht, omdat het tegendeel legitimiteitsverlies oplevert of (al kan die conclusie op minder steun rekenen) heeft opgeleverd.

We formuleerden de grondredenering bij de start van dit verkennende onderzoek als volgt:

- a. De hulpverleningstaak van de politie is te ver opgerekt: dit is het product van een sterke en eenzijdige bestuurlijke politie;
- b. Bestuurders vonden (en vinden?) het aandeel van de politie in taken die buiten haar wettelijke opdracht vallen wel zo prettig;
- c. Het bovenstaande gaat weer ten koste van het bestuurlijke veiligheidsbeleid en dat maakt(e) politiewerk onmisbaar in de sfeer van oneigenlijke politietaken;
- d. Daardoor is de politieke en publieke legitimiteit van de politie afgebrokkeld omdat het idee is ontstaan dat de politie 'deels de verkeerde dingen doet' en te weinig prestaties boekt bij opsporing en handhaving van de openbare orde;
- e. De politie kan opsporing en handhaving - kerntaken - niet zomaar prioriteit geven: het bevoegd gezag moet daarmee instemmen en bestuur, private sector en maatschappij zullen de politie werk uit handen moeten nemen;
- f. Dit laatste gaat bepaald niet zomaar en vergt in eerste instantie extern politiemanagement. Dit is de kerntakenparadox: de politie moet eerst externe afspraken maken om intern de aandacht te kunnen (ver)leggen op kerntaken;
- g. De focus op kerntaken vereist intern management: prioriteiten moeten worden bijgesteld en politiemiddelen moeten anders worden gealloceerd.

Uit deze redenering volgt dat een herijking van de politieke kerntaken nodig is en dat dit onder meer vereist dat het bestuurlijke veiligheidsbeleid en de maatschappelijke veiligheidzorg worden versterkt. De verkennende aard van dit onderzoek brengt met zich mee dat de volgende inventariserende vragen centraal staan in dit onderzoek:

- Wat is de achtergrond, aanleiding en bedoeling van de kerntakendiscussie?
- Hoe zijn de regionale kerntakendiscussies verlopen?
- Wat zijn de opbrengsten van de regionale kerntakendiscussies?
- Welke knelpunten doen zich voor bij de regionale kerntakendiscussies, in het bijzonder bij de concretisering en uitvoering daarvan?

- Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd op basis van de inventarisatie van de gang van zaken bij de regionale kerntakendiscussies? Zijn er vormen van actieonderzoek denkbaar die ten dienste gesteld kunnen worden van de (gedachte achter) de kerntakendiscussie?

Wat oorspronkelijk de bedoeling was

Er is gekozen om eerst deze verkenning uit te voeren naar de gang van zaken bij de heroriëntatie op kerntaken in het politieveld, omdat een meer omvattend onderzoeksvoorstel niet parallel bleek te lopen met de praktijk. Het was oorspronkelijk namelijk de bedoeling om in één of enkele regio's concreet in beeld te brengen welke activiteiten de politie had overgedragen of zou kunnen overdragen. Om vervolgens in kaart te brengen welke tijdswinst dit de politie opleverde en hoe – en met welke effecten en opbrengsten – deze ‘gewonnen’ tijd zou worden ingezet ten behoeve van kerntaken. Dit idee was mede gebaseerd op een ambitieus plan van het regiokorps Kennemerland: *Scherper op Koers: Over de positionering en profilering van de politie Kennemerland*.

Het oorspronkelijke onderzoeksplan was vooral gericht op de overdracht van hulpverleningstaken en kende de volgende bouwstenen:

- Een omgevingsanalyse: Door middel van een stakeholderanalyse vaststellen waar er alternatieven bestaan voor politieke hulpverlening. Dus: Op welke beleidsterreinen of dossiers kan er – op lokaal of regionaal niveau – werk dat nu door de politie wordt verricht, worden overgenomen of worden voorkomen door partners of burgers?
- Een analyse van het werkenaanbod (input): Wat komt er binnen bij de politie als het gaat om hulp- en assistentieverzoeken? En: verandert dit aanbod in de loop der tijd vanwege een focus op kerntaken?
- De afhandeling (throughput): Hoe handelt de politie specifieke hulp- en assistentieverzoeken af? Hoe groot is het daarmee gemoeide capaciteitsbeslag en is er sprake van verandering vanwege de focus op kerntaken (winst, besparing)?
- De werkprestatie van de politie als gevolg van resultaten (output): Leidt de geboekte tijdswinst bij niet-kerntaken tot een beter politieproduct bij de uitoefening van kerntaken (kwantitatief, kwalitatief)?
- De externe effecten (outcome): Is er sprake van draagvlak en tevredenheid over de focus op kerntaken bij de bevolking en andere veiligheidspartners? Is er sprake van een toename van de buurtveiligheid als gevolg van de veranderde werkwijze, zowel wat betreft de subjectieve als objectieve veiligheid?

De meeste korpsen waren, zo bleek uit een inventarisatie voordat we aan deze verkenning begonnen, nog niet bezig met het daadwerkelijk overdragen van taken. En als dit al zo was

leek dit niet zoveel tijdswinst op te leveren dat het resulteerde in een andere taakuitoefening en andere en betere externe effecten.

Wat volgt

We hebben ter beantwoording van de genoemde vragen een literatuurstudie verricht, drie workshops georganiseerd en zes interviews afgenomen (zie bijlage 1). We presenteren onze bevindingen in de volgende hoofdstukken:

- *Hoofdstuk 2:* Het is bepaald niet vanzelfsprekend dat er een kerntakendiscussie wordt gevoerd. We schetsen vier belangrijke ontwikkelingen die de huidige discussies mogelijk hebben gemaakt en hebben gestimuleerd;
- *Hoofdstuk 3:* Tot ongeveer 2000 had er een verkapte taakdiscussie plaats. Die had betrekking op de vraag wat de voor- en nadelen van een brede wijkpolitietask waren. Tot die tijd stelden politiechefs en burgemeesters het belang van een sterk decentraal politieapparaat liever niet ter discussie, ook al ging dit sinds de jaren tachtig gepaard met een gestage verbreding van de politietask;
- *Hoofdstuk 4:* Dit hoofdstuk presenteert op hoofdlijnen de inhoud van enkele sleutelrapporten over kerntaken, onder meer *Naar een veiliger samenleving*, de zogeheten Notitie Kerntaken en de Kerntakenbrief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK);
- *Hoofdstuk 5:* Een presentatie van de standpunten van hoofdcommissarissen, die eerst kiezen voor een abstracte taakafbakening middels drie superkerntaken (2003), maar in Politie in Ontwikkeling (2005) afzien van een kerntakendiscussie en kiezen voor een politie die zich toelegt op activiteiten met ‘toegevoegde waarde’. Toch kan Politie in Ontwikkeling worden gelezen als een rapport dat in feite vijf superkerntaken presenteert;
- *Hoofdstuk 6:* Een presentatie van de vorm, inhoud, functies, blokkades en beperkingen van de regionale kerntakendiscussies;
- *Hoofdstuk 7:* Conclusies en aanbevelingen.

2.

Kerntaken: waarom er nu over gesproken mag worden

2.1 Kerntaken: omwille van de legitimiteit

Er wordt vandaag de dag in de politiek-bestuurlijke arena rond de politie hardop gesproken over een politie die zich richt op kerntaken en die, om dat te kunnen realiseren, taken niet meer ter hand zou behoren te nemen. Het is een discussie die deels *praktisch* van karakter is: het is, in elk geval in theorie, een middel tegen de overvraging van de politie. Vaak wordt dan achteraf het label ‘kerntaak’ aan bepaalde taken gehangen. Hierbij is het van belang om te kijken wie de grens in de praktijk voor een dergelijke herverdeling eigenlijk bepaalt. De discussie kan ook een ideaaltypische inslag krijgen: wat is idealiter de inhoud van kerntaken en wat zijn niet-kerntaken die we zouden willen overdragen.

Voor een ander deel heeft het debat een *normatieve* lading: de politie behoort goed te presteren op de harde kern van haar wettelijke opdracht, omdat dit legitimiteit oplevert. De normatieve boodschap wordt geregeld ook negatief geformuleerd: als de politie op essentiële onderdelen van haar werk steken laat vallen, doet dit ernstig afbreuk aan haar legitimiteit. Hieraan ligt een even logische als harde redenering ten grondslag. Er ontstaat politieke en maatschappelijke onrust als de politie bij exclusieve taken – dus werk dat anderen niet kunnen of mogen uitvoeren – misstappen maakt of als ze niet optreedt tegen zichtbare en aanstootgevende criminaliteit of tegen ernstige verstoringen van de openbare orde. Dit is zeker het geval als misstappen of gedoogsituaties niet meer als incident worden gezien, maar als politiek en maatschappelijk het idee ontstaat dat de politie min of meer systematisch tekortschiet bij essentieel werk. Dit idee heeft omstreeks 2000 inderdaad postgevat en komt onder meer duidelijk tot uitdrukking in – analyses van – de landelijke en lokale verkiezingen van 2002, waarbij in Rotterdam LBR en landelijk LPF als grote winnaar uit de bus komen.

Het legitimiteitsverlies vanwege de taakvervreemding en -veronachtzaming van de politie komt meer in concreto tot uitdrukking in politiek-maatschappelijke kritiek op bepaalde dossiers of verschijnselen: ‘plankzaken’ (strafrechtelijke zaken met opsporingsindicaties die de politie niet in onderzoek neemt); ‘vrijplaatsen’ (locaties waar veel criminaliteit werd of wordt gedoogd); ‘dwalingen’ bij spraakmakende moordzaken en oplossingspercentages die achterblijven bij internationaal gangbare scores.

Het valt op hoezeer burgers en rechtsgeleerden het op hoofdlijnen met elkaar eens zijn over wat ontoelaatbaar is en wat, als spiegelbeeld daarvan, zou moeten gebeuren. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid concludeert in een rechtsstatelijke analyse dat effectiever handhaven van eminent belang is voor de legitimiteit van de rechtsstaat. Bevolkingsonderzoek van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP)

(verwijzing) geeft eenzelfde uitkomst te zien: burgers willen dat de politie effectiever is bij het opsporen van strafbare feiten en dat ze beter begrijpt met welke problemen burgers worden geconfronteerd.

Het SMVP-onderzoek wijst voorts op een paradoxale situatie. Politiemensen denken, ten onrechte dus, dat burgers tevreden zijn over de resultaten die de politie boekt. En anders dan burgers zien agenten de politie als een hulpverlenende organisatie. De paradox is dat agenten die in direct contact staan met burgers klaarblijkelijk onvoldoende merken welke taakuitvoering burgers op prijs zouden stellen, terwijl de korpschefs – die in fysieke zin op grote afstand van de straat opereren – dit prima blijken aan te voelen. De korpschefs zouden anno 2002 het politiewerk namelijk graag richten op ‘superkerntaken’: dat zijn die taakgebieden die bij een goede uitoefening de politie veel krediet opleveren en de politie veel uit te leggen geven als ze tekortschiet. Bij de omschrijving van die superkerntaken wordt hulpverlening teruggebracht tot noodhulp, en wordt de nadruk gelegd op klassieke handhavende taken. Zie over de ‘superkerntaken’ verder hoofdstuk 4.

Het is voorts opmerkelijk dát de politie, de korpschefs voorop, sinds enkele jaren hardop aandringt op een herijking van de politietaak in de richting van handhaving en noodhulp. In de jaren tachtig en negentig stak de ‘kerntakendiscussie’ geregeld de kop op, maar kwam er ook steeds al snel weer een eind aan. Het bleef dus in hoge mate bij discussie: van besluitvoering was niet echt sprake, laat staan van uitvoering. Het valt goed te begrijpen dat de kerntakendiscussie tot dat moment nooit echt werd gevoerd. Tot de regionalisatie waren er immers vele gemeentepolitiekorpsen. De sterke versnippering van dit bestel stond een landelijke discussie in de weg. Bovendien hadden de burgemeesters met een eigen gemeentepolitiekorps daar weinig of geen behoefte aan: ze hadden immers het gezag en beheer over hun korps en konden dus volstaan met een discussie in hun driehoek of met hun korpschef. Die discussie was praktisch en niet fundamenteel.

Tijdens en na de regionalisatie keerden de omstandigheden zich ook al tegen een kerntakendiscussie. De reorganisatie bracht een tijdelijke internalisatie teweeg. Toen deze was voltooid leidde dit tot kritiek van het lokaal bestuur. De politie had zich, volgens die kritiek, uit de wijken teruggetrokken. De vraag kwam centraal te staan wat de politie kon doen voor de wijken en hoe ze haar beschikbaarheid en bereikbaarheid kon garanderen. Dat klimaat stond haaks op een kerntakendiscussie die juist meer aandacht zou kunnen vragen voor strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en die de lokale hulpverlening en beschikbaarheid ter discussie zou kunnen stellen.

Vandaag de dag wordt ‘de kerntakendiscussie’ in elk geval gevoerd: in informele circuits en in formele overlegorganen, van Tweede Kamer tot regionaal college en gemeenteraad. Voor sommige respondenten, in het binnenlands bestuur en bij de politie, is dit op zich al welkome vooruitgang. Zelfs als het de facto nog niet of nauwelijks gevolgen heeft gehad voor de politiepraktijk. De kerntakendiscussie komt recent écht op gang. Dat er vandaag de dag wordt

gediscussieerd over kerntaken, heeft vier belangrijke oorzaken. Die stellen we in de komende vier paragrafen aan de orde.

2.2 Politie: sluipende ontvlechting van het lokaal bestuur

Het Nederlandse politieapparaat is in de jaren zeventig, tachtig en negentig in zekere zin ‘verweven’ geraakt met het binnenlands bestuur, meer in het bijzonder met het lokaal bestuur. Het taalgebruik en de analyses van politiechefs duiden op die bestuurlijke oriëntatie: ze praten veel over het bestuur en nauwelijks over het Openbaar Ministerie (Boin, Van der Torre en 't Hart, 2003). Hun aandacht voor de omgeving en strategieën van omgevingsbeïnvloeding zijn in hoge mate gericht op bestuurders: politiechefs willen dat ze prioriteiten stellen, willen bestuurlijke ruimte bij het inrichten van hun korps en streven naar bestuurlijke steun voor het doen en laten van hun korps (vergelijk Terpstra, 2002). Een reorganisatie of sterkteherverdeling – en dus ook niet een wezenlijke verandering in (de visie op) de taakuitoefening door de politie – voltrekt zich niet voordat de regioburgemeesters zijn gesondeerd en de korpsbeheerder het groene licht heeft gegeven. Dit hoeft geen verwondering te wekken, want de wetgever heeft het bestuur van een politiekorps nu eenmaal in handen gelegd van een college met een sterk bestuurlijk signatuur: de korpsbeheerder, de regioburgemeesters en de (eenzame) hoofdofficier van justitie.

De innige band tussen regiopolitie en lokale bestuurders is het product én de oorzaak van de dominantie van de *community policing*-visie. Die visie verwierp immers precies datgene wat bestuurlijk Nederland absoluut niet wilde: een centraal geleid en repressief georiënteerd politieapparaat. Lokale bestuurders kregen wat ze – nog altijd – graag zien: decentrale politie die aanvoelt als hun eigen politie en die aanschuift aan de bestuurstafel en verschijnt in raadscommissies. En meer dan dat: een politieapparaat dat bestuurlijke veiligheidstaken op haar schouders neemt. Dit verschafte de politie legitimiteit onder lokale bestuurders. Het ging echter ten koste van enkele ‘echte’ politietaken en droeg zo bij aan de overvraging van het politieapparaat.

De bestuurlijke legitimiteit maakte politiebazen ook minder alert op signalen dat de *community visie* (in varianten op *Politie in Verandering* uit 1977) op onderdelen tekortschoot: de snel opkomende maatschappelijke kritiek op de permissieve houding van de politie; de onbalans in de taakuitoefening; de erosie van specialistische kennis binnen de politie (Rosenthal en Muller, 1998).

De politie had in de jaren negentig meer oor voor de breed gedragen *bestuurlijke* kritiek op de regiopolitie, die snel opkwam kort na de regionalisatie: de politie zou vanwege de reorganisatie te veel met zichzelf bezig zijn geweest en de centralisatie en concentratie van de politieorganisatie zouden doorschieten (Klerks en Zoomer, 1998). De politie moest haar gezicht weer laten zien in de wijken en in de (kleinere) gemeenten. Deze kritiek revitaliseerde

Politie in Verandering (1977): het gebiedsgebonden politiewerk beleefde een *revival*. Dit werd niet alleen gesteund door het lokaal bestuur, maar ook door het ministerie van BZK (zie Beumer, 1997). De ‘bestuurlijke’ coalitie in politieland stelde in de tweede helft van de jaren negentig orde op zaken, met uitsluiting van alternatieve denkwijzen.

In deze bestuurlijke constellatie had een discussie over kerntaken, dus ook over het afstoten of afbouwen van bepaalde politietaken met een sterk lokaal signatuur, geen kans van slagen. Dit komt mede doordat naast zakelijke argumenten bij bestuurders ook een gevoelskwestie speelt: blijft de politie wel voldoende werk leveren in onze (tamelijk rustige) gemeente en blijft de politie wel haar lokale en sociale gezicht houden? De politieke boodschap dat zij taken af wilde stoten en over wilde dragen aan gemeenten had onder dit gesternte getuigd van slechte politieke timing: de politie zag er dan ook vanaf.

Zo gezien speelde de opkomende kritiek van publiek (verkiezingen 2002) en nationale politiek de politiechefs die wél een kerntakendiscussie wilden, en meer dan dat, in de kaart. De visievernieuwing van het ministerie van BZK kwam hen ook goed uit: die van gebiedsgebonden werken (Beumer, 1997) naar de focus op kerntaken in *Naar een veiliger samenleving* (2002) en in de ‘Notitie Kerntaken’ (2005). De kerntakendiscussie was nu ineens een expliciet doel van het ministerie van BZK. Dit geeft de politie speelruimte, maar neemt nog niet de gevoeligheid ervoor weg bij het lokaal bestuur.

2.3 Aanhoudende nationale politieke kritiek

In de nationale politieke arena zwelde vanaf de tweede helft van de jaren negentig de kritiek op de politie gestaag aan. De paradox is echter dat die kritiek een geheel andere toon en inhoud had dan die van het lokaal bestuur. In de Tweede Kamer neemt langzamerhand de wrevel toe over het versnipperde karakter van het politieveld: de korpsen opereren te weinig als concern en met name de informatie-uitwisseling stagneert. Ook groeit de politieke bezorgdheid over de oplossingspercentages van de Nederlandse politie en, meer in algemene zin, over de effectiviteit van de politie.

Een reeks kritische rapporten van de Rekenkamer (verwijzing) over de politie voedt de politieke kritiek. De kritiek verdiept zich als ook de professionaliteit in twijfel wordt getrokken: niet wat betreft het lokale politiewerk, maar bij specialistisch politiewerk. De ene keer is er stevige politieke kritiek op de kwaliteit van de zedenfunctie in de korpsen, dan over de afhandeling van internationale rechtsverzoeken en daarna over de algemene kwaliteit van het proces. De landelijke politiek vraagt zich bovendien niet alleen af of de politie wel goed genoeg functioneert, maar ook of ze zich wel richt op de meest passende functies en taken.

Het is voor de politie frustrerend, zo vertellen korpschefs, dat de landelijke politiek felle staccatokritiek levert, maar geen eenduidige, stabiele en uitvoerbare stelling bekleedt. Kamervragen resulteren wel geregeld in projecten of in opsporingsteams: de ene politiechef verwelkomt ze, de ander vindt het een onverstandige verstoring van het politieproces. Het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* (2002) van de twee politieministeries en de prestatiecontracten tussen ‘Den Haag’ en de politiekorpsen vervullen voor de politie – onverlet politieke kritiek op de centralisatie en contractualisering van de relatie – een bufferfunctie. Het programma en de contracten kanaliseren namelijk de kritiek en hebben zoveel politieke steun dat het de politie minder vatbaar maakt voor politiek incidentalisme. Het resulteert ook in een landelijke politieke opdracht aan het politieveld om de politiecapaciteit aan te wenden voor de uitoefening voor kerntaken. Den Haag geeft echter niet aan hoe dit gerealiseerd dient te worden: het resulteert wel in een notitie en brief over kerntaken die aandringen op een kerntakendiscussie.

2.4 Heroriëntatie op kerntaken: functioneel alternatief voor doorberekening

In de politieke arena zijn de vraagstukken over de kerntaken van de politie en over de eventuele doorberekening van politiekosten met elkaar verbonden. Dit komt doordat ze door sommige politici gezien worden als een mogelijke oplossing voor hetzelfde probleem, namelijk de overvraging van de politie. Tot voor kort werd met name over doorberekening gesproken, maar er is recent door de minister van BZK een (concept) wetsvoorstel gemaakt over de bijdrage politiekosten bij publieksevenementen. Het is de minister en politici die voorstander zijn van (deze) doorberekening met name te doen om doorberekening van de politie-inzet bij betaald voetbalwedstrijden.

De politieke redenering die doorberekening presenteert als een oplossing voor overvraging komt er, wat kort door de bocht, op neer dat doorberekening van politiekosten ertoe zal leiden dat afnemers van politiecapaciteit zo mogelijk meer veiligheidstaken zelf uit zullen voeren als ze voor politie-inzet een rekening gepresenteerd krijgen. Er dient zich dan wel al een wezenlijk praktisch dilemma aan. Om dit effect te bereiken moet de ‘politieprijs’ hoog genoeg worden vastgesteld, maar daaraan kleven forse nadelen. In de eerste plaats leidt een hoge kostprijs tot fel verzet van de beoogde betalers. Het wetsvoorstel heeft dan ook geleid tot fel verweer en een dito lobby door de KNVB. In de tweede plaats drijft dit grote bezwaar, en het daaraan gekoppelde grote eigenbelang, praktische opposanten van doorberekening in de armen van diegenen die principiële bezwaren maken tegen doorberekening van politiekosten. Sterker, het kan door deze dynamiek gebeuren dat partijen die in feite vooral praktische bezwaren hebben tegen doorberekening zich om strategische redenen ineens heel ‘princiepelijk’ opstellen. Hier komt bij dat een lage kostprijs van politie allerm minst een oplossing is, omdat het er in een uiterste situatie toe zou leiden dat bepaalde sectoren zich ‘goedkoop’ van politie-inzet kunnen verzekeren. Dáár is uiteraard niemand op uit.

Het principiële bezwaar tegen doorberekening van de politiekosten keert de redenering van de voorstanders als het ware om door de kerntaken van politie als onwrikbare piketpalen te slaan. De redenering komt er namelijk op neer dat de overheid juist bij kerntaken de kosten behoort te dragen – en handhaving van de openbare orde wordt tot de kerntaken gerekend. Dit leidt ertoe dat een heroriëntatie van de politie op haar kerntaken dus dé oplossing is om overvraging van de politie tegen te gaan. Dit blijkt onder meer uit een brief d.d. 6 juni 2005 van het Korpsbeheerdersberaad en van de Raad van Hoofdcommissarissen - naar aanleiding van het concept wetsvoorstel Bijdrage politiekosten bij publieksevenementen – aan minister Remkes van het ministerie van BZK:

“Het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen zijn principieel tegen het doorberekenen van politiekosten en handhaven daarmee hun standpunt zoals dat in het verleden (meermaals) is ingenomen. Handhaving van de openbare orde is een kerntaak van de overheid en de kosten ervan dienen uit de algemene middelen te worden bekostigd”.

Kortom, de redenering komt erop neer dat doorberekening juist bij kerntaken nooit aan de orde mag zijn. We laten de vraag of politie-inzet bij evenementen altijd een kerntaak is rusten.

Het kabinet heeft met het voorstel voor doorberekening van politiekosten bij een vorm van handhaving van de openbare orde dus gekozen voor een taakgebied waar de weerstand tijdens het wetgevingstraject zeer fors is. Het standpunt dat korpsbeheerders en hoofdcommissarissen in de brief innemen, roept wel de vraag op of er niet meer draagvlak zou zijn indien doorberekening van politiekosten voorgesteld zou worden ten aanzien van bepaalde vormen van ‘oneigenlijke politietaken’. Met in achtneming van de historie van het dossier doorberekening politiekosten lijkt de kans niet zo groot dat het Korpsbeheerdersberaad haar standpunt wijzigt. Dientengevolge geldt dan hetzelfde voor de Raad van Hoofdcommissarissen. Dit laat onverlet dat verschillende politierespondenten inderdaad voorstellen om bepaalde ‘oneigenlijke politietaken’ door te berekenen, zoals bijvoorbeeld het afhandelen van een kleine aanrijding met louter blikshade.

Hoe het ook zij: doorberekening van welke politiekosten dan ook kan rekenen op fel praktisch en principieel verweer, en daardoor wordt de heroriëntatie op kerntaken belangrijker bij **1.** het beperken van de overvraging van de politie en **2.** het streven om de politieke handhaving (meer) in overeenstemming te brengen met de politiek-maatschappelijke wensen.

2.5 Het aanhoudende politieke pleidooi voor ‘bestuurlijke keuzes’

Het is een klassiek spanningsveld dat bestuurlijke gezagsdragers meer vragen dan politiechefs denken te kunnen waarmaken. Politiechefs in de hoogste en middelste regionen beklagen zich over een bijna paradoxale situatie: de gedetailleerde bemoeienis die gezagsdragers aan de dag kunnen leggen met politiezorg in combinatie met een gebrek aan sturing dat zij van deze gezagsdragers ondervinden (Terpstra, 2002; Boin, Van der Torre en 't Hart, 2003; Van der Torre, 2006). Die gebrekkige sturing van de politie komt volgens politiebazen meer in het bijzonder tot uitdrukking in de politiek-bestuurlijke onwil om ‘keuzen te maken’. Voor structurele overvraging door gezagsdragers hebben politiechefs inmiddels een bijna reflexmatige strategische reactie. Ze trachten de keuzen over de inzet van mensen en middelen bij het gezag terug te leggen:

Een korpschef:

“Ik ben wel zover met het bestuur dat als ze weer wat nieuws roepen – ze hebben weer een nieuw speeltje, zo van: ‘dat moet ook nog even beste vriend’ – dan zeg ik ‘dat is best, maar wil je even schrappen? Zeg maar wat er geschrapt moet worden, want dat doe ik niet. Jullie moeten schrappen.’ Dus als ik wat aan de hondenpoep moet gaan doen, moet je toch zeggen dat we minder doen aan toezicht in het horecagebied of zo. Zeg het maar. Als je het bestuur zo voor de keuze stelt, gaan ze beter nadenken. Dan roepen ze minder hard ongenueanceerde dingen, omdat toevallig iemand in de raad een klacht heeft. In plaats daarvan zeggen ze “als ik daar deze capaciteit neerleg, gaat het daar weg; dan heb ik daar weer een probleem en wil ik dat wel.” Je legt dat afwegingsproces dus bij het bestuur neer. Dat hoort bij het bestuur, vind ik. En dat ligt te vaak binnen de politieorganisatie. Heel vaak maken wij die keuzes voor het bestuur, want wij hebben heel veel macht, maar wanneer je dat doet, haal je ook de shit binnen. Want als het dan niet werkt, is het ook van jou” (Korpschef geciteerd in Boin, Van der Torre en 't Hart, 2003, p. 193).

Een wijkteamchef:

“Ik vind dat de burgemeester en de raad keuzen moeten maken. Wij kunnen resultaten boeken bij jeugd en woninginbraak, bijvoorbeeld. Maar niet bij jeugd, huiselijk geweld, verkeer, inbraak, winkeldiefstal en noem maar op. Om resultaat te boeken moet je kiezen. Dat lukt ook wel. Wat lastiger is, is daaraan vasthouden” (Wijkteamchef geciteerd in Van der Torre, 2007).

Het politieke pleidooi voor ‘politieke keuzes’ is niet van vandaag of gisteren. In 1992 wees de toenmalige korpschef van Rotterdam, Rob Hessing, bijvoorbeeld al op de consequenties van gebrekkige politiek-bestuurlijke sturing:

“Ik heb in die gedachtewisseling [met de Rotterdamse gemeenteraad, aut.] een keer gezegd: u wilt de politie de ene prioriteit na de andere opleggen, u kiest niet en hebt daarmee bereikt dat ik voortaan mijn eigen beleidskeuze bepaal” (Rob Hessing, in *Vrij Nederland*, 24 oktober 1992, p. 31).

Het politieveld ziet in het benoemen van kerntaken een mogelijkheid om meer lijn te brengen in de bestuurlijke sturing van de politie. Het stelt politiechefs ook in staat om hun korpsen op deze kerntaken te richten. Met dit doel voor ogen formuleerden ze, in 2002, een aantal ‘superkerntaken’ (zie paragraaf 5.1).

2.6 Afsluiting

De voorgaande vijf paragrafen maken duidelijk dat kerntakendiscussies sinds enkele jaren inmiddels in meer of mindere mate, helder of minder helder, plaatsvinden (zie hiervoor verder in hoofdstuk 6). Voor die tijd werd de discussie in zekere zin wel gevoerd in bestuurlijke kringen en in het politieveld, maar onder een andere noemer en met (ook in politiekringen) een andere slotsom. Dat is het onderwerp van hoofdstuk 3.

3.

Verkapte discussie: voor- en nadelen van een brede politietaak

3.1 Inleiding

Anno 2006 staat de feitelijke taakuitoefening van de politie ter discussie. Dit komt doordat de balans tussen de drie hoofdbestanddelen van de wettelijke politieopdracht – ordehandhaving, opsporing en hulpverlening – zoek is geraakt: de hulpverlening en de kleine ordehandhaving zijn te omvangrijk geworden en tasten de kwaliteit en kwantiteit van de ‘echte’ handhaving aan. Dientengevolge is ook de legitimiteit van de politie als instituut aangetast.

Lange tijd, zeker tot 2000, bood het zogeheten *community policing*-concept – en de gebiedsgebonden politie als Nederlandse variant daarvan (Beumer, 1997) – houvast in het denken over de verhouding tussen deze taken. Het beloofde een soort natuurlijke balans waarvan de zelfregulerende, decentrale organisatie(onderdelen) de spil vormde(n). Door de politie op wijk- of buurniveau te organiseren zouden ordehandhaving en hulpverlening aanzienlijk worden vergemakkelijkt. Het ‘kennen en gekend worden’ en de daarop gebaseerde lokale informatiestromen moesten vervolgens de uitvoering van de opsporing faciliteren.

Onder de noemer van gebiedsgebonden politie werd maar liever niet over kerntaken gediscussieerd, want een dergelijke discussie zou dit concept wel eens op elementaire onderdelen ter discussie kunnen stellen. Dit geldt zeker voor de meest extreme variant, waarin het idee dat wetgever, bevoegd gezag en de politie prioriteiten stellen en taakvelden centraal stellen, werd ingeruild voor het idee dat ‘de buurt stuurt’. Hoewel menig politiechef dit ook toen al te radicaal vond – in Blauwe Bazen (Boin, Van der Torre en ’t Hart, 2003) verzucht een korpschef: “Als de buurt stuurt, kan ik dan soms naar huis gaan?” – was er tot 2000 brede steun in het politieveld voor een decentraal organisatieconcept. Om te voorkomen dat dit (ogenschijnlijk) door hen zelf ter discussie gesteld zou worden, ging het debat in het politieveld niet primair over kerntaken, maar over de voor- en nadelen van een brede decentrale politietaak. Bij een brede taakopvatting omvat de hulpverleningstaak meer dan noodhulp en neemt de politie de kleine ordehandhaving en het toezicht zoveel mogelijk zelf ter hand.

Lange tijd wogen de voordelen van een brede politietaak zwaar, maar van lieverlee worden de nadelen zichtbaarder en worden ze onderkend: zeker maatschappelijk en in de landelijke politiek, maar gaandeweg ook in politiekringen. Dit laatste neemt niet weg dat de voordelen nog altijd beschouwd (kunnen) worden als verworvenheden van de Nederlandse politie sinds ‘Politie in Verandering’.

3.2 De voordelen van een brede politietaak

Een brede, decentraal opgezette politiezorg – op de leest van de ‘gebiedsgebonden beweging’ - heeft een aantal voordelen (Zie: Van der Torre en van Harmelen, 1999). Ze worden in het politiedebat vaak genoemd, omdat het lange tijd als het ware het geestesmerk is geweest van de Nederlandse politie. Er bestond en bestaat ook buiten de politie steun voor een brede (gebiedsgebonden) politietaak, met name onder burgemeester en lokale politici, omdat ze krijgen wat ze zo graag zien: een lokale politie die als ‘eigen’ aanvoelt, die bereid is haar werkzaamheden vergaand af te stemmen op lokale omstandigheden en die beschikbaar en aanspreekbaar is, ook in vergaderingen van gemeenteraad en raadscommissie.

De genoemde voordelen van een ‘brede politietaak’ zijn meerledig en zullen we in het vervolg van deze paragraaf de revue laten passeren.

Legitieme politie

Een decentrale politie die in een gemeenschap niet alleen handhaaft en toeziet op de ordelijke gang van zaken, maar doortastend ingrijpt bij allerlei hulpvragen of ‘restproblemen’ (dat wil zeggen problemen waarvoor ‘anderen’ geen oplossing zien of hebben), bouwt legitimiteit op. Die legitimiteit, die onder meer leidt tot maatschappelijke contacten en informatiestromen, kan vervolgens worden aangewend bij handhavingstaken, waaronder opsporing.

Empathische politie

Zodra de politie goed nota neemt van de problemen, emoties en gevoelens in een lokale gemeenschap, is zij in staat c.q. wordt ze haast wel gedwongen rekening te houden de humane aspecten van veiligheidsproblemen. De politie dient problemen met invoelingsvermogen en op een begrijpelijke wijze aan te pakken. Voorstanders van een brede politietaak verwezen graag naar een uitkomst van bevolkingsonderzoek: burgers blijken hun oordeel over het politieoptreden vaak meer te baseren op de houding van politiemensen dan op de prestaties die zij boeken (Vergelijk Van der Vijver, 1993).

Repressief optreden na een brede belangenafweging

Nauwe betrokkenheid bij de mensen en hun problemen in een gemeenschap, werkt in de hand dat de politie alle relevante belangen afweegt, als zij dient te besluiten op welke wijze zij op wil treden tegen misdaad of verstoringen van de openbare orde. Als hard politieoptreden kwaad bloed zet bij bepaalde groepen of groeperingen, wordt een maatschappelijke geïntegreerde politie hiermee direct geconfronteerd. Dit stimuleert dat zij niet louter oog heeft voor de (gewenste) positieve effecten van repressief optreden, maar ook voor de negatieve neveneffecten.

Zoeken naar preventiemogelijkheden

De bekendheid met de mensen in de gemeenschap, en met de oorzaken van de veiligheidsproblemen, stimuleert idealiter ook dat de lokale politie zoekt naar effectieve preventieve maatregelen. Dit kan bestaan uit een gericht beroep op de zelfredzaamheid van burgers of het lokale maatschappelijke middenveld, maar ook uit advisering over preventieve bestuurlijke of private (bijvoorbeeld woningcorporatie) maatregelen.

Krachtige dubbelrollen

Soms is de lokale agent hulpverlener, dan weer handhaver en in andere gevallen makelaar of regisseur, omdat hij een probleem doorschuift naar derden. Het is belangrijk dat de politie de meest geschikte rol of combinatie van rollen kiest. Dit wordt organisatorisch gefaciliteerd indien een decentraal team een brede taak heeft en dus een breed arsenaal aan politierollen in haar mars heeft.

Hulpverlening blijft de bulk van het politiewerk

Het is een vrome en zelfs naïeve wens om de hulpverleningstaak van de politie terug te brengen tot noodhulp. Het is hooguit een papieren constructie, zo zeggen politiemensen die – (ook) om praktische redenen - kiezen voor een brede politietaak. Ze wijzen erop dat er altijd *1.* grote lacunes (ook wettelijk) zijn geweest en zullen blijven bestaan in het private en publieke hulpverleningsnetwerk (bijvoorbeeld in de jeugdzorg of in de geestelijke gezondheidszorg), en *2.* nieuwe problemen ontstaan waarop de politie zal moeten inspringen zolang er geen ‘andere’ oplossing is, los van de vraag of een sluitende oplossingen gerealiseerd zal (kunnen) worden. Kortom: de politie als omvangrijk en onmisbaar vangnet voor allerlei maatschappelijke restproblemen.

3.3 De nadelen van een brede politietaak

Het publieke en politieke draagvlak voor het ‘gebiedsgebonden denken’ is op z’n zachtst gezegd gaan wankelen. Met name landelijke politici hekelen al voor de verkiezingen in 2002 de met gebiedsgebonden politie geassocieerde ‘softheid’ (zie bijvoorbeeld Slats, 2001; Lamboo, 2002). Na deze verkiezingen sluit menig lokale politicus zich hierbij aan en willen ook bestuurders prestatieafspraken met de politie over onder meer haar handhavende taken. Die politiek-bestuurlijke kritiek vraagt om een minder brede politietaak. Ook in politiekringen wordt - overigens ook al voor 2000, maar daarna wint de gedachte terrein - ingezien dat een meer restrictieve interpretatie van de wettelijke politieopdracht voordelen heeft. De volgende argumenten worden genoemd:

Legitieme politie vergt juist effectieve handhaving

Het idee dat een empathische politie die veel hulpverlening verricht legitimiteit opbouwt, is achterhaald. Het is achterhaald omdat **1.** criminaliteit een groot maatschappelijke probleem is, waarbij burgers en politici erop rekenen dat de politie ‘als zwaarmacht’ hier met prioriteit tegen optreedt, **2.** de politie er binnen sterk decentrale gebiedsgebonden contouren onvoldoende in is geslaagd een brug te slaan tussen lokaal werk en opsporing, **3.** de organisatorische en individuele kwaliteit van de opsporing heeft geleden onder eenzijdige gebiedsgebonden politie en **4.** er een soort gebiedsgebonden politiecultuur is ontstaan, waarin onvoldoende belang wordt gehecht aan het inwinnen en benutten van criminele informatie en aan effectieve handhaving. Dit laatste komt tot uitdrukking in de populariteit onder operationele politiemensen van het eerste argument voor een brede politietaken: het idee dat burgers tevreden zijn over een hulpverlenende politie. Dit is echter achterhaald: burgers geven hun steun aan een politie die effectief is bij het handhaven van de openbare orde en bij strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Scherper en meer principieel geformuleerd komt het er op neer dat de politie vanwege haar geweldsbevoegdheden onvervangbaar is bij bepaalde handhavende politietaken, waardoor het ongewenst is als de politie niet aan deze handhaving toekomt omdat ze zich inlaat met werkzaamheden die door anderen kunnen worden verricht. Waar er functionele alternatieven zijn voor politie, moeten die veel meer worden benut.

Functionele alternatieven voor politie

Politie is een vorm van sociale controle. Deze controle is niet het privilege van de politie. Ook individuen, groepen en andere organisaties kunnen sociale controle uitoefenen; soms is dit zelfs een functioneel alternatief voor politieoptreden (Cachet 1990). Er wordt een onderscheid gemaakt tussen drie alternatieven voor politie: zelfredzaamheid van individuele burgers, de zelfredzaamheid van het maatschappelijk middenveld en de snel opkomende en professionaliserende particuliere veiligheidsmarkt. De politie moet die zelfredzaamheid niet alleen zelf aanboren of stimuleren, maar soms ook als het ware het veiligheidsprobleem het werk laten doen: bij aanhoudende problemen waarvoor zelfredzame particulieren zelf oplossingen in petto hebben, komen die vroeg of laat van de grond. De particuliere veiligheidsmarkt moet, als junior partner en onder bestuurlijke en politieke ‘regie’, worden ingezet voor toezicht en voor vormen van ‘kleine’ handhaving.

Tussen preventie en eenzijdige repressie

Als de politie redeneert vanuit haar handhavende taak, en gebruik maakt van concrete informatie, zal er een sterker preventief effect uitgaan van haar optreden. De subjectieve pakkans stijgt dan: het idee van ordeverstoorers dat ze in aanraking én aanvaring kunnen

komen met de politie. Zo bezien bestaat politiële preventie uit het opvoeren van de pakkans. Dit laatste is hard nodig omdat de gebiedsgebonden politie(cultuur) inderdaad ‘te soft’ is geweest en uit het oog is verloren dat dreigende repressie wel degelijk preventief kan werken. Voor een deel wordt het onderscheid tussen preventie en repressie zelfs opgeheven: een goede repressieve reactie van de politie op (lokale) strafbare feiten, werkt preventief omdat de aangehouden personen én de mensen in hun sociale omgeving weten dat de politie onder vergelijkbare omstandigheden net zo daadkrachtig kan of zal reageren. Dat repressieve reactie uiteindelijk preventief kan werken past totaal niet in het gebiedsgebonden gedachtegoed en idioom: ‘pro-actie’.

Hulpverlening: een oneindige politietaak

Critici wijzen erop dat de gebiedsgebonden beweging verzuimt het relatieve belang van verschillende politiefuncties – strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, handhaving van de openbare orde en hulpverlening – aan te geven. Dit werkt kwalitatieve overvraging van de politie in de hand. De maatschappelijke behoefte aan veiligheid, orde, welzijn en hulp is schier onbegrensd. Een ruime opvatting over politiële hulpverlening leidt er – ook volgens ‘oude’ kritiek, uit 1980, op Politie in Verandering - toe dat de politie zich op ‘(...) een even oneindig werkgebied’ begeeft als zij ‘(...) in de repressieve hoek al heeft’ (Van Reenen, 1980: 131). Door de toename van de criminaliteit en overlast, en vanwege bezuinigingen in de welzijnssector en het automatisme waarmee de politie inging op vrijwel alle hulpvragen die haar bereikten, is in de jaren tachtig en negentig de kwantitatieve overvraging van de politie – door eigen toedoen – onnodig groot geworden.

Handhaving onder druk

De overvraging van de politie tast de effectiviteit van de politiële handhaving aan. Dit weegt vanaf de tweede helft van de jaren tachtig zwaar. De veel voorkomende criminaliteit blijft stijgen en de publieke en politieke zorg over de aard en omvang van de zware, georganiseerde misdaad groeit. Bovendien nemen in de jaren negentig ook het geweld op straat en de spanningen tussen politie en bepaalde etnische bevolkingsgroepen toe. Ook kwam aan het daglicht dat de kwaliteit en kwantiteit van het rechercheproces niet voldoet aan de minimeisen die in politiek-maatschappelijke kringen worden gesteld. De harde kritiek luidt dat de gebiedsgebonden beweging zich geen raad weet met deze ontwikkeling en kritiek, deze negeert of deze bij buigt in de richting van de eigen normatieve opvattingen: we moeten nóg beter gestalte geven aan een decentrale politie met een brede taakstelling.

Verreikende hulpverlening en onbenutte politievaardigheden

‘U roept, wij komen en lossen uw problemen op’, is lange tijd min of meer het devies van de politie geweest. Dit werkt in de hand dat agenten veel eenvoudige hulpvragen dienen te

beantwoorden waarbij ze hun vaardigheden niet uit de kast hoeven te halen. Het ongenoegen over de eenvoud van veel hulpverlenend politiewerk is fors op de werkvloer. Dit trekt een wissel op de politieke hulpverlening. Als de activiteiten van de politie meer worden gericht op noodhulp of op gevallen waarin tijdelijke bijstand van de politie ‘onmisbaar’ is, worden de exclusieve vaardigheden, kennis en bevoegdheden van agenten beter benut.

3.4 De kentering in het debat: de nadelen krijgen de overhand

Aan het begin van de 21e eeuw wegen de nadelen van een brede politietaak bepaald zwaarder dan de voordelen. De dominante normatieve opvatting luidt dat toch in elk geval hulpvragen zoveel mogelijk worden doorgeschoven door de politie. Maar in feite is dit een element uit een opvatting – die wel wordt aangeduid als het nieuw realisme – die allengs terrein wint: al langer in het buitenland en, kruip door sluip door, nu ook in Nederland (Hoogenboom, 1994; Van der Torre en Van Harmelen, 1999). De politie legt zich toe op handhavingstaken en daartoe dienen kleine wetsovertredingen, eenvoudige hulpvragen en kleine verstoringen van de openbare orde zoveel mogelijk door te worden geschoven naar vormen van (in)formele sociale controle buiten het strafrechtelijk systeem: “Resources could then be rationally concentrated on the real business of crime control” (Cohen, 1985, p. 128). De mogelijkheden hiertoe zijn toegenomen, doordat veiligheidsproblemen hoog op de agenda staan van politici en (lokale) bestuurders, alsook door de snelle groei van **1.** het aantal publieke toezichthouders en **2.** de private veiligheidssector.

De opkomst van het nieuw realisme blijkt bij uitstek uit een kentering in de visie van het moederdepartement. Het ministerie van BZK kiest omstreeks 1996 voor een enigszins gemoderniseerde versie van *community policing*: gebiedsgebonden politie (Beumer, 1997). In de normatieve onderbouwing daarvan herkennen we bijna alle argumenten die pleiten voor een brede politietaak. Het door de ministeries van BZK en Justitie opgestelde Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* (2002) kent een geheel andere lijn: maatschappelijke legitimiteit vereist een effectieve uitoefening van kerntaken, waaronder politieke noodhulp. Hiermee krijgen de nadelen van een brede politietaak op ministerieel en departementaal niveau de overhand, gevoed door de landelijke politieke stemming en door het maatschappelijke klimaat. Op lokaal niveau (burgemeesters, raadsleden) en in de politiekorpsen blijven echter voor velen de voordelen van een brede (gebiedsgebonden) politietaak zwaar wegen, zo bleek eens te meer uit het veldwerk voor deze verkenning (zie hoofdstuk 6).

Het politiedebat verschuift: van discussie over de meest geschikte vorm van gebiedsgebonden politie naar debat over het wenselijke takenpakket van de politie, dus naar ‘de kerntakendiscussie’. Het debat gaat niet langer expliciet over de breedte van de decentrale politietaak, en impliciet over kerntaken. De centralisering van de politie en de heroriëntatie op

kerntaken komen centraal te staan. Het gevolg is dat de kerntakendiscussie hardop en in het openbaar wordt gevoerd. De voorstanders van gebiedsgebonden politie voelen zich in het nauw gedreven. Ze verwoorden hun pleidooien nu anders: ze benadrukken het aandeel van gebiedsgebonden politie bij handhaving en bij het inwinnen van criminele informatie (zie bijvoorbeeld Straver, 2001).

“Als in een notitie over gebiedsgebonden werken als kernbegrippen van gebiedsgebonden werken worden genoemd ‘kennen en gekend worden,’ ‘samen met partners,’ ‘de buurt stuurt,’ ‘aan de voorkant van het probleem komen’ en ‘versterken van zelfredzaamheid’ en er wordt geen enkele relatie gelegd met wat tegenwoordig de kerntaken worden genoemd, dan getuigt dat van een onvolledigheid en onbalans die aan de essentie voorbij gaat en bedreigend is voor de toekomst van gebiedsgebonden werken als concept van politiezorg. Zo gekenschetst, ontstaan immers de beelden van gebiedsgebonden werken als een modieuze en ‘softe’ benadering waar behoudens enkele ‘gelovigen’ het gros van onze medewerkers niet mee uit de voeten kan en die we in ernst ook niet moeten propageren; politiewerk is geen opbouwwerk, ook al kunnen we een paar elementen daarvan best gebruiken. Onze *core business* – ook in het concept van gebiedsgebonden werken – is toezicht, handhaving, opsporing en hulpverlening gerelateerd aan onveiligheid, overlast of acute nood” (Straver, 2001: 31).

De opkomst en gegroeide transparantie van het kerntakendebat resulteert in een reeks nota's en publicaties. Die stellen we in de volgende hoofdstuk aan de orde.

4.

De kernrapporten: Den Haag “wil meer dan een goede discussie”

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt een aantal belangrijke beleidsstukken over kerntaken. Het betreft onder meer het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002, het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* en de twee belangrijkste stukken: de Kerntakenbrief en de Notitie Kerntaken van het ministerie van BZK.

4.2 Kerntaken op de politieke agenda

In de jaren tachtig en negentig gaat het politiedebat over handhaving van de openbare orde (in 1980 hadden de memorabele Kroningsrellen plaats) en over de meest geschikte vorm van *community policing*. Vooral in het politieveld domineerde het debat over wijkteams en over gebiedsgebonden politie, afgewisseld met veel politieaandacht voor enkele uit het bedrijfsleven overgewaaide managementmodes, zoals: sturen op prestaties, contractmanagement, kwaliteitsmanagement en procesmanagement. Het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 doorbreekt dit debat en plaatst de kerntakendiscussie hoog op de politieke en politieke agenda.

Toch verschijnen er in de jaren tachtig twee rapportages over (een heroriëntatie) op kerntaken. Het eerste, departementale, stuk wordt niet ingegeven door politievisies, maar door de noodzaak om te bezuinigen op de overheidsuitgaven. Ook de politie ontkomt niet aan bezuinigingen. Er worden zogenoemde Heroverwegingsrapportages opgesteld, waaronder het rapport *Heroverweging Sterktebeleid Politie* (1981). Het pleit voor het afstoten van taken waarvoor maatschappelijke organisaties primair verantwoordelijk zijn. Er wordt ook geconcludeerd dat de politie de neiging zou moeten weerstaan om niet in het gat te springen dat anderen laten vallen.

In 1985 publiceert de Centrale Politie Surveillance Commissie het rapport *Oneigenlijke Politiewerkzaamheden*. De commissie had de opdracht om een inventarisatie te maken van oneigenlijke politietaken. Ze concludeert echter dat een statische afbakening van politietaken en oneigenlijke taken ondoenlijk is.

De commissie somt wel tal van taken op die zij als oneigenlijk bestempeld. Het betreft onder meer informatieverstrekking aan verzekeringsmaatschappijen, bewaking bij micro-evenementen (‘braderieën’), postcodes graveren in fietsen, het aanpakken van opvoedingsproblemen, de kaartcontrole bij betaald voetbalwedstrijden en het transport van

zwerfdieren. Het rapport geeft niet aan hoe de politie deze taken zou kunnen overdragen en heeft nauwelijks enige invloed op de (gemeente)politiepraktijk.

Bijna vijftien jaar later plaatst het *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002* de kerntakendiscussie op de politieke en politieke agenda. Het plan constateert dat de grens tussen politietaken en die van andere partijen op de veiligheidsmarkt onduidelijk zijn, en dat er te veel werkzaamheden de facto zijn uitgegroeid tot politieactiviteiten. De politie heeft met name een te groot aandeel gekregen bij hulpverlening en bij vormen van toezicht. Dit komt in essentie door het tekortschieten van andere instanties: “zolang andere instanties hun verantwoordelijkheid (...) niet daadwerkelijk oppakken, is het vaak onontkoombaar dat de politie, als 24-uurs frontlinieorganisatie, bepaalde oneigenlijke taken op zich neemt” (BNP 1999-2002, p. 11). Een heroverweging van de politietaken is nodig en er wordt een heroriëntatie op kerntaken bepleit. Daartoe worden twee uitgangspunten geformuleerd. Het openbaar bestuur heeft de bestuurlijke regie voor het veiligheidsbeleid: ze pakt de oorzaken van onveiligheid aan, ze prioriteert en ze maakt samenwerkingsafspraken. De politie krijgt de operationele regie: ze signaleert onveiligheid, voert afspraken uit en rapporteert het bestuur. De politie dient druk uit te oefenen op organisaties die financieel profiteren van de hulp die de politie op elk gewenst moment verleent, zodat ze maatregelen treffen om veiligheidsproblemen te bestrijden of te voorkomen.

Er wordt door het korpsbeheerdersberaad afgezien van het in rekening brengen van politiekosten, maar door minder toegeeflijk te zijn bij het verlenen van hulp of bijstand wordt geprobeerd af te dwingen dat ook particuliere organisaties investeren in veiligheid. De toenmalige en huidige korpsbeheerder van het korps Haaglanden:

“We moeten mensen en organisaties bij de les houden – veiligheid is ieders verantwoordelijkheid. En wat dat betreft kunnen we best meer eisen stellen. Niet in de zin van betaalde politie-inzet. Wel wat betreft randvoorwaarden (...) Neem de bewaking van bouwterreinen. Daarvoor is nu nog de politie verantwoordelijk; dat zou kunnen veranderen. De gedachte is nog steeds dat de politie 24 uur open is en alles daarom wel even oplost. Dat is dus een misverstand” (*NRC Handelsblad*, ‘Richt politie weer op eigen taak’, 15 december 1998).

De verkiezingsuitslag van 2002, en de interpretaties daarvan, plaatst het veiligheidsbeleid en de taakuitoefening van de politie nog hoger op de agenda. Het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* constateert dat de overheid, waaronder de politie, omwille van hun legitimiteit effectief gestalte behoren te geven aan handhaving en criminaliteitsbestrijding. Om hierin te kunnen voorzien zal de politie met name haar hulpverlenende taak moeten bijbuigen in de richting van noodhulp.

Het politieke debat over de taakuitoefening door de politie, in het bijzonder de begrotingsbehandeling op 3 november 2003, mondt uit in de ministeriële toezegging aan de

Tweede Kamer dat ze zal worden geïnformeerd over de kerntaken van de politie. Dit resulteert in de zogenoemde Kerntakenbrief van 15 juli 2004.¹

4.3 De Kerntakenbrief

Deze brief geeft een viertal ontwikkelingen voor de discussie rond kerntaken. Zo is het takenpakket van de politie in de laatste decennia ‘sluipenderwijs’ uitgebreid, zodat de politie de voortrekkersrol bij veiligheid in het publieke domein naar zich toe lijkt te hebben getrokken. Dit zou ook liggen aan de onduidelijke rolverdeling tussen politie, OM, brandweer, rijk, medeoverheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en (organisaties van) burgers.

Een andere ontwikkeling is door het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* uit 2002 ingezet. Dit programma geeft een ketengerichte wending aan de tot dan toe diffuse werkwijze. Het tegenstrijdige is, dat de politie door dit programma juist meer onder druk is komen te staan, omdat de intensivering van het toezicht en de opsporing in eerste instantie niet leidde tot het afstoten van andere taken. Een derde ontwikkeling die in de Kerntakenbrief genoemd wordt zijn de hooggespannen verwachtingen van burgers. Burgers neigen er steeds meer toe om (veiligheids)taken bij de overheid te leggen, ondanks dat zij deze zelf deels kunnen vervullen.

Ten slotte zorgt de ruime omschrijving van de politiehulpverleningstaak in artikel 2 van de Politiewet 1993 voor een neiging tot het uitbreiden van taken bij de politie, vooral op hulpverleningstechnisch vlak. Uit de discussies die gevoerd zijn over de afbakening van taken bij de politie blijkt ook dat hierover weinig consensus bestaat bij politie, OM, burgemeesters en landelijke politiek. Er blijkt wel eensgezindheid te zijn over de exclusieve politietaken, oftewel de taken die (mogelijk) gebruik van geweld of toepassing van dwangmiddelen met zich meebrengen: geen enkele andere partij dan de politie mag belast worden met deze taken (bepaalde overheidsdiensten zoals defensie hierbij buiten beschouwing gelaten). De discussies over oneigenlijke politietaken (taken die niet meer door de politie vervuld zouden moeten worden) moeten er echter niet toe leiden dat bepaalde taken door niemand meer worden opgepikt. Vandaar dat een duidelijke afbakening van politietaken wenselijk wordt geacht. Hiervoor zijn de volgende aspecten van belang:

1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 628, nr. 4. (niet in noot, maar in literatuurlijst)

- er moet niet worden getornd aan de taken die mogelijk gebruik van geweld of dwangmiddelen door de politie toestaan. De burger moet uit kunnen gaan van de politie als het gaat om strafrechtelijke rechtshandhaving, handhaving van de openbare orde en de noodhulp. Daarmee wordt eigenrichting door burgers voorkomen;
- een zuiver repressieve politie is niet gewenst, want de veiligheidstaak komt daarmee teveel op de schouders van de politie te liggen. Gemeenten, rijksoverheid, burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties kunnen een rol spelen bij criminaliteitspreventie;
- hoewel de politie een 24-uursservice biedt, mag de burger niet voor alle politietaken uitgaan van deze service;
- de politie dient bij taken zoals het treffen van maatregelen in openbare ruimten en het beveiligen van woningen een meer regisserende rol in te nemen;
- hulpverleningstaken moeten beperkt worden tot noodhulp en tot situaties die andere hulpverlenende instanties nog niet hebben overgenomen;
- gemeenten, vooral de grotere, kunnen de regierol meer gaan opnemen ten aanzien van gemeentelijke veiligheid. Daarmee verschuiven meer politietaken naar gemeenten.

De kerntakenbrief benoemt drie terreinen waarop de nadruk van de politie op haar kerntaken kan worden vormgegeven. De kern van de boodschap hierbij luidt dat veiligheid profiteert van een ketengerichte aanpak met duidelijke verantwoordelijkheden:

- het aanspreken van (landelijke) actoren op het vervullen van taken, zoals het ministerie van VWS voor de hulpverleningstaak, gemeenten voor hun regierol en andere partners op het gebied van veiligheid;
- het herijken van het burgerbeeld van de politie;
- het nader inkaderen van artikel 2 Politiewet.

4.4 De Notitie Kerntaken

Deze notitie (ministerie van BZK, 2005) ligt in het verlengde van de Kerntakenbrief en geeft enerzijds zicht op de (re)acties naar aanleiding van deze brief. Ook is in de notitie de stand van zaken rond kerntaken in de afzonderlijke politieregio's beschreven.

De notitie verwoordt enkele reacties op de Kerntakenbrief. Zo bestond de angst dat het afstoten van taken door de politie zou leiden tot minder aanwezigheid van de politie en niet-uitgevoerde taken. Het blijkt echter dat het zo snel mogelijk betrekken van bestuurlijke actoren bij de discussie leidt tot constructieve samenwerking. Ook blijken ten tijde van de notitie al diverse 'good practices' bij politie, gemeenten, hulpverlening, burgers en particuliere organisaties ingezet te worden. Enkele voorbeelden hiervan zijn de toegenomen informatiepositie van de wijkagent, het borgen van integraal veiligheidsbeleid en de

veelplegersaanpak bij gemeenten en de toekomstige betrokkenheid van hulpverleningsinstanties bij het preventief huisverbod.

Om de politietaken te verduidelijken, oneigenlijke taken af te stoten en samenwerking bij taken te stimuleren werd in de Kerntakenbrief onder andere aangeraden om artikel 2 uit de Politiewet af te bakenen. Hiertoe is uiteindelijk niet overgegaan, omdat een te strikte inperking van dit artikel de uitvoer van bepaalde situaties, zou kunnen belemmeren. De (nood)hulpverlening geldt als voorbeeld van een dringende hulpverleningstaak die door de politie uitgevoerd dient te worden *totdat* de primair met die taak belaste hulpverleningsdiensten die taak overnemen. Een uitzondering hierop vormen de situaties waarin sprake is van een handhavingstaak (geconstateerde strafbare feiten of aantasting van de openbare orde) of gevaar. Dit laatste aspect vrijwaart de politie van oneigenlijke hulpverleningstaken aan burgers.

In de notitie is verder een aantal maatregelen omschreven die ervoor moeten zorgen dat de politie wordt ingezet voor de eigenlijke taken. Een belangrijk aspect is de coördinerende rol van het kabinet om landelijke maatregelen voor de samenwerking tussen de partners in het veiligheidsbestel te initiëren. Daarnaast is de signalerende rol van de politie van groot belang, bijvoorbeeld ten aanzien van jeugdproblematiek. Ook op het terrein van de samenwerking in de opsporing tussen de politie en het OM kan nog veel verbeterd worden.

4.5 Afsluiting

We zetten in de twee volgende hoofdstukken de stap van beleidsstukken naar beleidspraktijk: eerst in het bijzonder die van de korpschefs (hoofdstuk 5) en dan die van de regiokorpsen en haar (sterk bestuurlijke) omgeving. De stap van theorie naar praktijk lijkt en blijkt voor een deel een grote stap, maar voor een ander deel blijken theorie (stukken) en praktijk te corresponderen. Dit gaat met name op ten aanzien van een belangrijke departementale bedoeling, namelijk de wens om duidelijk te maken dat het nodig is een scherper onderscheid te maken tussen politie en bestuurlijk veiligheidsbeleid, en om de noodzaak tot wederzijds verplichtende afspraken te onderstrepen: “Daartoe maken we gebruik van de zogeheten wijkscans” (ambtenaar ministerie van BZK). Bovendien hebben politiekorpsen en hun moederdepartement met elkaar gemeen dat ze zoeken naar wegen om het gemeentelijk veiligheidsbeleid te versterken. Sterker, het ministerie van BZK overweegt zelfs maatregelen om gemeenten die achterblijven bij veiligheidsbeleid min of meer te dwingen om hier werk van te maken. Het onderstreept dat dit ministerie met de brief en de notitie over kerntaken “meer wil bereiken dan een goede discussie”.

5.

Korpschefs: van abstracte afbakening naar ‘toegevoegde waarde’

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de standpunten van de hoofdcommissarissen. Ze kiezen in 2003 voor een abstracte taakafbakening middels drie superkerntaken (5.2). Maar in *Politie in Ontwikkeling* (2005) zien ze af van een kerntakendiscussie en kiezen voor een politie die zich toelegt op activiteiten met ‘toegevoegde waarde’. Toch kan *Politie in Ontwikkeling* worden gelezen als een rapport dat in feite vijf superkerntaken presenteert (5.3).

5.2 Korpschefs anno 2002: abstracte afbakening via ‘superkerntaken’

Het gebiedsgebonden gedachtegoed en begrippenkader erodeert onder druk van de opleving van de kerntakendiscussies: wat moet de politie in ieder geval doen en wat kan zij beter aan anderen overlaten? In 2002 spreken korpschefs nog steeds veel over *Politie in Verandering* of over gebiedsgebonden politiewerk, maar zij erkennen onmiddellijk dat deze visie onder druk staat door de veranderingen in het werkaanbod van de politie. Het was ooit, in de jaren zeventig, een op actuele omstandigheden gebaseerde visie, maar wordt kort na de millenniumwisseling vooral gebruikt om piketpalen te slaan. De politie behoort kleinschalig en maatschappelijk geïntegreerd te (blijven) opereren, zodat de politie bekend raakt met mensen en hun problemen, hetgeen de politie instaat dient te stellen lokaal steun te verwerven en het overheidsapparaat aan te zetten tot probleemoplossing.

De lokale ambities laten onverlet dat er onder korpschefs anno 2002 op hoofdlijnen overeenstemming bestaat over de taken die de politie moet vervullen om haar legitimiteit te bewaken. Boven aan deze lijst staan de drie taken die wel worden aangeduid als ‘superkerntaken’ (Brons en Poelert, 2001). Superkerntaken zijn die taakgebieden die bij een goede uitoefening de politie veel krediet opleveren en de korpschef veel uit te leggen geven als zijn korps tekortschiet.

In de eerste plaats dient de politie de openbare orde te beschermen tegen dreigende verstoringen op grote schaal (Brons en Poelert, 2001). Deze taak omvat dan het politieoptreden bij grote calamiteiten of crises. Dit zijn ingrijpende gebeurtenissen die tijdelijk al het andere politiewerk overschaduwen: ‘Dan tellen eigenlijk andere prioriteiten niet’ (Brons en Poelert, 2001: 4). Bij ernstige ongeregeldeheden wordt de politie zwaar beproefd en ook publiekelijk de maat genomen. Daarbij wordt al snel scherp geoordeeld: het is een succes of een fiasco. De korpschefs noemen zelden justitiële crises (bijvoorbeeld een gijzeling) expliciet als een kerntaak, al zullen ze die ongetwijfeld onder de kerntaken begrijpen. Bij

calamiteiten – zoals de Varkenspest (1997), de MKZ-crisis (2001), de ramp in Volendam (oudejaarsnacht 2000-2001) – speelt de politie een belangrijke rol, maar treedt ze wat minder op de voorgrond dan bij rellen.

Sommige korpschefs vatten ook schokkende delicten op als een crisis (Vogelzang, 2001: 5). Zij vinden dat de politie bij kapitale delicten altijd gericht dient op te sporen en dat bij schokkende misdaden – bijvoorbeeld bij serieverkrachting of kindermoord – alles uit de kast moet worden gehaald om de dader(s) te vinden. Anderen laten opsporingsindicaties zwaarder meewegen bij besluiten over de personele inzet, ‘al zijn er zaken die je eigenlijk op móét lossen.’. Een korpschef:

“Dat heeft alles te maken met waar je als politie een bijdrage aan wil leveren: veiligheid. Veiligheid heeft enorme maatschappelijke impact. Zeker als het gaat om moorden, zedendelicten, en al helemaal als het extra gevoelig wordt, kindermoord. Dan moet je alles uit de kast halen. Mijn stelling is dat als je dat soort zaken niet op een goede manier oppakt, de geloofwaardigheid van de hele politie ter discussie staat”.

In de praktijk vat de politie haar openbare orde taak breder op. Twee taken keren overal terug: politietoezicht op locaties met ernstige inbreuken op de rechtsorde of openbare orde; en het garanderen van een minimale hoeveelheid blauw op straat door de regio heen.

In de tweede plaats dient de politie noodhulp te verlenen. De politie verleent voor een deel zelfstandig noodhulp en voor een ander deel ondersteunt zij eerst aangesproken instanties, zoals de brandweer of de GGD. Sommige omstandigheden vragen simpelweg om snelle aanwezigheid van de politie. Dit is vertaald in de bureaucratische regel dat als de nood echt aan de man is – bij een zogeheten prioriteit 1 melding – de politie uiterlijk 15 minuten onderweg mag zijn. Voor meldingen met hoge prioriteit dient de politie letterlijk overal en altijd beschikbaar te zijn.

In de derde plaats dient de politie werk te maken van misdrijven met duidelijke opsporingsindicaties. Het betreft de zogeheten plankzaken: strafbare feiten met voldoende aanknopingspunten voor een (kansrijk) politieonderzoek die bij gebrek aan tijd en mankracht desondanks blijven liggen. De korpschefs en hun dienders voelen de critici in hun nek ademen: ‘*Ga toch boeven vangen*. Vervelend om te horen. Zeker als het deels terecht is.’ Sommigen waarschuwen dat het grote aantal plankzaken en de recentelijk gemaakte prestatieafspraken over ophelderingspercentages ertoe kunnen leiden dat mondjesmaat wordt gerechercheerd op ernstige feiten en juist vol overgave op gemakkelijker zaken.

Consensus over superkerntaken onder druk

De consensus onder korpschefs over de superkerntaken staat echter onder druk. In de eerste plaats stuit de politie op harde grenzen, ook als ze zich zou beperken tot de zelfbenoemde superkerntaken: “Veel politiekorpsen komen aan [...] ‘superprioriteiten’ volstrekt onvoldoende toe” (Vogelzang, 2001, p. 5). Die grenzen worden des te harder als de politie zich vast zou leggen op strikte uitvoering van het lijstje met (regionale) superkerntaken. Dit tast namelijk in de praktijk de autonomie van de politie vergaand aan, omdat gezagsdragers de politie desgewenst herinneren aan deze lijstjes zodra zich werk aandient dat als kerntaak kan worden benoemd. Het benoemen van kerntaken krijgt zo, uit politieperspectief, een omgekeerd en onbedoeld effect. In eerste instantie stelden politiechefs kerntaken centraal om zich te kunnen ontdoen van oneigenlijk werk, om te kunnen wijzen op gebrekkige sturing, in het bijzonder onduidelijk prioriteiten, en om belangrijk werk centraal te stellen. Maar als de kerntaken eenmaal zijn benoemd, grijpen bestuurlijke gezagsdragers (burgemeesters) dit aan om met een omweg invloed te krijgen op het beheer: als zich lokaal een kerntaak aandient, dragen ze de politie op om hier voldoende capaciteit aan te spenderen. Een stafmedewerker van de korpsleiding legt uit hoe dit werkt:

“Dit is een kerntaak. Wat gaan jullie eraan doen? Dat was zo’n beetje de opstelling van een burgemeester bij enkele zaken met opsporingsindicaties. Hij deed het omdat hij vond dat de kerntakendiscussie de verkeerde kant uit ging, maar daar kan je dus wel mee te maken krijgen”.

Het politieveld zag dus, zo constateerden we in hoofdstuk 2, in het benoemen van kerntaken een mogelijkheid om **1.** meer lijn te brengen in de bestuurlijke sturing, en **2.** oneigenlijk werk af te houden. In de praktijk keert deze politiepolitiek zich dus deels tegen de politieleiding, omdat het de mogelijkheid creëert voor bestuurlijke gezagsdragers om de druk op de politie op te voeren bij lokale omstandigheden die binnen het bereik van de kerntakenlijstjes vallen.

In de tweede plaats geven korpschefs op verschillende wijze invulling aan de kritieke uitdaging om aan de ene kant flexibel in te springen op schommelingen in het (kern)takenpakket en aan de andere kant vast te houden aan de vermaatschappelijking van de politie: ooit ingezet door Politie in Verandering en de ruggengraat van het concept gebiedsgebonden politie. We beschrijven twee stromingen onder korpschefs en relateren die aan de lopende kerntakendiscussies.

De eerste stroming houdt in hoge mate vast aan het gebiedsgebonden denken. Deze korpschefs vinden dat de wijkpolitie ‘leidend’ dient te zijn en dat politiekorpsen moeten worden ‘gekanteld’: de lokale politie informeert en stuurt de rest van de organisatie, zodat maatwerk wordt geleverd. Wat ‘kantelen’ precies inhoudt, blijft vaak onduidelijk, maar het

komt er in elk geval op neer dat een relatief groot aandeel van de korpssterkte wordt ingezet ten behoeve van wijkpolitie. De wijkpolitie moet zeer goed op de hoogte zijn van de lokale omstandigheden. Boven alles dienen lokale politiemensen in staat te zijn oplossingen te organiseren en politiek-maatschappelijke krachten in hun omgeving te mobiliseren om de lokale onveiligheid aan te pakken. De flexibiliteit van het korps hangt in deze visie grotendeels af van de kennis en kunde van lokale politiemensen: zij zullen veel zelf op moeten lossen, omdat de middelen van het korps nu eenmaal beperkt zijn. Ze zijn ook op zich zelf aangewezen omdat in veel korpsen het onduidelijk is hoe gebiedsgebonden werken gestalte krijgt.

In deze visie realiseren de politie en haar partners op maat gesneden oplossingen voor complexe problemen. Het grote gevaar, zo blijkt uit de praktijk, is dat de politie zo ook oneigenlijke taken aan zich trekt en dat het decentrale politiepersoneel kwalitatief of kwantitatief wordt overvraagd. Essentiële politietaken raken dan al snel in het gedrang. Als zich op centraal niveau kerntaken aandienen, moet al snel personeel worden onttrokken aan de decentrale onderdelen. Dit levert veel personele drukte op en kan ertoe leiden dat de lokale politie haar bestuurlijke afspraken niet geheel waar kan maken, ook niet ten aanzien van werkzaamheden die tot de (super)kerntaken gerekend worden.

De andere stroming kent de wijkpolitie een voorname, maar geen dominante rol toe. Zij ziet wijkpolitie als de onmisbare geografische verschijningsvorm van politie. De korpschefs in deze stroming laten hun korps vraaggericht opereren. Als die externe vraag vervolgens zou worden gekanaliseerd door afspraken over kerntaken zouden de korpsen zo, in theorie, op die kerntaken kunnen worden gericht. Om vraaggericht te kunnen opereren bezetten zij de wijkpolitie met een minimaal aantal politiemensen. Zo ontstaat organisatorische *slack*: ‘flexibele’ capaciteit die projectmatig kan worden ingezet waar en wanneer de omstandigheden of het bevoegd gezag daarom vragen.

Bij onvoorziene omstandigheden of gezagsaanspraken heeft dus geen – of in elk geval niet zo snel – capaciteit te worden onttrokken aan de wijkpolitie. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de externe betrouwbaarheid van een korps: er wordt niet permanent geknabbeld aan de wijkpolitie. En als de wijkpolitie wordt overvraagd, kan ze uit de flexibele buffer hulp claimen voor politieke werkzaamheden (kerntaken) in haar gebied.

De korpsleiding zal de bestuurlijke omgeving moeten overtuigen van een dergelijke visie: een minimale bezetting van de wijkpolitie zal niet goed vallen bij burgemeesters voor wie sturen van de politie neerkomt op ‘agenten tellen’ in hun eigen gemeente. Om over voldoende ‘lokaal blauw’ te beschikken en ook nog eens politiecapaciteit te reserveren voor flexibele inzet (bij kerntaken), is een omvangrijk korps nodig. De voormalig Amsterdamse korpschef Kuiper (2000) houdt het in publicaties op minimaal 3.000 bve (formatiegrootte van een korps). Die inschatting heeft nogal wat om het lijf omdat – volgens de Politie Almanak 2005-2006 – alleen Utrecht (3.155), Haaglanden (4.714), Rotterdam-Rijnmond (5.583) en Amsterdam-Amstelland (5.969) boven deze ondergrens uitkomen. Maar liefst 21 korpsen voldoen dus niet aan de ‘Kuiper-limiet’.

We kunnen niet beoordelen of de gestelde limiet geheel realistisch is, maar er dringt zich een wezenlijk dilemma aan. Om in te kunnen spelen op de dynamiek in het aanbod van kerntaken, zal de politie op korpsniveau flexibiliteit moeten organiseren, maar het is de vraag of de korpsen daar met hun huidige omvang toe in staat zijn. Als dat niet zo zou zijn, neemt de kans toe dat (zelf)benoemde kerntaken een zwaard worden waar de politie zelf invalt, omdat ze door haar gezagsdragers en door (lokale) politiek wordt gehouden aan taakvervulling. Het kan ook een oncomfortabele meetlat worden, waarlangs de politie wordt gelegd: welke kerntaken zijn vervuld en welke (dit jaar) niet?

Lijstjes met (super)kerntaken zijn niet zaligmakend voor de politie. De oriëntatie van korpschefs op superkerntaken was eerst en vooral een terugtrekkende beweging van een organisatie die op haar grenzen stuit. Maar bij het benoemen van kerntaken als het vermeende middel tegen overvraging, stuit de politie op weer andere grenzen. Zijn de 25 regiokorpsen wel groot genoeg om zo nodig voldoende flexibele capaciteit te kunnen genereren ten behoeve van kerntaken, zodat in elk geval het bevoegd gezag tevreden is over de kerntaakuitoefening door de politie? Nee, in veel gevallen niet, zo luidt hoogstwaarschijnlijk het antwoord. Het is ook nog maar bepaald de vraag of alle korpsleidingen en regionaal colleges hun korps willen inrichten volgens de tweede, meer centrale stroming. Sterker, in elk geval in 2002 overheerste de eerste stroming nog.

Het opstellen van een lijstje met kerntaken heeft wat weg van pragmatische probleemoplossing, met name bedoeld om bepaalde taken niet meer te hoeven vervullen of om ze bij anderen op de agenda te zetten. Dergelijke lijstjes bieden echter geen helder kompas voor het politieleiderschap of voor de bestuurlijke sturing van de politie. Er bestond anno 2002 behoefte aan een nieuwe politievisie die wordt aangepast op de hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen en op de politiek-maatschappelijke eisen. Die visie is er inmiddels: Politie in Ontwikkeling. Vanuit de invalshoek van deze verkenning valt meteen op dat dit visiedocument van de Raad van Hoofdcommissarissen afstapt van de politielijn om korpsen te richten op geformuleerde kerntaken.

5.3 Korpschefs anno 2005: op zoek naar ‘toegevoegde waarde’

De legitimiteit van de politie staat onder druk omdat er politiek en maatschappelijk grote twijfel bestaat of ze als instituut in staat is op stabiele en professionele wijze gestalte te geven aan de kern van haar wettelijke opdracht: strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en handhaving van de openbare orde. In de jaren zeventig kampte de politie met een fors legitimiteitsprobleem omdat het bestuurlijke gezag snel taande, maar kort na de millenniumwisseling is duidelijk dat het instituut politie zelf aan erosie onderhevig is. Dit blijkt anno 2002 overduidelijk uit het feit dat het instituut geen actuele en gedeelde visie heeft, maar een versnipperde visie, waarvan hoofdbestanddelen – de gebiedsgebonden politie

– achterhaald zijn. In deze visie ziet de politiek-maatschappelijke buitenwacht zelfs de bevestiging dat de politie haar kerntaken onvoldoende serieus neemt.

Het is echter de vraag of de politie de oplossing van haar legitimiteitsprobleem zou moeten zoeken in de keerzijde van deze probleemanalyse. Anders gezegd: doet de politie er verstandig aan kerntaken te definiëren, hier steun voor te zoeken bij bevoegd gezag en om vervolgens het politieconcern en de korpsen te richten op deze kerntaken? De Projectgroep Visie op de politiefunctie heeft zich onder meer over deze vraag gebogen. In de beginfase van de werkzaamheden van deze projectgroep, stelt de voorzitter – korpschef Welten – de speurtocht naar kerntaken nog centraal in het denkwerk van de projectgroep:

“Het spannendste van de toekomst is dat we er vorm aan kunnen geven. Ik ben voorzitter van een clubje dat nadenkt over de kerntaken van de politie. Wat is in de toekomst nog wel een politietaak en wat niet? Meer welvaart leidt tot meer wetgeving en meer wetgeving tot meer handhaving” (Geciteerd in *Het Parool*, ‘Maak het criminelen lastig crimineel te zijn’, 23 maart 2004).

In mei 2005 verschijnt het rapport van dit ‘clubje’: het door de Raad van Hoofddcommissarissen onderschreven visiedocument Politie in Ontwikkeling. Het is een visiedocument waarin een omschrijving van de kerntaken ontbreekt. Dit valt journalisten op en ze informeren bij korpschef Welten waarom dit zo is. Zijn antwoord:

“De tijdgeest bepaalt wat de kerntaak van de politie is. Kerntaken kunnen bij wijze van spreken dagelijks veranderen. En dat kan in Amsterdam anders liggen dan in Drenthe. Wij willen doen wat voor de veiligheid nodig is” (Geciteerd in *De Volkskrant*, ‘Veiligheid is belangrijker dan privacy’, 21 juni 2005).

Kortom, de projectgroep heeft zich nadrukkelijk gebogen over het kerntakenvraagstuk, inclusief de achtergronden daarvan, maar ze heeft het verstandig gevonden om af te stappen van een omschrijving, en daarmee dus van de lijst met superkerntaken. De volgende redeneerlijnen in Politie in Ontwikkeling verklaren waarom de korpschefs deze kentering hebben gemaakt;

- Een focus op kerntaken - met als spiegelbeeld (pogingen tot) het afstoten van kerntaken - is een terugtrekkende beweging en geen wenkend toekomstkompas in de vorm van een uitgewerkte visie. De projectgroep heeft ervoor gekozen om wel een visie op schrift te stellen;
- Een omschrijving of opsomming van kerntaken heeft een statisch karakter: te statisch volgens de projectgroep, zo kan worden opgemaakt uit het bovenstaande citaat van voorzitter Welten. Een statische omschrijving zou botsen met de titel en met een

hoofddlijn van het rapport: er wordt voor gekozen om de politie zich te laten ontwikkelen langs de lijn van tien uitgangspunten.

Politie in Ontwikkeling stoelt op tien uitgangspunten oftewel 'stippen aan de horizon':

1. De Nederlandse politie wil bijdragen aan veiligheid;
2. Signaleren en adviseren is een expliciete taak van de Nederlandse politie;
3. Ondergeschiktheid MET gezag is richtinggevend voor de Nederlandse politie;
4. Het gebiedsgebonden werken blijft een leidend principe voor de Nederlandse politie;
5. Binnen het gebiedsgebonden werken vormt een nodale oriëntatie een noodzakelijke aanvulling op de lokale oriëntatie;
6. De Nederlandse politie zet in op policing of communities;
7. De Nederlandse politie wil informatiegestuurd werken;
8. De Nederlandse politie ziet programmasturing als adequaat middel tot samenwerking;
9. De Nederlandse politie vormt een concern;
10. De Nederlandse politie ziet intensieve Europese politiesamenwerking als vanzelfsprekend onderdeel van het gemeenschappelijke EU-veiligheidsbeleid.

- Politie in Ontwikkeling zoekt de oplossing voor te vrijblijvende en overvragende politiek-bestuurlijke niet langer in het afbakenen van het politiewerk langs gefixeerde lijnen van omschreven kerntaken. Ze streeft op basis van concernbrede professionaliteit naar een gezagsvolle en invloedrijke positie. Door middel van programmatische sturing wil de projectgroep heldere sturing van de politie (gevoed door politie-informatie en –kennis) afdwingen. Het is daarbij tegelijkertijd een grote politiewens - ook al in Blauwe Bazen (2003) opgetekend - dat veiligheidsprogramma's verplichtende afspraken opleveren voor publieke en private partners, zodat niet alleen de politie zich gehouden weet aan in contracten vervatten prestatiecontracten. Sommige van onze respondenten bepleiten prestatiecontracten op veiligheidsgebied tussen het ministerie van BZK en gemeenten, maar Politie in Ontwikkeling voelt aan dat dit niet past binnen de verhoudingen in het openbaar bestuur.

Politie in Ontwikkeling spreekt een voorkeur uit voor 'programmatische sturing'. Dergelijke sturing kent vier uitgangspunten (we citeren letterlijk):

- *Bestuurlijke verantwoordelijkheid*: Het bestuur draagt de verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid. Dit betreft zowel het integraal veiligheidsbeleid op lokaal niveau onder verantwoordelijkheid van de gemeente, als veiligheidsbeleid op rijksniveau;
- *Veiligheidsprogramma's*: Het bestuur vult deze verantwoordelijkheid in door een

veiligheidsprogramma op te stellen waarin alle relevante partijen worden betrokken;

- *Resultaatafspraken:* In een dergelijk programma worden meetbare doelen geformuleerd voor elk van de betrokken partijen. De optelsom van de activiteiten en resultaten van alle partners zorgt ervoor dat het door het bestuur beoogde einddoel wordt bereikt;
- *Samenwerking en informatie-uitwisseling:* Om redenen van doeltreffendheid en doelmatigheid werken partijen nauw samen en wisselen partijen optimaal informatie uit.

- Politie in Ontwikkeling pleit voor een professioneel politieconcern dat, in een formeel ondergeschikte positie, beschikt over voldoende gezag, invloed en daarbij passende autonomie. De projectgroep kiest er klaarblijkelijk voor om niet zelf die autonomie deels in te perken door zich te committeren aan een (statische) omschrijving of opsomming van kerntaken.
- De projectgroep benoemt dus geen kerntaken, maar ze voegt wel een ***vierde kernfunctie*** of bestanddeel toe aan de klassieke wettelijke politieopdracht: signalering en advisering. De ambities reiken wat dit betreft ver: het is de bedoeling dat de politie op basis van informatie en kennis ‘aangeeft’ waar bestuur, justitie en partners volgens de politie een bijdrage ‘zouden kunnen en moeten’ leveren.
- Politie in Ontwikkeling voegt hier in feite - zonder dat het zo wordt genoemd - nog een ***vijfde kernfunctie*** aan toe, namelijk de nodale oriëntatie van de politie. Het visiedocument wijst op het toegenomen belang van de continue en omvangrijke stromen van personen, goederen, geld en informatie over de infrastructuur. Die infrastructuur biedt criminele kansen (en die groeien dus alleen maar bij een eenzijdige oriëntatie op wijken en buurten) en wordt onderverdeeld in vier niveaus: **1.** intrastedelijke infrastructuur (bijvoorbeeld doorgaande routes in de stad); **2.** interstedelijke infrastructuur (weg-, water- en railverbindingen); **3.** internationale infrastructuur (het Europees verbindingennet, internationaal luchtverkeer, havens); **4.** virtuele infrastructuur (bijvoorbeeld computernetwerken). Het gebruikelijke handelingsrepertoire van de politie schiet deels tekort voor de politiefunctie op de infrastructuur: het komt aan op – het ontwikkelen van – effectieve vormen van controle.
- De projectgroep ruilt een (statische) lijst met kerntaken in voor een (dynamische) zoektocht naar ‘toegevoegde waarde’. Ze wil de “impasse van een voortdurende discussie over kerntaken” doorbreken, door niet langer pogingen te doen te duiden wat kerntaken zijn, maar door “datgene [te doen] wat de grootst mogelijke bijdrage levert aan de veiligheid van burgers, gegeven haar verantwoordelijkheden, bevoegdheden en capaciteiten”. Het wordt niet geheel duidelijk wat hier nu wordt bedoeld, maar het lijkt

verband te houden met de gewenste dynamiek, flexibiliteit en zakelijkheid. De projectgroep baseert haar ontwerpkeuzen op overwegingen van effectiviteit. Naast de wijkteams wordt gepleit voor een flexibele personele buffer, zodat er personeel voorhanden is dat flexibel in kan worden gezet waar en wanneer dat ‘toegevoegde waarde’ heeft. De vaste capaciteit wordt op 80 procent geschat en de flexibele ruimte dus op 20 procent.

Van drie naar vijf superkerntaken?

De redeneerlijn in Politie in Ontwikkeling met betrekking tot kerntaken roept vragen op. Het rapport opteert voor een bescheidener maatschappelijke functie dan ‘voorganger’ Politie in Verandering: “De rol van de politie in het totaal van de veiligheidszorg is relatief bescheiden” (Politie in Ontwikkeling, p. 12). Politie in Ontwikkeling houdt echter, en dat valt goed te begrijpen, vast aan gebiedsgebonden politie als ‘leidend principe’. Toch gaat achter de continuïteit een verandering schuil. Politie in Ontwikkeling stelt effectiviteit centraal: lokale continu beschikbare politiemensen zoeken op basis van professionele kennis en vaardigheden naar datgene wat ‘toegevoegde waarde’ heeft. De lokale politie kiest een passende rol, en de precieze invulling is tijd- en locatiegebonden. En juist vanwege de tijd- en locatiegebondenheid van politiewerk ziet de projectgroep dus af van het omschrijven van kerntaken.

Het visiedocument kan ook minder letterlijk worden gelezen en dan valt er veel te zeggen voor de conclusie dat de drie superkerntaken van de Blauwe Bazen in feite wordt uitgebouwd tot vijf superkerntaken of superkernfuncties. Immers, Politie in Ontwikkeling kiest voor een tijd- en locatiegebonden uitoefening van de politietaak. De drie in paragraaf 5.1 abstract geformuleerde superkerntaken zijn zó evident dat de contextuele interpretatie zorgt voor schakeringen en lokale prioriteiten, maar dat dit weinig of niets afdoet aan de wenselijkheid dat de politie zoveel mogelijk dergelijk werk oppakt. Er staat ook niets in Politie in Ontwikkeling dat op tegendeel wijst. Aan dit bijna onwrikbare werkaanbod voegt Politie in Ontwikkeling dus wél twee kernfuncties toe: **1.** advisering & signalering, en **2.** de nodale oriëntatie van de politie.

De impliciete formulering van vijf kernfuncties of superkerntaken roept de volgende concrete vragen op:

- Er is al geconcludeerd dat de politie het werkaanbod langs de lijnen van de drie superkerntaken niet aan kan, dus de overvraging neemt toe als de politie nog twee kernfuncties op haar schouders tilt. Hoe worden dan prioriteiten gesteld; welke van de vijf superkerntaken krijgen dan prioriteit? Hoe en door wie wordt de ‘toegevoegde waarde’ bepaald?

- Hoe verhoudt de dynamische opvatting over kerntaken (het idee dat ze tijd- en locatiegebonden zijn), zich tot het streven naar één politieconcern dat werkt op basis van gedeelde professionele waarden, en dat dus een eind maakt aan de versnippering van taakuitoefening door de politie?
- Politie in Ontwikkeling wil personele flexibiliteit organiseren op korps- en concernniveau. De projectgroep kiest daarmee voor de tweede (minderheids)stroming die in Blauwe Bazen is beschreven – en die in lijn is met publicaties van Kuiper (zie onder meer Kuiper, 1999; Kuiper, 2000). Dit herinnert wel meteen ook aan de Kuiperlimiet: een korps dient over voldoende vaste en flexibele capaciteit te beschikken en dat vereist volgens hem een korpssterkte van tenminste 3.000 bve. Los van de vraag waar de limiet nu precies ligt, is het dus nog maar zeer de vraag of de visie van de projectgroep wel uitvoerbaar is binnen de huidige contouren van de 25 regionale korpsen.

We richten ons nu eerst op de regionale kerntakendiscussies. Bij menig respondent viel hieromtrent in meer of mindere mate dezelfde teneur te beluisteren als in Politie in Ontwikkeling: die discussie verkeert in een ‘impasse’, en als de discussie resulteert in omschreven kerntaken, dan resteert een lastig implementatietraject. Toch blijken ook dan die discussies echter wel degelijk nuttige functies te kunnen vervullen.

Politie in Ontwikkeling: Haagse reserves

Het Kabinet Balkenende III reageert gereserveerd op Politie in Ontwikkeling. In haar reactie herhaalt ze in feite eerdere standpunten, die zijn ingenomen in de kerntakenbrief en notitie kerntaken. De rode draad daarin luidt kortweg dat het al veel inspanningen zal vergen van politie, overheid en maatschappelijke instanties om de taakuitoefening van de politie (meer) te richten op handhaving en noodhulp. Het is duidelijk dat dit Kabinet liever niet ziet dat de politie al te veel tijd en energie steekt in signalering en advisering als vierde politietaak: ze beschouwt dit als een resultante van strafrechtelijke rechtshandhaving, handhaving van de openbare orde en noodhulp. De nodale oriëntatie van de politie schaart het Kabinet, met tal van andere onderwerpen, in haar reactie onder het kopje ‘strategieën’. Dat klinkt heel anders dan in Politie in Ontwikkeling, dat het als meest prominente vernieuwing presenteert. Kortom, het Kabinet wenst dat de politie eerst orde op zaken stelt bij de drie klassieke (super)kerntaken en marginaliseert de twee nieuwe grote politie-inspanningen.

De Commissie Leemhuis merkt op dat het rapport Politie in Ontwikkeling niet kan bogen op politieke legitimering. Dat klopt: het is een visiedocument van een prominent, strikt professioneel orgaan – de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) – zonder formele bevoegdheden. Het onderstreept hoe gereserveerd en verkapt kritisch Politie in Ontwikkeling in sommige Haagse kringen is ontvangen. Hoogstwaarschijnlijk is het verwijt niet alleen terug te voeren op de positie van de RHC, maar ook op formuleringen in Politie in Ontwikkeling,

waarbij het er soms op lijkt – zo constateert Fijnaut (2007) - dat een begrijpelijk pleidooi voor professionele autonomie overgaat in claims op ambtelijke zelfstandigheid. Er wordt bijvoorbeeld gesteld dat de politie haar taakuitoefening moet richten op zaken met ‘toegevoegde waarde’ en dat de politie zelf kan uitmaken ‘hoe’ ze een taak uitvoert, om daar achteraf verantwoording over af te leggen.

Fijnaut pleit voor het opstellen van een landelijke politiek gelegitimeerde visie op de politiefunctie. Die visie zou vervolgens het ankerpunt zijn bij de aansturing van de politie. Zie ook paragraaf 6.5.2. Fijnaut haalt opmerkelijk hard uit naar Politie in Ontwikkeling:

“Ook in het visiedocument *Politie in ontwikkeling* wordt geen (...) steekhoudende analyse gepresenteerd van de grote problemen waarmee de Nederlandse politie tegenwoordig en naar verwachting in de toekomst wordt geconfronteerd. Met als gevolg dat de visie die in dit rapport wordt gepresenteerd, is gebaseerd op drijfzand, in het bijzonder op technocratisch managementdenken met zijn hang naar missies, strategieën, sturingen, inbeddingen en processen - hoe meer processen hoe liever. Hierom is die visie er niet op alle punten naast. Zo staan er interessante opmerkingen in het rapport over bijvoorbeeld de rol van de gemeente in het plaatselijk veiligheidsbeleid, de noodzakelijke samenwerking tussen reguliere politie en bijzondere opsporingsdiensten en de problematiek van de particuliere politie. Maar op hoofdlijnen kan het betrokken rapport de toets der kritiek niet doorstaan” (Fijnaut, 2007, te verschijnen).

Hier moet wel bij opgemerkt worden dat de, als het ware, tweede Haagse reactie op Politie in Ontwikkeling aanmerkelijk gunstiger lijkt uit te vallen. BZK start in elk geval verschillende trajecten op om bouwstenen van Politie in Ontwikkeling ter hand te nemen.

5.4 Afsluiting: aandacht voor de regionale discussies

De korpschefs hebben in Politie in Ontwikkeling dus afgezien van een omschrijving van kerntaken. Het lijkt er daardoor in eerste instantie op alsof ze afstand nemen van de drie superkerntaken die ze in 2003 voor ogen hadden, maar er kan in hun visiedocument evengoed een pleidooi voor een uitbreiding naar vijf superkerntaken worden gelezen. Politie in Ontwikkeling roept in elk geval een klassiek debat op: wie bepaalt er nu eigenlijk de inhoud van de politietaken, en wat is daarbij het legitieme aandeel van de politie? We verleggen in het volgende hoofdstuk de aandacht naar het regionale niveau, alwaar met name politietop en burgemeesters zich buigen over het kerntakenvraagstuk.

6. **Het regionale niveau: tussen discussie en dossiers**

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de gang van zaken bij de regionale kerntakendiscussies. Die discussies blijken vele gezichten te hebben: we beschrijven er zeven in paragraaf 6.2. Daarna gaan we in op blokkades om de stap te zetten van discussie naar implementatie (6.3). Hoe de kerntakendiscussie in twee regio's is verlopen, komt in paragraaf 6.4 aan bod. Ten slotte beschrijven we, in paragraaf 6.5, de functies en beperkingen van de regionale kerntakendiscussies.

6.2 Kerntakendiscussie: verschillende gedaantes

De oproep van het ministerie van BZK om op regionaal niveau een kerntakendiscussie te voeren heeft weerklank gevonden. Er is in elke regio gediscussieerd: soms heel transparant, soms achter de schermen; de ene keer met zichtbare resultaten en de andere keer met minder zichtbare vooruitgang. Bijna elke korpsleiding, regionale driehoek en elke burgemeester zijn het op hoofdlijnen eens met de probleemanalyse: er wordt onvoldoende voorzien in de maatschappelijke vraag naar handhaving, in de afgelopen decennia heeft de politie te veel taken vervuld en wordt daardoor onnodig sterk overvraagd. De oplossing is echter allerm minst eenvoudig en de oplossingsrichting verloopt lang niet altijd over het pad van het omschrijven en definiëren van kerntaken. Wél is in elke regio nota genomen van de kerntakennota en kerntakenbrief van het ministerie van BZK, alsook van het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*.

We onderscheiden op basis van workshops en interviews met 24 regiokorpsen (zie bijlage 1) de volgende zeven oplossingsrichtingen voor de overvraging en taakvervreemding van de politie.

6.2.1 De heroriëntatie op kerntaken als aspect

Deze strategie komt erop neer dat er geen specifieke separate beleidsinspanningen worden geleverd om de taakuitoefening van de politie te richten op kerntaken. Er heeft in het regionaal college geen formele besluitvorming plaats over de strekking van kerntaken, al kunnen beleidsplannen wel algemeen geformuleerde passages bevatten over de oriëntatie van de politie op kerntaken. De notie dat politie en bevoegd gezag de taakuitoefening van de politie dienen bij te stellen wordt onderkend, maar er wordt voor gekozen om dit als het ware

al doende te doen. Dit kan in de eerste plaats inhouden dat de heroriëntatie op kerntaken een aspect wordt van sectorale besluitvorming: wat moet de politie op dossier X wel en niet (meer) doen? Uiteraard is daarbij meteen ook aan de orde wat ‘anderen’ moeten doen om de gewenste politieke taakuitoefening te faciliteren. In dit geval wordt in essentie gezocht naar een betere taakverdeling tussen de politie en haar partners:

“Wij hebben afgezien van regionale besluitvorming over kerntaken. Heel abstract zijn we het wel eens, maar het lukt gewoon niet om tot uitvoerbare omschrijvingen te komen. De politie kan van haar kant niet instemmen met heel ruime definities, omdat we dan wel tekort moeten schieten op taakgebieden die we dan op papier als kerntaak bestempelen. Burgemeesters willen de kerntaken juist weer niet eng formuleren. Ze zijn bang dan een stuk politiezorg voor altijd op te geven. (...) We hebben er daarom voor gekozen om per taakveld goed de politietaken en de taakverdeling tegen het licht te houden. We doen bijvoorbeeld graag wat extra’s bij de aanpak van veelplegers, als het bestuur beter vorm geeft aan de nazorg en aan preventie”.

In de tweede plaats kan de heroriëntatie op kerntaken een aspect worden van doelmatigheidsverbeteringen die een korps doorvoert. De korpsleiding beziet of er taken zijn die ze beter niet meer uit kan voeren of waaraan ze minder tijd zou kunnen spenderen. Dit lijkt de facto sterk op politieregio’s waarin lijstjes met oneigenlijke politietaken worden vastgesteld, al zijn er twee belangrijke verschillen. Bij oneigenlijke taken is het veelal de bedoeling om taakoverdracht te realiseren, terwijl het bij doelmatigheidsverbeteringen kan gaan om het verminderen van politie-inspanningen op bepaalde dossiers. Het benoemen van oneigenlijke taken verloopt in hoge mate via bestuurlijke circuits, terwijl geleidelijke verbetering van de doelmatigheid door politiechefs tot het domein van de interne bedrijfsvoering kunnen worden gerekend. Bij grotere bezuinigingsrondes wordt uiteraard de instemming van het bevoegd gezag gevraagd, onder meer omdat de maatschappelijke gevolgen dan groter zullen zijn.

“We hebben een grote doelmatigheidsoperatie uitgevoerd. Dat betekent onder meer dat je het takenpakket heroverweegt. Moeten we dit wel doen? Kunnen burgers het zelf of kan de gemeente een steentje bijdragen?”

In de derde plaats kan de heroriëntatie op kerntaken gestalte krijgen via het bijsturen van de interne politiestijlen, in het bijzonder die van de noodhulp, wijkpolitie en buurtagenten. De normatieve opvattingen van korpsen omtrent de taakuitoefening of politiestijl komen vandaag der dag tot uitdrukking in zogeheten competentieprofielen en interne targets. De competentieprofielen schrijven voor wat agenten moeten kunnen en kennen, en logischerwijs werkt dit door in hun politiestijl. De selectie van buurtagenten en wijkpolitie mensen levert zo bijvoorbeeld dienders op die gestalte kunnen geven aan lokale handhaving. Voor de noodhulp wordt gezocht naar dienders die bij allerhande meldingen kunnen beoordelen of, en zo ja hoe,

ze een hulpvraag netjes kunnen door schuiven: naar burgers (familie, vrienden of de melder zelf), naar andere instanties (b.v. slachtofferzorg), buurtbemiddelaars of wie dan ook. Zo wordt door middel van de taakuitoefening paal en perk gesteld aan de politieke hulpverlening, los van de vraag of de verleende politiehulp voldoet aan definities van noodhulp.

“We hebben ook intern veel duidelijker aangegeven wat we van de buurtagenten verwachten. Je hebt dan natuurlijk te maken met ingesloten taakopvattingen, maar er komt regionaal steeds meer een lijn in hun taakuitoefening. Met uiteraard verschillen die samenhangen met hun werkomgeving. Dat is natuurlijk ook een les: laat ruimte voor verschillen in taakuitoefening door de regio heen. Dat betekent dat je niet zomaar op papier kan zetten wat de buurtagent wel en niet doet. Burgemeesters vragen daar ook terecht om. Maar ik weet zeker dat de buurtagenten meer handhaven en meer bovenop de ordeverstoringen zitten”.

Verbeteringen van de doelmatigheid en het bijsturen van de taakuitoefening kan hand in hand gaan:

“Wij hebben niet omschreven wat we verstaan onder noodhulp, maar we hebben wel een aparte noodhulpdienst. Wat die doen is noodhulp, en de capaciteit die wordt gereserveerd voor noodhulp, is de capaciteit die we eraan besteden. We hebben dat zo goed mogelijk ingeschat, rekening houdend met onze opvattingen over wat noodhulp is en rekening houdend met de regionale *back up*-voorziening. Onze noodhulp heeft een veel groter handelingsrepertoire dan tien of vijftien jaar geleden. Punt één wordt niet meer automatisch elke melding doorgegeven naar de noodhulp. Punt twee kan de noodhulp kiezen om zaken over te dragen, bijvoorbeeld naar de zorgmakelaars waarmee wij werken. Maar we hebben ze geleerd om te beoordelen of ze zaken over kunnen dragen”.

“Wij hebben bezuinigd op de noodhulp. Dat is verantwoord gebeurd, met natuurlijk lange vergaderingen in het regionaal college, maar het komt natuurlijk wel neer op een minder ruime opvatting van hulpverlening”.

In de vierde plaats buigt de politie geregeld een politiek-bestuurlijk verzoek tot politieactiviteiten om in een ruilrelatie: voor wat, hoort wat (vergelijk Van der Torre, 2006). Dit betekent dat de politie bepaalde (extra) inspanningen levert, maar dat daaraan inspanningen van anderen (bestuurlijk, privaat) worden verbonden. Dit kan heel micro blijven: Wie doet wat bij jeugdoverlast op koopavond? Het kan ook uitmonden in een (publiek of publiek-privaat) samenwerkingsarrangement, bijvoorbeeld met betrekking tot de beveiliging van een bedrijventerrein of ten aanzien van de vermindering van drugsoverlast.

“Je zegt gewoon niet meer zomaar ‘ja’. Dat is een uitkomst van de kerntakendiscussie. Vraag je steeds af wat des politie is en wat anderen kunnen doen. In feite onderhandelen we met ons bevoegd gezag, met respect voor de formele verhoudingen”

“De politie treedt op bij jeugdcriminaliteit en levert een aandeel bij jeugdoverlast. We laten de jeugdzorg over aan hulpverlening en bestuur. Dat accepteert het bestuur. Burgemeester begrijpen dat wij alleen beschikbaar zijn voor criminaliteit en bepaalde vormen van overlast, als we niet ook nog eens de aanjager zijn bij andere jeugdproblemen”.

Het grote nadeel van dit aspectbeleid is dat het vaak weinig tastbaar is in welke mate er inderdaad een heroriëntatie op kerntaken plaats heeft. Te meer als er binnen een korps normatieve bedenkingen bestaan tegen een heroriëntatie op kerntaken. Hier staat tegenover dat overvraging de politie wel dwingt tot ruilrelaties met het lokaal bestuur.

6.2.2 Heroriëntatie op geselecteerde dossiers

In dit geval worden er dossiers geormerkt waarop politie, bevoegd gezag en partners een heroriëntatie op kerntaken willen realiseren. De precieze inhoud van de “al snel fundamentele” discussie over dé kerntaken wordt bewust omzeild, omdat “die toch al snel strandt”, “is getorpedeerd” of “weinig concreet” wordt. Er wordt daarom gekozen om de tijd en energie te spenderen aan verbeteringen op het niveau van dossiers. Het betreft in dit geval dossiers waarop de politie in elk geval, redenerend vanuit niet-geformaliseerde noties omtrent kerntaken, een rol behoort te vervullen. Het gaat met andere woorden niet om ‘oneigenlijke taken’, die de politie het liefst zou overdragen, maar om taakvelden waarop het de vraag is welke politieke taakuitoefening passend is.

Bij het realiseren van een optimale of betere taakuitoefening door de politie zijn er grofweg drie politietactieken. In de eerste plaats kan de politie gebruikmaken van het momentum dat wordt gecreëerd door wat we dossiersturing noemen: prominente veiligheidsdossiers die – ook langs de lijnen van nationaal veiligheidsbeleid - zorgen voor versterking van het integrale veiligheidsbeleid, inclusief een herpositionering op dit dossier van de politieactiviteiten.

Sprekende voorbeelden zijn huiselijk geweld, veelplegers en de politie-inzet bij voetbalwedstrijden. Er doet zich wel een paradoxale ontwikkeling voor bij beide dossiers. De politie intensificeert haar inspanningen weliswaar, maar er komt met name een betere taakverdeling tot stand, waarbij partners meer taken vervullen en bepaalde werkzaamheden ook uit handen van de politie nemen. Bij de aanpak van veelplegers neemt het lokaal bestuur bijvoorbeeld de nazorg ter hand en wordt in het zogeheten casusoverleg bepaald wat partners – bijvoorbeeld justitie, bureau jeugdzorg, de jeugd GGZ – te doen staat ten aanzien van individuele daders. Bij de aanpak van huiselijk geweld zijn er multidisciplinaire meld- en

steunpunten ingericht die erin voorzien dat de juiste instanties worden ingezet bij zaken die zich aandienen. Bij betaald voetbalwedstrijden is veel vooruitgang geboekt door het streven de politie-inzet bij wedstrijden te verminderen, onder meer door taken over te dragen aan de veiligheidsorganisatie van betaald voetbalclubs, inclusief de particuliere die zij inhuren. In het kader van de zogeheten play off-maatregelen, ingevoerd in het voetbalseizoen 2005-2006, is bijvoorbeeld onder meer vast gesteld dat er geen politie meer zou worden ingezet (begrijpelijkwijjs is dit in feite omgebogen naar: zo min mogelijk – geüniformeerde politie – in voetbalstadions) voetbalstadions en dat de clubs zouden voorzien in verkeersregelaars.

“Er wordt gewoon steeds een scherper onderscheid tussen wat de politie moet doen, kan doen en beter kan laten. Het voetbal is een goed voorbeeld, maar we proberen altijd alert te zijn of we iemand anders probleemeigenaar kunnen maken”.

In de tweede plaats kan de politie een inventarisatie maken van dossiers waarvoor geldt dat **1.** de politie er veel tijd en energie aan spendeert bij noodhulp (vanwege gevaarzettende elementen in het werk); **2.** er externe stakeholders (uitvoeringsorganisaties) zijn die op onderdelen deze werkzaamheden over willen en kunnen nemen; en **3.** er externe stakeholders zijn (bestuurders) die deze taakverschuiving willen en kunnen financieren. Het gaat hier naar onze mening niet om ‘oneigenlijke taken’, want als er geen functionele alternatieven voor politie (kunnen) worden gecreëerd gaat het om noodhulp. Het meest aansprekende voorbeeld is de crisisopvang van (psychisch gestoorde) drugsverslaafden in Amsterdam.

Sinds december 2003 worden in Amsterdam personen die door de politie in crisis worden aangetroffen na overleg met de GGD Amsterdam overgebracht naar de SPOR (Spoedeisende Psychiatrie Onderzoeksruimte). Nadat de persoon in deze ruimte is geobserveerd door een psychiater wordt besloten welke vervolgbehandeling het beste is, denk aan een (dwang)opname in een psychiatrische instelling. Van belang is dat de persoon in elk geval niet meer belandt in de politiecel. Deze overdracht is niet alleen gunstig voor een daling van de werkdruk van de politie, maar draagt ook bij aan de verbetering van de kwaliteit van de hulp. In plaats van een kort consult op het politiebureau worden de overgebrachte personen nu langere tijd in de SPOR geobserveerd en vinden zonodig meerdere gesprekken plaats. Tevens is de maximale verblijfsduur gesteld op 6 uur (welke in de praktijk ook gehaald wordt) en dit is een aanzienlijke verbetering dan voorheen, toen insluitingen van 8 tot 36 uur jarenlang geen uitzondering waren.

Het Amsterdamse voorbeeld krijgt navolging in andere delen van het land, maar dat blijkt nader beschouwd in de praktijk lastiger dan in eerste instantie lijkt: zie paragraaf 6.3. Een respondent uit een politieregio met een niet-stedelijk karakter:

“Bij ons in de regio hebben we zo weinig meldingen dat het gewoonweg niet loont. Zeker niet als je rekening houdt met het grote oppervlakte en de noodzaak van

permanente beschikbaarheid. Onder onze omstandigheden is het politiewerk, noodhulp, om zo nu en dan een verslaafde waarbij het licht uitgaat naar een geschikte plaats te brengen. Noodhulp laat zich dus niet inhoudelijk omschrijven. Noodhulp houdt ook in dat de politie gaten dicht die het bestuur bewust laat vallen, omdat het veel te kostbaar is om het bestuurlijk in te vullen”

6.2.3 De omweg: eerst het bestuurlijke veiligheidsbeleid versterken

Een knelpunt bij de heroriëntatie op politietaken bestaat volgens een ruime meerderheid van de respondenten uit kwantitatieve en kwalitatieve tekorten in het bestuurlijke veiligheidsbeleid. Dit is voor sommige korpsen een reden om eerst te proberen het bestuurlijke veiligheidsbeleid te versterken. Hiertoe trachten ze beleidsplannen van de politie af te stemmen op die van het lokaal bestuur, mogelijk mede op basis van omgevingsonderzoek (monitoronderzoek of wijkscan). De theorie is soms echter mooier dan de praktijk:

“Wij hebben ongeveer drie jaar geleden voor iedere gemeente een veiligheidsscan gemaakt. Het idee was dat de burgemeesters het vanaf daar op zouden pakken, omdat het hun veiligheidsproblematiek helder maakt. Een groot knelpunt is echter dat er in veel gemeenten geen vakbekwame mensen zitten en dat het ontbreekt aan visie. Gemeenten hebben ook te vaak een dubbele agenda en te weinig middelen”.

Soms wordt een regionaal overzicht gemaakt van de regionale stand van zaken op het gebied van bestuurlijk veiligheidsbeleid. Vooral dit laatste ligt bestuurlijk zeer gevoelig: sommige korpsen durven het niet aan, halen een benchmark van de agenda van het regionaal college of staan toe dat de korpsbeheerder dit doet.

“Zelfs een politielijstje waarop stond hoe het er in de hele regio voor stond met het Keurmerk Veilig Wonen was te gevoelig. Het lijkt er dan te veel op dat de politie rapportcijfers geeft aan haar bevoegd gezag”.

Het bovenstaande citaat onderstreept hoe moeilijk het voor de politie is om hun bestuurlijke bazen aan te spreken op beleidstekorten die zij denken te constateren. Sommige politiekorpsen zien er vanaf om zelf te proberen het bestuurlijk veiligheidsbeleid te versterken. Ze sturen aan op het instellen van bestuurlijke commissies die zich daartoe zetten.

“We hebben een aanzet gegeven voor een kerntakendiscussie. Deze is op gemeenteniveau getorpedeerd. Toen is in het regionaal college de discussie aangegaan en daaruit is een commissie ontstaan. Die hebben een missie verwoord en die hebben zelf geconcludeerd dat gemeenten het veiligheidsbeleid op moeten pakken. Het is

belangrijk dat burgemeesters zelf tot dit inzicht komen. Aan een papieren tijger heb je niks”.

Een categorie (politie)respondenten vraagt - en dat is opmerkelijk, omdat de politie zich vaak juist afzet tegen centralisering - om meer centrale sturing bij versterking van het lokale bestuurlijke veiligheidsbeleid. Het valt echter op dat veel respondenten niet goed op de hoogte zijn van lopend landelijk beleid en beleidsmateriaal ter versterking van het lokale veiligheidsbeleid. Dat centrale sturing helpt blijkt onder meer uit de door respondenten gesignaleerde (relatieve) vooruitgang in steden die deel uitmaken van het Grote Steden Beleid.

“Het Grote Steden Beleid is een enorme impuls. Niet alleen door het geld, maar ook door de inspecties. Dat zet gemeenten echt in beweging”.

6.2.4 “Houdt het informeel, anders loopt het stuk”

In het regionale politiebestedel hangt veel af van informeel overleg en van de interpersoonlijke verhoudingen van sleutelfiguren: de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie, de sleutelburgemeesters in een politieregio en een categorie politiebazen. Dit is meer dan een inschatting van onze respondenten: het wordt bevestigd door onderzoek naar het politiebestedel (Rosenthal e.a., 1998; Huberts, 2004). Een deel van de respondenten concludeert dat de aard van de kerntakendiscussie hierop aan moeten haken: die kan ook maar beter informeel verlopen.

“Je moet het informeel houden. Informeel wordt de kerntakendiscussie vroeg of laat getorpedeerd. Er is altijd wel een invloedrijke partij die stevig op de rem trapt”.

“De korpsleiding wilde niet terug van hulpverlening naar noodhulp. Omdat het niet bij de infrastructuur van de regio past en omdat het legitimiteit geeft, ook in de relatief veilige gemeenten, waar onze regio er gelukkig veel van heeft”

“De burgemeester wilde geen echte kerntakendiscussie. Ze wilden niet dat de politie te repressief zou worden en ze waren ook bang voor een sterkteherverdeling, in de richting van kerntaken”.

Dit heeft het grote voordeel dat formele besluitvorming over dito omschrijvingen van kerntaken kunnen worden voorkomen. Dit is belangrijk omdat veel sleutelfiguren over hindermacht beschikken: ze kunnen aanscherpingen van de kerntaakomschrijvingen blokkeren, waardoor er uiteindelijk vage of niet uitvoerbare omschrijvingen zouden restereren. Regionale sleutelfiguren kunnen een ieder zo hun redenen hebben om de omschrijving van

kerntaken niet te formaliseren. Respondenten wijzen onder meer op de vrees dat de omschrijvingen niet uitvoerbaar zijn en daardoor tot veel kritiek op de politie zullen leiden: “Politie, u heeft uw kerntaken niet volbracht”, krijg je dan te horen. Veel regionale sleutelfiguren, door het land heen, willen geen ommezwaai naar een repressieve politie: “De korpsleiding wil dat niet en heeft de kerntakendiscussie getorpedeerd”. Sommige bestuurlijke gezagsdragers menen, volgens onze respondenten, dat ze bestuurlijk gezag inleveren als ze zich vast leggen op kerntaakdefinities:

“De korpsbeheerder wil ruimte om in de driehoek te kunnen bepalen wat politietaken zijn. Hij wenst zich niet te binden aan een nota”.

“De burgemeesters hebben het gevoel dat aan hun gezag wordt geknabbeld als niet zij, maar een regionaal document bepaalt wat de politie doet en laat”.

De slotsom luidt dat de kerntakendiscussie formeel niet tot een uitvoerbaar resultaat kan leiden. Er wordt daarom in sommige regio's voor gekozen om de discussies over kerntaken verbaal te laten verlopen, in de talrijke externe overlegvormen in de politieregio. Zodra zich in informele zin een zekere orthodoxie aftekent in die discussie, biedt dat mogelijkheden om via aspectbeleid (oplossingsrichting 1), op concrete dossiers (oplossingsrichting 2) of langs de omgekeerde weg door impliciet oneigenlijke politietaken te benoemen (oplossingsrichting 6). Een informele lijn die zich door het hele land verspreid aftekent, is die van een inperking van de hulpverlening door de politie en de bestuurlijke acceptatie van de ‘voor wat, hoort wat’-houding van het politiekader. Het bestuurlijke wisselgeld dat wordt betaald bestaat uit klassieke garanties omtrent beschikbaarheid en bereikbaarheid: de minimale omvang van de wijkpolitie, openingstijden van bureaus en de aanrijdtijden bij meldingen met prioriteit.

“Er is een scherper besef gegroeid over de vraag waar het politiemangement over gaat en waar het bestuurlijk gezag over gaat. Het bestuur slaat piketpalen. Je mag het van mij kerntaken noemen, al is het in feite niet zo fundamenteel. Want wat willen ze: beschikbaarheid, bereikbaarheid, lokaal gevoel en een politie die zich schikt naar bestuurlijke prioriteiten. Dat laatste hebben we over ons zelf afgeroepen, want we hebben bij het bestuur aangedrongen op prioriteiten. Als ze die dan stellen, moeten we ze ook oppakken”.

6.2.5. “Formaliseer de kerntaken, anders lopen ze weg”

Een andere oplossingsrichting ziet juist heil in het formaliseren van kerntaken. Dat wil zeggen: omschrijvingen van kerntaken worden op schrift gesteld en worden geaccordeerd door het regionaal college. Dit lijkt het volstrekte tegendeel van het informele traject, maar de redenering stemt paradoxaal genoeg juist op belangrijke punten overeen. Die luidt namelijk

ook dat de regionale besluitvorming sterk informeel verloopt en staat of valt met standpunten van sleutelpersonen. Maar de slotsom is dat op die wijze de bestuurlijke aansturing van de politie onvoldoende stabiel verloopt: bestuurlijke overvraging, schuivende prioriteiten en zo nu en dan bijna *moral panic* op het een of andere dossier. Het idee is dat een consensus over kerntaken – eerst informeel en dan geformaliseerd – stabiliteit creëert en het korps aldus behoedt voor bestuurlijke koerswijzigingen die afbreuk doen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie.

“Wij willen het juist zwart op wit hebben: wat zijn kerntaken en wat zijn oneigenlijke taken? Anders bestaat het gevaar dat het bestuur je achteraf om de oren slaat, omdat je meer of minder capaciteit in een bepaalde taak hebt gestoken”.

“Formaliseren is toch wel goed. Het geeft een ijkpunt. Wat voor soort politie willen we in de regio? Het gaat in feite wel meer om een visie of strategie dan om een puntenlijstje dat vervolgens wordt afgewerkt. We hebben in elk geval bereikt dat burgemeesters heel goed begrijpen dat er een verschil bestaat tussen politietaken en veiligheidszorg. En dat zij primair verantwoordelijk zijn voor dat laatste”.

Het is wel de vraag hoe groot het verschil tussen het formele en informele traject nu precies is. De meeste kerntakennotities zijn abstract geformuleerd en zijn niet voorzien van een implementatieplan. De enige uitzondering op dit laatste is het korps Utrecht. De abstracte formuleringen en het ontbreken van invoeringstrajecten betekent dat *in the end* in de politieke overlegvormen gestalte gegeven moet worden aan de taakuitoefening van de politie. De formele documenten spelen daarbij, net zoals informele noties dat kunnen doen, een ordenende en attenderende functie die beoogt de kwaliteit van de besluitvorming te vergroten:

“Het effect is toch vooral dat er veel meer wordt nagedacht over de vraag wie wat doet. De kerntakendiscussie heeft het tweerichtingsverkeer versterkt: politiechefs mogen vraagtekens plaatsen bij bestuurlijke opdrachten. Moeten wij dat wel doen? Kan het niet anders? Is het niet beter om het anders te doen?”

“Soms pakt een burgemeester de kerntakennota erbij en zegt: ‘het is een kerntaak, de politie moet aan het werk’. Of een politiechef wappert ermee en zegt: ‘dit is geen kerntaak’. Dat is natuurlijk niet de bedoeling en zo gaat het ook niet in de praktijk. Het gaat om de kwaliteit van hun besluitvorming”.

Voorbeelden van omschrijvingen kerntaken

1. Het politiekorps Brabant-Noord heeft de kerntaken omschreven in de notitie ‘Veiligheid Voorop’. Kerntaken zijn het opsporen van strafbare feiten, het handhaven van de openbare orde en de

hulpverlening in noodsituaties. Daarnaast heeft het korps een signalerende en adviserende taak. De politie levert steeds dezelfde basisdienstverlening. Deze vloeit voort uit haar kerntaken en omvat de producten en diensten die passen bij een gebiedsgerichte aanpak van problemen. Voorbeelden zijn:

- De politie Brabant-Noord pakt zaken met de daderindicatie met voorrang op.
- Ieder districts- of teambureau in de regio Brabant-Noord is minimaal open van maandag t/m vrijdag van 09.00 – 17.00 en op zaterdag van 10.00-14.00. het hoofdbureau is 24 uur open.
- De politie Brabant-Noord biedt een voorziening bij grootschalige opsporingsonderzoeken (kapitale delicten): Team Grootschalige Opsporing (TGO).

2. In het boekwerkje *Kerntaken Politie IJsselland* zijn de kerntaken van dit politiekorps weergegeven. De inhoud is de weergave van een notitie van het Regionaal College. Er worden vier hoofdprocessen benoemd:

- Handhaven openbare orde (toezicht)
- Opsporing van strafbare feiten
- Het verzorgen van de eerste opvang in (psycho)sociale noodsituaties (crisisinterventie)
- Intake en service, het betreft hier de slachtofferzorg (bejegening, doorverwijzen, schadebemiddeling) en het terugmelden van de afloop van een zaak aan de aangevers.

6.2.6 De omgekeerde weg: ‘oneigenlijke taken’ benoemen

De problemen bij het, al dan niet formeel, benoemen van kerntaken leidt ertoe dat ook de omgekeerde weg wordt bewandeld. Dit houdt in dat er ‘oneigenlijke politietaken’ worden benoemd: taken waarvan het de bedoeling is dat de politie ze geheel of gedeeltelijk overdraagt aan anderen. Dit kan ook weer formeel of informeel verlopen. De beoogde taakoverdracht verloopt deels landelijk, onder meer bij de overdracht van het Keurmerk Veilig Wonen en van de zorg voor gevonden voorwerpen. Op regionaal niveau worden ook lijstjes gemaakt met oneigenlijke taken.

Voorbeelden van omschrijvingen van oneigenlijke taken

1) Politiekorps Brabant-Noord:

- opsporen en verwijderen van autowrakken
- lesgeven op scholen
- plaatsing jeugdigen in een gesloten inrichting voor minderjarigen
- afhandelen van eenvoudige aanrijdingen
- afhandelen zaken na vaststelling natuurlijke dood
- controleren schorsende voorwaarden in bewaring gestelde verdachte

2) Politiekorps Gooi- en Vechtstreek:

- registratie, opslag en afgifte van gevonden voorwerpen
- buurtbemiddeling
- open woning of auto bij insluiting
- opvangen van daklozen en psychiatrische patiënten

3) Politiekorps Amsterdam-Amstelland:

- advisering met betrekking tot vergunningen voor de horeca
- beheer verkeersregelininstallaties
- adviseren van bedrijven omtrent milieu
- verstrekken van Politiekeurmerk Veilig Wonen.

Het lijkt wellicht op het eerste gezicht eenvoudig om oneigenlijke taken af te stoten. Dat is echter, in veel opzichten, maar voor de helft van het verhaal zo. Het valt wel duidelijk te maken dat de politie belangrijker werk heeft te verrichten en dit maar beter niet meer zou kunnen doen. Maar op de keper beschouwd gaat het bijna altijd om taken die al snel tussen wal en schip vallen als de politie het niet meer zou doen (gevonden voorwerpen). Of waarbij de drive en kennis bij de politie groter zijn dan bij het bestuur, omdat uitvoering ervan een gunstig effect heeft op de misdaad (Keurmerk Veilig Wonen).

“Het lijkt te simpel voor woorden: gevonden voorwerpen. Voortaan inleveren bij de gemeente. Maar burgers blijven naar de politie komen en het stadhuis is vaak gesloten. Wie registreert de gevonden voorwerpen boven lokaal? Geloof me: zelfs het overdragen van gevonden voorwerpen is lastig”.

Een korps dat een lijst met 15 tot 20 kerntaken heeft benoemd, kan na de nodige inspanningen rekenen op bestuurlijke steun. Maar dat helpt louter bij de besluitvorming. Voor de uitvoering is ambtelijke steun nodig, en daaraan ontbreekt het nog vaak - we zullen dit terugzien als een belangrijke barrière in paragraaf 6.3:

“Burgemeesters stemmen nog wel in met een stuk dat het regionaal college passeert. Maar er is, in elk geval bij ons in de regio, ambtelijk geen draagvlak voor kerntaken en voor een echte regie voor de gemeente. Het verschil is dan toch, denk ik, dat zij de problemen niet ondervinden en de politie, 24 uur per dag op straat, wel”.

6.2.7 “Zoek naar waardevol politiewerk, vergeet de kerntakendiscussie”

In deze oplossingsrichting herkennen we formuleringen in Politie in Ontwikkeling, zij het dat respondenten het wat korter door de bocht formuleerden dan dit visiedocument. Enkele respondenten zien in de kerntakendiscussie zelfs een “ordinaire bezuinigingsoperatie zonder visie”. Het standpunt komt erop neer dat de politie moet zoeken naar werkzaamheden met ‘toegevoegde waarde’ en niet naar omschrijvingen van en discussies over kerntaken, omdat de kerntakendiscussie bijna onherroepelijk stagneert:

“Is de kerntakendiscussie wel zinvol? Het heeft veel weg van een ordinaire bezuinigingsoperatie. Bovendien wordt de politie een repressieve dienst. Een brede visie op kerntaken is niet zinvol. Wij zijn liever vernieuwend bezig: als de politie iets ziet dat opgepakt moet worden, dan doen we het, dan pakken we het op. Daarna begint het zoeken naar een functioneel alternatief voor politie. Is er een alternatief dan worden de taken overgedragen tot die tijd blijft het een politietaak als dat waarde heeft. De taakoverdracht heeft zin op dossiers en thema’s waar dat werkt. De politie richt zich op taken met maatschappelijk effect. Welke dat precies zijn valt niet vast te leggen”

Het valt op dat deze respondent, die de kerntakendiscussie een synoniem vindt voor een bestuurlijke impasse, in feite wijst op een belangrijke functie die de discussie klaarblijkelijk vervult, ook als deze strandt: politie en bevoegd gezag zoeken naar mogelijkheden om taken over te dragen.

Een andere respondent ziet de politie als een soort kwartiermaker: niet door te discussiëren, maar door bepaalde thema’s op te pakken en vervolgens, op basis van goede adviezen (we herkennen hier weer een element uit Politie in Ontwikkeling) over te dragen aan het bestuur:

“We zitten in de fase dat de discussie aangegaan wordt. Eigenlijk al te lang, want het houdt op een gegeven moment op met de discussie, want er moeten taken verricht worden. Het probleem is dat der op papier nog wel wordt meegedaan, maar in de praktijk haken partners af. Het is ook geen oplossing om oneigenlijke taken over de schutting te gooien. De politie treedt nu vooral op als kwartiermaker. We investeren in bepaalde thema’s en dossiers om die bij de desbetreffende partners op de agenda te krijgen”.

6.3 Van discussie naar uitvoering: barrières

Wat de precieze oplossingsrichting ook mag zijn: er blijkt een groot verschil te bestaan tussen een kerntakendiscussie en de uitvoering, in de vorm van een aanpassing in de taakuitoefening

door de politie, al dan niet in combinatie met een overdacht van taken van politie naar ‘anderen’. Er blijken talrijke barrières te bestaan. Daarbij zien we dat de in hoofdstuk 2 aangehaalde driedeling in de discussie (praktisch, ideaaltypisch en normatief) in veel gevallen aan deze barrières te koppelen is. We geven een bondige uitleg van negen barrières:

De praktische kerntakenparadox: taakherijking vergt forse politieke inspanning

Er tekent zich een paradoxale situatie af. Juist als de politie taken over wil dragen om zo haar taakuitoefening te herijken, vergt dit tijdelijk een forse investering van het politiemanagement om dit te realiseren. Immers, alvorens taken over te kunnen dragen is extern politiemanagement vereist om tot werkbare arrangementen te komen met veiligheidspartners. Dit vergt steekhoudende advisering en signalering, maar het zal ook gepaard gaan met bureaupolitiek: wie betaalt, wie bepaalt en zijn andere partners wel genegen de werkzaamheden consequent uit te voeren en dienaangaande prestatie- en resultaatafspraken te maken? Aan een groot succesdossier – de aanpassing van de crisisopvang in Amsterdam – is bijvoorbeeld jarenlange bureaupolitiek voorafgegaan, waarin redelijke argumenten (hoe wordt de veiligheid van psychiaters gegarandeerd bij afhandeling van een cliënt die ‘door het lint gaat’) verweven raakten met organisatorische belangen. Het idee van een forse tijdinvestering en het besef dat het noodzakelijk is om in de externe omgeving stakeholders en financiers te zoeken voor een taakoverdracht, schrikt menig korpsleiding af. Dit betekent niet dat ze niets doen, maar wel dat ze wat anders doen dan het organiseren van de overdracht van een substantiële politietaak. Bijvoorbeeld: sturen op kerncompetenties om zo de taakuitoefening van het korps binnendoor bij te sturen of heroverweging van de politietaak op dossiers waarop zich lokaal en regionaal beslissingen aandienen (elementen uit de in 6.2.1 beschreven oplossingsrichting), dan wel een andere minder verreikende en ambitieuze oplossingsrichting die we in paragraaf 6.2 hebben beschreven.

Weinig visie op implementatie van geformuleerde kerntaken

In hoofdstuk 2 werd al gerefereerd aan het ideaaltypisch model in de kerntakendiscussie, waarbij vooraf taken worden geconcretiseerd in actiepunten. Indien er kerntaken worden omschreven, wordt dit echter zelden gevolgd door een helder en ogenschijnlijk verplichtend implementatieplan. Een uitzondering is het korps Utrecht. Kort omschrijving Utrechtse implementatieplan. Het Utrechtse korps heeft 23 niet-kerntaken benoemd. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen overdacht voor 1 januari 2006 en voor 1 januari 2007. Om de taakoverdracht in goede banen te leiden is het implementatieplan *Overdrachtsdocument niet-kerntaken* opgesteld. In het plan wordt naast de uiteenzetting van de overdrachts- en communicatiestrategie, per niet-kerntaak aangegeven wat deze taak inhoudt, hoe de overdracht moet verlopen en per wanneer deze overdracht voltooid dient te zijn. Elke taak wordt daarin beschreven. Daarnaast wordt een schets gegeven van de stand van zaken en tot slot worden de

consequenties voor de politie en de betreffende partner uiteengezet. Het werk wordt ook toebedeeld aan politiefunctionarissen. We gaan hier in paragraaf 6.4 dieper op in.

Politie wil geen afstand doen van succesdossiers die legitimiteit opleveren

Er kan een verschil bestaan tussen datgene wat de politie zegt te willen doen – een taak overdragen – en datgene wat sleutelpersonen binnen de korpsen feitelijk willen. Zo is bijvoorbeeld besloten dat het Politie Keurmerk Veilig Wonen ('What's in a name?') wordt overgedragen aan gemeenten, maar menig op dit dossier ingevoerde politiefunctionaris wil die taak eigenlijk niet kwijt. Het is een vertrouwde taak, waarmee resultaten worden geboekt, en er wordt getwijfeld of de gemeenten het wel serieus zullen blijven nemen en of ze zich niet zullen laten verleiden tot afwegingen met een algemene strekking (ook omtrent kostprijs en architectuur) waardoor het veiligheidsaspect minder gewicht in de schaal zal leggen. Evengoed wil een categorie politiemensen het toezicht in voetbalstadion niet geheel overdragen aan betaald voetbal clubs. Dit heeft tal van redenen: deels eigenlijk (de contacten met supporters lijden eronder; stewardorganisaties hebben bij bepaalde clubs en in bepaalde vakken politieke *back up* nodig; beter de vinger aan de pols houden, dan het risico lopen dat de situatie in bepaalde vakken langzaam maar gestaag verslechtert) en deels oneigenlijk, omdat het gaat om politiewerk dat betrokken politiemensen aantrekkelijk werk oplevert.

Bestuurlijke normatieve bezwaren: de vrees voor 'repressieve politie'

Voor menig burgemeester gaat het bij de kerntakendiscussie in essentie niet om rationele macrokeuzes omtrent de invulling van de politietaak. Dergelijke keuzes wijzen op macroniveau anno 2006 in de richting van een aanscherping van de handhaving, omdat dit omwille van de stabiliteit van de rechtsstaat wenselijk is. Ze plaatsen hier echter hun microsituatie tegenover – en worden daarin niet zelden gesteund door een categorie politiebazen (zie 'Politieke normatieve bezwaren'). Die microsituatie definiëren zij op hoofdlijnen als volgt: als de politie zich richt op handhaving en noodhulp, wordt het gedaante van de politie in 'mijn gemeente' meer repressief. Voor een categorie burgemeesters geldt dat de politiecapaciteit die lokaal wordt ingezet zal afnemen en diensgevolge neemt de politiekennis over de lokale situatie af. Het beeld doemt op van een politie die met een eenzijdig handelingsrepertoire – 'repressieve politie'- meer en meer optreedt tegen mensen die ze nauwelijks kent. Burgemeesters maken normatief bezwaar tegen een dergelijke politie. Dit leidt ertoe dat ze de kerntakendiscussie niet louter beoordelen op de inhoud, maar ook op het gevoel omtrent de ontwikkeling van de politiestijl.

Onder een belangrijke categorie burgemeesters bestaat het gevoel dat de ontwikkeling van de politie(stijl) niet gunstig is. Dit houdt niet alleen verband met de kerntakendiscussie, maar uiteraard ook met lokaal bestuurlijke kritiek op de contractualisering (prestatiecontracten) en centralisering van het politiebeleid.

Praktisch: bestuurders vrezen inbreuk op gezagspositie

Het gaat, zoals altijd in het politiestelsel, naast normatieve overwegingen ook om de machtsvraag: wie gaan over het gezag en beheer van de politie. Een categorie burgemeesters is, zo melden onze respondenten, niet van plan zich vast te leggen op omschrijvingen van kerntaken omdat ze dit zien als een – verdere – inbreuk op hun gezagspositie. Immers, als opsommingen van kerntaken op hoofdlijnen bepalen wat politiewerk is, stelt dat paal en perk aan hun gezagsuitoefening. In de wandelgangen komt dit tot uitdrukking in bestuurlijke uitspraken in de trend van “de driehoek bepaalt wat lokaal een kerntaak is”.

Politiechefs vrezen bestuurlijke afrekening op geformaliseerde kerntaken

Deze barrière is de politieke tegenhanger van de bestuurlijke vrees voor een inbreuk op de gezagspositie van de burgemeester. Politiechefs zijn beducht dat, als er eenmaal omschrijven zijn gemaakt van kerntaken, het bevoegd gezag hen houdt aan daadwerkelijke uitoefening van vast gelegde kerntaken: “en dat is onmogelijk”. Ze zijn met name beducht dat burgemeester kerntaakomschrijvingen of –noties aangrijpen om, zodra zich lokaal werk aandient dat een kerntaak lijkt te zijn, politiecapaciteit te claimen. Uit recent Politie & Wetenschaponderzoek blijkt dat wijkteamchefs inderdaad al worden geconfronteerd met dergelijke bestuurlijke redeneringen, zeker als een burgemeester lokale sterkte in heeft moeten leveren vanwege herverdelingen die verband houden met een heroriëntatie op handhaving en noodhulp (Van der Torre, 2006).

Politieke normatieve bezwaren: de vrees voor legitimiteitsverlies

Een categorie politiemensen maakt, net als een stroming onder burgemeesters, normatieve bezwaren tegen een politie die zich richt op handhaving en noodhulp. Ze denken dat een terugtrekkende beweging van de politie – minder contact in de wijken, minder bestuurlijk overleg – op termijn leidt tot een nieuwe aantasting van de politieke legitimiteit, die vergelijkbaar is met de politiek-maatschappelijke kritiek die ontstond na de regionalisering van de politie, dus omstreeks 1995. Die kritiek luidde dat de politie te veel op afstand kwam te staan van gemeenten en burgers, waardoor het vertrouwen in de beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie werd geschaad.

Op microniveau herkennen we het normatieve politiebezwaar in de redenering dat de politie veel steun verwerft met allerlei van hulpverlening en dat dit te waardevol is om in de waagschaal te plaatsen. Dit normatieve argument heeft ook een rationele component gekregen doordat prestatiecontracten bepalen dat de politie wordt beoordeeld op de klanttevredenheid, die wordt gemeten door te peilen wat burgers vinden van hun laatste politiecontact. Respondenten maken methodologische bezwaren tegen deze manier van meten en wijzen erop dat het de politietop beducht maakt om de omslag te maken van hulpverlening naar noodhulp.

Ze vragen zich af hoe het ministerie van BZK het één (klanttevredenheid over het laatste politiecontact) wil combineren met het ander (afbakening van politiewerk tot noodhulp en legitimiteit terugwinnen door stabiele uitvoering van de kerntaken):

“De klanttevredenheid is ineens heel belangrijk. Wij worden daarop beoordeeld door BZK. Dat maakt ons korps huiverig om, zeg maar even, publieksvriendelijke taken over te dragen, laat staan te laten liggen”.

Het is de vraag hoe de klanttevredenheid van burgers over de politie door het ministerie van BZK gemeten zou moeten worden om recht te doen aan de (BZK-)visie achter de (discussie over) heroriëntatie op kerntaken. Die visie luidt dat op macroniveau de politiek-maatschappelijke steun voor politie, overheid en rechtsstaat toeneemt, indien de politie stabielere uitvoering geeft aan handhaving en noodhulp. Het is dan de vraag of de klanttevredenheid over de politie louter op microniveau en louter ten aanzien van ‘het laatste contact’ zou moeten worden gemeten. Hier staat wel tegenover wat een medewerker van het ministerie van BZK opmerkte bij een workshop: zolang de politie een bepaalde taak nog uitvoert en zodra de politie bij bepaalde taken doorverwijst, moet dit netjes gebeuren, en behoeft dit geenszins afbreuk te doen aan de klanttevredenheid. Hier staat vervolgens weer tegenover dat het laatste contact wel steeds vaker zal bestaan uit een als tip verpakte vermaning, een echte vermaning of een proces-verbaal, hetgeen wel degelijk negatief kan doorwerken in de gemeten klanttevredenheid.

Tekortschietende ‘bestuurskracht’ lokaal bestuur

Veel politierespondenten zien een versterking van het bestuurlijk veiligheidsbeleid als grondvoorwaarde om - zonder schadelijke maatschappelijke effecten - te kunnen komen tot een betekenisvolle heroriëntatie op kerntaken. Politie mensen wijzen op gestage verbeteringen in het bestuurlijk veiligheidsbeleid, maar ook op factoren die problemen blijven veroorzaken:

- In de klassieke organisatiestructuren van veel middelgrote en kleine gemeenten valt de veiligheidsfunctie als het ware tussen wal en schip: de ambtelijke speerpunten en professionaliteit liggen op andere beleidsterreinen. Het aanstellen van een veiligheidscoördinator kan leiden tot verbetering;
- In de wereld van het lokaal bestuur ontbreken vaak ‘harde veiligheidstargets’, waardoor de ambtelijke aandacht onvoldoende wordt gericht op de uitvoering van bestuurlijk veiligheidsbeleid;
- Het is moeilijk om burgemeesters te binden aan een minimaal niveau van bestuurlijk veiligheidsbeleid. In verschillende regio's tracht de politie veiligheidsplannen of -scans te koppelen aan een transparant overzicht van regionale stand van zaken wat betreft het regionale veiligheidsbeleid.. Een dergelijke regionale audit, benchmark of

inventarisatie ligt bestuurlijk gevoelig en kan spaak lopen of erg abstract worden, zo zeggen politierespondenten.

- In de kleinste gemeenten vallen bepaalde veiligheidsproblemen niet afzonderlijk, op gemeenteniveau, aan te pakken. Er moet dan een intergemeentelijk samenwerkingsverband worden opgezet. Sommige respondenten hebben zich tot doel gesteld om te bewerkstelligen dat er een intergemeentelijke veiligheidscoördinator aangesteld moet worden of ze werken inmiddels met zo'n functionaris;
- Het ontbreekt geregeld aan een goed zicht op het instrumentarium dat het bestuur zelf kan benutten bij veiligheidsbeleid (onder meer bij bestuurlijke handhaving) of kan 'inkopen', bijvoorbeeld bij de jeugd-GGZ.

De oplossingen die de respondenten zoeken gaan onder meer in de richting van wat Politie in Ontwikkeling programmasturing noemt: het realiseren van harde multidisciplinaire afspraken. Voorbeelden van geslaagd bestuurlijk veiligheidsbeleid hebben hier ook elementen van, al valt op dat bij succesverhalen bijna altijd complimenten door de politie worden uitgedeeld aan de persoonlijke bestuurskracht van een burgemeester, wethouder of gemeentesecretaris. Sommige politierespondenten zouden wensen dat ook het lokaal bestuur prestatieopdrachten krijgt op het gebied van veiligheidsbeleid. Of dat er een wettelijke bepaling komt waarin de veiligheidstaak van het lokaal bestuur wordt omschreven: een bestuurlijke pedant van het befaamde artikel 2 van de Politiewet.

We onderschrijven de conclusie dat juist de versterking van het bestuurlijk veiligheidsbeleid cruciaal is bij een geslaagde herijking van de politietaken. We formuleren daartoe aanbevelingen: zie paragraaf 7.2.

Blijvende fixatie op lokaal bestuur

De politie beklaagt zich vaak over de te geringe kracht van het bestuurlijke veiligheidsbeleid. Het valt wel op dat ze zich desondanks zo sterk blijven richten op het lokaal bestuur als oplossing voor onder meer het kerntakenvraagstuk. Er wordt gesproken over wat gemeenten moeten doen en over taakoverdracht naar gemeenten. Andere partners, zoals justitie, semi-publieke instellingen, private instanties, private veiligheidsindustrie en burgers verdwijnen als het ware naar de achtergrond in de workshop. Niet perse in abstracte analyses, maar wel in het concrete verhaal over het verloop van de kerntakendiscussie. De bestuurlijke ontvlechting van de politie die we in paragraaf 6.2 signaleerden heeft weliswaar geleid tot wat meer afstand van de politie tot het lokaal bestuur, maar heeft kennelijk nog niet geleid tot een effectieve verbreding van het dominante netwerk van de politie. Toch zal dat moeten gebeuren om succesvol te kunnen zijn bij programmasturing.

6.4 Kerntaken in de praktijk: verdiepingsslag in twee politieregio's

Om een beeld te schetsen van politieregio's die de kerntakendiscussie hebben gericht op een praktische heroriëntatie op kerntaken komen de politieregio's IJsselland en Utrecht aan bod. Bewust is voor deze regio's gekozen, omdat tijdens de workshops is gebleken dat de concrete uitwerking van de kerntakendiscussie zich al in een verdergevoerd stadium bevindt. In het voorgaande is al in meer of mindere mate aangegeven hoe beide regio's afzonderlijk hun (niet-)kerntaken omschreven hebben. Deze paragraaf verwoordt in hoeverre deze papieren intenties hebben geresulteerd in een concrete overdracht van taken in de regio. Dit geeft inzicht in dit proces dat zich afspeelt tussen politie en andere actoren.

6.4.1 IJsselland

Binnen politieregio IJsselland is de hoofdnotitie kerntaken uit 2004 aangenomen door het regionaal college, met de toezegging dat er per district kleine verschillen in de kerntakenuitwerking mogen voorkomen. Per district zijn er dus afzonderlijke lijnen ingezet, afgestemd op het lokale karakter.

Zo is district Midden nauw betrokken geweest bij de opvolging van de noodhulp voor psychosociale zorg. Een knelpunt is dat diverse organisaties verantwoordelijk zijn voor psychologische, criminele en verslavingsgerelateerde achtergronden van problemen (zogenaamde tripelproblematiek). Weliswaar is binnen de regio IJsselland in 2004 met interesse kennis genomen van het Amsterdamse project op dat gebied, maar omdat het zorgaanbod en de bestuurlijke structuur verschillen, is volledige doorvoering van die projectopzet geen optie. In dossiers waar tripelproblematiek speelt wordt gekeken welk probleem de overhand heeft. Er is afgesproken dat als verslavingsproblematiek de overhand heeft, het voor verslavingszorg is. Als criminele problematiek de boventoon voert, is het natuurlijk een zaak van de politie. Psychische problemen zijn op hun beurt voor een kliniek. De partij die de regie voert, wordt wel geflankeerd door de overige twee instanties. Overigens moet dit samenwerkingsverband zich nog wel uitkristalliseren.

Een aspect dat eveneens in district Midden op detailniveau is uitgewerkt, is toezicht en handhaving.² Bij deze uitwerking is de intentie uitgesproken om te beoordelen of het model ook geïmplementeerd kan worden in de overige twee districten. Er is een duidelijke taakverdeling uitgewerkt tussen de politie en gemeenten binnen het district: zie schema.

2. Bron: eindrapportage van de Werkgroep Kerntaken (district Midden), september 2005.

Feit	Toezicht en handhaving door	Bijzonderheden
Graffiti	Gemeente (tenzij heterdaad)	
Hondenpoep	Gemeente (tenzij ernstig incident buiten kantoor tijden)	
Geluid	Bedrijven door gemeente Horeca door gemeente Evenementen door gemeente Woonomgeving incident door politie, structureel door gemeente (ernstige overlast)	Wanneer het gaat om geluidsmetingen bij de horeca in de nachtelijke uren, wordt nu gebruik gemaakt van de hondengeleiders
Vandalisme	Politie (inzake opsporing)	Signaleren gebeurt door beide organisaties; stadswachten kunnen preventief toezicht houden
Wildplassen	Gemeente plaatst urinoirs op locaties Politie handhaaft	Deze keuze is gemaakt omdat wildplassers vaak vervelend en dronken zijn
Illegaal kappen en vuren stoken (afval verbranden)	Gemeente	Op dit punt is sprake van nauwe samenwerking met milieucontactambtenaren
Milieucontroles	Gemeentelijk toezichthouder samen met de milieucontactambtenaar (inzake opsporingsbevoegdheid)	
Zakkenrollers	Gemeente oefent preventief toezicht uit	
Winkelcriminaliteit	Winkelier en gemeente(handhaving en preventief; politie wanneer sprake van opsporing)	
Coffeeshops	Politie conform afgesproken criteria	
Drank- en horecawet	Controle inrichting en exploitatie door gemeente Controle sluitingstijden door politie Alcoholgebruik onder 16 jaar is een economisch delict waarvoor alleen voedsel en warenautoriteit bevoegd gezag is	Geen politie- en gemeentelijke taak
Prostitutie	Inrichtingseisen door gemeente Mensenhandel door politie	Het signaleren van overlast vindt plaats in wisselwerking; het is voor de gemeenten niet te doen hierop medewerkers te plannen
Gevonden fietsen	Gemeente Zwolle	

Overigens is deze taakverdeling niet op iedere gemeente van toepassing, want gemeenten zijn niet even groot en daarmee verschilt eveneens de omvang van de problematiek. Er zijn ook verschillen in de organisatorische mogelijkheden van de gemeenten. Enkele kleinere gemeenten hebben ofwel door het ontbreken van gemeentelijke toezichthouders of vanwege bepaalde evenementen een uitzonderingspositie. In het algemeen is het uitgangspunt binnen de regio IJsselland dat taken niet zomaar ‘over de schutting worden gegooit’ bij gemeenten. Het gaat om een glijdende schaal: soms moeten er extra voorzieningen worden gecreëerd voor kleinere gemeenten. Vaak is dit ook een gemeenschappelijke afweging, want er moet worden gezocht naar de kerntaken die bestuurlijk complementair zijn, zodat die eenvoudiger naar - ook kleinere - gemeenten overgedragen kunnen worden. Te constateren valt dus dat het binnen district Midden niet mogelijk is om voor alle gemeenten uniforme toezicht- en handhavingregels te voeren. Te verwachten valt dus, dat dit voor de gemeenten binnen de gehele regio IJsselland ook niet zal gebeuren. In een interview wordt dit als volgt verwoord:

“In Deventer worden zaken anders geregeld dan in Zwolle of Kampen, vandaar ook de verschillen in deze districten. Stel je bijvoorbeeld de parkeerproblematiek in de regio voor: Deventer en Zwolle hebben parkeerpolicie, maar Raalte heeft maar één parkeerwachter, terwijl ze er bij voorkeur twee zouden willen. Hoewel de politie zich regionaal wil terugtrekken uit de parkeercontrole, beseft zij dat het voor sommige gemeenten ook gewoon nodig is om maatwerk te blijven bieden”.

Op districtelijk niveau zijn er dus initiatieven ontwikkeld die deels ook zijn overgenomen door de twee andere districten. Toch bestaat op het moment binnen de regio IJsselland de wens om de districtelijke verschillen in kerntakenuitwerking op regionaal niveau af te stemmen, zodat er een regiobrede besluitvormingsstructuur ontstaat. Hiervoor is het zaak om de ketenpartners van de politie erbij te betrekken, maar hoe en door wie dit vormgegeven gaat worden, is nog niet duidelijk.

Voor sommige functies verloopt de taakoverdracht in de regio IJsselland naar wens. In de regio is bijvoorbeeld aandacht uitgegaan naar de taakinvulling van de wijkagent. Zo zijn de voorlichtingsprojecten op scholen afgestoten, hoewel sommige wijkagenten dit met veel plezier deden. De regionale koers hierin was duidelijk: deze taak dient te worden overgedragen. Toch verschilt het tempo waarin deze taken daadwerkelijk worden afgestoten per district.

Een ander voorbeeld is de gehanteerde methodiek om jeugdgroepen in beeld te brengen (Ferwerda en Kloosterman, 2004). Met behulp van deze methodiek worden hangjongeren ingedeeld in drie categorieën (hinderlijk, overlastgevend en crimineel), al naar gelang jongeren **1.** overlast veroorzaken, **2.** soms ontsporen of **3.** crimineel zijn. De tweede groep wordt begeleid door de jeugdhulpverlening en de derde natuurlijk door de politie. Soms wordt een wijkagent echter gevraagd om met de hulpverlening bij ‘type 2’ jongeren mee te lopen, ook omdat wijkagenten hier volgens gemeenten veel zicht op hebben. Sinds ongeveer anderhalf jaar wordt deze taak binnen de regio IJsselland voor de wijkagent echter steeds meer afgebakend richting ‘type 3’ jongeren alleen. Toch kan gerichte assistentie van de politie, ook al is het geen kerntaak meer, vaak veel toekomstige problematiek voorkomen:

“De jeugdhulpverlening bleek in de zomer in Deventer altijd met vakantie, de politie is dat natuurlijk nooit. Daarom kwam het beteugelen van jeugdoverlast in die periode altijd op het bordje van de politie. Vervolgens signaleert de politie dat er in een wijk in Deventer veel jeugd voorkomt die in de zomer overlast veroorzaakt. De politie heeft dit aangedragen bij de jeugdhulpverlening. Sindsdien wordt er in de zomer een intensief begeleidingsprogramma opgesteld voor de jeugd, waardoor overlast is teruggedrongen”.

Een laatste interessant aspect van de overdracht van kerntaken in de regio IJsselland is de eventuele besparing van capaciteit. In IJsselland wordt door de politiefunctionaris niet bijgehouden hoeveel tijd hij of zij bespaart met het overdragen van niet-kerntaken. Dit vereist intensief gebruik van het managementsysteem. Qua beleidsmatige sturing vooraf wil de regio IJsselland wel meer gaan registreren en signaleren. IJsselland kan dit doen omdat er door het overdragen van niet-kerntaken meer tijd voor andere taken vrijkomt.

6.4.2 Utrecht

In 2005 heeft de politieregio Utrecht in een aparte notitie (*Notitie politiepakket*) aangegeven welke taken het korps in 2006 respectievelijk 2007 wil overdragen. Hiervoor komen 23 niet-kerntaken in aanmerking (zie onderstaand kader). Om enigszins een beeld te krijgen hoe in de praktijk de overdracht heeft uitgepakt, wordt op een aantal van deze taken dieper ingegaan. Tevens komen enkele bevindingen van het politiekorps Utrecht aan bod.

Niet-kerntaken die voor 1 januari 2006 worden overgedragen:

1. lesgeven op scholen
2. toezicht op woningen tijdens vakantie
3. opsporen en verwijderen van fietswrakken
4. beoordelen van defect straatmeubilair
5. overbrengen van bericht bij ziekenhuisopname of overlijden
6. openen woning of auto bij buitensluiten
7. oneigenlijke ondersteuning van de ambulancediensten
8. hulpverlenen bij wateroverlast bij woningen

Niet-kerntaken die voor 1 januari 2007 worden overgedragen:

1. afgeven van vergunningen en handhaven van vergunningsvoorschriften (niet zijnde korpschefwetten)
2. registratie, opslag en afgifte van gevonden voorwerpen
3. behandelen van informatieverzoeken over APV
4. uitvoeren van evenementenbeheer
5. verzorgen van afzettingen bij sportevenementen of automarkt
6. hulpverlenen bij oneigenlijke zorgtaak
7. vervoeren van psychiatrische patiënten
8. opsporen van psychiatrische patiënten bij ontsnapping of niet terugkeren verlof
9. insluiten van psychiatrische patiënten
10. opvangen van daklozen en psychiatrische patiënten
11. onderhandelen bij zelfmoordpogingen
12. opvangen van slachtoffers van huiselijk geweld
13. beheer en betaling van de politieparketsecretaris

- | |
|--|
| 14. beheer en teruggaven in beslag genomen goederen
15. bemiddelen en adviseren in civielrechtelijke zaken (waaronder buurtbemiddeling) |
|--|

De korpsleiding realiseerde zich maar al te goed dat het overdragen van niet-kerntaken noodzakelijk was om het opgestelde politiepakket en de plusopties³ waar te maken. De overdrachten konden dan ook grotendeels rekenen op volledige steun bij de externe partners. Door deze steun is het mogelijk geweest om met verschillende partners convenanten af te sluiten, waardoor een aantal onduidelijkheden over de verantwoordelijkheid en taakverdeling vooraf konden worden weggenomen.

De gemaakte afspraken omtrent het afbakenen van de hulpverleningstaak zijn een voorbeeld. Een opgenomen psychiatrische patiënt valt onder de hulpverleningstaak. Loopt de persoon echter luidkeels op straat te schreeuwen dan is er sprake van een openbare ordeprobleem en dus een taak van de politie. Mocht zich een situatie voordoen die door één of beide partijen niet als wenselijk wordt ervaren dan zal deze altijd worden geëvalueerd. Zo kunnen soortgelijke situaties in de toekomst worden voorkomen.

De overdracht van sommige taken levert binnen het korps echter soms wel weerstand op. Lesgeven op scholen is daarvan een voorbeeld. Deze taak wordt door menig wijkagent als prettig ervaren. Zij vinden het dan ook jammer dat lesgeven geen deel meer uitmaakt van hun dagelijkse werkzaamheden. In de praktijk blijkt echter nog steeds een aantal agenten voor de klas te staan maar het aantal uren is wel drastisch verminderd. Het grote voordeel van het voeren van de kerntakendiscussie is dat het de discussie over dit relatief gevoelige onderwerp heeft opengebroken.

Andersom kan het echter ook. Er wordt gewezen op de overdracht van ‘toezicht op wonen tijdens vakantie’ of ‘het openen van een woning of auto bij buitensluiten’. Toen eenmaal op de werkvloer bekend was dat de uitvoering van deze taak tot het verleden zou behoren, bleek deze ook in mum van tijd geen onderdeel meer te zijn van de dagelijkse werkzaamheden. Dit was voor het bestuur reden om niet te vroeg aan te vangen met het officieel bekend maken van de start van de overdracht. Hooguit een maand van tevoren licht het korps Utrecht haar medewerkers in over wanneer het overdrachtsproces daadwerkelijk wordt ingezet. Zo wil men voorkomen dat de politiemedewerker de uitvoering van een taak vroegtijdig staakt. Voor het overdrachtproces van de niet-kerntaken voor januari 2007 geldt dan ook dat pas eind 2006 de politiemedewerkers op de hoogte worden gebracht.

Een gevaar dat de overdracht met zich mee kan brengen, is een kwaliteitsverlies van de taak. ‘Nieuwelingen’ worden immers verantwoordelijk voor de uitvoering. De politieregio Utrecht

3. Plusopties verwijzen naar flexibele politiecapaciteit. Een gemeente kan een beroep doen op extra inzet als er sprake is van urgente en complexe problematiek. De gemeente dient wel een veiligheidsanalyse te hebben uitgevoerd en er moet een plan van aanpak zijn ontwikkeld.

monitort daarom de gehele invoering. Eenmaal volledig overgedragen, staakt zij het monitoren want de taak is dan geen politietaak meer.

Een argument voor het overdragen van de niet-kerntaken is dat de politie in staat is zo meer tijd te besteden aan haar kerntaken (het politiepakket en de plusoptie). En om aan te tonen dat hier inderdaad sprake van is, monitort de regio Utrecht ook de uitvoering van de producten en diensten die zij levert volgens het pakket.

De monitor is door het korps zelf ontworpen en wordt twee keer per jaar toegepast. Data afkomstig uit het BPS, Gids en Beaufort (P&O) zijn hierin verwerkt. Sommige data zijn erg betrouwbaar, bijvoorbeeld de aanrijdtijden van de politie. Data die minder zuiver zijn, worden teruggekoppeld naar de desbetreffende wijkagent met de vraag of deze inderdaad correct zijn. De monitor is zowel voor intern gebruik als voor de partners. Het is niet de bedoeling de beoordeling van prestaties alleen af te laten hangen van dit instrument. Dit levert namelijk een verkeerd beeld op:

“Je kunt de *output* vanuit de politie wel goed geregeld hebben, maar het gaat ook om de *outcome* richting de burgers toe”.

Als de vrijgekomen uren, vaak uitgedrukt in *full time equivalent* (fte), als uitgangspunt voor het meten van het succes van de overdrachten genomen wordt, dan valt de analogie met de regio IJsselland op. Omdat de politie in de regio Utrecht naast de niet-kerntaken nog voldoende te doen heeft, worden de vrijkomende fte namelijk ook direct besteed aan de uitvoering van andere taken. Op bijvoorbeeld de afdeling Bijzondere Wetten lopen twintig man rond, maar dat worden er dertien door het afstoten van de taak ‘afgeven van vergunningen’. Deze dertien man krijgen er echter wel weer een taak bij, namelijk hennepcontrole. “Fte” wordt genoemd als besparingsindicator omdat deze betrekkelijk goed meetbaar is. Voor het beoordelen van de overdracht kunnen echter vraagtekens gezet worden bij deze indicator. Immers, het is geen garantie dat anderen de werkzaamheden overnemen.

Een duidelijke prioritering heeft de regio Utrecht niet gehanteerd bij de overdracht van de 23 taken. Haar doel was alle taken over te dragen. Net als IJsselland verschilt wel het tempo van de overdracht. Zo verliep de overdracht van huiselijk geweld, boven alle verwachting, zeer snel. Als reden wordt gegeven dat beide kanten (politie en gemeenten) profiteerden van de overdracht. De overdracht heeft de vrouwenopvang namelijk meer mogelijkheden gegeven om adequater op te treden.

Een overdracht die wat stroever verloopt, is ‘registratie, opslag en afgifte van gevonden voorwerpen’. Er zijn in eerste instantie duidelijk afspraken gemaakt maar aangezien niet alle gemeenten de overname even goed geregeld hebben, zal er hoogst waarschijnlijk een overgangperiode komen. Dit betekent dat de politie na 1 januari 2007 de taak niet geheel kan overdragen. Hoewel het wettelijk de plicht van de gemeente is om deze taak op zich te nemen, blijft het lastig om haar hiertoe te dwingen. Gemeente en politie blijven partners en

relatiebeheer wordt belangrijker gevonden dan een ‘gedwongen’ overdracht. Om het overdrachtsproces een kans van slagen te geven, is het van belang onderscheid te maken tussen “overdragen” en “afschuiven”:

“Het gaat om overdragen en niet om afstoten van taken. Dit uitgangspunt dient constant naar voren worden gebracht in de communicatie met de partners”.

Overdrachten die betrekking hebben op de taken waarbij psychiatrische patiënten zijn betrokken, zijn allen gerealiseerd. Maar toch valt op dit terrein nog winst te boeken. Tot nu toe ligt de tijdswinst voornamelijk besloten in het vervoer. Als een psychiatrisch patiënt vervoerd moet worden naar een OGGZ-instelling dan zorgen de instellingen tegenwoordig zelf voor het vervoer. Voorheen was dit een taak van de politie. Er kan echter nog winst geboekt worden op de tijd die de politie kwijt is met het wachten op een GGZ-arts. Het komt namelijk voor dat het soms vier uur duurt voordat de GGZ-arts ook aanwezig is. Al die tijd dient de politie de psychiatrische patiënt te begeleiden. Het verkorten van de opkomsttijd van GGZ-artsen is bijvoorbeeld een oplossing, maar daar wordt nog over onderhandeld.

Tot slot wil de regio Utrecht niet te lang meer stilstaan bij de gehele kerntakenoverdracht. De districten gaan zelf verder met de kerntaken. Er wordt centraal nog wel een aantal zaken gecommuniceerd, bijvoorbeeld over de ondersteuning van de ambulances, maar dit gebeurt niet meer onder de paraplu van de kerntakenoverdracht:

“Het wordt niet meer in een programma weggezet. Dat is geweest. Je moet niet blijven navelstaren”.

Opvallend is trouwens dat zaken die op lokaal niveau worden overgedragen beter uit de verf schijnen te komen dan landelijk geïnitieerde overdrachten. Een voorbeeld van deze laatste soort is de overdracht van het Politiekeurmerk Veilig Wonen. Deze overdracht is reeds jaren aan de gang en is nog steeds niet afgerond. Dit geldt trouwens voor meerdere politiekorpsen. Waarschijnlijk is de beslisstructuur op lokaal niveau minder stroef en kan daarom gemakkelijker worden doorgepakt bij het succesvol overdragen van niet-kerntaken.

6.5 Heroriëntatie op kerntaken: opbrengsten en beperkingen

6.5.1 De functies van de regionale kerntakendiscussie

De kerntakendiscussie heeft enkele belangrijke functies vervuld. Zonder ironie kan worden geconcludeerd dat dit ook geldt voor regio’s waar de discussie in een impasse is geraakt of waar de politie zich zelfs tegen die discussie keert, omdat het “toch nergens toe leidt”. Met dat laatste zijn we het dus botweg oneens. Sterker, als we de grootste criticasters van de

kerntakendiscussie goed beluisteren, dan ontdekken we zelfs in hun relaas discussie-opbrengsten: zie bijvoorbeeld het eerste citaat in 6.2.7. Het debat over kerntaken heeft - met inachtneming van de onvermijdelijke verschillen tussen politieregio's - de volgende functies vervuld:

Groeiend besef van het onderscheid tussen politiewerk en veiligheidszorg

De kerntakendiscussies, in welke vorm dan ook, hebben onderstreept dat het onderscheid tussen politiewerk en (lokale) bestuurlijke veiligheidszorg verscherpt. Kruip door sluip door wordt voor politiechefs én bestuurlijke gezagsdrager duidelijker dat het lokale veiligheidsniveau meer afhankelijk wordt van de beleidsprestaties op het stadhuis. Dit vereist dat het lokaal bestuur functies en taken van de politie overneemt. Immers, als dat niet gebeurt groeien veiligheidsproblemen vanzelf weer uit tot politiewerk. Dit vergt 'politiepolitiek': politiechefs die op gepaste en effectieve wijze – dit blijft een lastige combinatie - druk uitoefenen op het lokaal bestuur, en lokale bestuurders die het bestuurlijke veiligheidsbeleid versterken. Het besef dat dit allemaal nodig is groeit, er wordt ook vooruitgang geboekt. Maar we zijn geneigd om te zeggen dat dit proces te traag verloopt in menig middelgrote en kleine gemeente, met name omdat de gemeentelijke organisatiestructuren en veiligheidskennis nog te vaak ontoereikend zijn. We zijn eerlijk: we baseren ons bij dit oordeel niet op veldwerk voor dit onderzoek, maar wel op veel eigen onderzoek en advisering op lokaal niveau. Wel groeit de bestuurlijke *sense of urgency*: om intrinsieke en electorale redenen.

Kwaliteitsverbetering van de 'politiepolitiek'

In het recente verleden bediende de politie zich, bij lokale bestuurlijke overvraging, vooral van pragmatische oplossingen. Ze kaatste bijvoorbeeld de bal terug naar het bestuur en vroeg welke activiteiten ze moest schrappen: "Zegt u maar welke prioriteit we kunnen laten vallen?". Politiechefs deden ook symbolische toezeggingen: activiteiten die politiek werden geaccepteerd als oplossing voor een probleem, maar die dat op straat niet waren. Bijvoorbeeld, verscherpt toezicht op criminele jeugd. Vandaag de dag is de politie niet meer zozeer uit op, kort gezegd, het afhouden van werk. Politiechefs zoeken naar een betere taakverdeling tussen politie, lokaal bestuurder en andere partners door de vraag te stellen "wie kan wat doen in het kader van veiligheidsbeleid?" bij bestuurlijke gezagsaanspraken. Dit heeft vandaag de dag kans van slagen, omdat ook veel burgemeesters inmiddels een - weliswaar lokaal gedefinieerd - onderscheid maken tussen bestuurlijk veiligheidsbeleid en politietaken. Dit wordt gestimuleerd door activiteiten van de VNG ('Veilige gemeenten'), van het ministerie van BZK en van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Zoeken naar functionele alternatieven voor politie

De verbetering van de politiepolitiek werkt in de hand dat politie en bevoegd gezag steeds vaker de vraag stellen en beantwoorden of er, bij veiligheidsproblemen, functionele alternatieven zijn voor politie. In de workshops werden er talrijke genoemd, onder andere: scherpe vergunningvoorwaarden ten aanzien van veiligheid; de inzet van publieke of private toezichthouders; zelfredzaamheid (“Soms kan je het best niets doen”) en buurtbemiddeling.

6.5.2 De grenzen van de kerntaakdiscussie

De grootste beperking aan de regionale kerntakendiscussies is dat deze, het kan ook niet anders, in sterke mate het product zijn van het huidige regionale politiebestedel. Dit verklaart waarom ze vaak informeel verlopen en waarom sleutelfiguren een kerntakendiscussie kunnen ‘torpederen’. Immers, in het politiebestedel nemen informele processen en invloedrijke sleutelfiguren nu eenmaal een prominente plaats in, zo blijkt eens te meer uit het onderzoek van de Commissie Leemhuis. De verwevenheid van regionale kerntakendiscussie en regionaal politiebestedel, blijkt ook uit de aard van de taken waarover gesproken wordt. En nog meer blijkt het uit politietaken die onbesproken blijven.

We doelen hiermee op de overheidstaken, waaronder politietaken, en probleemanalyse die centraal staan in het rapport van de Gemengde commissie veiligheid en rechtsorde, kortweg de Commissie Brinkman. De analyse van deze commissie geniet in ‘Den Haag’ veel gezag en kent een opbouw die opmerkelijk genoeg ontbreekt of impliciet blijft in de regionale kerntakendiscussies. Die opbouw bestaat eruit dat de vraag wordt gesteld met welke veiligheidsproblemen Nederland wordt geconfronteerd, en wat daarvan de gevolgen zijn voor het veiligheidsstelsel, inclusief het politiebestedel. De commissie schat in dat de sociale onveiligheid, de zware criminaliteit, het terrorisme en crises in hun onderlinge samenhang de Nederlandse samenleving gestaag kwetsbaarder en onveiliger maakt. Ze concludeert dat het huidige veiligheidsstelsel een grote discrepantie kent tussen de schaal van de dreigingen en de schaal van het overheidsapparaat. De dreigingen zijn steeds vaker bovenlokaal en bovenregionaal, maar het overheidsstelsel is voor een groot deel decentraal: “het landelijk beleid moet concurreren met het lokaal en regionaal gevoerde beleid”. Het bestaande stelsel schiet tekort om de moderne veiligheidsproblemen aan te pakken. Het is ook te veel gericht op de vorming van (bestuurlijke) consensus, maar onder kritieke omstandigheden zijn doortastendheid en centrale doorzettingsmacht vereist.

De Commissie Brinkman concludeert dat het huidige stelsel zijn nut bewijst bij de aanpak van lokale problemen, maar dat het minder doeltreffend en doelmatig is bij bovenlokale onveiligheid en bij omgevingsdynamiek. De politie past zich hier al met al het best op aan,

maar de commissie signaleert ondoelmatigheid en wijst op een bekende zere plek: de haperende informatiehuishouding van het ‘politieconcern’.

De politie verbetert zich en past zich bij haar (opvattingen over) taakuitoefening aan op de veranderde omstandigheden, maar ze opereert in een bestuurlijke constellatie waarin het lokale domineert. Daar doet onze constatering dat vooral de taakverdeling tussen politie en bestuur op lokaal niveau beter wordt, niets aan af. Dit roept de vraag op of het regionale niveau – de korpsen en de regionale colleges – wel het meest geschikte platform zijn voor een debat over de politiefunctie. Fijnaut beantwoordt deze vraag ontkennend, mede in het licht van zijn snoeiharde kritiek op Politie in Ontwikkeling:

“(…) niet eerder – in de voorbije dertig jaar – heb ik zo’n pretentieuze maar ook zo’n gebrekkig rapport [Politie in Ontwikkeling, aut.] onder ogen gehad. In het licht van deze kritiek zal het niet verwonderen dat ik in de voorbije maanden meer dan eens heb gepleit voor de formulering (door regering en Parlement) van een deugdelijke visie omtrent de positie van de politie in de democratische rechtsstaat en haar functie in de tegenwoordige en toekomstige maatschappij. De Commissie-Leemhuis heeft trouwens ook gewezen op de behoefte aan zulk een visie. In haar ogen mankeert het rapport *Politie in ontwikkeling* aan democratische inbedding; geen licht verwijt trouwens. Gelukkig heeft de regering de noodzaak van een politiek gelegitimeerde visie op de politie inmiddels onderschreven in de Rijksbegroting 2006 en in de bijlage van haar brief van 14 oktober, zoals in het begin al werd aangestipt” (Fijnaut, 2006, te verschijnen).

Er leek zich in 2006 een nationale kerntakendiscussie aan te kondigen, mede gebaseerd op aankondiging van een nieuw politiebestel, op Prinsjesdag 2006. Dat nieuwe bestel zou een ministerieel model worden met de volgende sleutelkenmerken:

- één politieorganisatie (de regionale korpsen en het KLPD);
- centrale aansturing van politie Nederland op het vlak van beheer, onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK;
- ongewijzigde gezagsverhoudingen;
- de positie van de gemeenteraad bij de bepaling van de politieprioriteiten in de regio wordt versterkt.

Dit lijkt, kort na het aantreden van het nieuwste kabinet Balkenende in 2007, al weer anders. Een landelijke politieke analyse van de politiefunctie lijkt onwaarschijnlijk nu een vergaande centralisatie van de politiefunctie uitblijft.

7.

Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Kerntakendiscussie: aanleiding en context

1. Er bestaat veel steun voor de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan de zogeheten kerntakendiscussie. Die analyse luidt dat structurele overvraging van de politie een gegeven is en dat het daarom waardevol is als de politie, op politiek gelegitimeerde wijze, haar activiteiten kan richten op essentiële onderdelen van haar werk. Dit omdat een goede taakuitvoering legitimiteit en maatschappelijke stabiliteit opleveren. Een slechte of zelfs geen uitoefening van kerntaken tast de legitimiteit aan: niet alleen die van de politie, maar ook die van de rechtsstaat.
2. In zeer abstracte termen vervat bestaat er anno 2006 in het politieveld ook nog wel consensus over bepaalde politietaken die meer en minder prioriteit verdienen. De politie behoort omwille van haar publieke legitimiteit meer werk te maken van effectieve handhaving: strafrechtelijke handhaving (met name bij opsporingsindicaties) en handhaving bij ernstige verstoringen van de openbare orde. Ook wordt erkend dat het daarom nodig is dat de hulpverlenende taak van de politie in handen wordt gelegd van anderen, met name het lokaal bestuur en (haar) uitvoeringsorganisaties, zodat de politie zich meer kan toeleggen op noodhulp. Veel politierespondenten benadrukken wel dat de hulpverlening netjes overgedragen behoort te worden, omdat dit anders leidt tot felle kritiek op de politie.
3. De probleemanalyse (conclusie 1) en abstracte taakaanduiding (conclusie 2) staan in schril contrast met de situatie in de jaren tachtig en negentig, toen er welhaast een taboe rustte op een kerntakendiscussie. Pogingen daartoe strandden dan ook. In oude politiebestel bepaalden burgemeesters met gemeentepolitie, op basis van gezag en beheer, zelf wel (in hun driehoek) wat passende politietaken waren. De regionalisatie stuitten halverwege de jaren negentig op zoveel bestuurlijke kritiek op de taakuitoefening van de politie (onvoldoende zichtbaar in de wijken; onvoldoende beschikbaar) dat een brede taakdiscussie – dus ook over handhavende taken – geen kans van slagen had. Sterker, in die tijd vonden lokaal bestuur en het ministerie van BZK elkaar in een sterk decentrale taakopvatting onder de noemer ‘gebiedsgebonden politie’ (Beumer, 1997).
4. In de jaren tachtig en negentig wordt een soort verkapte kerntakendiscussie gevoerd. Die discussie heeft betrekking op de vraag wat de voor- en nadelen zijn van een brede

lokale (wijk)politietaken. Het belangrijkste discussiepunt betreft de vraag hoe legitimiteit wordt verkregen. Voorstanders van een brede politietaken menen dat een decentrale politie die niet alleen handhaaft en toeziet op de ordelijke gang van zaken, maar doortastend ingrijpt bij hulpvragen en allerlei 'restproblemen', legitimiteit opbouwt. Omstreeks 2000 wordt meer en meer erop gewezen dat de politie omwille van haar maatschappelijke en politieke legitimiteit juist effectiever haar handhavende taken dient te vervullen. Dit vereist een minder brede politietaken; de brede taakuitoefening verschaft de politie vooral steun van het lokaal bestuur. Dit effent het pad voor een kerntaken Discussie.

5. Vandaag de dag wordt 'de kerntaken Discussie' gevoerd in informele circuits en in formele overlegvormen, van Tweede Kamer tot regionaal college en gemeenteraad. Dat er vandaag de dag wordt gediscussieerd over kerntaken heeft vier belangrijke oorzaken. In de eerste plaats komt de regiopolitie op wat grotere afstand van het lokaal bestuur te staan, waardoor de ruimte toeneemt om te spreken over niet-bestuurlijke of niet-lokale politietaken. In de tweede houdt de kritiek van landelijke politiek op de taakuitoefening van de politie aan. In de derde plaats zijn korpsbeheerders en hoofdcommissarissen tegen doorberekening van de politiekosten. Heroriëntatie van de politie op haar kerntaken wordt gezien als alternatief voor doorberekening. In de vierde plaats dringen politiechefs aan op stabiele en duidelijke bestuurlijke aansturing van de politie: mogelijk kan hieraan gestalte worden gegeven door politiekorpsen te richten op kerntaken.
6. Het politiedebat verschuift: van de meest geschikte vorm van gebiedsgebonden politie naar het wenselijke takenpakket van de politie, dus naar de kerntaken Discussie. Dit blijkt bij uitstek uit een kentering in de visie van het moederdepartement. Het ministerie van BZK kiest omstreeks 1996 voor gebiedsgebonden politie. In de normatieve onderbouwing ervan herkennen we bijna alle argumenten die pleiten voor een brede politietaken (Zie Beumer, 1997). Het door de ministeries van BZK en Justitie opgestelde veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* (2002), en de zogenoemde kerntakennota en kerntakenbrief van het ministerie van BZK, getuigen van een andere normatieve opvatting: maatschappelijke legitimiteit vereist een effectieve uitoefening van handhavende taken en politieke noodhulp.
7. Het ministerie van BZK heeft in de kerntakennota en kerntakenbrief kaders aangereikt voor regionale kerntaken Discussies met zowel fundamentele als praktische aspecten. Het was met name de bedoeling dat politie en lokaal bestuur de grenzen van politieoptreden met het bestuurlijk veiligheidsbeleid zouden aftasten. En dat ze tot afspraken zouden komen omtrent de vraag wat politietaken zijn en wat het lokaal bestuur kan doen om haar veiligheidsbeleid te versterken. Deze discussie werd gestimuleerd door leidraden over integraal veiligheidsbeleid en door wijk

veiligheidsscans te faciliteren. Deze functie blijken de regionale kerntakendiscussies inderdaad te vervullen, al gaat het politiemensen niet snel genoeg met de versterking van het bestuurlijk veiligheidsbeleid.

Regionale kerntakendiscussies: verloop, opbrengsten en barrières

8. In 2002 formuleren korpschefs drie superkerntaken. Ze willen hun korpsen daarop richten, omdat een goede uitoefening ervan veel krediet oplevert. In de eerste plaats dient de politie de openbare orde te beschermen tegen dreigende verstoringen op grote schaal. Deze taak omvat het politietoedreden bij calamiteiten of crises. In de praktijk vat de politie haar openbare orde taak breder op. Twee taken keren overal terug: politietoezicht op locaties met ernstige inbreuken op de rechtsorde of openbare orde en het garanderen van een minimale hoeveelheid blauw op straat door de regio heen. In de tweede plaats dient de politie noodhulp te verlenen. In de derde plaats dient de politie werk te maken van misdrijven met duidelijke opsporingsindicaties.
9. In 2005 verschijnt het visiedocument *Politie in Ontwikkeling* van de Raad van Hoofdd commissarissen. Het rapport concludeert dat de kerntakendiscussie in een ‘impasse’ verkeert, en ziet af van het formuleren van kerntaken, omdat die te tijd- en plaatsgebonden zouden zijn. Het visiedocument heeft liever dat de politie zoekt naar activiteiten met ‘toegevoegde waarde’ en wil trachten om middels programmasturing bindende afspraken te maken met partners, waaronder het lokaal bestuur. Hoewel het rapport geen expliciete kerntaken benoemt, neemt het ook geen afstand van de drie superkerntaken en zou kunnen worden geconcludeerd dat ze er in feite een vierde en vijfde aan toevoegt. *Politie in Ontwikkeling* presenteert ‘advisering en signalering’ namelijk als vierde hoofdbestanddeel van de politietaak (het Kabinet kent politieke advisering en signalering in een reactie een minder prominente rol toe) en pleit voor politiecontroles op de infrastructuur: de ‘nodale oriëntatie’ van de toekomstige politie. Het is zeer de vraag of deze vijf superkerntaken – die dus niet zo genoemd mogen worden van de RHC – uitvoerbaar zijn binnen de huidige contouren van de 25 regionale korpsen.
10. De oproep van het ministerie van BZK om op regionaal niveau een kerntakendiscussie te voeren heeft weerklank gevonden. Er is in elke regio gediscussieerd: soms heel transparant, soms achter de schermen; de ene keer met zichtbare resultaten en de andere keer (mogelijk na het stuk lopen van de discussie op zich) met minder zichtbare vooruitgang. De meeste regio’s kiezen niet voor de implementatie van overeengekomen kerntaken, maar bewandelen een omweg. Ze zien de heroriëntatie op kerntaken als een *aspect* van regulier politie- of veiligheidsbeleid:
 - Bij dossiers die op de agenda terecht komen wordt de vraag gesteld wat de politie “wel en niet moet doen” en “wat anderen moeten doen”;

- Bij doelmatigheidsverbeteringen (opgedragen in het Beleidsplan Nederlandse Politie) wordt gezien of er taken zijn waaraan de politie minder tijd en mankracht zou kunnen spenderen;
- Politieleiders trachten de interne politiestijlen – onder meer met behulp van competentieprofielen – in overeenstemming te brengen met de kerntaaknoties;
- Bij politiek-bestuurlijke verzoeken of opdrachten, zoekt de politie naar ruilrelaties met vooral het lokaal bestuur: de politie spendeert tijd en energie aan een vraagstuk, maar vraagt tamelijk dwingend aan haar bestuurlijke bazen en aan andere uitvoeringsorganisaties om hun bijdrage te leveren.

Het grote nadeel van dit aspectbeleid is dat het vaak weinig tastbaar is in welke mate er inderdaad een heroriëntatie op kerntaken plaats heeft. Te meer als er binnen een korps normatieve bedenkingen bestaan tegen een heroriëntatie op kerntaken. Hier staat tegenover dat overvraging de politie wel dwingt tot ruilrelaties met het lokaal bestuur. De effecten worden wat duidelijker als korpsen specifiek een aantal dossiers selecteren waarop ze een betere taakverdeling met partners wil realiseren, zodat de politie zich kan toeleggen op meer exclusieve taken. De politie maakt gebruik van het momentum op belangrijke dossiers met landelijke sturing die voorziet in een taakverdeling tussen politie en partners, bijvoorbeeld huiselijk geweld en de aanpak van veeplegers. Soms (maar in feite te weinig) kiest een korps op basis van een analyse van werkaanbod én een stakeholderanalyse (wie kan in onze – bestuurlijke – omgeving taken oppakken?) een dossier waarop vooruitgang kan worden geboekt. Hét voorbeeld is de organisatie van de crisisopvang in Amsterdam, die momenteel in hoge mate door de hulpverlening wordt verzorgd, met de politie op het vinkentouw om eventueel in te grijpen bij (dreigend) geweld.

11. Een belangrijk knelpunt bestaat volgens een meerderheid van de politierespondenten uit tekorten in het bestuurlijke veiligheidsbeleid. Dit is voor sommige korpsen een reden om eerst te proberen het bestuurlijke veiligheidsbeleid te versterken. Hiertoe trachten ze beleidsplannen van de politie af te stemmen op die van het lokaal bestuur, mogelijk mede op basis van omgevingsonderzoek (monitoronderzoek of wijkscan). Soms wordt een regionaal overzicht gemaakt van de regionale stand van zaken op het gebied van bestuurlijk veiligheidsbeleid. Vooral dit laatste ligt bestuurlijk gevoelig: sommige korpsen durven het niet aan, halen een benchmark van de agenda van het regionaal college of staan toe dat de korpsbeheerder dit doet. Sommige politiekorpsen zien er vanaf om zelf te proberen het bestuurlijk veiligheidsbeleid te versterken: ze sturen aan op het instellen van bestuurlijke commissies die zich daartoe zetten.
12. Bij de regionale kerntakendiscussie dienen zich twee vraagpunten aan. Wordt er gekozen voor een formeel of informeel traject? Leggen we het zwaartepunt op een heroriëntatie op kerntaken of op het afstoten van enkele oneigenlijke kerntaken? Het

informele traject is dominant. Als er al kerntaken worden omschreven, dan gebeurt dit in abstracte termen en nadat de regionale hoofdrolspelers er informeel mee hebben ingestemd. Voorstanders van een dergelijke formalisatie wijzen er met name op dat het voorziet in een ankerpunt, waarop politiemensen altijd terug kunnen vallen bij bestuurlijke discussies. Respondenten die de voorkeur geven aan een informeel traject menen dat in informele circuits verdergaande kerntakennoties mogelijk zijn dan op papier. Ze wijzen er ook op dat de politie in haar eigen zwaard kan vallen bij formalisatie van de kerntaken, omdat regiokorpsen lang niet aan alle regionale kerntaken toe komen, hetgeen ze vatbaar maakt voor politiek-bestuurlijke kritiek. De informele of formele omschrijvingen van kerntaken dienen er vooral toe om bestuurlijke steun te genereren voor een heroriëntatie op kerntaken via aspectbeleid of op dossiers (zie conclusie 10) of bij regionale – door de politie aangezwengelde – pogingen om het bestuurlijke veiligheidsbeleid te versterken (11). Elk korps werkt in feite met formele of informele lijstjes met oneigenlijke politietaken, met daarop tenminste altijd ‘gevonden voorwerpen’ en het ‘keurmerk veilig wonen’. Dit is ogenschijnlijk eenvoudig, maar blijkt al met al traag te verlopen. Zie conclusie 14 over de beleidsblokkades.

13. In verschillende korpsen troffen we het stellige standpunt aan dat de kerntakendiscussie in een impasse verkeert, en maar beter niet meer gevoerd kan worden. Sommige respondenten pleiten, net als Politie in Ontwikkeling, voor een politie die datgene doet wat ‘toegevoegde waarde’ heeft. Enkelen zijn zelfs heel kritisch op de kerntakendiscussie en bestempelen deze als een bezuinigingsoperatie. De paradox is echter dat ook deze respondenten en hun korpsen in feite (deels) op het spoor van het ministerie van BZK zitten, omdat ze via aspectbeleid en op dossiers (zie conclusie 10) zich kruip door sluip door wel degelijk meer (trachten te) richten op handhaving en noodhulp. Dit roept de vraag op of het ministerie van BZK de regionale kerntakendiscussie nog wel nodig heeft om dit soort doelen te realiseren.
14. Er blijkt een groot verschil te bestaan tussen een regionale kerntakendiscussie en de uitvoering, in de vorm van een aanpassing in de taakuitoefening door de politie. Er zijn talrijke barrières:
 - Aan de kerntakendiscussie wordt vaak geen helder en verplichtend implementatieplan gekoppeld (een uitzondering is het korps Utrecht);
 - Taakoverdracht om politiecapaciteit te besparen vergt in eerste aanleg juist een forse inspanning door het politiemangement (we noemen dit de kerntakenparadox);
 - Er bestaan bij politie en bestuur normatieve bezwaren voor een engere taakuitoefening door de politie: de vrees voor ‘repressieve politie’ en voor legitimiteitverlies;

- Burgemeesters vrezen een inbreuk op hun gezagspositie, omdat noties omtrent kerntaken paal en perk zouden kunnen stellen aan wat ze wel en niet aan de lokale politie kunnen vragen of opdragen;
 - Politiechefs vrezen politiek-bestuurlijke kritiek als blijkt dat bepaalde (super)kerntaken niet kunnen worden vervuld;
 - Niet elke politiechef wil afstand doen van werkzaamheden waarmee ze succes boeken, zoals het Keurmerk Veilig Wonen.
15. De tekortschietende ‘bestuurskracht’ van het lokaal bestuur, bij veiligheidsbeleid, is volgens respondenten een belangrijk knelpunt voor effectieve overdracht van niet-kerntaken. Ze wijzen op gestage verbeteringen, maar ook op problemen:
- In de klassieke organisatiestructuren van veel middelgrote en kleine gemeenten valt de veiligheidsfunctie als het ware tussen wal en schip;
 - In de wereld van het lokaal bestuur ontbreken vaak ‘harde veiligheidstargets’;
 - In de kleinste gemeenten vallen bepaalde veiligheidsproblemen niet afzonderlijk. Er moet dan een intergemeentelijk samenwerkingsverband worden opgezet;
 - Het ontbreekt geregeld aan een goed zicht op het instrumentarium dat het bestuur zelf kan benutten bij veiligheidsbeleid of kan ‘inkopen’;
16. De regionale kerntakendiscussies hebben, verspreid door het land en in uiteenlopende mate, belangrijke functies vervuld. Politiechefs en bestuurlijke gezagsdragers beseffen dat er een onderscheid gemaakt behoort te worden tussen politiewerk en veiligheidszorg. De politie speelt op dit groeiende besef in met het haar ‘politiepolitiek’ door de vraag op te werpen “wie er wat kan doen in het kader van veiligheidsbeleid?”. Er wordt ook steeds vaker gezocht naar functionele alternatieven voor politiewerk, zoals buurtbemiddeling, strenge vergunningvoorwaarden (van plaatselijke braderie tot aan massa-evenementen) en de inzet van publieke of private toezichthouders. Bij samenwerkingsverbanden wordt steeds scherper gelet op de taakverdeling.
17. De empirische verkenning in twee regio’s (IJsselland en Utrecht) leert dat er kruip door sluip door wel degelijk vooruitgang wordt geboekt. Een belangrijke opdracht blijkt te bestaan uit het classificeren van een situatie. Gaat het, bijvoorbeeld, om hinderlijke of overlast veroorzakende jongeren of om criminele jongeren? In dit laatste geval is het een kerntaak en in de eerste twee gevallen is het voor een belangrijk deel (ook) een bestuurlijke opdracht. De gang van zaken in de twee regio’s leert dat noties over politietaken evolueren. Het komt eerst aan op druk en draagvlak op regionaal niveau, inclusief de eerste stappen richting implementatie. Vervolgens is het lokaal niveau belangrijk, onder meer omdat de alternatieven voor politie vaak op dit niveau

gezocht moeten worden. Zowel bij het classificeren van werk als bij de taakoverdracht op lokaal niveau lijkt de wijkagent en wijkteamchef een belangrijke rol te spelen.

Kerntakendiscussie: knellende regionale contouren

18. De grootste beperking aan de regionale kerntakendiscussies is dat deze in sterke mate het eenzijdige product is van het huidige regionale politiebestedel, dat sterk leunt op de regioburgemeesters. Deze eenzijdigheid blijkt met name uit partners waarover respondenten nauwelijks spreken (justitie, de private veiligheidssector) en over bovenlokale, bovenregionale en internationale veiligheidsproblemen, zoals de zware criminaliteit, het terrorisme en crises in alle soorten en maten. Het lokale en regionale domineert.
19. De lokale dominantie roept de vraag op of het regionale niveau wel het meest geschikte platform is voor een debat over de politiefunctie. De Commissie Brinkman concludeert in feite van niet: ze wijst op een grote discrepantie tussen de schaal van de dreigingen op veiligheidsgebied en de schaal van het overheidsapparaat. Fijnaut (2006) pleit voor de landelijke formulering (door Kabinet en parlement) van een visie op de politiefunctie. Dit ‘vraagt’ om een nieuw gecentraliseerd politiebestedel, maar dat komt er voorlopig niet.
20. Hoewel enkele superkerntaken in veel regio’s centraal worden gesteld, heeft de kerntakendiscussie niet geleid tot het breed overdragen van niet-kerntaken. Voor de meeste regio’s was en is het oorspronkelijke onderzoeksplan (zie inleiding) te ambitieus, omdat dit mede uitging van betekenisvolle tijdswinst door taakoverdracht.

7.2 Aanbevelingen

Na een moeizaam verlopen kerntakendiscussie in de vorige eeuw kan er gerust gesproken worden van acceptatie van de kerntakendiscussie, inclusief een overeenstemming op hoofdlijnen. Dit neemt niet weg dat slechts enkele regio’s deze discussie en overeenstemming heeft omgezet in een concreet implementatieplan. Hoewel enkele superkerntaken in veel regio’s centraal worden gesteld, heeft de kerntakendiscussie niet geleid tot het breed overdragen van niet-kerntaken. Toch heeft de kerntakendiscussie zeker geleid tot enkele goede voorbeelden van een succesvolle overdracht van niet-kerntaken.

Het lijkt van belang om de kerntakendiscussie op zich minder urgent te maken. Het gaat namelijk niet zozeer om het nuanceren en verfijnen van de discussie, inclusief definities met fraaie volzinnen. Het is veeleer van belang om regio’s die de taakoverdracht ter hand te nemen te monitoren, bijvoorbeeld ten aanzien van bespaarde kosten en behaalde baten. Getuige de verdiepingslag in twee regio’s in hoofdstuk 6 blijkt het echter niet eenvoudig te

zijn om positieve, neutrale en negatieve effecten van overdracht van niet-kerntaken in kaart te brengen. Om succesvolle taakoverdracht te bevorderen, formuleren we de volgende aanbevelingen.

Benadruk de win-win-situatie bij de kerntakenoverdracht

In de kerntakendiscussie wordt nog teveel belicht dat het de politie gaat om overdracht van niet-kerntaken. Vanuit de optiek van de politie is dit natuurlijk een feit, maar er moet ook onderkend worden dat stakeholders kunnen profiteren van het oppakken van taken die tot voor kort door de politie gedaan werden. Stakeholders kunnen bijvoorbeeld hun zeggenschap en daarmee expertise op hun eigen terrein uitbreiden en daarmee een centralere positie verwerven bij de besluitvorming in bepaalde problematiek.

Leer van de pioniers

Enkele regio's spelen een voortrekkersrol bij het overdragen van niet-kerntaken. Daarmee zijn het ook ervaringsdeskundigen in situaties die positieve, maar zeker ook negatieve aspecten rond de overdracht hebben opgeleverd. Bij voorkeur trekken de regio's die nog taken dienen over te dragen lering uit de positieve effecten door deze, zo mogelijk, over te nemen. Maar ook de knelpunten bij de overdracht kunnen een belangrijk wapen zijn bij een soepele overdracht van niet-kerntaken. Als hiermee rekening wordt gehouden, kan onheil voorkomen worden. Daarvoor is het van belang dat uitwisseling van ervaringen tussen politieregio's gestimuleerd wordt. Een belangrijke vraag hierbij is alleen, wie deze uitwisseling in gang dient te zetten. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat landelijke initiatieven tot de overdracht van niet-kerntaken niet altijd resulteren in een succesvolle praktijk. Vaak is dit wel het geval met regionale initiatieven, ook omdat deze door de lokale politie en bestuurders worden gedragen. Los van de vraag of een goede uitvoering van de kerntakenoverdracht is gebaat bij regionalisering, kunnen *best practices* wel degelijk een landelijke voorbeeldfunctie krijgen. Die *best practices* moeten wel heel concreet opgesteld worden en stoelen op lokale of regionale feitelijke ontwikkelingen.

Bestudeer de (on)mogelijkheden van de plusoptie binnen de integrale veiligheidsplannen van het lokale bestuur

Steeds meer gaan gemeenten over tot integrale veiligheidsplannen voor specifieke problematiek in afzonderlijke wijken. Dergelijke plannen maken voor de politie de weg vrij om de zogenaamde plusoptie (politie-inspanningen die passen binnen de noties over kerntaken in ruil voor veiligheidsmaatregelen van partners) in te zetten. Daarmee kan de politie binnen haar taken het besluit nemen om nog meer te sturen op vooraf gestelde prioriteiten. Bovendien kan de plusoptie verregaande samenwerkingsverbanden opleveren die in de toekomst uitgebouwd kunnen worden. Vandaar dat het belangrijk is om de

(on)mogelijkheden van deze plusoptie nader te bestuderen in het licht van de invulling van kerntaken.

Ontwikkel een overdrachtsmonitor voor niet-kerntaken

Regelmatig vertoont de overdracht van niet-kerntaken een geleidelijk proces; het ‘over de schutting gooien’ van niet-kerntaken komt slechts bij uitzondering voor. De taken worden dan gedurende een overgangsperiode een soort gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij de nieuwe ‘beheerder’ van de taak de regie voert en de politie een adviserende rol speelt. Voor een soepele overdracht, maar ook om te voorkomen dat de politie te maken krijgt met de negatieve revenuen van een slechte taakinvulling door de nieuwe beheerder, is het van belang dat de politie de gang van zaken monitort. Dit houdt in dat, al naar gelang de lengte van de overdrachtstermijn, regelmatig door de politie en de korpsbeheerder dient te worden teruggekoppeld over de succesfactoren en de knelpunten rond de taak. Daarbij is het doel dat de partijen elkaar ondersteunen in de taakinvulling en de overdracht daarvan. Op die manier ontstaan aan het eind van de overdrachtstermijn zo min mogelijk verrassingen bij zowel de politie als de nieuwe beheerder.

Baken samenwerkingsverbanden af

Sommige politietaken, zoals het begeleiden van jeugdgroepen, verlopen via een glijdende schaal: daar waar politie-inzet nog niet nodig is, dient de jeugdhulpverlening haar taak te vervullen. Bij dergelijke gemeenschappelijke taken is het essentieel om de taken duidelijk te begrenzen tot de eigen verantwoordelijkheid van de samenwerkende instanties. Zowel overlappende taken als niet op elkaar aansluitende taakverdelingen moeten hierbij vermeden worden, want dit werkt contraproductief voor de aanpak van een taak. Daarom is het van belang om onderlinge samenwerkingsverbanden en verantwoordelijkheden in duidelijke bewoordingen te documenteren. Deze samenwerkingsverbanden dienen vervolgens in periodieke overlegstructuren geëffectueerd te worden.

7.3 Onderzoekslijnen

Dit rapport heeft een eerste inzicht verschaft omtrent de stand van zaken in de kerntakendiscussie. Dé hoofdconclusie luidt dat die discussie zinvol is geweest, maar dat het nu erop aankomt om de stap te zetten van de kerntakendiscussie naar een succesvolle overdracht van niet-kerntaken.

In onze optiek wordt het namelijk tijd om de kerntakendiscussie niet meer als hoofdobject te zien van opvattingen over kerntaken, en dus ook niet bij onderzoek naar kerntaken. Hoewel de kerntakendiscussie belangrijk is, dient deze nu als middel te worden aangewend bij het

concretiseren van de kerntaken van de politie in de praktijk. Of sterker, als korpsen niet meer willen spreken over kerntaken (uit vrees voor weer een discussie), komt het aan op een optimalisering van de taakuitoefening door de politie en haar partners.

We stellen wel vast dat de discussie over kerntaken voldoende onderzoeksmateriaal en praktische inzichten hebben opgeleverd om de overdracht van niet-kerntaken ter hand te nemen. Na een inventarisatie van niet-kerntaken is het zaak om de vervolgstap te zetten: de overdracht dus. De focus op de kerntaken volgt vervolgens automatisch als niet-kerntaken succesvol bij stakeholders worden weggezet.

Dit impliceert onderzoek dat zich meer richt op de praktische invulling van noties omtrent kerntaken (of gewoon: politietaken) en op het overdragen van de niet-kerntaken. Dit is in lijn met het pleidooi voor het zoeken naar ‘toegevoegde waarde’ in Politie in Ontwikkeling, maar ook met de gedachte achter lijstjes met superkerntaken, lijstjes met oneigenlijke taken en Haagse stukken over kerntaken. We schetsen bondig drie van dergelijke onderzoekslijnen:

- A. Taakafbakening als kernopgave: procesanalyse, resultaten en prescriptie
- B. De wijkagent: taakanalyse
- C. De regionale meldkamer: taakselectie, taakoverdracht en taakuitoefening

Ten slotte schetsen we een vierde, tegendraadse onderzoekslijn (D: Politiek-maatschappelijke opvattingen over de politietaak).

A. Taakafbakening als kernopgave: procesanalyse, resultaten en prescriptie

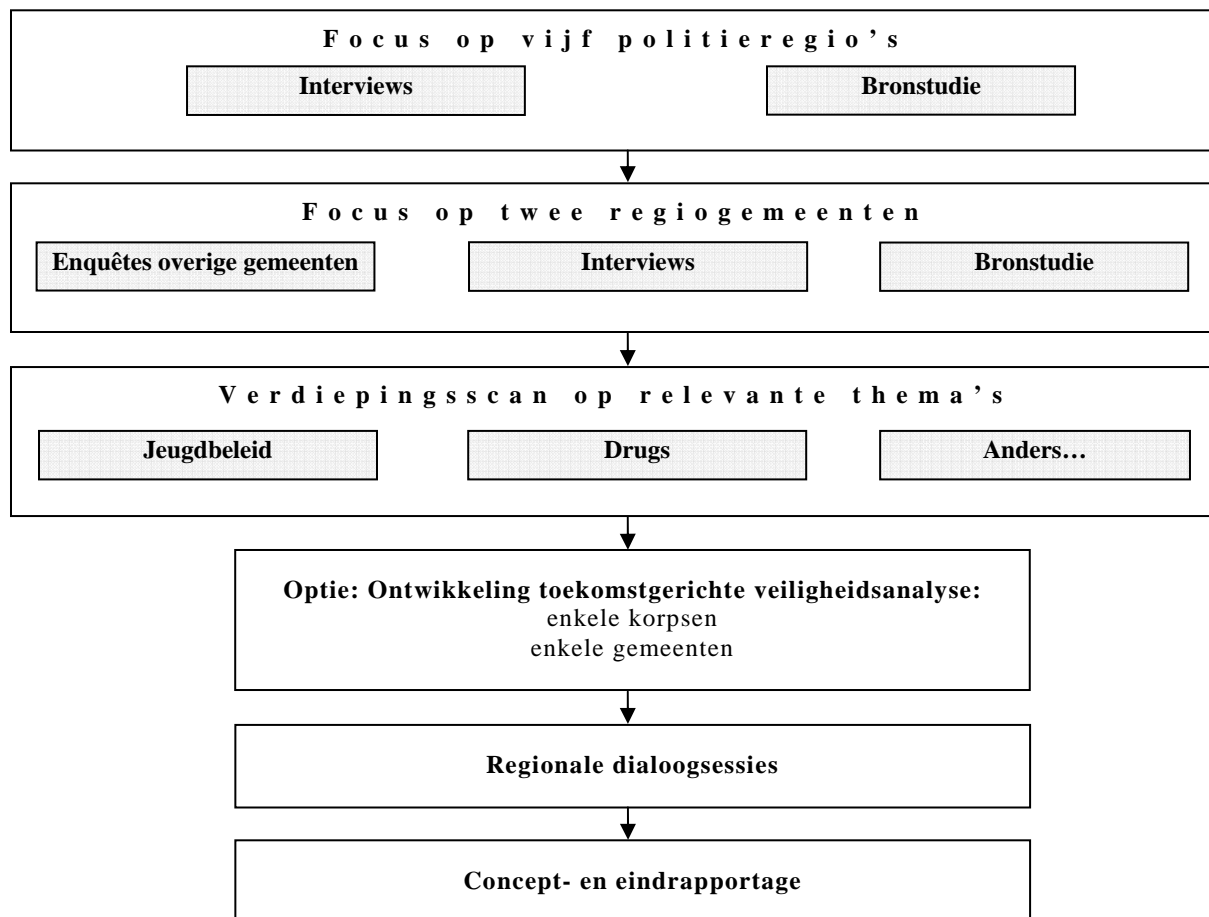
Een eerste onderzoekslijn is een analyse van het proces bij de taakafbakening in enkele politieregio's: tussen politie, bestuur en andere partners. We stellen voor om vijf regio's te kiezen die daadwerkelijk de taakoverdracht van niet-kerntaken ter hand hebben genomen. Het gaat ons om een leerzame procesanalyse: niet om een representatief beeld van de gang van zaken. Dit onderzoek brengt de stappen die zij gezet hebben in kaart, en ook hoe die zijn verlopen, dus wat gebeurt regionaal en wat lokaal? De verdieping in Utrecht en IJsselland leert dat dit meerwaarde heeft. Sterker, het onderzoek in deze twee regio's leert hoe belangrijk het gemeentelijk niveau is. We stellen daarom voor om niet alleen enkele politieregio's (die niet-kerntaken trachten over te dragen) tot onderzoeksobject te maken, maar binnen elke regio ook twee gemeenten onder de loep te nemen. Immers, bestuurlijke en ambtelijke standpunten en daden blijken van cruciaal belang.

Het onderzoek brengt ook de geboekte resultaten in kaart en tijdens het onderzoek wordt door de onderzoekers bekeken of ze stuiten op bruikbare werkwijzen of instrumenten (empirie, best practices), of dat ze die wellicht zelf kunnen ontwikkelen (prescriptie). Dit

stemt op hoofdlijnen overeen met de opzet van de Politie & Wetenschap-studie naar Preventief Fouilleren. (verwijzing)

Schematisch ziet een eerste invulling van dat onderzoek er als volgt uit:⁴

Figuur 1: stroomschema onderzoeksdesign



We lichten achtereenvolgens de onderzoekshandelingen toe.

Focus op vijf politieregio's: om tot een inventarisatie van de methodiek en de empirie achter de kerntakendiscussie te komen, wordt ingezoomd op de vijf afzonderlijke politieregio's. Daarin staat de vraag centraal hoe er in de praktijk richting gegeven is aan de kerntaken. Enkele leidende vraagonderwerpen hierin zijn:

- Effecten van het concentreren op kerntaken door de politie;
- Veranderingen in werkaanbod en werksoort;
- Overdrachtproblemen richting externe partners.

4. Overigens achten wij het quasi-experimentele design dat verwoord is in 'Scherper op koers gevolgd' nog steeds actueel. Indien het mogelijk is om enkele regio's hiertoe bereid te vinden, is het uitvoeren van dit onderzoeksdesign eveneens een mogelijkheid.

Op deze wijze ontstaat een beeld van het eventuele hiaat tussen de strategische bedoelingen met (niet-)kerntaken per regio en de daadwerkelijke uitvoering daarvan. Zo zal ook een beeld ontstaan van de oneigenlijke taken die de politie toch nog onder haar hoede heeft gehouden en de redenen hiervoor.

De invulling van deze focus wordt op drie manieren bereikt. Ten eerste zal geïnventariseerd worden wie per regio de contactpersoon op het gebied van de kerntaken zal zijn. Deze persoon zal benaderd worden voor een startinterview over onder andere volgende vragen:

- Welke taken zijn benoemd als (niet-)kerntaken?
- Komen er oneigenlijke taken bij de politie voor?
- Hoe werkt de kerntakenuitvoering in de regio in de praktijk?
- Aan welke stakeholders worden taken overgedragen/met welke stakeholders wordt samengewerkt?

Ten tweede zullen verdiepende interviews plaatsvinden met sleutelpersonen binnen de drie onderzoeksregio's.⁵ In het onderhavige onderzoeksrapport zijn aanvullende interviews gehouden met twee regio's die zich in een verdergevoerd stadium van de kerntakenaanpak bevinden. Deze interviews boden een nuttig eerste inzicht in het reilen en zeilen binnen een politieregio.

Het derde aspect van het onderzoek naar de politieregio's betreft een aanvullende bronstudie. Weliswaar hebben veel regio's initiatieven ontplooid voor een eerste gedachtegang binnen de kerntaken, maar, zoals uit de regio's Utrecht en IJsselland blijkt, het gaat ook om de discussie en de ontwikkelingen die daaruit voortkomen. De (deels openbare) verslagen hiervan zullen als uitgangspunt voor deze verdiepingsslag gelden. Daardoor wordt voor iedere onderzoeksregio een ontwikkeling in tijd geschetst rond de kerntakendiscussie en de concrete invulling hiervan.

Focus op regiogemeenten: hoewel we ons bewust zijn dat gemeenten slechts één van de vele stakeholders zijn waaraan de politie taken kan overdragen, kiezen we in dit aanvullend discours in eerste instantie alleen voor deze instantie naast de politie.⁶ Zowel in het bestuurlijk overleg als in de praktijk van de overdracht van niet-kerntaken spelen gemeenten een voorname rol. We selecteren per onderzoeksregio twee gemeenten voor een empirische verdieping, dus in totaal gaat het om tien gemeenten.

5. Onze voorkeur gaat uit naar het interviewen van alle 25 regiokorpsen.

6. Niettemin komen andere stakeholders ook nog in het onderzoek voor als de verdiepingsscan op bepaalde thema's wordt besproken.

De werkwijze binnen deze onderzoekshandeling verloopt deels analoog aan die bij de politie. Dus ook bij de betreffende gemeenten wordt een medewerker met kennis van zaken rond het ‘adopterende’ van niet-kerntaken bevestigd.⁷ Daarnaast bestuderen we relevante bronnen.

Hiernaast nemen we onder de andere gemeenten in de regio een bondige enquête af. Indien dit verstandig lijkt, wordt dit gevolgd door enkele interviews.

Tezamen met de verdiepingsslag die bij de politie is uitgevoerd, levert het onderzoek bij de gemeenten eveneens inzicht in de samenwerking tussen gemeenten en politie bij het overdragen van niet-kerntaken. Een voorbeeld hiervan kan de verhouding in het samenwerkingsverband bij integrale veiligheid in verhouding tot de plusoptie bij de politie zijn. Daarbij kan ook voor gemeenten een kwalitatief oordeel volgen over de wijze waarop de taken al dan niet zijn overgedragen.

Verdiepingsscan op relevante thema’s: uit dit onderzoek is gebleken dat bepaalde thema’s interessant kunnen zijn voor meer inzicht in de achterliggende processen van het overdragen van niet-kerntaken. In het onderzoeksdesign zijn de thema’s jeugdbeleid, drugs en gevonden voorwerpen genoemd, maar de beslissing over de themasoort kan worden aangepast.⁸ Wel kiezen we ervoor om een select aantal thema’s uit te diepen, waarbij de procesmatige kant de nadruk krijgt. Alle bij het thema betrokken stakeholders, dus niet alleen politie en gemeenten, zullen in de verdiepingsscan meegenomen worden. De voorkeur gaat uit naar een regionale verdiepingsscan, opdat hierin de verschillen per thema kunnen worden verduidelijkt en de samenwerkingsverbanden naar voren kunnen komen. Het komt erop aan om stakeholders in kaart te brengen: wie heeft het vermogen (tijd, geld, middelen) en de wil om maatregelen te treffen om de hulpvragen van de politie te beperken?

Ontwikkeling toekomstgerichte veiligheidsanalyse (optioneel): omdat het integraal veiligheidsbeleid steeds meer verweven wordt in de gemeentelijke aanpak en de politie hier een (deel)taak aan heeft, wordt het belangrijk om zinvolle meerjarenplannen en – programma’s te maken. Het valt op dat er echter vooral omgevingsanalyses worden gehanteerd met een korte tijdshorizon. Dit is vooral in relatief veilige gemeenten een probleem: het idee kan dan ontstaan dat er niet zoveel behoefte bestaat aan bestuurlijk veiligheidsbeleid. Veelal is dit een misvatting: er is bijna per definitie bestuurlijk veiligheidsbeleid – mogelijk aspectbeleid – nodig. Een Strategische Veiligheidsanalyse (SVA) kent een tijdshorizon van vier tot zes jaar en attendeert niet alleen op maatregelen van straat-level instanties, maar ook op bestuurlijk beleid. kan hierin betrokken worden. (maar hoe wordt deze onderzoeksactiviteit nu uitgevoerd?)

7. De eerste gedachte gaat uit naar de gemeentesecretaris.

8. Andere interessante thema’s zijn bijvoorbeeld de opvang van psychisch gestoorde en de opvang van dak- en thuislozen.

Regionale dialoogsessies: de revenuen uit het onderzoek zullen in deze onderzoekshandeling worden voorgelegd aan een select gezelschap van gemeente- en politievertegenwoordigers. De voordelen van dergelijke sessies zijn evident: er volgt discussie over de inhoud van de uitkomsten. Eveneens kan er nog een veiligheidsanalyse plaatsvinden. Bovendien heeft een dergelijke sessie ook voordelen voor de deelnemers; zij kunnen elkaars rol in het geheel kritisch beschouwen.

B. De wijkagent: taakanalyse

Het takenpakket van de wijkagent blijkt een belangrijk discussiepunt en aangrijpingspunt bij taakveranderingen en taakoverdracht. Onder meer omdat de wijkagent een rol kan spelen bij het overdragen van werkzaamheden die zich aandienen, maar ook wel omdat het de vraag is hoe de wijkagent 'oude stijl' (van voor de kerntakendiscussie) zich ontwikkelt naar de wijkagent 'nieuwe stijl'. Dit bleek eens te meer uit de verdieping in IJsselland en Utrecht. Die wijkagent nieuwe stijl blijkt handhaving ter hand te nemen, strafrechtelijk, maar soms ook bestuursrechtelijk, met partners. Hij zorgt ook voor werkoverdracht op street-level niveau. Immers, als beleidsmatig is bepaald dat de politie criminele jongeren aanpakt en de gemeente overlastgevende jeugd, dan zal hij met interne en externe partners moeten bezien hoe een concrete jeugdgroep ingedeeld en aangepakt moet worden. Hetzelfde geldt voor de aard van de problemen van drugsverslaafden: gaat het primair om openbare orde problemen of om een gezondheidsprobleem of een crimineel probleem? Als gatekeeper en voorportaal zal de wijkagent dus op dagelijkse basis een belangrijke rol spelen bij de taakoverdracht. Het is daarnaast ook de vraag hoe zijn taakin-vulling in de praktijk verloopt, want daarover is in feite weinig bekend. Uiteraard kunnen er lokale verschillen zijn. Het is ook de vraag hoe de taakin-vulling valt te beoordelen. Wat externe effecten betreft: direct (criminaliteit, openbare orde) en indirect (legitimiteit, veiligheidsgevoelens). En ook is het relevant de taakin-vulling te spiegelen aan noties omtrent kerntaken, waarbij de praktijk leert (zo blijkt uit de verdieping in IJsselland en Utrecht) dat deze noties deels lokaal worden gevormd.

Dit alles kan worden onderzocht door een empirische taakanalyse te maken van het functioneren van wijkagenten in enkele regio's: we stellen drie regio's voor. Het komt niet aan op een droge vast stelling van wat de wijkagenten doen, maar vooral op de zingeving daarvan en op de taakafbakening met partners. Uiteraard verschillen de mogelijkheden per wijkagent om partners in te schakelen. We zullen de kracht van deze partners dan ook in het onderzoek betrekken.

Dit onderzoek verschaft ook inzicht in de vraag of en hoe kerncompetenties (en wijzigingen daarin) van wijkagenten doorwerken in hun taakuitoefening. Immers, aanscherpingen van de kerncompetenties is een lijn waarlangs korpsen trachten het functioneren in overeenstemming te brengen met noties omtrent kerntaken.

Een dergelijk onderzoek is niet alleen zinvol in het kader van de kerntakendiscussie en taakoverdracht en –afbakening. Het is waardevol op zich, omdat er weinig empirisch materiaal beschikbaar is over wat wijkagenten doen en laten. Dit is des te vreemder omdat er wel volop wordt gediscussieerd over de positie van de wijkagent. Zo is onder meer de discussie opgekomen hoe de functie(bekleding) van de wijkagent zich verhoudt tot de aanscherpingen van de politiestijl. Op voorhand lijkt ons dit een schijntegenstelling, omdat we bij criminologisch onderzoek in den lande genoeg wijkagenten zijn tegengekomen die hun tanden zetten in lastige vormen van handhaving – strafrechtelijk of bestuursrechtelijk. Maar we baseren ons op enkele observaties en een objectief en feitelijk onderzoek lijkt geboden.

C. De regionale meldkamer: taakselectie, -overdracht en -uitoefening

De regionale meldkamer speelt een belangrijke rol bij de taakoverdracht en taakafbakening van de politie. Dáár wordt immers bepaald welke telefoontjes (meldingen) worden omgezet in een politie-interventie en met welke prioriteit. Daarbij is het ook de vraag voor welke politie-interventie wordt gekozen: van spoedmelding tot aan een afspraak met de wijkagent. De meldkamer speelt zaken ook vaker door aan partners. Het is dan natuurlijk wel nodig dat er afspraken zijn gemaakt met partners over doorverwijzingen vanuit de meldkamer. Het is dus, in het kader van taakoverdracht, uitermate belangrijk hoe meldkamerpersoneel een telefonische melding of vraag beoordeelt. Tegelijk valt op dat het gaat om laag ingeschaald personeel. Ook valt meteen op hoe weinig politieonderzoek er voorhanden is over het dagelijkse functioneren van meldkamers.

We stellen daarom een onderzoek – in drie politieregio's - voor naar het functioneren van de meldkamers, toegespitst op de vele selecties en daaruit voortkomende taaktoedeling (wie schakelt de meldkamer in?). De volgende vragen en thema's kunnen daarbij (empirisch) worden onderzocht:

- Het werkaanbod (kwantiteit, aard) van de meldkamer;
- De categorisering door het meldkamerpersoneel. Onder andere: welke vragen stelt de meldkamer om een situatie te kunnen beoordelen?
- Voorinformatie: over welke voorinformatie (protocollen) beschikt het meldkamerpersoneel bij het beoordelen van een vraag of melding?
- De taaktoedeling door de meldkamer: intern;
- De taaktoedeling door de meldkamer: extern – welke partners worden ingeschakeld?
- Informatie: welke informatie legt de meldkamer vast?
- Hoe wordt het meldkamerpersoneel geïnstrueerd en opgeleid ten behoeve van de selectie en taaktoedeling?

- Welke afspraken maakt het korps met externen, en tot welke verwijzingsmogelijkheden leidt dit voor de meldkamer?
- Welke competenties vergen de selecties en taaktoedeling door de meldkamer?

Het onderzoek geeft weer hoe de meldkamer met deze taken omgaat. We zullen niet louter het doen en laten registreren. We zullen ook casus selecteren en bondig onderzoeken hoe deze zijn afgehandeld. Het zal daarbij met name gaan om casus op het randje, waarbij het de vraag is of het een politietaak is, of hoe kan worden bereikt dat de politietijd die eraan wordt besteed beperkt blijft, zonder kwaliteitsverlies.

Op al de genoemde vragen en thema's is vergelijkend onderzoek nuttig, omdat het aangeeft op welke wijze(n) korpsen omgaan met de selectie van het werkaanbod aan de telefonische poort van het korps.

D. Politiek-maatschappelijke opvattingen over de politietaak

Eén van onze conclusies luidt: “De grootste beperking aan de regionale kerntakendiscussies is dat deze in sterke mate het eenzijdige product is van het huidige regionale politiebestedel, dat sterk leunt op de regioburgemeesters. Deze eenzijdigheid blijkt met name uit partners waarover respondenten nauwelijks spreken (justitie, de private veiligheidssector) en over bovenlokale, bovenregionale en internationale veiligheidsproblemen, zoals de zware criminaliteit, het terrorisme en crises in alle soorten en maten. Het lokale en regionale domineert”. Hier kan aan toegevoegd worden dat ook opvattingen van burgers en maatschappelijke instellingen niet rechtstreeks doorwerken in de kerntakendiscussie. Een tegendraadse lijn van onderzoek bestaat dan ook uit het in kaart brengen van politiek-maatschappelijke opvattingen over de kerntaken van de politie. Dit kan dor middel van interviews en een enquête. De volgende groepen zouden deel uit kunnen maken van een dergelijk onderzoek:

- Landelijke politici;
- Lokale politici;
- Media;
- Werknemers- en werkgeversorganisaties;
- Onderwijsinstellingen;
- De bond van verzekeraars;
- Bewonersorganisaties;
- Brancheverenigingen (winkeliersverenigingen, Horeca Nederland, TLN, KNVB, et cetera)
- En anderen....

Het is interessant om te bezien hoe politiek-maatschappelijke opvattingen over de politietaak zich verhouden tot die in korpsen en regionaal colleges.

Bijlagen

Bijlage 1

Verantwoording

We hebben de volgende workshops belegd:

Workshop ‘Assen’

- Mevr. E. Mezach (IJsselland)
- Mevr. M. Van den Heuvel (Noord- en Oost-Gelderland)
- Dhr. J.J. Bos (Twente)
- Mevr. L. Bouwman (Drenthe)
- Dhr. P. Slot (Friesland)
- Dhr. M. Joostens (Groningen)

Workshop ‘Dordrecht’

- Mevr. I. Van Praet (Zeeland)
- Dhr. H. Eckhardt (Zeeland)
- Dhr. N. Slikboer (Zuid-Holland-Zuid)
- Dhr. K. Van der Heijden (Midden- en West-Brabant)
- Mevr. M. Jansen (Hollands-Midden)
- Mevr. J. Bloem (Ministerie van BZK)

Workshop ‘Eindhoven’

- Dhr. S. Van Geffen (Gelderland-Midden)
- Mevr. I. Godhelp (Brabant-Noord)
- Mevr. E. Hellings (Brabant-Noord)
- Dhr. J. Stamans (Limburg-Zuid)
- Dhr. W. Gooren (Limburg-Noord)
- Mevr. J. Bloem (Ministerie van BZK)

Workshop 'Amsterdam'

- Dhr. J. Cats (Amsterdam-Amstelland)
- Dhr. A. Sanders (Utrecht)
- Mevr. M. Haage (Utrecht)
- Dhr. J. Dogger (Noord-Holland-Noord)
- Dhr. S. Scheeringa (Flevoland)
- Dhr. T. Bersee (Zaanstreek-Waterland)

We hebben de volgende interviews afgenomen:

- Dhr. H. de Jong (Korpsleiding Rotterdam-Rijnmond)
- Dhr. L.J. van de Berg (Korpsleiding Haaglanden)
- Mevr J. Bloem & Dhr. B. van der Ploeg (Ministerie van BZK, directie Politie)
- Mevr. K. Woltering (VNG)
- Mevr. M. Haage (Utrecht)
- Mevr. E. Mezach & Dhr. L. Nieuwerth (IJsselland)

Bijlage 2

Literatuur

Politiedocumenten

Politiekorps Amsterdam-Amstelland, 2005. *Kerntakennotitie*. Politie Amsterdam-Amstelland.

Politiekorps Brabant-Noord, 2006. *Veiligheid voorop. Een actieve en professionele Politie Brabant-Noord*. Politie Brabant-Noord.

Politiekorps Drenthe, 2005. *Jaarplan 2006. Gezamenlijke inspanningen van partners in veiligheid op regionale prioriteiten*. Regionaal College Drenthe.

Politiekorps Drenthe, 200?. *Korpsbeleidsplan 200. met inbreng van partners in veiligheid*. Politie Drenthe.

Politiekorps Flevoland, 2004. *Convenant Integrale Veiligheid*. Politie Flevoland.

Politiekorps Flevoland, 2004. *Jaarplan Politie Flevoland 2006. Vriendelijk als het kan, streng als het moet*. Stafdienst Politie ondersteuning Flevoland.

Politiekorps Fryslan, 2005. *Regionaal Meerjarenbeleidsplan 2004-2006*. Regionaal College. Friesland.

Politiekorps Gelderland-Midden, 2003. *Resultaat voorop. Meerjarenbeleidsplan 2003-2006*. Regionaal College Gelderland-Midden.

Politiekorps Gelderland-Midden, 2004. *Resultaat voorop. 2003-2006*. Arnhem.

Politiekorps Gelderland-Midden, 2005. *Jaarplan 2006*. Arnhem.

Politiekorps Gelderland-Midden, 2005. *Resultaat Voorop. Jaarverslag 2004 & jaarplan 2005*. Arnhem.

Politiekorps Gelderland-Midden, 200?. *Omgevingsanalyse & positiebepaling, t.b.v meerjarenbeleid 2003-2006*. Gelderland-Midden.

Politiekorps Gelderland-Midden, 200?. *Strategische visie 2003-2006*. Gelderland- Midden.

Politiekorps Gelderland-Zuid, 2003. *Visiedocument. Voor de jaren 2003-2006*. Regionaal College Gelderland-Zuid.

Politiekorps Groningen, 2005. *Verbeterjaarplan 2006 regiopolitie Groningen*. Regionaal College Groningen.

Politiekorps Gooi en Vechtstreek, 200?. *Districtsplan Hilversum 2006*. Politie Gooi en Vechtstreek.

Politiekorps Gooi en Vechtstreek, 200?. *Meerjarenbeleidplan 2004-2006. Kiezen en delen*.

Regionaal College Gooi en Vechtstreek.

Politiekorps Gooi en Vechtstreek, 200?. *Wijkplan 2006. Hilversum Centrum*. Politie Gooi en Vechtstreek.

Politiekorps Gooi en Vechtstreek, 200?. *Wijkplan 2006. Hilversum Oost*. Politie Gooi en Vechtstreek.

Politiekorps Gooi en Vechtstreek, 200?. *Wijkplan 2006. Hilversum Noord/Meent*. Politie Gooi en Vechtstreek.

Politiekorps Gooi en Vechtstreek, 200?. *Wijkplan 2006. Hilversum Zuid*. Politie Gooi en Vechtstreek.

Politiekorps Groningen, 2005. *Beleidsplan 2006*. Regionaal College Groningen.

Politiekorps Haaglanden, 2005. *Visie 2005-2007. 'Hart' voor de burger en 'Hard' tegen criminaliteit*. Politie Haaglanden.

Politiekorps Hollands Midden, 2005. *Korpsjaarplan 2006*. Politie Hollands Midden.

Politiekorps IJsselland, 200?. *Kerntaken Politie IJsselland*, Zwolle.

Politiekorps Kennemerland, 200?. *Scherper op koers. Over de positionering en profilering van de politie Kennemerland*. Politie Kennemerland.

Politiekorps Limburg-Noord, 2006. *Jaarplan 2006*. Politie Limburg-Noord.

Politiekorps Limburg-Zuid, 2006. *Kaderbrief 2006*. Politie Limburg-Zuid.

Politiekorps Midden en West Brabant, 2005. *Zien naar 2010. de burger centraal. de visie van het politiekorps van Midden en West Brabant*. Regionaal College Midden en West Brabant.

Politiekorps Noord-Holland-Noord, 2005. *Op weg naar excellent politiewerk. Visie op politiewerk in Noord-Holland Noord voor de periode 2005-2010. Gedegen en doordacht; innovatief en spannend!* Politie Noord-Holland-Noord.

Politiekorps Noord-Holland-Noord, 2005. *Regionale Beleidsafspraken*. Regionaal College Noord-Holland-Noord.

Politiekorps Twente, 2005. *Balans in Veiligheid: veiligheid in balans. De rol van de regiopolitie in de veiligheidsketen*. Regionaal College Twente.

Politiekorps Utrecht, 2005. *Veiligheidsstrategie, Notitie Politiepakket*. Politie Utrecht.

Politiekorps Utrecht, 2005. *Veiligheidsstrategie, Overdracht taken aan partners. Plan van aanpak*. Politie Utrecht.

Politiekorps Utrecht, 2006. *Veiligheidsstrategie, Monitor Politiepakket*. Politie Utrecht.

Politiekorps Zaanstreek-Waterland, 2005. *Jaarplan 2006, onderdeel van meerjarenplan 2004-2006*. Politie Zaanstreek-Waterland.

Politiekorps Zeeland, 200?. *Jaarplan 2006*. Politie Zeeland.

Politiekorps Zuid-Holland-Zuid, 200?. *Korpsjaarplan 2006. Samen alert werken aan veiligheid*. Politie Zuid-Holland-Zuid.

Krantenartikelen

Redactie, 15 december 1998. Richt politie weer op eigen taak. *NRC handelsblad*, p3

Zijlstra R, 23 maart 2004. Maak het criminelen lastig crimineel te zijn. *Het Parool*, p4.

Schenk W, 21 juni 2005. Veiligheid is belangrijker dan privacy. *De Volkskrant*, p4.

Boeken & publicaties

Beumer, R.J. (1997), *Gebiedsgebonden politiewerk: Een verkenning*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Boin, R.A., Torre, E.J. & 't Hart, P. (2003). *Blauwe Bazen: Het leiderschap van korpschefs*. Zeist: Kerckebosch (Politie & Wetenschap).

Brons, R. en Poelert, B. (2001), 'Het kerntakendebat van de politie en de brandweerinzet', *Tijdschrift voor de Politie*, 63 (7/8): 4-6.

Centrale Politie Surveillance Commissie. (1985), *Oneigenlijke politiewerkzaamheden*, Den Haag.

Cohen, S. (1985), *Visions of social control: Crime, punishment and classification*, Cambridge: Polity Press.

Commissie-Brinkman, *Veiligheid: meer samenhang en slagkracht, betere informatie, minder beleidsdruk*, Den Haag, 2005 (tussenrapportage).

Commissie-Leemhuis, *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005.

Ferwerda, H.B. en A. Kloosterman (2004), *Jeugdgroepen in beeld: Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlistmethodiek*, Zeist: Kerckebosch (Politie & Wetenschap).

Fijnaut, C.J.C.F. (2001), 'Waar draait het van oudsher om in de Politiediscussie? Een eenvoudige bespiegeling over een complex vraagstuk', *Algemeen Politieblad*, 150 (23): 14-17.

Fijnaut, C.J.C.F., "De Commissie-Leemhuis is niet ver genoeg gegaan", *Nederlands Juristenblad*, 2005, pp. 1506 – 1509.

Fijnaut, C.J.C.F. (2007, te verschijnen), De komende politiereorganisatie: de voorlaatste halte op de weg naar het Korps Nederlandse Politie, in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal, E.J. van der Torre, *Politie: Studies over haar werking en organisatie (tweede geheel herziene versie)*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Hoogenboom, A.B. (1994), *Het politiecomplex: Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*, Arnhem: Gouda Quint.

Klerks, P. & Zoomer, O.J., (1998), *Gebiedsgebonden politiezorg: basis voor vernieuwing?*, Den Haag: ES&E.

Kuiper, J. (1999), 'Praktijkvisie: Organisatie en management politie', in: C.J.C. F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan de Rijn: Samsom, pp. 304-314.

Kuiper, J. (2000), 'Wat is essentieel voor de toekomst van de politie?', *Tijdschrift voor de Politie*, 62 (3): 4-11.

Lamboo, M. (2002), 'Verontrustende ontwikkelingen', *Justitie Magazine*, 1 (4): 18-22.

Mein, A., Schutte, A. & Sluis, A. van. (2004), *De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk*, Zeist: Kerckebosch

Ministerie van Justitie & Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (1998), *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999 – 2002*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Justitie & Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2005), *Notitie Kerntaken*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Projectgroep Organisatie Structuren (1978), *Politie in Verandering: Een voorlopig theoretisch model*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Raad van Hoofdcommissarissen. (2005), *Politie in ontwikkeling: visie op de politiefunctie*, Den Haag: NPI.

Van Reenen, P. (1980), 'De andere politie: Een laat commentaar op het rapport "Politie in Verandering"', *Tijdschrift voor Criminologie*, 22: 121-143.

Rosenthal, U., Bruinsma, G.J.N, Muller, E.R., Van der Torre, E.J. & De Vries, A.W., (red) (1998), *Evaluatie politiewet 1993: Diepte-onderzoek*, Den Haag: VUGA.

Straver, R (2001), 'Gebiedsgebonden politiezorg: Lessen voor de toekomst', *Tijdschrift voor de Politie*, 63 (9): 22-24.

Stol, W.Ph., Van Wijk, A.Ph., Vogel, G., Foederer, B. & Van Heel, L. (2004), *Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing*, Zeist: Kerckebosch (Politie & Wetenschap).

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

Tweede Kamer, vergaderjaar 1980-1981, 16 625. (1981), *Heroverweging Sterktebeleid Politie*, Den Haag: Sdu uitgevers.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 628 (2004a), *Politie: brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie*, Den Haag: Sdu uitgevers.

Van Reenen, P. (1980), 'De andere politie: Een laat commentaar op het rapport "Politie in Verandering"', *Tijdschrift voor Criminologie*, 22: 121-143.

Van der Torre, E.J. en E. van Harmelen (1999), 'Basispolitiezorg en hulpverlening', in: C.J.C. F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Alpen aan de Rijn: Samsom, pp. 399-421.

Van der Torre, E.J. (2007, te verschijnen), *Lokale politiechefs: het middenkader van de basispolitiezorg*, Zeist: Kerckebosch (Politie & Wetenschap).

Van der Vijver, C.D., A.J.J. Meershoek en D.F. Slobbe (2001), *Kerntaken van de politie: Een inventarisatie van heersende opvattingen*, Zeist: Kerckebosch (Politie & Wetenschap).

Van der Vijver, C.D. en M.S. de Vries (2002), *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*, Dordrecht: SMVP.

Vogelzang, P. (2001), 'Primair veranderlijken zijn niet alleen verantwoordelijk: Kerntaken van de politie', *Tijdschrift voor de Politie*, 63 (9): 4-6.