

The Best of Three Worlds

Op weg naar een duurzame aanpak
woninginbraken: Succesfactoren ontrafeld

Mei, 2016

Opdrachtgever:

Nationale politie

Uitvoerenden:

Drs. J. Lam

Drs. A. Rottenberg

M.A.R. Sinke MCI

Drs. E.Y. Tigchelaar

Dr. N. Kop

Inhoud

1 Inleiding	4
Probleemverkenning	5
Doelstelling en probleemstelling	6
2 Onderzoeksmethoden	9
Verantwoording van de onderzoeksopzet	9
Verantwoording van de onderzoekslocaties en procesbeschrijving	10
Selectie van de interviews	11
Samenstelling van de topiclijsten.....	11
Observaties.....	12
Geraadpleegde documentatie	12
Leeswijzer Hoofdstukken 3 t/m 8.....	12
3 Beschrijving basisteams	14
Team A	14
Team B	14
Team C	15
Team D	16
Team E	16
Team F	17
4 Scanning	19
Inleiding	19
Bevindingen	19
Succes- en faalfactoren	21
Samenvatting.....	21
5 Analysis	23
Inleiding	23
Bevindingen	23
Succes- en faalfactoren	25
Samenvatting.....	26
6 Response	27
Inleiding	27
Bevindingen	27
Succesfactoren	31
Samenvatting.....	35
7 Assessment.....	37
Inleiding	37
Bevindingen	37
Succes- en faalfactoren	39

Samenvatting.....	39
8 Conclusie: succesfactoren voor het terugdringen van woninginbraken	41
SARA: de uitvoering van B3W	42
Scanning	42
Analysis	42
Response	42
Assessment.....	43
IGP.....	43
Burgerparticipatie.....	43
Succesfactoren	44
Motivatie.....	44
Sturing.....	44
Communicatie	45
Tot slot	46
9 Aanbevelingen.....	47
Aanbeveling 1: Analyse, Analyse, Analyse.....	47
Aanbeveling 2: Zorg voor een goede sturing: Effect, Leiderschap, Kwaliteit, Betekenis	47
Aanbeveling 2.1: Stuur op effect.	47
Aanbeveling 2.2 Durf leiding te geven.	47
Aanbeveling 2.3 Kwaliteit voorop.	47
Aanbeveling 2.4 Vorm samen een geheel.	47
Aanbeveling 3: Communicatie is motiveren.....	48
Aanbeveling 3.1 Creëer korte lijnen.	48
Aanbeveling 3.2 Manage wederzijdse verwachtingen.	48
Aanbeveling 3.3 Communiceer aantrekkelijk naar de werkvloer	48
10 Tot slot.....	49
Literatuurlijst.....	50
Bijlage 1: Format uitwerking afgenomen interviews (Politie / Netwerkpartner)	52
Bijlage 2: Afkortingenlijst	63

1 Inleiding

In de afgelopen jaren nam het aantal woninginbraken aanzienlijk af. Toch blijven woninginbraken een probleem dat extra aandacht verdient. Niet alleen vanwege de materiële schade, maar ook vanwege de immateriële gevolgen van een woninginbraak. Mensen die slachtoffer zijn geworden van een woninginbraak kunnen hier lange tijd psychische problemen van ondervinden. Denk hierbij onder andere aan gevoelens van angst, geheugenverlies en slapeloosheid. Dat deze problemen optreden is niet verwonderlijk aangezien er bij een woninginbraak inbreuk wordt gemaakt op de meest vertrouwde omgeving van mensen: hun huis. Het veiligheidsgevoel van mensen wordt aangetast op de plek die ze tot die tijd als meest veilig beschouwden. Daarnaast blijkt dat slechts een klein gedeelte van het aantal woninginbraken wordt opgehelderd. Het ophelderingspercentage is sinds 2005 teruggelopen van 12,1% tot 8,3% in 2011 (Klein Haneveld & Kop, 2012). Hoewel het ophelderingspercentage sindsdien licht is gestegen tot 9,4% in 2015 (Ministerie Veiligheid en Justitie, 2016), betekent dit nog steeds dat veruit het merendeel van de daders van woninginbraak nooit wordt gepakt. Vanwege de grote gevolgen die woninginbraken hebben op de slachtoffers, worden deze net als overvallen, straatroof en geweld als 'High Impact Crimes' (HIC) gezien en staan daarmee hoog op de politieke en politieke agenda.

Aanleiding

Jaarlijks vindt een groot aantal woninginbraken plaats in Nederland; in 2012 betrof dit ruim 91.000 inbraken (Rijksoverheid, 2013). De Minister van V&J heeft de Tweede Kamer hierop toegezegd er alles aan te zullen doen om het aantal woninginbraken in 2018 te hebben teruggebracht tot 61.000 per jaar (Ministerie Veiligheid en Justitie, 2014). In 2013 werden ongeveer 87.000 woninginbraken of pogingen daartoe gepleegd. Het jaar daarop kende een verdere afname van 16.500, wat resulteerde in een totaal van 70.977 woninginbraken of pogingen daartoe en daalde in 2015 naar 64.660¹. Met deze sinds 2012 ingezette dalende trend is de doelstelling van voormalig Minister Opstelten al bijna behaald (Rijksoverheid, 2015). Daarbij wordt verondersteld dat bestaande, wetenschappelijk aantoonbaar effectieve interventiestrategieën hebben geleid tot deze op zichzelf toch wel spectaculaire daling.

Een strategie waarin drie bestaande, wetenschappelijk aantoonbaar effectieve interventiestrategieën worden gecombineerd is The Best of Three Worlds (B3W) die onder deze noemer in het toenmalige politiekorps Haaglanden is geïntroduceerd. B3W is een aanpak die stelt het beste van drie bewezen effectieve veiligheidsstrategieën in zichzelf te verenigen, namelijk: probleemgerichte aanpak, informatie gestuurde politie en burgerparticipatie (Versteegh, Van der Plas & Nieuwstraten, 2010). Deze aanpak is breed toepasbaar op veiligheidsproblemen en wordt, ook in het kader van de aanpak van woninginbraken, veelvuldig geïmplementeerd in Nederland en steeds vaker toegepast door het lokale bestuur. De effectiviteit van B3W of de interventiestrategieën waarop deze is gestoeld staat op zichzelf niet ter discussie. Wel blijkt in de praktijk dat bij toepassing van deze strategieën wisselende resultaten worden geboekt. Het Ministerie van Veiligheid & Justitie (Min. V&J) was dan ook geïnteresseerd in de vraag welke factoren van belang zijn om te komen tot een optimale uitvoering van deze strategieën bij een effectieve aanpak van woninginbraken.

In juli 2014 heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie daarom opdracht gegeven tot uitvoering van een onderzoeksvoorstel, van het Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde van de Politieacademie, naar factoren die kunnen worden benoemd om tot een effectievere aanpak van woninginbraken te komen. Dit onderzoek is uitgevoerd onder leiding van Dr. N. Kop (lector Politieacademie) door een onderzoeksgroep bestaande uit Drs. J.M. Lam, Drs. A. Rottenberg, M.A.R. Sinke MCI en Drs. E.Y. Tigchelaar en in juli 2015 afgerond. De resultaten van dit onderzoek onderstreepten het potentieel van de B3W-veiligheidsstrategie en het belang van een systematische werkwijze om tot een effectieve aanpak te komen. Daarnaast bleken factoren zoals motivatie, urgentiebesef en bestuurlijk draagvlak van doorslaggevend belang. Uiteindelijk gaven de bevindingen aanleiding tot het huidige (vervolg)onderzoek om de rol van deze factoren in relatie tot een effectievere aanpak van woninginbraken nog beter te kunnen duiden.

¹ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=83362NED&D1=0&D2=0&D3=0-1,4,7,11-12,14-16,23&D4=0,19-411&D5=l&VW=T>

Probleemverkenning

Er is de afgelopen jaren veelvuldig wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar succesvolle en effectieve interventiestrategieën om criminaliteit te bestrijden. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat onder meer Problem Oriented Policing (POP), Community Policing (COP) en Intelligence Led Policing (ILP) succesvolle veiligheidsstrategieën zijn (zie onder anderen: Sherman (1998), Clark & Eck (2005), Silverman (1999), Weisburg & Braga (2006), Elffers (2008), in Versteegh et al., 2012). In het kort komen deze strategieën op het volgende neer:

POP: Deze aanpak is gebaseerd op drie onderliggende uitgangspunten. Ten eerste het vergroten van de effectiviteit van het politiewerk door het aanpakken van de onderliggende problematiek van de incidenten waarmee de politie wordt geconfronteerd. Ten tweede het gebruik maken van expertise en creativiteit van *de mensen in de uitvoering (line officers)* om deze problemen te bestuderen en het bedenken van innovatieve oplossingen. Ten derde een nauwe betrokkenheid met het publiek om te zorgen dat de politie aansluit bij de behoefte van de burgers Spelman & Eck, 1987). Een hulpmiddel bij de uitvoering van deze strategie is het SARA-model: Scanning, Analyse, Response en Assessment. In dit model wordt er eerst een brede probleemverkenning gemaakt (Scanning). Wanneer een bepaald probleem wordt vastgesteld volgt een probleemanalyse om meer inzicht te krijgen in de oorzaken en achtergronden (Analyse). Vervolgens kan er een plan van aanpak worden opgesteld (Response) en wordt na een bepaalde periode een evaluatie (Assessment) uitgevoerd (Center for Problem-Oriented Policing, 2016).

ILP: Het doel van ILP is om te zorgen dat leidinggevendenden binnen de politie een strategisch overzicht hebben van de criminaliteitsproblematiek in hun werkgebied zodat zij beter in staat zijn om resources te verdelen en toe te wijzen aan de hoogste prioriteiten. Volgens deze werkwijze interpreteren analisten de criminaliteit, waarmee zij invloed uitoefenen op de leiding die vervolgens deze intelligence gebruikt om de criminele omgeving aan te kunnen pakken (Ratcliffe, 2008).

COM: Hierbij wordt ervan uit gegaan dat het voor de politie noodzakelijk is om goede lokale contacten te hebben om proactief te kunnen zijn. Enerzijds levert dat een goede informatiepositie op, anderzijds kunnen burgers op die manier ook een belangrijke rol vervullen in het oplossen van problemen (Onrust & Voorham, 2013).

De effectieve elementen van strategieën met elkaar verenigd in the Best of Three Worlds.

Op basis van wetenschappelijke studies hebben Versteegh et al. (2012) the Best of Three worlds (B3W) ontwikkeld; een aanpak die uitgaat van een gecombineerde toepassing van de succeselementen van POP, ILP en COM. Volgens Versteegh et al. (2012) betreffen het niet (meer) drie afzonderlijke aanpakken, maar lijkt het erop dat de van oorsprong afwijkende modellen in de loop der tijd elkaars effectieve componenten hebben overgenomen.

Bij de B3W-aanpak wordt uitgegaan van de positieve, aan veiligheid bijdragende elementen van de afzonderlijke strategieën. Zo kan de effectiviteit van COM volgens Versteegh et al. (2012) worden toegeschreven aan de actieve betrokkenheid van de burger bij een probleemgerichte aanpak, waarbij lokale prioriteiten van de veiligheidsaanpak mede worden bepaald door informatie over de belangrijkste lokale problemen en de verwachtingen en wensen van buurtbewoners. Het succes van POP wordt voornamelijk bepaald door de gezamenlijke aanpak van een specifiek veiligheidsprobleem, bestaande uit een passende combinatie van preventieve en repressieve maatregelen door alle betrokken veiligheidspartners, die is gebaseerd op een gerichte probleemanalyse (ibid., 2012). Gecoördineerde inzet van politie op basis van intelligence, gecombineerd met effectsturing door de korpsleiding, bepaalt volgens Versteegh et al. (2012) het succes van ILP.

De B3W-aanpak bestaat uit hoofdzakelijk drie elementen: een probleemgerichte aanpak (SARA), een informatie gestuurde aanpak (IGP) en burgerparticipatie. Het SARA-model (Scanning, Analysis, Response en Assessment) vormt de basis voor een probleemgerichte werkwijze. In de praktijk bestaan deze stappen uit een gebiedsscan, probleemanalyses, plannen van aanpak en evaluaties. Het vertrekpunt is een gebiedsscan waarin de belangrijkste veiligheidsproblematiek wordt vastgesteld. Op basis van de uitkomsten van de gebiedsscans wordt een keuze gemaakt in de

prioritering van de problemen. Vervolgens worden de daaruit voortkomende problemen geanalyseerd, op basis waarvan plannen van aanpak worden opgesteld om het probleem effectief aan te pakken. Na toepassing van de plannen van aanpak worden evaluaties uitgevoerd om zodoende na te gaan of bijsturing dan wel aanpassing eventueel noodzakelijk is. Deze probleemgerichte benadering is nauw verweven met een informatiegestuurde aanpak, waarbinnen onderscheid wordt gemaakt tussen in- en externe sturing. Deze sturing bestaat uit het zowel in- als extern bespreken van relevante probleemanalyses en aanverwante plannen van aanpak. Door zowel intern (op strategisch, tactisch en operationeel niveau) als extern (het bevoegd gezag, zoals de lokale gezagsdriehoek en veiligheidsoverleggen) deze probleemanalyses en plannen van aanpak te bespreken, geeft men uiting aan een gezamenlijke focus in de aanpak (Versteegh & Hesseling, 2013). De sturing, zowel intern als extern, bestaat uit drie fases: de strategische fase, welk probleem wordt er aangepakt, de tactische fase, op welke wijze kan een probleem het meest effectief worden bestreden/voorkomen, en de operationele fase, de daadwerkelijke uitvoering van de probleemgerichte aanpak (Ibid., 2013). Ten slotte is burgerparticipatie nodig om kennis te krijgen van de belangrijkste veiligheidsproblemen en het gezamenlijk effectief aanpakken hiervan (Versteegh et al., 2012). Het informeren van burgers als hen betrekken bij zowel beleidskeuzes als het vinden van oplossingen voor de veiligheidsproblemen zorgt voor draagvlak bij de burgers om bij te dragen aan de aanpak van het probleem (Ibid., 2012; van Dijk, Musscher & Versteegh, 2015). Effectieve opsporing is grotendeels afhankelijk van actieve betrokkenheid van de burger. Bij 85 procent van alle opgeloste zaken is er namelijk sprake van een aanhouding op heterdaad en bij nog eens 85 procent van deze aanhoudingen werd de politie gewaarschuwd door een burger (Ibid., 2012).

Daarnaast blijkt in de veiligheidspraktijk dat de positieve effecten van een aanpak of een beleid vaak na verloop van tijd (weer) afnemen. Dit zogenaamde 'uitdovingseffect' is nog niet uitvoerig onderzocht, maar is waarschijnlijk toe te schrijven aan een verscheidenheid van factoren. Hierbij valt te denken aan factoren op bestuurlijk vlak, maar ook financiële, personele en dadergebonden factoren. Een kwalitatief goed uitgevoerde en in de organisatie geborgde B3W-aanpak zou kunnen bijdragen aan een meer duurzaam effect bij de preventie en aanpak van woninginbraken (Versteegh et al. 2012).

Toepassing B3W bij de aanpak van woninginbraken

In politie-eenheid Den Haag is B3W de veiligheidsstrategie die door de eenheidsleiding en het bevoegd gezag is omarmd (van Musscher & Versteegh, 2013). De strategie wordt dan ook al enige tijd toegepast, onder andere in de bestrijding van woninginbraken. Om de kwaliteit van de woninginbrakenaanpak binnen de eenheid vast te kunnen stellen is de B3W-matrix ontwikkeld (Versteegh & Hesseling, 2013), waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt hoe de verschillende basisteams invulling geven aan de drie werelden van SARA, IGP en burgerparticipatie. Deze B3W-matrix is door middel van een enquête in verschillende basisteams binnen de eenheid Den Haag getest om zo vast te stellen in hoeverre de indicatoren van B3W toegepast zijn bij de woninginbrakenaanpak van deze basisteams (ibid., 2013). De resultaten van dit onderzoek zijn als 0-meting onderzocht, waaruit grofweg naar voren komt dat des te meer de meest cruciale elementen uit de B3W-aanpak toegepast worden, het aantal woninginbraken afneemt.

De B3W-matrix geeft weer in hoeverre de wetenschappelijk aantoonbare effectieve interventiestrategieën, die B3W omvatten, worden toegepast door het basisteam. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat een hoge score op de B3W-matrix niet per se iets zegt over de kwalitatieve uitvoering van de afzonderlijke elementen van de B3W-aanpak. Het zou dus kunnen dat een basisteam hoog scoort op de B3W-matrix, maar de kwalitatieve uitvoering ervan zeer te wensen overlaat. Er wordt voornamelijk gekeken naar indicatoren; Versteegh en Hesseling (2013) geven dit zelf ook aan. Vorenstaande lijkt te worden bevestigd bij de toepassing van de B3W-matrix bij de bestrijding van woninginbraken. Hierbij geldt de veronderstelling dat hoe meer elementen van de B3W-matrix gevolgd zijn, hoe sterker het aantal woninginbraken daalt. Versteegh en Hesseling (2013) stellen vast: 'Zonder optimale toepassing van B3W zijn flinke afnamen van het aantal woningbraken kennelijk soms óók mogelijk, terwijl een optimale B3W-aanpak (op papier) desondanks gepaard kan gaan met een toename van het aantal woninginbraken.' (Ibid., 2013). Volgens Versteegh en Hesseling (2013) is er dan vermoedelijk ook meer aan de hand. De invoering van de B3W-aanpak staat blijkbaar niet automatisch garant voor een daling van het aantal woninginbraken.

Doelstelling en probleemstelling

Zowel de effectiviteit van de drie afzonderlijke veiligheidsstrategieën als hun totaalbeeld in de vorm van B3W zijn in de loop der jaren wetenschappelijk afdoende bewezen en staat daarmee hier ook niet ter discussie. Dit onderzoek beoogt daarom ook niet een effectmeting van deze strategieën uit te voeren. Zoals Versteegh aangeeft in de 'Handreiking – Invoering van de Best of Three Worlds': 'de belangrijkste vraag is dus niet óf B3W effectief is, maar hóe B3W op een goede manier kan worden uitgevoerd.' (Versteegh, 2015, p.2). Het feit dat de toepassing van B3W wisselende resultaten tot gevolg heeft, lijkt erop te duiden dat er significante verschillen bestaan tussen de manieren waarop deze in de praktijk wordt toegepast. Aannemelijk is dat de verschillen toe te schrijven zijn aan de mate waarin de systematiek achter B3W volledig wordt gevolgd en de kwaliteit van de afzonderlijke veiligheidsproducten en sturingsaspecten. Het gaat hier dus om het risico van de zogeheten 'implementation failure' (Stame, 2010: p.372).

Deze veronderstelling wordt bevestigd door het voorgaande onderzoek (Lam, Rottenberg, Sinke, Tigchelaar, & Kop, 2015). Hieruit bleek allereerst de kracht van een systematische aanpak met partners waarbij ook burgers actief worden betrokken (vgl. Kop, 2012). Tegelijkertijd kwam naar voren dat deze manier van werken veel van de betrokken partijen vraagt: het is een veelomvattende aanpak en in de praktijk bleek dat niet alle elementen (volledig) werden uitgevoerd. Daarnaast kwam naar voren dat de kwaliteit van de afzonderlijke elementen, zoals een integrale probleemanalyse, nogal eens uiteen liep. Ondanks deze beperkingen bleken er in de praktijk toch vaak redelijk tot goede resultaten geboekt te worden met betrekking tot het terugdringen van het aantal woninginbraken. Dit effect lijkt verklaard te kunnen worden door de aanwezigheid van enkele factoren die van invloed lijken te zijn op de uitvoering van B3W in de praktijk.

Soms gaat het hierbij om factoren die al in de aanpak besloten liggen. Een factor zoals *bestuurlijk draagvlak* is een onderdeel van B3W doordat de politie aan de hand van de gebiedsscan in overleg met OM en gemeente de prioriteiten en focus met betrekking tot de veiligheidsproblematiek vaststelt. Hiermee vormt het niet alleen een vertrekpunt, maar praktisch een voorwaardelijkheid voor het slagen van de aanpak. Ook de rol van een *aanjager of procesbegeleider* kwam uit het voorgaande onderzoek naar voren als een essentieel onderdeel. Volgens de methodiek van B3W is dit vaak een regievoerder vanuit de gemeente zoals een ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid. De invulling van deze rol door de juiste persoon is onontbeerlijk voor onder andere het betrekken van de afzonderlijke partijen, het stroomlijnen van werk- en communicatieprocessen, het bepalen van doelstellingen en verwachtingen en het sturen vanuit een totaaloverzicht.

Leiderschap leek in het voorgaande onderzoek een belangrijke factor die van invloed is op de uitvoering in de praktijk. Het belang van leiderschap lijkt tweeledig. Allereerst in de vorm van *focus* en *sturing*: de aandacht en energie richten op de gekozen prioriteit, deze gedurende langere tijd vasthouden en daar gericht op sturen, waarbij voortdurend de balans wordt gevonden tussen langere termijn visie en inspelen op de actualiteit. Ten tweede kwam leiderschap als mogelijke cruciale factor naar voren voor het bevorderen van twee andere belangrijke factoren: *motivatie* en *initiatief* bij de medewerkers. Uit de bevindingen kwam naar voren dat zelfs een niet optimale toepassing van B3W tot op zekere hoogte effectief lijkt te kunnen zijn wanneer de mensen gemotiveerd zijn om het probleem aan te pakken en het initiatief nemen om dit te doen. Motivatie en initiatief zijn dus niet alleen een belangrijk onderdeel van een goede uitvoering, maar lijken dus ook deels een compenserende werking te hebben. Uit onderzoek is gebleken dat motivatie wordt beïnvloed door een aantal factoren. De zelfdeterminatietheorie (Deci & Ryan, 1985, 1987, 1991; Gagné & Deci, 2005) maakt het onderscheid tussen demotivatie, intrinsieke en extrinsieke motivatie. Extrinsieke motivatie is motivatie die voortkomt uit een zekere mate van externe druk of controle. Intrinsieke motivatie is autonoom en gaat gepaard met interesse en werkplezier. Deci en Ryan (1985, 1987, 1991) stellen dat internalisatie kan worden gefaciliteerd door het bevorderen van iemands autonomie. Zij geven hiervoor drie manieren: het geven van een begrijpelijke reden voor de taak, een zekere mate van keuzevrijheid over hoe de taak uitgevoerd moet worden en het erkennen van gevoelens die een taak eventueel oproept. De *work engagement theorie* introduceert het begrip *work engagement*: een positief affectieve staat van werkgerelateerd welbevinden, die wordt gekenmerkt door energie, toewijding en opgaan in het werk (Schaufeli, Bakker & Salanova, 2007, p.702, in Strom, Sears & Kelly, 2014). Deze staat wordt het best voorspeld door *job resources* (autonomie, *supervisory coaching*, sociale ondersteuning en prestatiefeedback) en persoonlijke *resources* (optimisme, *self-efficacy*, zelfvertrouwen) (Bakker, Schaufeli, Leiter & Taris, 2008). Vormen van leiderschap waarbij aandacht is voor het geven van betekenis aan het werk, het geven van een bepaalde mate van autonomie, invloed en professionele ruimte en sturen vanuit transparantie bevorderen motivatie en vertrouwen bij de medewerkers.

Tot slot leek *communicatie* een factor die van invloed is op het gehele proces. Hierbij gaat het om communicatie over het plan achter de aanpak en de doelen, maar ook over het gebruik maken van (informele) netwerken, samenwerken op basis van vertrouwen, duidelijkheid in rollen en afspraken en feedback.

Naast de precieze invloed van bovengenoemde factoren bestond ook nog de nodige onduidelijkheid over de duurzaamheid van de aanpak en de effecten op langere termijn. Zowel probleemgericht werken als burgerparticipatie zijn zeer effectief, maar in de praktijk blijkt het lastig om ze langere tijd vol te houden. Om die reden speelt goede interne en externe veiligheidssturing zo'n doorslaggevende rol (Versteegh, 2015).

Op basis van het vorenstaande zal in het huidige onderzoek expliciet worden ingegaan op de vraag hoe B3W in de praktijk wordt uitgevoerd en welke factoren hierop van invloed zijn. Het lijkt er immers op dat hier sprake is van een wetenschappelijk aantoonbare effectieve aanpak, waarbij de effectiviteit wordt beïnvloed door de kwaliteit en volledigheid van de toepassing. Hiermee ligt het uitgangspunt van dit onderzoek in lijn met het advies van het Trimbos-instituut dat aanmoedigt tot het doen van onderzoek dat zich niet zozeer richt op het bewijzen van effectieve strategieën, maar juist tot onderzoek naar de toepassing van bewezen strategieën in de praktijk, waarbij verschil in toepassing zou moeten worden gerelateerd aan verschillen in effect (Onrust & Voorham, 2013). Deze doelstelling heeft geleid tot de volgende probleemstelling:

Hoe wordt de aanpak van woninginbraken door middel van B3W in de praktijk uitgevoerd en welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van de uitvoering?

Om deze vragen te beantwoorden heeft er onderzoek plaatsgevonden op verschillende basisteams in de eenheid Den Haag. Per locatie is onderzocht in welke mate B3W-systematiek volledig wordt gevolgd en hoe het gesteld is met de kwaliteit van de daaruit voortvloeiende veiligheidsproducten en – diensten, zoals probleemanalyses. Door deze locaties te vergelijken is geprobeerd verschillen tussen de basisteams met betrekking tot de toepassing van B3W inzichtelijk te maken en te verklaren. Daarnaast is in kaart gebracht welke factoren de uitvoering van B3W (en daarmee indirect de effectiviteit met betrekking tot het aantal woninginbraken) beïnvloeden. Hierbij gaat het om factoren die een effectieve toepassing bevorderen, remmen, of een gemankeerde toepassing (deels) compenseren.

2 Onderzoeksmethoden

Verantwoording van de onderzoeksopzet

De aanleiding voor het huidige onderzoek is een eerder onderzoek geweest dat heeft plaatsgevonden in de eenheden Noord-Holland en Zeeland-West-Brabant: '*B3W: een geoliede machine?*' (Lam, e.a., 2015). De vraag die in dat onderzoek centraal stond was: 'Welke factoren zijn van belang om te komen tot een effectieve preventie en aanpak van woninginbraken?'. In beide eenheden werd B3W-strategie al toegepast op woninginbraken of was men bezig met de implementatie hiervan. De effectiviteit van deze strategie stond in het onderzoek niet ter discussie. De nadruk lag op het identificeren van de onderliggende factoren – naast de factoren die genoemd worden in B3W - die medeverantwoordelijk zijn voor een effectieve uitvoering van deze aanpak in de praktijk.

Om dit te kunnen doen heeft er voor dat onderzoek eerst een literatuurstudie plaatsgevonden met betrekking tot probleemgericht werken, informatiegestuurde politie, burgerparticipatie en de combinatie hiervan in de vorm van B3W in relatie tot woninginbraken. Ook is er toen gekeken naar de effecten en uitvoering van deze aanpakken op onder andere veiligheid en veiligheidsbeleving. Verder is toen onderzocht wat bekend was over het begrip effectiviteit in relatie tot de aanpak van woninginbraken. De selectie van de daarvoor onderzochte basisteams heeft voornamelijk plaatsgevonden op basis van twee verschillende criteria: de respectievelijke scores op de B3W-matrix, als indicatie van de mate waarin B3W in de praktijk werd toegepast, en het succes van de aanpak in termen van de cijfermatige ontwikkeling. Om verschillen in de effectiviteit met betrekking tot de uitvoering van de aanpak en de factoren die hierbij een rol speelden te kunnen duiden is er een selectie gemaakt van basisteams die onderling verschilden op deze dimensies. Bij sommige teams werd de werkwijze door middel van B3W al vrij volledig toegepast, terwijl dit bij andere teams minder het geval was. Ook verschilden basisteams in de mate waarin het aantal woninginbraken werden teruggedrongen. Bij sommige teams nam het aantal woninginbraken af, terwijl dit bij andere echter constant bleef.

Gedurende de uitvoering van het onderzoek bleek dat de diversiteit van de geselecteerde onderzoekslocaties daarentegen geringer was dan op voorhand verondersteld werd. Alle locaties bleken redelijk tot goede resultaten te boeken met betrekking tot het terugdringen van het aantal woninginbraken. Daarnaast bleek dat op de meeste locaties een integrale manier van werken werd toegepast, alhoewel de mate hiervan nog wel uiteenliep. Dit betekende echter wel dat zelfs wanneer op basis van de score op B3W-matrix verwacht kon worden dat deze methodiek in mindere mate werd toegepast, de praktijk dicht bij B3W stond dan de matrixscore deed vermoeden. Uiteindelijk werden er geen locaties aangetroffen waarbij zowel de cijfermatige successen achterbleven en men niet probeerde om via een min of meer systematische en integrale manier van werken het aantal woninginbraken aan te pakken. Wel kwam er uit het onderzoek naar voren dat naast de systematiek van B3W een aantal andere factoren zoals bestuurlijk draagvlak, leiderschap, motivatie, focus initiatief, communicatie en de aanwezigheid van een regievoerder van invloed waren op de uiteindelijke effectiviteit van de uitvoering van B3W in de praktijk.

Het huidige onderzoek bouwt voort op deze eerdere bevindingen en de inzichten die in de praktijk werden opgedaan. Hoewel B3W een effectieve methodiek weergeeft, bleek dat de uitvoering hiervan in de praktijk behoorlijk uiteen kan lopen. Zowel met betrekking tot de volledigheid van de aanpak als van de kwaliteit van de afzonderlijke stappen en veiligheidsproducten. Daarnaast bleek, zoals reeds beschreven, het belang van enkele succesfactoren als faciliterend en compenserend effect op de aanpak. In het voorgaande onderzoek werd in dit verband gesproken over de 'olie' die zorgt voor het soepel draaien van de aanpak. Dit onderzoek trekt de lijn verder die het eerdere onderzoek gestart was. Waar dat onderzoek meer een verkennend karakter kent door na te gaan welke factoren van invloed zijn op het effectief aanpakken van woninginbraken, is het uitgangspunt van het vervolgonderzoek meer toetsend en verklarend van karakter. Zo is met het huidige onderzoek geprobeerd om een striktere scheiding aan te brengen tussen de systematiek en de 'olie' om zo meer inzicht te krijgen in hoe deze zich tot elkaar verhouden. Hiervoor is enerzijds systematisch nagegaan hoe de aanpak van woninginbraken in de eenheid Den Haag door middel van B3W in de praktijk vorm krijgt: welke elementen werden aantoonbaar uitgevoerd en op welke wijze. Anderzijds is gekeken naar welke overige factoren van invloed zijn op de effectiviteit van de uitvoering van deze werkwijze. Hiervoor is hoofdzakelijk gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Daarvoor is begonnen met een verkenning van de wetenschappelijk literatuur op het gebied van onder andere

arbeidsmotivatie, leiderschap, veiligheidssturing en projectmanagement. Het doel hiervan is enerzijds ter verantwoording van de gehanteerde definities van de begrippen, anderzijds is dit om meer inzicht te krijgen in de rol en mogelijke werking van de veronderstelde succesfactoren. Verdere dataverzameling heeft plaats gevonden door middel van documentanalyse, interviews en observaties. Hierdoor ontstond een breed beeld van de mate van systematiek en de kwaliteit van de uitvoer van B3W in de praktijk.

Verantwoording van de onderzoekslocaties en procesbeschrijving

Om diversiteit in de onderzoeklocaties te krijgen is in samenspraak met het hoofd van de afdeling Analyse en Research (A&R) van de eenheid Den Haag een lijst opgesteld met locaties die geschikt werden geacht voor het onderzoek. Hierbij is niet alleen rekening gehouden met de respectievelijke scores op B3W-matrix en de aantallen woninginbraken, maar ook met de cijfermatige ontwikkelingen vanaf 2011, het moment dat de eerste B3W-matrix is ingevuld in de Eenheid Den Haag. De meest recente afname van B3W-matrix heeft in 2013 plaatsgevonden en is hiermee ondertussen enigszins gedateerd. Daarom heeft ook de informatie van experts, zoals de portefeuillehouder van de Eenheid, met betrekking tot de werkwijzen, resultaten en lokale problematiek meegewogen om tot de definitieve selectie te komen. Daarnaast is gekeken naar de geografische en demografische diversiteit in de onderzoekslocaties. Deze selectie is vervolgens besproken met de portefeuillehouder woninginbraken vanuit de Eenheid Den Haag en de betrokken beleidsmedewerker. Deze laatste heeft de teamchefs van de desbetreffende basisteams per mail op de hoogte gesteld van het onderzoek met het verzoek tot medewerking. In samenspraak met de teamchefs van de basisteams werd per onderzoekslocatie een lijst opgesteld van relevante personen die na een introductie per mail door de teamchef door het onderzoeksteam werden benaderd voor een interview. Via deze personen zijn ook lokale documenten zoals analyses en plannen van aanpak opgevraagd. Tevens zijn er afspraken gemaakt voor observaties van overleggen, teambriefings, operationele (de)briefings en het meelopen van diensten. Ook zijn er via de contactpersonen binnen de politie contacten gelegd met de ketenpartners, zoals de gemeente, waarna deze benaderd werden voor een interview.

Uiteindelijk zijn voor het onderzoek zes basisteams geselecteerd die in hoofdstuk 3 beschreven zullen worden. Omwille van de vertrouwelijkheid is ervoor gekozen om deze teams te anonimiseren.

De basisteams zijn onderling verschillend op een aantal dimensies, zoals omvang (grote, kleine en middelgrote stad), de omvang van de problematiek met betrekking tot woninginbraken, de veronderstelde mate waarop de aanpak door middel van B3W vorm krijgt en de cijfermatige ontwikkeling over de laatste vijf jaar. In tabel 1 zijn per locatie de aantallen diefstal uit woning en de score op B3W-matrix (2013) weergegeven.

Aantallen diefstal uit woning:	Team A	Team B	Team C	Team D	Team E	Team F
2011	499	868	1067	541	332	251
2012	447	886	780	651	361	313
2013	381	795	763	497	209	255
2014	286	717	554	541	278	227
B3W-Matrixscore September 2013	4	8	9	8	5	8
SARA (Max 5)	2	4	4	4	3	5
IGP (Max 3)	1	3	3	3	2	3
Burgerparticipatie (Max 1)	1	1	2	1	0	0

Tabel 1 Overzicht onderzoekslocaties: Aantallen voltooide en pogingen tot diefstal uit woning en B3W-matrixscores

Selectie van de interviews

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn er tussen oktober 2015 en februari 2016 in totaal 58 interviews gehouden met personen die direct of indirect betrokken zijn bij de aanpak van woninginbraken. Per onderzoekslocatie heeft een eerste selectie van personen plaatsgevonden in samenspraak met de teamchef en / of de districtelijke portefeuillehouder woninginbraken. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen hebben interviews plaatsgevonden met relevante personen in diverse functies en van verschillende niveaus, zowel binnen als buiten de politieorganisatie. Binnen de politie is gesproken met strategisch, tactisch en operationeel leidinggevend, portefeuillehouders, en analisten van Analyse en Research (A&R), medewerkers van het Districtelijk Informatie Knooppunt (DIK) en (wijk)agenten. Buiten de politie hebben interviews plaatsgevonden met beleidsmedewerkers, accounthouders van de gemeente, ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid, één stadsmarinier en één burgemeester². Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met burgers die actief deelnamen aan initiatieven zoals WAS (Wijk en Agent Samen) en BIT's (Buurtinterventieteams). De afgenomen interviews uit de eerste selectie gaven vaak nieuwe informatie en inzichten op basis waarvan nieuwe personen konden worden benaderd voor interviews in het geval dat er nog onvoldoende informatie beschikbaar was vanuit de eerste selectie.

Interviews Locaties	Politie	Partners
Team A	5	1
Team B	6	6
Team C	6	2
Team D	8	1
Team E	5	2
Team F	6	1
Totaal	36	13

Tabel 2 Verdeling interviews per onderzoekslocatie

Samenstelling van de topiclijsten

Voor het afnemen van de interviews is gebruik gemaakt van een semigestructureerd interviewprotocol. Om antwoord te kunnen geven op het eerste gedeelte van de onderzoeksvraag, 'Hoe wordt de aanpak van woninginbraken door middel van B3W in de praktijk uitgevoerd?', is aan de hand van de beschikbare literatuur (Versteegh, Van der Plas. & Nieuwstraten, 2010; Versteegh, 2015) een systematisch overzicht gemaakt van alle elementen van de B3W-aanpak. Hoewel B3W strikt genomen niet als doel heeft een kant en klaar stappenplan te vormen, is deze wel opgebouwd uit een aantal essentiële elementen. Deze elementen zijn voor dit onderzoek opgesplitst in de 'werelden' van probleemgericht werken, IGP en burgerparticipatie en weergegeven in een onderzoeksmatrix (bijlage 2). Vervolgens zijn onder deze noemer de betreffende elementen als topics opgenomen in de uiteindelijke topiclijst.

Om het tweede gedeelte van de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, 'welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van de uitvoering van B3W?', zijn de bevindingen van het vorige onderzoek als uitgangspunt genomen. Hieruit bleek dat naast het uitvoeren van de afzonderlijke onderdelen van B3W een aantal andere factoren van invloed leken te zijn op de uiteindelijke effectiviteit van de aanpak:

Samenvattend lijken we te kunnen zeggen dat urgentiebesef - dat zich uit in een gezamenlijke probleem- en doelstelling - in combinatie met draagvlak bij zowel bestuur als politieleiding, focus en sturing, samenwerking, onderling vertrouwen, korte lijntjes en motivatie onderliggende factoren zijn die ervoor zorgen dat B3W als een goed geoliede machine kan functioneren (Lam, e.a., 2015, p.40)

² Hoewel er in elk team minimaal één actief betrokken partner per team is geïnterviewd bij B3W, ligt de focus vooral op het functioneren van de politiemedewerkers.

Ook Versteegh en Hesseling (2013) identificeren op basis van gesprekken met experts op het gebied van woninginbraken een aantal mogelijke succesfactoren van een effectieve aanpak: focus en sturing, informatie en analyse, samenwerking met partners, preventie en tegenhouden, heterdaadkracht, gerichte aanpak van daders en het vakmanschap van collega's. Op basis van de eigen voorgaande bevindingen, factoren die door Versteegh en Hesseling (2013) worden benoemd en factoren die volgens de literatuur van invloed zijn op motivatie, is een selectie gemaakt. Elementen die expliciet in B3W besloten liggen, zoals een integrale probleemanalyse, zijn geëlimineerd uit deze selectie omdat dit reeds bewezen factoren zijn vanuit de B3W-methodiek. De overgebleven factoren, waarvan op basis van de bevindingen uit ons voorgaande onderzoek verwacht werd dat deze eveneens van invloed zouden zijn op de effectiviteit waarmee de aanpak wordt uitgevoerd, zijn globaal geclusterd in drie te onderscheiden thema's: urgentiebesef/motivatie, leiderschap en communicatie. Deze zijn als zodanig opgenomen in de topiclijst. Zie hiervoor bijlage 1 van deze rapportage.³

Observaties

Naast de interviews met direct betrokkenen heeft participerende observatie plaatsgevonden. Enerzijds om inzicht te krijgen in de uitvoering van B3W in de praktijk en welke factoren hierbij een rol speelden. Om een beeld te vormen van de plaatselijke problematiek in de werkgebieden van de politie hebben er op de afzonderlijke locaties observaties van enkele noodhulp- en wijkzorgdiensten plaatsgevonden. Daarnaast zijn er operationele briefings en debriefings bijgewoond in de teams. Waar dit mogelijk was heeft er observatie plaatsgevonden van integrale overleg- en evaluatievormen. De topiclijst die is gebruikt voor de interviews heeft tevens gefungeerd als uitgangspunt voor de systematische observatie. Van iedere observatie is een schriftelijk verslag opgemaakt.

Geraadpleegde documentatie

Het beeld dat is ontstaan uit de interviews en de observaties is verder gecomplementeerd met een documentanalyse. Voor deze analyse is gebruik gemaakt van een verscheidenheid aan documenten: integrale veiligheidsprogramma's van de gemeente, gebiedsscans, integrale probleemanalyses, plannen van aanpak, relevante beleids- en werkingsdocumenten van de politie

Leeswijzer Hoofdstukken 3 t/m 8

In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de manier waarop de aanpak van woninginbraken in de praktijk vorm krijgt en welke factoren hierop van invloed zijn. De toepassing van B3W vindt voortdurend plaats op drie niveaus binnen de basisteams: strategisch, tactisch en operationeel. Gezien de landelijke prioritering van de aanpak van woninginbraken, welke ook deels aanleiding is geweest voor het huidige onderzoek, kan worden aangenomen dat op strategisch niveau de noodzakelijke sturing aanwezig is. De focus binnen dit onderzoek ligt dan ook met name op het niveau van (basis)teams, op tactisch en operationeel niveau. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de aanpak van zowel politie als gemeente binnen de gestelde kaders van het strategisch beleid valt, hetgeen werd bevestigd in de interviews.

Als leidraad voor de volgende vier hoofdstukken worden de stappen van het SARA-model gehanteerd. Hoewel dit model afkomstig is uit de probleemgerichte aanpak en daarmee maar één onderdeel is van B3W-aanpak, heeft de cyclus sterke overeenkomsten met het proces van informatiegerichte sturing en burgerparticipatie. Omwille van de leesbaarheid zullen de concrete stappen van het SARA-model worden gebruikt om in Hoofdstuk 3 t/m 6 ook de vormen van IGP en burgerparticipatie toe te lichten.

In ieder hoofdstuk zal eerst in een korte inleiding de essentie van de desbetreffende fase worden weergegeven met de implicaties voor POP, IGP en burgerparticipatie. Daarna worden de belangrijkste bevindingen en inzichten met betrekking tot de uitvoering in de praktijk benoemd en voor zover mogelijk door middel van praktijkvoorbeelden geïllustreerd. Vervolgens zal aandacht besteed

³ Omdat een nulmeting geen onderdeel uitmaakt van het huidige onderzoek, is het op basis van de bevindingen methodologisch niet mogelijk om hier harde conclusies aan te verbinden met betrekking tot een mogelijk uitdovingseffect.

worden aan de factoren die in deze fase van invloed lijken te zijn op de uitvoering van de aanpak. Ieder hoofdstuk zal worden afgesloten met een korte samenvatting van de voornaamste bevindingen.

In hoofdstuk 7 wordt de onderzoeksvraag beantwoord en in hoofdstuk 8 volgen enkele aanbevelingen met betrekking tot een succesvol(lere) aanpak van woninginbraken.

3 Beschrijving basisteams

Team A

Team A is een gemeente in de provincie Zuid-Holland. Deze gemeente bestaat uit een aantal verschillende kernen, met in totaal rond de 100.0000 inwoners. Zowel de politie als de gemeente houden zich bezig met de aanpak van woninginbraken. Er is geen probleemanalyse opgesteld vanuit A&R voor dit team en er wordt zodoende vooral gebruik gemaakt van de Gebiedsscan Criminaliteit en Overlast (GCO) die integraal tot stand komt. Op het moment dat er een nieuwe GCO is opgesteld, wordt de 'zachte' informatie gedeeld die van meerwaarde is. Vanuit de gemeente voert men vervolgens een veiligheidsanalyse uit, op basis van cijfers van de politie, landelijke en regionale prioriteiten en binnen de gemeente aanwezige kennis. Deze analyse wordt tussentijds getoetst op inhoudelijke juistheid bij de ketenpartners, waarna deze door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Op basis deze veiligheidsanalyse worden een integraal plan van aanpak en uitvoeringsdocumenten opgesteld. De inbreng van lokale prioriteiten is volgens de gemeente in de praktijk echter beperkt, het zijn vooral de landelijke en regionale prioriteiten die in de plannen terugkomen. Zo worden in het Integraal Veiligheids- en Handhavingsbeleid 2015-2018 HIC-feiten als prioriteit benoemd. In het plan van aanpak is echter nauwelijks aandacht voor de aanpak woninginbraken. In het gebied vormen woninginbraken ook niet echt een (groot) probleem, zo blijkt uit de cijfers. Een uitzondering is één van de grotere kernen, waar men wel al jaren structureel last heeft van woninginbraken. Voor deze woninginbraken wordt een plaatselijke criminele jeugdgroep en één notoire veelpleger verantwoordelijk gehouden.

Volgens de gemeente is de regie in de aanpak in balans, wat neerkomt op preventie vanuit de gemeente en een repressieve aanpak van de politie. De teamchef van de politie ziet de regierol vooral bij de gemeente. Opvallend is dat de mensen in de operatie vanuit de politie vooral de regie bij de politie zien. De gemeente houdt zich praktisch vooral bezig met het mobiliseren van woningbouwverenigingen en burgerinitiatieven. Vanuit de politie houdt men zich in de vorm van de wijkagent vooral bezig met het aanpakken van de criminele jeugdgroep. Ook is er een veiligheidskamer waarin aan vroeg signalering van jongeren wordt gedaan om hen te behoeden voor een crimineel leven. Er wordt dus wel het één en ander gedaan op het gebied van woninginbraken, maar echt sprake van een concrete, integrale aanpak is er niet.

Ondanks de inzet op woninginbraken lijkt men bij de politie woninginbraken niet als prioriteit te ervaren. Deels komt dit door dat woninginbraken eigenlijk niet echt een probleem vormen, zoals uit de cijfers blijkt. Tegelijkertijd heeft men te maken met een andere lokale urgentie, zoals ondermijnende criminaliteit en radicalisering.

Team B

Team B bevindt zich in een middelgrote stad in de eenheid Den Haag. De stad heeft een historisch centrum en daar zijn in de loop der tijd meerdere (woon)wijken omheen gebouwd. Een aantal van deze wijken kent een hoog percentage niet-westerse allochtonen. In het verleden is de stad een aantal keer negatief in het nieuws geweest vanwege problemen met voornamelijk Marokkaanse jongeren. Op bepaalde plaatsen in de gemeenten vormen woninginbraken een serieus probleem. In 2012 is er als een van de eerste teams een probleemanalyse door A&R opgesteld, die in 2013 een update kreeg. Sinds 2014 is het aantal woninginbraken gedaald, maar na anderhalf jaar is er in de zomer van 2015 een toename van ongeveer 20% waarneembaar. Bovendien kent de stad een diverse lokale problematiek. Naast een relatief hoog aantal woninginbraken is er ook sprake van een redelijk omvangrijke drugscene. Politied medewerkers beschrijven een straatcultuur, waarbij allochtone jongeren aan de ene kant weinig toekomstperspectief kennen en aan de andere kant worden aangezogen in het criminele milieu. Criminaliteit als woninginbraken vormt een eerste stap op de criminele carrièreladder, waarmee onder andere kapitaal en aanzien wordt verkregen om zich verder door te kunnen ontwikkelen in de drugscriminaliteit. De plaatselijke drugscriminelen vormen niet alleen lokaal maar ook nationaal een probleem en worden ook in verband gebracht met onder andere drugscriminaliteit in de grensgebieden. Om meer zicht te krijgen op de plaatselijke problematiek heeft de gemeente een extern onderzoeksbureau ingehuurd om deze in kaart te brengen. Dit onderzoek is in 2015 afgerond.

Specifiek met betrekking tot woninginbraken zijn er twee probleemanalyses uitgevoerd door de afdeling A&R. De eerste analyse vond plaats in 2012, waarna er een jaar later in 2013 een tweede analyse integraal is uitgevoerd. Op dit moment wordt de meeste informatie aangeleverd door het DIK. Deze informatie en analyses worden vervolgens nog verder aangevuld, veredeld en gecorrigeerd door het Woninginbraken Informatie Centrum. De burgemeester stelt dat woninginbraken als veiligheidsprobleem een hoge prioriteit hebben. Door de gemeente is er dan ook een plan van aanpak opgesteld om het aantal woninginbraken terug te dringen. De praktische uitvoering hiervan is de verantwoordelijkheid van het hoofd Veiligheid en Wijken en de teamcoördinator Veiligheid. Er is een stadsmarinier actief die een eigen mandaat heeft en onder andere zorgt voor de verbinding tussen de betrokken partijen, zowel intern als extern. De gemeente probeert op een aantal manieren actief burgerparticipatie te stimuleren, onder andere door te investeren in (de implementatie) van de 'veilige buurt app'. Dit is een speciaal ontwikkelde app waarmee burgers zich kunnen verenigen, informatie kunnen uitwisselen en elkaar kunnen waarschuwen, vergelijkbaar met een WhatsApp-groep.

Vanuit de politie werkt men onder andere met een Persoon Gerichte Aanpak (PGA) om de criminaliteit terug te dringen, waarbij wordt ingezoomd op de top overlastgevendende en criminele individuen. Omdat de PGA zich richt op de hotshots en deze zich veelal bezig houden met verschillende vormen van criminaliteit en overlast is deze niet specifiek gericht op de aanpak van woninginbraken. Voor de aanpak van woninginbraken zijn twee Operationeel Experts aangesteld als verantwoordelijke portefeuillehouder.

De samenwerking tussen politie en gemeente verloopt niet altijd even vlekkeloos. Het basisteam kent een relatief jong en enthousiast team. Dit enthousiasme wordt ook gestimuleerd door de teamleiding. Een van de gevolgen voor de integrale samenwerking is dat de politie en de gemeente een ander tijdsperspectief hebben. Vanuit de politie wil men vaak op korte termijn, bijna ad hoc, zaken geregeld hebben terwijl de gemeente kijkt vooral naar de langere termijn. Hierdoor zien medewerkers vanuit de politie de gemeente als traag en stroperig, terwijl de gemeente de politie als 'hijgerig' ervaart. Daarnaast stelt de gemeente duidelijk dat men te maken heeft met meerdere veiligheidsproblemen, niet alleen woninginbraken. Hierdoor moeten het beschikbare budget en de capaciteit verdeeld worden. Voor zover er sprake is van frustratie in de samenwerking lijkt deze meer door de politie te worden gevoeld dan door de gemeente.

Team C

Team C betreft een grote gemeente die gelegen is Zuid-Holland en ruim 100.000 inwoners telt. De gemeente heeft op dit moment maar in beperkte mate 'last van woninginbraken'. Waar in 2011 nog bijna 1100 in een woning werd ingebroken, heeft in de jaren daarna een gestage afname plaatsgevonden. In 2014 werd er in totaal 554 keer ingebroken, wat een halvering betekent ten opzichte van de piek in 2011. Ten tijde van het onderzoek lijkt deze daling zich door te zetten tot een verdere afname in 2015.

Inmiddels hebben er twee probleemanalyses plaatsgevonden: de eerste in 2011, waarbij sprake was van een 'koude' overdracht van de analyse. In 2013 is een herziene versie opgesteld, die vervolgens ook op locatie is toegelicht. Er zijn drie structurele hotspots aangewezen binnen het gebied. Hoewel deze hotspots het onderwerp zijn geweest van de probleemanalyses, lijken de inzichten hieruit niet goed bekend te zijn bij de mensen die hier op basis van IGP uitvoering moeten geven aan de aanpak.

Sinds 2013 is er een integraal plan van aanpak dat door de gemeente is opgesteld en als leidraad dient voor de aanpak. In deze gemeente is er dan ook sprake van een vrij uitgebreide en redelijk integrale aanpak van woninginbraken. Preventie speelt in dit plan een belangrijke rol, zowel vanuit gemeente, politie als woningbouwcorporaties. Daarnaast wordt er veelvuldig ingezet om burgers te informeren met betrekking tot preventiemaatregelen en gedragsaanpassingen. Deze communicatie gebeurt vooral in algemene zin, zoals door middel van voorlichtingsavonden en mediacampagnes. Af en toe vindt er een gerichte informatiecampagne plaats. Verder wordt er actief ingezet op verschillende vormen van burgerparticipatie. Het gaat hier om initiatieven zoals WhatsAppgroepen, WAAKS en Burgernet, maar ook preventief toezicht door burgers in samenwerking met de wijkagenten. Daarnaast is er sinds 2013 een kerngroep woninginbraken onder voorzitterschap van de gemeente. Hier vindt een structureel tweemaandelijks overleg plaats, waarbij politie, Toezicht en Handhaving en woningbouwverenigingen aansluiten. De gemeente heeft de regie in de aanpak, hoewel dit op sommige plaatsen binnen de politie anders wordt ervaren. Dit lijkt te komen doordat het zwaartepunt van de werkzaamheden toch nog vooral bij de politie ligt.

De aanpak heeft prioriteit en kan rekenen op bestuurlijk draagvlak, mede doordat de

burgemeester landelijk portefeuillehouder woninginbraken is. Dit heeft tot gevolg dat er budget en middelen vrijgemaakt worden voor de aanpak. Ook binnen de politie heeft de aanpak prioriteit, dit lijkt vooral voort te komen uit de landelijke prioritering. Doordat vooral de cijfers belangrijk zijn en deze op dit moment dalen, neemt in zekere zin de noodzaak af. Er zijn wel een aantal leidinggevendenden aangewezen als portefeuillehouder. Deze houden zich als neventaak bezig met respectievelijk de integrale aanpak, de persoonsgerichte aanpak en de operationele uitvoering.

Team D

Team D ligt in Zuid-Holland, nabij de stad Den Haag. In totaal heeft de gemeente ongeveer 100.000 inwoners. Het aantal woninginbraken schommelt enigszins, maar is sinds 2011 redelijk constant gebleven: 541 woninginbraken in 2011, in 2012 651, in 2013 497 keer en in 2014 weer 541. Afhankelijk van deze cijfermatige beweging worden woninginbraken in meer of mindere mate als last ervaren. De gemeenten kent twee duidelijke hotspots en één minder duidelijke. In 2013 is een probleemanalyse uitgevoerd door de afdeling A&R, maar vooralsnog lijkt het erop dat er nog onvoldoende verbinding wordt gelegd tussen analyse, duiding en planvorming. Door de afdeling A&R wordt onder andere aangegeven dat het lastig bleek om de gemeente betrokken te krijgen.

Sinds 2014 is er echter in toenemende mate bestuurlijke betrokkenheid bij het onderwerp woninginbraken. De gemeente neemt steeds meer de regierol in de aanpak op zich en heeft mensen aangewezen als verantwoordelijke. Dit heeft geleid tot een integraal plan van aanpak, waarin naast analyses en doelstellingen ook interventies zijn opgenomen. Er is sprake van een toenemende samenhang in de aanpak en de samenwerking met partners krijgt ook steeds duidelijker vorm. Men werkt aan integrale planvorming, het vrijmaken van budget, het faciliteren van burgerparticipatie en het betrekken van woningbouwverenigingen. Het laatste staat echter nog in de kinderschoenen. Er wordt gewerkt aan een tweemaandelijks overlegvorm, om met partners af te stemmen en afspraken te maken op het gebied van woninginbraken. Hoewel de gemeente steeds meer de regierol heeft, zeggen veel politiemensen dat in de praktijk de regie nog steeds bij de politie ligt.

Onder de politieleiding heeft de aanpak zeker prioriteit, maar dit lijkt met name voort te komen uit de landelijke prioritering. Volgens de mensen in de uitvoering blijken in de praktijk vooral de cijfers van belang. Opvallend is dat de prioriteit die door de politieleiding aan het thema wordt gegeven niet zo wordt gevoeld in de operatie. Daar geeft men aan van deze prioriteit niets te merken. In dit verband speelt waarschijnlijk mee dat er verschillende meningen bestaan met betrekking tot de vorm en invulling van de IGP, zo blijkt uit diverse gesprekken. Ondanks klachten dat IGP-opdrachten niet werden nageleefd of opgevolgd is hier door de teamleiding niet duidelijk op bijgestuurd. De teamleiding hecht waarde aan het geven van ruimte en vrijheid aan professionals, terwijl veel mensen uit de operatie van mening zijn dat er meer en beter gestuurd zou moeten worden. Daarnaast valt op dat bij de politie de mensen in de operatie vrijwel unaniem aangeven dat er geen duidelijk plan van aanpak is. Desondanks gebeuren er wel degelijk dingen op het gebied van woninginbraken zoals periodieke controles en acties, buurtonderzoeken en het uitzetten van IGP-opdrachten.

Vanuit de politie is er wel al 10 jaar eenzelfde portefeuillehouder die het duidelijk wel als prioriteit ervaart en er met man en macht aan trekt. Daarnaast is er enige tijd geleden vanuit het basisteam een WIT opgezet, dat echter na enkele successen behaald te hebben weer werd opgeheven.

Team E

Team E bevindt zich in één de stadsdelen van de stad Den Haag. Dit stadsdeel betreft een gebied van iets meer dan 10 vierkante kilometer en rond de 50.000 inwoners. In ieder stadsdeel is de stadsdeeldirecteur samen met een eigen team verantwoordelijk voor het welzijn en leefbaarheid. Binnen dit team is vervolgens een accounthouder verantwoordelijk voor de veiligheid. Er is de laatste jaren sprake geweest van een aantal wisselingen binnen de functie van accounthouder, maar de huidige accounthouder is sinds december 2014 de trekker van de aanpak van woninginbraken. Omdat er in 2014 sprake van was van een hoog aantal woninginbraken heeft de gemeente Den Haag besloten om het stadsdeel een robuuste aanpak mee te geven, het hoogste niveau.

Door de afdeling Analyse en Research van de Eenheid Haaglanden is er in 2014 een probleemanalyse opgesteld. Deze probleemanalyse is integraal opgesteld, waarbij men letterlijk samen de wijk in is gegaan. De resulterende analyse biedt duidelijke handvatten om het woninginbraken probleem aan te pakken. Binnen Team E zijn er twee duidelijke structurele hotspots

aangemerkt. Het aantal woninginbraken lijkt deels verklaard te kunnen worden door de lokale stedenbouwkundige kenmerken. De wijk kent veel achterommetjes en kruip-door-sluip-door-routes, waardoor inbrekers zich snel kunnen verplaatsen en de pakkans laag is. Mede naar aanleiding van deze probleemanalyse heeft men gekeken om een aantal van deze routes af te sluiten, onder andere in samenwerking met woningcorporaties.

Er is over het algemeen sprake van een goede samenwerking tussen politie en gemeente. Er is een integrale werkgroep samengesteld om naar aanleiding van de probleemanalyse een integraal plan van aanpak op te stellen. Binnen het basisteam van het stadsdeel is er één portefeuillehouder verantwoordelijk gemaakt voor de aanpak van woninginbraken. Deze portefeuillehouder is vanaf januari / februari 2015 aangesteld, mede naar aanleiding van het hoge aantal woninginbraken in de wijk. Er zijn korte en warme contacten tussen de portefeuillehouder, accounthouder en teamchef. Naast de integrale werkgroep is er vanaf 1 januari 2015 ook een districtelijk WoningInbrakenTeam (WIT) operationeel. Eén van de uitgangspunten van dit team is de noodzaak voor een uniforme werkwijze met betrekking tot de aanpak van woninginbraken en ook om de collega's op straat hier het belang van in te laten zien. Voor het districtelijke WIT organiseerde ieder bureau het op zijn eigen manier. Naast de inspanningen van gemeente, politie en woningcorporaties zijn in de buurt een aantal BuurtInterventieTeams (BIT's) actief, die niet alleen worden ingezet op het gebied van leefbaarheid maar ook voor toezicht op veiligheid en preventie. Team E loopt in de Eenheid Den Haag redelijk voorop in de aanpak en op dit moment is het geen afspiegeling van de rest van de Eenheid Den Haag. Inmiddels is het aantal woninginbraken dan ook aanzienlijk gedaald ten opzichte van 2014 .

Team F

Team F is basisteam in de binnenstad van Den Haag. Het gaat om een klein gebied van ongeveer twee vierkante kilometer waar rond de 30.000 mensen wonen uit meer dan 150 verschillende culturen. Het gebied is opgebouwd uit vier verschillende wijken die allemaal als krachtwijk of probleemwijk te boek staan. In het gebied vormen woninginbraken een wezenlijk probleem. Na een piek van iets meer dan 300 woningbraken in 2012 is het aantal woninginbraken iets afgenomen tot 227 in 2014, maar inmiddels lijkt er het laatste jaar weer sprake te zijn van een stijging. Naast woningbraken vormen de jeugdgroepen en radicalisering de belangrijkste problemen in het gebied. De aanpak van woninginbraken heeft wel prioriteit, maar zoals een wijkagent zegt: "Alles kan in een krachtwijk. Er komt een idee en vervolgens een zak met geld. Dit leidt echter tot weinig permanente oplossingen." De huidige aanpak van woninginbraken komt overeen met de uitgangspunten van B3W. In 2012 is er een probleemanalyse opgesteld door de afdeling Analyse en Research van de eenheid Den Haag. Inmiddels is er in 2015 een nieuwe probleemanalyse uitgevoerd . Voorheen werden deze analyses aangeleverd door het DIK en hadden vooral de vorm van een vlekkenkaart. Daarnaast is er gebiedsscan uitgevoerd door de portefeuillehouder woninginbraken, op basis van verschillende informatiesystemen en praktijkkennis. Het gaat hier om een min of meer dynamisch document dat wekelijks wordt geupdate. Tegelijkertijd is men sinds 1 oktober 2015 vanuit de gedachte van predictive policing begonnen met het gebruik van het Criminaliteits Anticipatie Systeem (CAS). Het gaat hier om een voorspellingssysteem waar op basis van systeeminformatie een voorspelling wordt gemaakt. Het DIK veredelt deze voorspelling vervolgens nog verder.

In het gebied is er sprake van een goede samenwerking tussen de verschillende partners waarbij de gemeente, in de rol van de accounthouder van het stadsdeel, een duidelijke regierol neemt. Er lijkt sprake te zijn van bestuurlijk draagvlak, wat zich onder andere uit in het budget dat door de gemeente ter beschikking wordt gesteld. In de periode waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden was er onder andere tijdelijk een particulier beveiligingsbedrijf ingehuurd ter preventie en om toezicht te houden. Er lijkt een goede informatiedeling tussen de partners en ook wordt er duidelijk gecommuniceerd over de doelen, rollen en werkprocessen. Vanuit de politie heeft de portefeuillehouder het overzicht en de regie. In de praktijk blijkt dit geen gemakkelijke taak en is het niet eenvoudig om de focus vast te houden. Eén van de redenen hiervoor zou de politiecultuur zijn: het willen vangen van boeven. Bovendien doordat er weinig successen zijn, zoals de aanhouding van een woninginbreker, is de intrinsieke motivatie in het blauwe team niet echt hoog.

Zoals uit bovenstaande beschrijvingen valt af te leiden zijn de basisteams onderling verschillend op een aantal dimensies, zoals omvang (grote, kleine en middelgrote stad), de omvang van de problematiek met betrekking tot woninginbraken, de veronderstelde mate waarop de aanpak door middel van B3W vorm krijgt en de cijfermatige ontwikkeling over de laatste vijf jaar.

Overzicht Teams	Team A	Team B	Team C	Team D	Team E	Team F
Stad/wijk	Grote gemeente	Grote Gemeente	Grote Gemeente	Grote Gemeente	Binnenstads-wijk	Buiten-wijk
Inwoneraantal +/-	100.000	70.000	125.000	100.000	30.000	50.000
Analyse A&O	-	2012, 2013	2011, 2013	2013	2015	2014
Woninginbraken 2014	286	717	554	541	278	227
Integrale aanpak	-	+/-	++	+	+	++
Burgerparticipatie	-	+/-	++	+	+/-	++

Tabel 3. Overzicht Onderzoekslocaties.

4 Scanning

Inleiding

B3W is een aanpak die, zoals eerder beschreven, het beste van drie politiestrategieën combineert. Het resultaat is een systematische en probleemgerichte werkwijze, op basis van gerichte informatie (*intelligence*) en sturing, die bij voorkeur integraal en in samenwerking met de veiligheidspartners zoals de burgers wordt uitgevoerd. Hoewel de toepassing van B3W niet per se een cyclisch proces is, zijn er wel een aantal stappen te onderscheiden. De eerste fase is hierbij de *scanning-fase* van het SARA-model (Eck & Spelman, 1987) dat in veel probleemgerichte benaderingen wordt toegepast. De scanningfase heeft de volgende doelen (Center for Problem-Oriented Policing, 2016A):

- Het identificeren van terugkerende problemen voor de politie en het publiek.
- Het identificeren van de consequenties van het probleem voor de gemeenschap en de politie.
- Het erkennen en bevestigen van deze problemen.
- Het prioriteren van deze problemen.
- Het vaststellen van algemene doelen.
- De frequentie en de duur van het probleem bepalen
- Problemen selecteren voor nader onderzoek.

Het uitgangspunt van de benadering is dat criminaliteit niet evenredig verdeeld is, maar zich clustert rond bepaalde daders of dadergroepen, slachtoffers en plaatsen. De gebiedsscan kan deze concentraties in kaart brengen, op basis waarvan bijvoorbeeld *hotspots*, de aard van de problemen, de probleemlocaties ('hot spots') en de probleemgroepen ('hot groups'). vastgesteld kunnen worden. Vaak wordt de gebiedsscan door de politie uitgevoerd, waarbij het meestal de voorkeur verdient om dit integraal te doen en partners zoals de gemeente te betrekken. Uit de gebiedsscan volgt vervolgens de focus van de aanpak (Versteegh, 2010).

Bevindingen

Na het evalueren van de B3W-aanpak door middel van de B3W-matrix, constateert Versteegh in 2013 dat er sprake is van een zogenaamde SARA-trechter: "het begin van de cyclus van probleemgericht werken krijgen we steeds beter op orde, maar dit gaat nog niet op voor de daarop volgende stappen". Deze SARA-trechter betekent concreet dat in iedere opeenvolgende stap het aandeel van de veiligheidsproducten kleiner wordt. Anders gezegd: men maakt een goede probleemgerichte start, waarna in iedere fase deze werkwijze steeds meer losgelaten lijkt te worden.

Deze constatering van Versteegh wordt door onze bevindingen zowel in het voorgaande als het huidige onderzoek bevestigd. Op alle onderzoekslocaties wordt een invulling gegeven aan de scanningfase door het uitvoeren van een gebiedsscan. Het gaat dan vooral om een cijfermatige weergave van de criminaliteits- en veiligheidsproblematiek, bijvoorbeeld in de vorm van een vlekkenkaart. In een dergelijke kaart worden geografische concentraties van de problematiek inzichtelijk gemaakt. Het geeft letterlijk een beeld van wat waar plaatsvindt. Hoewel de basis van deze vlekkenkaart cijfermatig is, wordt deze op de meeste locaties integraal besproken en verrijkt met zachtere vormen van informatie tijdens een plenaire sessie zoals de plaatselijke kennis van een wijkagent.⁴ Oftewel een combinatie van systeem- en praktijkkennis, waardoor ook *hotshots*, *hotspots* en *hot times* in beeld kunnen worden gebracht.

Voor een ideale probleemgerichte werkwijze is de gebiedsscan het uitgangspunt om integraal belangrijke processen van de veiligheidsproblematiek vast te stellen, te erkennen en deze te prioriteren, waarna op hoofdlijnen de gewenste doelen worden vastgesteld. Hier blijken in de praktijk enkele praktische haken en ogen aan te zitten. In de eerste plaats heeft men te maken met een cyclus

⁴ Het onderscheid tussen harde en zachte informatie heeft ook betrekking op de betrouwbaarheid en de mate van verificatie van de informatiebronnen. Waar harde informatie een hoge mate van betrouwbaarheid is en op vaste feiten is gebaseerd, zoals de aangiftecijfers, is dit voor zachte informatie niet direct het geval (De Ruyver, Vander Beken, Vermeulen, & Heddeghem, 2002).

binnen een cyclus. De regie over het lokale veiligheidsbeleid is belegd bij de gemeente. Deze is verplicht volgens artikel 38b van de politiewet haar doelen op het gebied van veiligheid vast te leggen in de vorm van een integraal veiligheidsplan. Dit betreft een meerjarig plan van de gemeente dat vooral strategisch van aard is. De concrete doorvertaling naar de praktijk - de operationalisatie - gebeurt vervolgens door de jaaruitvoeringsplannen. Hierin worden de aanpak, acties en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen verder geconcretiseerd. De gebiedsscan speelt vooral een rol bij het opstellen van het integrale veiligheidsplan.

Voor de aanpak van een veiligheidsprobleem zoals woninginbraken heeft dit verschillende consequenties. Ten eerste is de lokale problematiek ondergeschikt aan de meerjarige strategische prioritering die op landelijk of regionaal niveau plaatsvindt. Een voorbeeld is de landelijke prioritering van *HIC*, waaronder woninginbraken. Deze prioritering vindt daarmee voor een groot gedeelte top-down plaats en komt niet voort uit de lokale problematiek. Ten tweede sluit de SARA-cyclus niet goed aan op de beleidscyclus met betrekking tot het opstellen van de integraal veiligheidsplan en de resulterende jaaruitvoeringsplannen. Praktisch gezien komt de gebiedsscan vaak te laat in de cyclus waardoor het veiligheidsplan en daarmee de lokale prioriteiten, doelen en de aanpak op hoofdlijnen al is vastgesteld. De aansluiting met de jaaruitvoeringsplannen is ook niet optimaal: doordat in veel gevallen de gebiedsscan of veiligheidsanalyse al in de loop van het jaar wordt uitgevoerd, betekent dit dat de gegevens mogelijk al achterhaald zijn tegen de tijd dat het jaaruitvoeringsplan wordt opgesteld. Het gevolg is dat de gebiedsscan in veel gevallen meer wordt ervaren als een doel op zich, in plaats van een middel om lokale prioriteiten vast te stellen. Dit wordt versterkt doordat de uitkomst van de gebiedsscan in de ogen van veel betrokkenen niet veel nieuws lijkt op te leveren. Door de dagelijkse betrokkenheid weet men vaak wel wat en waar de problemen zijn. Uit de interviews blijkt wel dat een plenaire gebiedsscan vaak wordt gezien als een mooie gelegenheid om weer even te kunnen netwerken.

Bovenstaande betekent uiteraard niet dat de lokale problemen niet hun weg vinden in het integrale veiligheidsbeleid van de gemeenten. Het benadrukt echter wel de invloed van de landelijke en regionale politiek op de lokale keuzes en geeft ook weer hoe lastig het in de praktijk kan zijn om actuele thema's aan te pakken door middel van een meerjarige beleidscyclus. Het bepalen van de lokale prioriteiten gebeurt vooral aan de hand van cijfers, die voornamelijk door de politie worden aangeleverd. In het geval van woninginbraken gaat het dan om aantallen woninginbraken of pogingen daartoe. Zachte informatie en burgerinformatie wordt vooral indirect meegenomen doordat deze is verwerkt in onder andere meldingen, mutaties. Ook instrumenten zoals de veiligheidsmonitor kunnen helpen bij de beeldvorming. Uiteindelijk zijn het echter meestal de cijfers die doorslaggevend zijn. Dit geldt zowel voor de prioritering van het probleem, maar ook voor het vaststellen van de doelstellingen. Uit de interviews blijkt dat het vergroten van het veiligheidsgevoel van de burger regelmatig als doel wordt benoemd, maar dat de concrete doelstellingen meestal cijfermatig van aard zijn. Het kan hierbij gaan om een afname van een bepaald percentage ten opzichte van het voorgaande jaar of voorgaande jaren, of een absoluut aantal woninginbraken bijvoorbeeld op jaarbasis

De gezagsverhouding tussen politie en overheid is een factor die van invloed is op het vaststellen van de prioriteiten. In de Politiewet is bepaald dat de politie tot taak heeft in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. De politie treedt daarmee lokaal op onder het gezag van de burgemeester en de officier van justitie. Dit heeft als gevolg dat wanneer het openbaar bestuur vanuit haar gezag en regierol een prioriteit vaststelt, de politie hierin mee zal gaan. In de praktijk hebben we gezien dat het omgekeerde niet automatisch waar hoeft te zijn.

Op één van de door ons onderzochte locaties, Team B, wordt de complexiteit en de verschillende belangen van politie en gemeente pijnlijk duidelijk. Vanuit de politie was men heel erg stellig over de ernst van de problematiek op het gebied van woninginbraken. De gemeente gaf daarentegen wisselende signalen. Aan de ene kant werd toegegeven dat woninginbraken een probleem waren en werden deze benoemd als veiligheidsprobleem nummer één. Aan de andere kant werd daar ook aan toegevoegd dat het ook maar één van de problemen was waar de gemeente mee te maken had op het gebied van openbare orde en veiligheid. Daarnaast speelden andere belangen, zoals beeldvorming en ontwikkeling van de binnenstad, en een langere termijnvisie ook een rol bij het vaststellen van de prioriteiten van de gemeente. Ook de onderlinge communicatie hierover was niet altijd even duidelijk. Het gevolg was dat de politie veel moeite deed om de gemeente mee te krijgen in het aanpakken van de woninginbraken, maar uiteindelijk het gevoel had er alleen voor te staan.

Succes- en faalfactoren

In deze eerste fase wordt één van de belangrijkste drijvende krachten van de aanpak aangewakkerd: **urgentiebesef**. Het gaat hierbij niet alleen om het **bewust worden** van het bestaan van een probleem, maar ook om **het voelen van de verantwoordelijkheid** om hier iets aan te doen. Zo kan de druk toenemen om meer aan het probleem te doen doordat het bijvoorbeeld bovenlokaal of door de gemeenteraad als probleem bij de politie wordt opgelegd; of in een geval (Team B), vanwege de slechte positie op de criminaliteitsmeter van een landelijke krant. In de onderzochte teams zien we in deze scanfase dat het urgentiebesef binnen de politie in een aantal teams hoger lijkt te zijn dan bij de gemeente. Dat is mede verklaarbaar doordat voor de politie, in tegenstelling tot de gemeente, woninginbraken dagelijkse realiteit zijn. Niet alleen wordt de politie dagelijks geconfronteerd met de gevolgen hiervan, maar heeft zij ook tot taak om de daders op te sporen. Door het publiek wordt de politie daarnaast meestal nog steeds als de verantwoordelijke partij beschouwd. Urgentiebesef is hierdoor iets dat van onderaf de politieorganisatie binnendringt. Tegelijkertijd wordt urgentie voor de politie deels van bovenaf politiek opgelegd, door het bepalen van speerpunten zoals de aanpak van HIC-feiten. Zoals we hebben waargenomen lijkt het bij de politie op strategisch niveau dan ook nergens aan urgentie te ontbreken met betrekking tot woninginbraken.⁵ Voor het openbaar bestuur ligt dit iets genuanceerder. Hoewel de gemeente de regie heeft met betrekking tot het lokale veiligheidsbeleid, is dit op thema's zoals woninginbraken nog niet altijd even vanzelfsprekend. Van oudsher wordt dit al snel als een politieaangelegenheid gezien. Terwijl juist de gemeente als drijvende kracht een doorslaggevende rol kan spelen.

Een tweede belangrijke succesfactor is **het integraal aanpakken van het probleem**, waarbij **een belangrijke regierol voor de gemeente** is weggelegd. Tegenwoordig realiseert men zich mede vanuit de politie in toenemende mate dat een overwegend repressieve aanpak niet voldoende is om een fenomeen als woninginbraak effectief het hoofd te kunnen bieden. Voor een voldragen aanpak met zowel repressieve als preventieve maatregelen is een actieve samenwerking nodig met partners als de gemeente en de woningbouw. Zo zien we dat wanneer de gemeente vanuit een verantwoordelijkheids- en urgentiegevoel de regierol oppakt, dit als vliegwiel fungeert voor een intensieve integrale aanpak. Zo benadrukt de gemeentelijke gezagspositie de urgentie voor haar partners; motiveert de financiële inbreng ertoe dat andere partners sneller bereid zijn te investeren; en beschikt de gemeente over ambtenaren die specifiek voor de aanpak ingezet kunnen worden. Wanneer er vanuit de gemeente geen urgentie en focus is, wordt de integrale aanpak gereduceerd tot enkele losse spelers die samen werken in plaats van samenwerken. In het meest extreme geval vormt de gemeente een beperking voor partners, wat leidt tot frustratie en wederzijds onbegrip.

Om een gebiedsscan als drijvende kracht op de agenda te brengen heeft het meerwaarde dat deze integraal wordt uitgevoerd, dus dat het bevoegd gezag, het Openbaar Ministerie en de burgemeester hierbij betrokken is. In veel gevallen gebeurt dit al, waarmee een voedingsbodemp wordt gelegd voor het vaststellen van een gezamenlijke gedragen probleem- en doelstelling. Wanneer de cijfers uitsluitend door de politie worden aangeleverd, zonder dat er een gezamenlijke duiding plaatsvindt, kan dit ertoe leiden dat de gemeente en de politie niet hetzelfde tegen het probleem aankijken en een probleem, zoals woninginbraken, verschillend prioriteren. Echter, wanneer dit leidt tot een gezamenlijk probleem en gedeelde verantwoordelijkheid vormt dit de basis voor een goede probleemgerichte integrale aanpak.

Samenvatting

De eerste stap van het probleemgericht werken, de gebiedsscan; wordt op alle onderzochte locaties uitgevoerd. Door deze gebiedsscan krijgt men onder meer zicht op de hot shots, de aard van de problemen, de probleemlocaties ('hot spots') en de probleemgroepen ('hot groups'). Een belangrijke reden hiervoor is waarschijnlijk dat het hier een duidelijk identificeerbare stap in de aanpak is die op strategisch niveau in de (beleids)cyclus is opgenomen. Het feit dat een gebiedsscan wordt uitgevoerd, betekent echter niet automatisch dat dit op de meest effectieve wijze gebeurt of dat deze doorwerkt tot prioritering, beleidskeuzes en een concrete aanpak. Zonder bewust te zijn van het doel of het belang van deze stap bestaat het risico dat deze wordt gereduceerd tot een vinkje op de to-do lijst. Zo lijkt deze fase ook in de meeste teams ervaren te worden.

⁵ Zoals later in het hoofdstuk met betrekking tot de response-fase zal blijken betekent dit echter niet altijd dat er meer capaciteit voor de aanpak wordt vrijgemaakt.

De scanfase heeft daarentegen echter wel een belangrijke rol in B3W en de probleemgerichte aanpak als het gaat om het aanwakkeren van de urgentie van het probleem. Het vaststellen van het probleem en bewust te worden van de gevolgen van het probleem leidt namelijk tot het belang van het aanpakken ervan. In de praktijk blijkt echter dat het vaak meer een doel is geworden dan een middel. Bovendien, doordat deze scan vaak niet aansluit op de beleidscyclus worden de uitkomsten niet altijd opgenomen in het integraal veiligheidsplan of het jaaruitvoeringsplan. Hiermee verliest deze fase een belangrijke functie: het gezamenlijk vaststellen van een lokaal probleem om dit vervolgens te prioriteren en integraal op te pakken. *Het samen signaleren van een probleem en het voelen van de verantwoordelijkheid staat aan de basis van één van de belangrijkste drijvende krachten van de aanpak: **urgentiebesef**.* Bij de politie is dit bijna vanzelfsprekend aanwezig, in ieder geval op strategisch niveau: zowel door het publiek als de politiek wordt zij verantwoordelijk gesteld voor het thema woninginbraken. Voor het openbaar bestuur is dit minder vanzelfsprekend. Niet alleen zijn de landelijke en lokale politiek van invloed, maar bijvoorbeeld ook de rol die de burgemeester pakt. Dat is niet zonder gevolgen: *politieke urgentie en een actieve regierol van de gemeente zijn essentieel.* Niet alleen vanwege de gezagspositie die zij bekleedt ten opzichte van de politie, maar ook vanwege de stimulans die het geeft aan de samenwerkende partners, de processturing en het bieden van draagkracht. Tot slot lijkt de focus van de politie vaak nogal eens op de repressieve aanpak door het instrumentarium dat de politie ter beschikking heeft, terwijl een effectieve aanpak vraagt om meer aandacht voor de preventieve aanpak. Ook hiervoor is de rol van de gemeente hard nodig.

5 Analysis

Inleiding

Na de gebiedsscan volgt de tweede stap van het SARA-model: het maken van een probleemanalyse. Deze probleemanalyse heeft de volgende doelen (Center for Problem-Oriented Policing, 2016B):

- Het identificeren en begrijpen van de omstandigheden en de condities de vooraf gaan aan of gepaard gaan met het veiligheidsprobleem.
- Het bepalen van de relevante data die verzameld moet worden.
- Onderzoeken wat bekend is over het probleem.
- Nagaan hoe het probleem wordt aangepakt en wat de sterke punten en beperkingen zijn van de huidige aanpak.
- De scope van het probleem zo klein mogelijk maken.
- Nagaan welke bronnen of hulpmiddelen kunnen helpen om het probleem beter te begrijpen.
- Een werkhypothese opstellen met betrekking tot waarom het probleem voorkomt.

Een van de hulpmiddelen die hierbij kunnen worden ingezet zijn de 7 gouden W's. Hoewel de daadwerkelijke probleemanalyse vooral het vakgebied is van politieanalisten, kunnen ook ketenpartners een belangrijke bijdrage leveren aan deze fase, bijvoorbeeld door het aanleveren van cijfers en relevante informatie (Versteegh, 2013). Hierdoor komt deze integraal tot stand. Een goede probleemanalyse, uitgevoerd door een analist van A&R in tegenstelling tot bijvoorbeeld het DIK, waarin onder meer de risicoplekken, risicogroepen en risicotijden nauwkeurig naar voren komen vormt uiteindelijk de aanzet tot een concreet plan van aanpak.

Bevindingen

Hoewel een goede probleemanalyse een belangrijk onderdeel is van de B3W-aanpak, vormt dit in de praktijk vaak een lastige fase. In slechts één van de zes onderzochte basisteams vormde een probleemanalyse opgesteld door een analist van Analyse & Research het uitgangspunt voor het huidige plan van aanpak. Van de overige vijf teams is er in één geval helemaal geen probleemanalyse uitgevoerd door A&R (Team A). Op drie locaties is er in de afgelopen jaren één (Team D) of twee maal (Team C en D) een probleemanalyse uitgevoerd, maar dateert de meest recente uit 2013. Op Team F was men ten tijde van het onderzoek bezig met een probleemanalyse. Deze is in oktober 2015 afgerond. Op de overige teams zijn de gehanteerde probleemanalyses uitgevoerd door bijvoorbeeld een medewerker van het DIK. Het DIK ondersteunt de basisteams bij het gebruik, de interpretatie, de advisering en de ondersteuning van de vraagarticulatie van veiligheidsinformatieproducten. De analyses van het DIK beperken zich hoofdzakelijk tot een cijfermatige weergave van de gepleegde inbraken, bijvoorbeeld in de vorm van een rode stippenkaart. Het gaat hierbij om een geografische kaart waarop door middel van stippen staat aangegeven op welke locaties en op welke tijdstippen bepaalde vormen van criminaliteit hebben plaatsgevonden en de daaruit voortvloeiende aannames. Het komt daardoor aan analyseslag tekort om de kern van het probleem voldoende te kunnen duiden en goede handvatten te kunnen bieden voor een concreet plan van aanpak. De analyses die worden opgesteld door Analyse & Research geven ook inzicht in de achterliggende oorzaken en bieden hierdoor ook aanknopingspunten voor meer structurele maatregelen. Een goed voorbeeld hiervan is Team E:

Vanwege een stijging van het aantal woninginbraken heeft de gemeente de aanpak van woninginbraken in dit stadsdeel van Den Haag de hoogste prioriteit gegeven. Dit leidde tot vraag aan A&R om een probleemanalyse uit te voeren. Deze probleemanalyse is vervolgens integraal uitgevoerd waarbij een analist van A&R samen met de wijkagenten, gemeente en ketenpartners de wijk in is gegaan voor een schouw op locatie. Hierdoor kon de cijfermatige informatie worden aangevuld met lokale inzichten, zoals kwetsbaarheden die voortkomen uit de stedenbouwkundige indeling van de wijk en de groenvoorziening. De analyse die aan de

hand hiervan werd opgesteld, geeft niet alleen inzicht in cijfermatige trends zoals tijden, locaties en aantallen, maar ook in de kwetsbare plekken van de hotspot. Hiermee kan deels verklaard worden waarom dit een hotspot is geworden en geeft de analyse tegelijkertijd mogelijkheden om deze kwetsbaarheden aan te passen. In dat rapport konden daarom concrete aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot het afsluiten van bepaalde 'achterommetjes', het verbeteren van de openbare verlichting en het terugsnijden van plaatselijk groen. In dit geval heeft de desbetreffende analist na het afronden van de analyse nog een tijd actief betrokken gebleven bij de integrale werkgroep en heeft zo ook nog geholpen om de aanbevelingen uit zijn rapportage te concretiseren in het integrale plan van aanpak.

Een nieuwe analyse door een analist van A&R komt pas in beeld wanneer daarvoor nadrukkelijke behoefte bestaat zoals in speciale gevallen, bijvoorbeeld wanneer er een team-overschrijdende analyse moet komen of bij een significante stijging van het aantal inbraken. Er is niet genoeg personele capaciteit binnen A&R om voor elk team een analyse uit te voeren. Hoewel er trainingen zijn gegeven zodat de DIK-medewerkers zelfstandig de probleemanalyse zouden moeten kunnen uitvoeren, is het de vraag of dit niet wat te hoog gegrepen is. In feite heb je het hier meer over een operationele analyse, dan een volwaardige hotspot analyse. Een andere respondent stipt ook aan dat het DIK voor het opstellen van een diepgaande analyse simpelweg niet de capaciteit heeft om iemand een tiental weken daar op te zetten.

Op Team B is in 2012 een eerste probleemanalyse uitgevoerd en in 2013 integraal ingebracht. Inmiddels is deze analyse gedeeltelijk gedateerd, hoewel het basisteam zelf nog een quickscan heeft uitgevoerd met betrekking tot de plaatselijke woninginbrekers. Hierin werd het beeld van de eerdere analyse bevestigd. Het gebrek aan een echt actuele probleemanalyse wordt enigszins ondervangen door een analyse die door het DIK wordt aangeleverd. Deze wordt vervolgens nog eens overgedaan door een teamlid van een daar aanwezige expertgroep woninginbraken. Dit resulteert in een verrijking of her-analyse door verbindingen te maken tussen zaken; ruis weg te halen in de systemen en de PGA erbij te betrekken. Een van de achterliggende redenen is dat men aangeeft dat de analyse van het DIK niet altijd gebeurt op basis van juiste informatie, omdat deze verkeerd in de systemen is verwerkt. Het gevolg in dit geval is dat de probleemanalyse hier feitelijk onnodig twee keer wordt uitgevoerd, wat een extra beslag legt op de beschikbare personele capaciteit. Ook op andere teams komt het voor dat de portefeuillehouder op zelf bedachte wijze nog een verdere verdieping probeert te maken van het door het DIK aangeleverde materiaal.

Het gebrek van een gedegen en actuele probleemanalyse kan, zo blijkt, serieuze beperkingen opleveren in het geven van gerichte en concrete sturingsopdrachten en het proactief aanpakken van de oorzaken van het probleem.

Zo wordt er in Team C uitsluitend op basis van cijfermatige analyses de tweewekelijkse teambriefing (bij)gestuurd in plaats van dat er op basis van een inhoudelijke analyse een aanpak wordt opgesteld. De cijfers die daarbij werden gehanteerd, waren die van twee weken terug, vier weken terug en zes maanden terug. Uit deze 'analyses' bleek onder andere dat er twee dagen in de week uitspringen waarop wordt ingebroken. Op basis daarvan heeft men twee specifieke dagen aangewezen voor extra inzet van personeel op de hottimes en hotspots.

Doordat de focus feitelijk ligt op de symptomen van het onderliggende probleem, blijft men afhankelijk van een voortdurende preventieve inzet van 'blauw'. Een wijkagent in Team F geeft aan dat er ook bij dit basisteam nauwelijks onder de oppervlakte wordt gekeken:

Er wordt niet strategisch gestuurd bij de politie. We laten ons leiden door de waan van de dag. Als de cijfers slecht zijn, springen we daar op in. Er lijkt geen lange termijn planning aanwezig te zijn. [...] En we kijken niet naar het verhaal achter de cijfers.

Hier komt bij, zoals later bij het bespreken van de responsefase duidelijk wordt, dat dit er mede voor zorgt dat er in teams een 'standaardpakket' aan maatregelen wordt ingezet die niet is afgestemd op de specifieke oorzaken en omstandigheden van het probleem.

Succes- en faalfactoren

De belangrijkste succesfactor in de analysefase is er één die zorgt dat er 1) een goede probleemanalyse wordt uitgevoerd en 2) deze vervolgens ook wordt gebruikt als basis voor een gefundeerde aanpak. Dit vraagt ten eerste om een politieorganisatie die doordrongen is van het **belang van een goede informatiehuishouding** en die investeert op **voldoende beschikbare kwaliteit en capaciteit en duidelijke communicatie**. Daarnaast vraagt dit om **leiderschap, sturing en visie op strategisch niveau**. Leidinggevendenden moeten het belang en de noodzaak van deze informatieproducten inzien en vervolgens ook concreet (durven) sturen op het gebruik hiervan. Praktische consequenties hiervan zijn dat er capaciteit voor analyse vrijgemaakt moet worden. Op dit moment gaat door het gebrek aan analysecapaciteit personele capaciteit verloren. Door de behoefte aan een informatiepositie worden door mensen buiten hun taak om kunstgrepen uitgehaald, wat ten koste gaat van de capaciteit en de kwaliteit. Een duidelijke visie op strategisch niveau kan dit ondervangen.

Een tweede succesfactor is het **vasthouden van de lange termijn focus**, in plaats van dat men zich door de waan van de dag laat leiden. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan, aangezien de aard en cultuur van het politiewerk al snel met zich mee brengt dat er snel gereageerd wordt op de actualiteit. Hierin ligt het risico besloten dat men vooral reactief optreedt, terwijl men door een goede analyse meer aan de voorkant van het proces kan komen, zoals gerichte surveillance en actieve burgers gericht sturen qua informatie en opdrachten. Dit vraagt echter wel een investering en een goede afweging van de prioriteiten op korte en op lange termijn, waarbij leiderschap en visie een belangrijke rol spelen.

Tot slot is er ook sprake van een belangrijke persoonsgebonden factor: we hebben gezien dat een **gemotiveerde en goede analist** die zich betrokken voelt bij het hele proces een grote impact kan hebben op een effectieve implementatie van de aanbevelingen uit een analyse. De aanwezigheid van een persoon (of personen) die het gehele proces overziet, is van belang om de verschillende fasen van een probleemgerichte benadering te verbinden. Hiermee kan worden voorkomen dat de afzonderlijke informatieproducten, zoals een probleemanalyse, een doel worden in plaats van een middel. Hiermee kunnen we de constatering van Versteegh met betrekking tot de meerwaarde van het betrekken van ketenpartners in deze fase op basis van onze waarnemingen bevestigen. Een goede integrale probleemanalyse verbetert niet alleen de kwaliteit van dit product maar zorgt ook voor een betere inbedding in het proces en vergroot het draagvlak voor de aanpak bij ketenpartners. Dat dit niet vanzelfsprekend is, toont het onderstaande.

In het team waar een analist van A&R was ingeschakeld (Team F), is besloten om de eerstvolgende analyse door een DIK-medewerker te laten uitvoeren. De consequenties zijn volgens de portefeuillehouder direct merkbaar: "De informatievoorziening is nu waardeloos. Ik krijg nu van het DIK nul bruikbare informatie. Alleen maar wat cijfertjes waar ik niks mee kan. Ik wil het verhaal erachter weten. De M.O. De tijden. De daders. Het is nu zelfs zo dat ik niks meer aangeleverd krijg voor de (team)briefings.' [...] 'Ik verwacht dat de SARA-cyclus kwalitatief een stuk minder zal zijn. Ik moet het nu allemaal zelf doen, maar ik mis allerlei informatie. Ik probeer nog informatie binnen te krijgen door alle OPCO's⁶ mee te geven om alle meldingen te noteren. Maar dat is allemaal handwerk. Op andere teams gebeurt dat helemaal niet. Daar heb ik ook last van, omdat we dan niet weten hoe het er in onze grensgebieden aan toe gaat. Om te huilen is het."

Daarnaast is het zo dat voorheen de DIK-medewerker op het basisteam gevestigd was. Vanwege de intrede van de Nationale Politie zijn de medewerkers samen verantwoordelijk voor het gehele district en werken zij meer vanuit teamverband. Het gevolg is dat sinds het najaar van 2015 deze politimedewerkers uit de teams zijn gehaald en verplaatst naar de districts bureaus. Van korte lijntjes en dagelijkse informatie uitwisseling is daarom geen sprake meer. Sterker nog, er moet volgens de

⁶ Operationeel Commandant

nieuwe richtlijnen officieel een verzoek worden aangevraagd om in contact te komen met een specifieke DIK-medewerker. Zoals een teamchef aangeeft:

Vroeger liep ik even bij mijn eigen analist binnen en vroeg hem om een analyse van een bepaald onderwerp te maken maar die tijd is nu voorbij. Wij zijn nu duidelijk afhankelijk van het district. Persoonlijk vind ik dit jammer. De lijnen worden nu wel lang en het directe contact wordt helaas minder.

Samenvatting

Een goede probleemanalyse vormt in feite de kern van een probleemgerichte benadering. Hiermee wordt de vertaalslag gemaakt van het signaleren van een probleem naar het vinden van concrete aanknopingspunten om dit op te kunnen lossen. *De belangrijkste succesfactor in deze fase van de aanpak is een kwalitatief goede probleemanalyse, bij voorkeur opgesteld door een analist van A&R, die inzicht geeft in de gevolgen, oorzaken en achtergronden van het probleem en die voldoende aanknopingspunten biedt om door te vertalen naar een plan van aanpak en concrete maatregelen.* De grootste obstakels worden gevormd doordat de benodigde analysecapaciteit niet beschikbaar is voor een dergelijke analyse, deze analyse te oppervlakkig wordt uitgevoerd omdat de deskundigheid hiervoor nog ontbreekt, of de uitgevoerde analyses geen doorwerking vinden in het plan van aanpak omdat deze inmiddels verouderd zijn. Bovendien lijkt het beeld dat men in de praktijk heeft van een goede analyse en de waarde die men hier aan hecht mee te spelen in de doorwerking. Een cijfermatig overzicht met enkele trendanalyses, grafieken en tabellen wordt al snel een analyse genoemd. Men is zich vaak onvoldoende bewust van het belang van een goed analyseproduct en waar dit aan moet voldoen om effectief te kunnen dienen als uitgangspunt voor bijvoorbeeld een plan van aanpak. Praktisch gezien geeft een dergelijke cijfermatig overzicht of trendontwikkeling onvoldoende aanknopingspunten voor een probleemgerichte en informatiegestuurde aanpak. Een dergelijke analyse, vaak in de vorm van een vlekkenkaart maar soms ook lijvige documenten met relevante en minder relevante informatie, geeft wel antwoord op waar de problematiek zich afspeelt (hotspots) en soms ook wanneer, maar mist voldoende diepgang wat betreft de achterliggende oorzaken. Dit is echter wel een voorwaarde om probleemgericht te kunnen werken.

Een probleemgerichte benadering vraagt enerzijds om een goede inrichting van de informatieorganisatie zodat deze aan de behoefte kan worden voldaan. Maar het vraagt ook om leiderschap: het belang van een goede analyse- en informatiepositie moet worden geprioriteerd. Vervolgens moet hier op worden gestuurd zodat de benodigde capaciteit daadwerkelijk beschikbaar wordt gemaakt en ingezet.

6 Response

Inleiding

De (integrale) probleemanalyse vormt de basis voor een concreet plan van aanpak en het uitvoeren hiervan. Volgens het Center for Problem-Oriented Policing (2016C) wordt deze fase gekenmerkt door:

- Het brainstormen voor nieuwe interventies.
- Nagaan wat andere locaties met vergelijkbare problematiek hebben gedaan.
- Het kiezen tussen de verschillende interventies.
- Het opstellen van een plan van aanpak en het aanwijzen van verantwoordelijke partners.
- Het benoemen van specifieke doelen.
- Het uitvoeren van de geplande activiteiten.

Met betrekking tot het plan van aanpak zegt Versteegh (2010):

In het plan van aanpak staan de afspraken met de betrokken partijen over zaken zoals 'afrekenbare' doelstellingen, een gewogen mix van preventieve, strafrechtelijke en/of bestuurlijke maatregelen, communicatie, financiën en de evaluatie. Het feit dat de gemeente de regie voert over het veiligheidsbeleid wil niet zeggen dat de gemeente ook altijd de probleemaanpak moet coördineren. Het ligt voor de hand dat de organisatie waar het zwaartepunt van de aanpak ligt de coördinerende rol op zich neemt (p.221).

Bevindingen

In de praktijk blijken woninginbraken een complex fenomeen. Ondanks alle energie die in de aanpak wordt gestoken, geven zelfs de 'experts' met twintig jaar ervaring die tijdens het onderzoek zijn geïnterviewd unaniem aan niet te kunnen zeggen welke concrete maatregelen echt effectief zijn om het aantal woninginbraken terug te dringen (het vastzetten van daders daargelaten). In andere woorden: men weet vaak niet wat gerichte en effectieve interventies zijn. Het gevolg is dat in de meeste teams in de loop der jaren een uitgebreid repertoire van maatregelen is ontstaan, waaruit men bijna willekeurig lijkt te putten wanneer men constateert een woninginbrakenprobleem te hebben. Zoals een brigadier uit Team F beeldend aangaf tijdens een interview:

Het is alsof we met onze ogen dicht in de lucht schieten en hopen dat er een eend naar beneden valt.

Op sommige locaties leidt dit ertoe dat maatregelen vanuit het operationele team worden uitgevoerd om ze gedaan te hebben, zonder te kijken naar het uiteindelijke (maatschappelijke) effect. Dit wordt versterkt door de afwezigheid van een goede analyse, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. De combinatie van geen of een gebrekkige analyse en het niet weten welke maatregelen überhaupt effectief zijn, heeft een beduidend ongunstig gevolg voor de effectiviteit van de uitvoering van de aanpak. Een kenmerkend voorbeeld hiervan is een basisteam waarin een 'witte voetjes'-actie⁷ op een hot spot niet wordt gepland op het moment dat woninginbraken het grootste probleem zijn, maar wanneer er voldoende capaciteit op het team aanwezig is. Hiermee wordt het spreekwoordelijke paard achter de wagen gespannen. Waar de politieorganisatie nog redelijk flexibel is, heeft de gemeente zo mogelijk nog meer moeite om aan de hand van recente veranderingen in de aard en ontwikkeling van het inbraakprobleem te schuiven met de planning van de te nemen interventies. Zoals een gemeentemedewerker aangeeft: "de gemeente kan niet zo makkelijk schakelen als de politie. Bij de gemeente staan aan het begin van het jaar de plannen voor kerst al vast".

Positief is wel dat de meeste locaties een integraal plan van aanpak hebben opgesteld met een focus op hot spots en ook aan de hand hiervan lijken te werken. In vier van de zes locaties heeft

⁷ Dit is een actie waarin agenten via open deuren, ramen en schuifpuien papieren voetafdrukken neerleggen in huizen en schuurtjes met de tekst 'Deze schoenaafdruk had van een insluiper kunnen zijn...'

de gemeente een plan van aanpak opgesteld. Van deze vier locaties heeft in twee gevallen de politie ook een afzonderlijk plan van aanpak opgesteld en is dit verwerkt in het integraal veiligheidsplan. Locatie F was ten tijde van het onderzoek nog niet zover en bevond zich nog in de analyse-fase⁸. In een ander geval circuleren er bij de politie meerdere plannen van aanpak – een door de portefeuillehouder woninginbraken, een door een wijkagent – en hanteert de gemeente een plan van aanpak dat sterke overeenkomsten toont met het vorige plan van aanpak. Hoewel er geen evaluatie heeft plaatsgevonden, zag men bij deze gemeente geen noodzaak om dit aan te passen of een nieuw plan op te stellen. Er wordt een greep gedaan in de reeds opgestelde preventieve en repressieve maatregelen, omdat, zo geeft een portefeuillehouder aan: ‘niemand kan ons zeggen welke maatregel wel en welke maatregel niet effectief is.

Daar waar een goede probleemanalyse heeft plaatsgevonden, heeft dit ook geleid tot gerichte situationele maatregelen in het plan van aanpak. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om het afsluiten van bepaalde ‘achterommetjes’. In dit geval kwam deze oplossing integraal tot stand vanwege de betrokkenheid van de betreffende woningcorporatie. Opvallend is wel dat veel van de mensen die zijn geïnterviewd vanuit de uitvoering niet van het bestaan of de inhoud van het plan van aanpak op de hoogte waren. De vraag is uiteraard of dit wel noodzakelijk is voor een effectieve uitvoering van de aanpak, of dat de aanwezigheid van een regievoerder voldoende is om voldoende sturing te geven aan het proces. Wel heeft het hier en daar een demotiveerde werking, omdat men het idee heeft er alleen voor te staan.

Hoewel een plan van aanpak idealiter de algemene doelen uit de scanningsfase meer concreetiseert, gebeurt dit in de praktijk lang niet altijd. Doelstellingen werden vrijwel altijd cijfermatig weergegeven, dat wil zeggen: een absolute of procentuele afname van het aantal woninginbraken of in een minder ambitieus voorbeeld: geen stijging ten opzichte van het voorgaande jaar. Opvallend genoeg werden doelstellingen met betrekking tot woninginbraken nooit weergegeven in andere definities van effect, zoals het vergroten van het veiligheidsgevoel van de burger. In één geval wordt vanuit de gemeente benoemd dat hoewel ze ook een cijfermatige doelstelling hebben, men het vooral ook ziet als een inspanningsverplichting:

We hebben meer gedaan dan vorig jaar op het gebied van woninginbraken, dus daarmee zijn we tevreden.

Een goede informatiepositie is alleen functioneel wanneer deze kan worden toegepast in de praktijk. Robert Bowie, de voormalig Amerikaanse Director of Policy Planning en Deputy Director van de CIA geeft een elegante definitie van intelligence: “intelligence is information and analysis designed to assist action” (May, 1984, p.3). Of volgens de doctrine IGP: “Intelligence is: geanalyseerde informatie en kennis op grond waarvan beslissingen over de uitvoering van de politietaken worden genomen” (Kop & Klerks, 2009). Naast een goede probleemanalyse vraagt dit om een goede sturing op basis van de beschikbare en de benodigde informatie. Deels gebeurt dit door het opstellen en uitvoeren van een plan van aanpak, maar daarnaast vraagt dit om doorlopende en gerichte operationele sturing op het werkproces van de politie. Afhankelijk van de informatiebehoefte worden tijdens de briefing informatieopdrachten uitgezet. Het kan bijvoorbeeld gaan om een gerichte surveillance op een hotspot, of het contract leggen met bewoners, ondernemers of jongeren. Gedurende de dienst worden deze IGP-opdrachten uitgevoerd, waarna de informatie in de bedrijfsvoeringssystemen wordt vastgelegd en teruggekoppeld tijdens de debriefing. Uit de observaties die we hebben opgedaan en de bevestigingen die we hierover kregen in interviews, kunnen we constateren dat deze vorm van sturing niet vanzelfsprekend is en dat we op dit gebied de nodige gebreken vastgesteld hebben.

De eerste tekortkoming zit erin dat de IGP-opdrachten die tijdens de briefing worden uitgezet vaak te algemeen en te summier zijn. Hierdoor geven zij geen daadwerkelijke sturingsinformatie. Een voorbeeld hiervan is een briefing waarin een aandachtvestiging wordt geplaatst op een bepaald hofje in het werkgebied, zonder dat duidelijk wordt gemaakt wat concreet de opdracht is en op basis waarvan deze tot stand is gekomen. Hiermee worden het hoe, wat en waarom onvoldoende expliciet gemaakt, waardoor deze opdracht zijn betekenis verliest. Dit betekent in de praktijk dat het gereduceerd wordt tot een item dat van een lijstje moet worden afgevinkt. In sommige gevallen blijkt het muteren van de informatie (‘geen bijzonderheden’) al bij aanvang van de dienst te gebeuren, zodat men dit later niet vergeet.

⁸ In 2013 is men gestart met een eerste SARA cyclus in dit basisteam aan de hand van een probleemanalyse door A&R. Eind oktober is de probleemanalyse aangeboden aan het basisteam.

Een tweede obstakel wordt gevormd door de waan van de dag, waardoor IGP-opdrachten simpelweg niet (kunnen) worden gedaan. Politiewerk is in veel gevallen reactief van aard en zeker wanneer de beschikbare capaciteit op scherp staat, vervalt men vaak in 'brandjes blussen'. IGP biedt een manier om slimmer en effectiever te werken, maar dat vraagt wel om een zekere mate van investeren om hier later het rendement van te plukken. Dat moet wel op die manier ervaren en gedragen worden door het operationele team. Dat is vaak niet het geval: IGP leeft niet op de werkvloer. Zoals een medewerker uit blauw van Team F aangeeft:

De meeste dienders zijn boevenvangers. Het idee is dat IGP nodig is, maar dat is niet zo. Dienders weten wel waar de boeven zijn. IGP is op zich goed, maar dan moet er wel een concrete aanpak aan vast zitten. IGP komt ook niet altijd overeen met wat er gebeurt op straat.

En:

We missen het sparren over IGP. Hoe beleven de jongens op straat het. Soms lijkt het of we Chinees spreken. We geven dit ook wel aan aan de Operationeel Experts en die nemen het dan ook wel weer mee naar het managementteam. Dan komt er weer een ander slecht idee.

Daarnaast moet deze investeringscapaciteit wel beschikbaar zijn. Op basisteams waar men te maken heeft met een ondercapaciteit van rond de 30 fte zien we dat de mogelijkheden beperkt zijn. Het probleem zit deels ook in de agenten zelf die de straat op gaan. Het willen 'vangen van boeven' en het rijden van de leuke en spannende meldingen lijkt ten koste van de IGP te gaan zoals een preventieve hotspotsurveillance. Hier speelt ook mee doordat men niet weet wat men mogelijk voorkomt bij preventieve IGP-opdrachten, men minder gemotiveerd is dit met volle overtuiging uit te voeren. De succesbeleving van een preventieve actie is minder concreet of tastbaar dan bij bijvoorbeeld een geslaagde aanhouding.

Een volgend obstakel zit in het daadwerkelijk sturen: het uitzetten van opdrachten, het geven en vragen van verantwoordelijkheid. Aan de oppervlakte is dit zichtbaar in de dagelijkse briefing en debriefing. Daar waar de briefing op sommige punten te weinig concrete sturingsinformatie geeft, vindt de debriefing in veel gevallen niet plaats of wordt deze samengevat met: "lekker gewerkt, verder geen bijzonderheden?". De debriefing vindt meestal ook niet plaats in de briefingsruimte maar op de werkvloer of in de kantine en lijkt te worden ervaren als een verplichting die nog bovenop de administratieve belasting aan het einde van de dienst komt. Onze ervaring is dat er ook niet of nauwelijks verantwoording wordt gevraagd of te worden afgelegd met betrekking tot de uitvoering van IGP-opdrachten. In zekere zin duidt dit op een cultuurprobleem binnen de politie: er heerst een bepaalde angst om elkaar aan te spreken, te sturen en verantwoording te vragen. In meerdere interviews komt het spanningsveld naar voren waar de leidinggevende zich in bevindt: het enerzijds moeten sturen en aan de andere kant populair willen blijven bij de ploeg. Dit fenomeen beperkt zich dus niet tot operationeel niveau, maar komt ook terug op het tactische niveau, zoals bij de teambriefings.

Gedurende het onderzoek zijn er in vijf van de zes teams tweewekelijkse teambriefings bijgewoond. Om te illustreren hoe groot de verschillen kunnen zijn in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan onder andere leiderschap en sturing, volgen onderstaand twee observatieverslagen van dergelijke teambriefings. Tevens komt naar voren welke rol de aanwezigheid en/of afwezigheid van de succesfactoren, zoals leiderschap en sturing, spelen.

Teambriefing Team C

De teambriefing wordt voorgezeten door één van de teamchefs. In totaal zijn er zes politiemedewerkers aanwezig: naast de voorzitter zijn er twee chefs uit 'blauw' met het taakaccent woninginbraken, een DIK-medewerker, een secretaresse en een medewerker van een PGA-projectgroep. Hoewel de opsporing op dezelfde locatie werkzaam is, is deze niet vertegenwoordigd tijdens de briefing en heeft hiervoor ook geen informatie aangeleverd.

De briefing volgt geen duidelijke agendastructuur, maar er wordt direct begonnen met het bespreken van de hotspotkaarten, waarbij over verschillende periodes op verschillende criminaliteitsvelden wordt teruggekeken naar de ontwikkelingen. De informatiedeling heeft voornamelijk de vorm van het over en weer informeren en terugkijken; er worden geen echt concrete sturingsopdrachten gegeven met betrekking tot de komende twee weken. Het is ook de vraag of de informatie die de DIK-medewerker aanreikt toereikend is om dergelijke

sturingsbeslissingen te nemen. Daarnaast valt op dat er veel lijkt te worden gesproken vanuit aannames en gelatenheid in termen als: "Wat doe je eraan" en "Het is nu eenmaal zo".

De besproken problematiek wordt vooral als op zichzelf staande problemen en criminaliteitsvelden besproken en in mindere mate vanuit een mogelijke samenhang bekeken. Voor elk van deze problemen wordt afzonderlijk bepaald wat wel en wat niet gedaan kan worden, maar er volgen geen concrete actiepunten en afspraken.

Bij het terugkijken op de uitvoering van de IGP-opdrachten geeft een aanwezige OPCO aan dat er slechts twee mutaties zijn ingevoerd, waarvan in één geval werd aangegeven dat er geen tijd was geweest om de IGP-opdracht uit te voeren. De plaatsvervangend teamchef geeft aan dit onacceptabel te vinden, maar als sturingsmaatregel beperkt het zich tot de afspraak dat er een mailtje gestuurd wordt naar de OPCO's om hen te attenderen op hun toezicht op de IGP. Na afloop wordt duidelijk dat dit probleem al een half jaar wordt aangekaart, maar dat dit er niet toe heeft geleid dat de operationeel leidinggevenden direct worden aangesproken.

Teambriefing Team A

De teambriefing wordt voorgezeten door een operationeel specialist die deze briefing in haar portefeuille heeft. Daarnaast zijn aanwezig: de teamchef, twee operationeel experts, een DIK-medewerker, een VVC-medewerker, een secretaresse, twee wijkagenten en een operationeel specialist. Er wordt vergaderd aan de hand van een agenda. Daarin begint men met een terugblik op afspraken die in het vorige overleg zijn gemaakt en er wordt gekeken in hoeverre die gemaakte afspraken zijn nagekomen. Meerdere keren wordt er door de voorzitter doorgevraagd wanneer er onduidelijkheid bestaat of een antwoord niet volledig is.

Tijdens het overleg dient de opvolging van de IGP als centraal gespreksonderwerp. De wijkagent laat duidelijk zijn ongenoegen merken over de slechte uitvoering hiervan. Iedereen is het er over eens dat er meer gestuurd moet worden, maar dat het ook aan de OPCO's is om meer betekenis te geven aan de IGP-opdrachten. Er wordt afgesproken om daar als team eerst op te richten en te kijken of dat het gewenste effect heeft. De teamchef neemt een actieve en sturende rol in bij het overleg. Hij komt met suggesties, denkt actief mee en neemt net als de voorzitter geen genoegen met oppervlakkige antwoorden.

De DIK-medewerker deelt een document met informatie uit met daarin de ontwikkelingen van de belangrijkste criminaliteitsvelden, inclusief een kleine duiding ervan. Daarnaast zijn er nog informatieproducten van het DIK verwerkt in de presentatie van de voorzitter. Het lijkt erop dat er geen echte analyse onder deze informatieproducten ligt, maar dat er vooral gewerkt wordt op basis van aannames. De informatieproducten vormen geen aanleiding voor vervolgacties voor de aankomende twee weken. Dit zou te verklaren zijn door de huidige lage cijfers op alle aangereikte terreinen.

Uit de wijzer waarop men deelneemt aan het overleg lijken de aanwezigen allemaal goed op de hoogte, waaronder ook de opsporing. Over en weer wordt er concrete informatie en kennis gedeeld. Daaruit volgen wat verdiepingsvragen door overige participanten van waaruit concrete sturingsbesluiten worden genomen. Hoewel er in eerste instantie vanuit cijfers wordt gestuurd en gedacht, wordt er ook gestuurd vanuit de veiligheidsproblematiek. Zo wordt bijvoorbeeld de samenwerking met de gemeente geëvalueerd. Hieruit volgt een te treffen maatregel om het contact te intensiveren. Daarnaast wordt nagedacht over de effectiviteit van enkele IGP-initiatieven en hoe informatie bij de collega's binnen komt.

Burgerparticipatie

B3W is kort samengevat: een informatiegestuurde, probleemgerichte benadering die in samenwerking met partners en burgers vorm krijgt. We zien inderdaad dat er overall initiatieven zijn om de burgers te betrekken bij de veiligheid in de buurt en het aanpakken van woninginbraken. Op alle locaties worden burgers geïnformeerd door middel van voorlichtingsavonden en buurtbijeenkomsten. In deze bijeenkomsten wordt meestal informatie gegeven over preventieve maatregelen die de burgers zelf kunnen toepassen. Daarnaast worden burgers ook op een actieve wijze ingezet door allerlei initiatieven. Zo zijn er op meerdere plaatsen BuurtInterventieTeams of BuurtPreventieTeams actief. Vaak gaat het om teams die in eerste instantie zijn opgezet om toezicht te houden op de leefbaarheid (trottoir, straatverlichting, etc.), maar die gaandeweg steeds meer worden ingezet op het gebied van

veiligheid en preventie. Zo houden BIT's 's avonds toezicht, geven preventieadvies en zijn herkenbaar aanwezig in de wijk. Andere initiatieven zijn Burgervaders; Wijk en Agent Samen (WAS), waarbij burgers samen met de politie de wijk in gaan; WAAKS, waarbij hondenbezitters als ogen en oren worden ingezet tijdens het uitlaten van hun hond; en 'Hoe veilig is mijn wijk?', waarin burgers onder andere geïnformeerd worden over de heterdaadkracht, preventieadviezen voor veelvoorkomende modus operandi in *hot spots*. Over het algemeen is er binnen de inzet van de burgers weinig formeel was vastgelegd. Dit heeft deels tot gevolg dat de inzet vaak wat vrijblijvend is en dat er weinig gestuurd wordt door de politie. Het niet kunnen delen van bepaalde informatie door de politie vormt hierbij een beperking. Positieve voorbeelden van actieve burgerinzet zijn bijvoorbeeld de BIT's die eens in de maand door de wijkagent een briefing krijgen over de actualiteit in de wijk. Ook worden zij voor een gedeelte gesubsidieerd door de gemeente om bijvoorbeeld kleding aan te kunnen schaffen en wordt er training aangeboden, zoals een EHBO-training of in een enkel geval een vorm van een aangepaste Integrale Beroepsvaardigheidstraining (IBT-light) of preventie-advies. Daarnaast ontstaan steeds meer *What'sApp*-groepen (WAP-groepen) in de wijken. Meestal is de politie of de wijkagent hier niet direct bij betrokken vanwege wetgeving die dit niet toestaat, maar wordt wel informatie gegeven over hoe een dergelijke groep het beste opgezet en onderhouden kan worden. Daarnaast heeft één gemeente geïnvesteerd in 'de veilige buurt-app' en is bezig met de implementatie hiervan. Deze applicatie biedt de mogelijkheid om groepen te vormen en informatie te delen en is daarmee een alternatief voor de zelf opgezette WAP-groepen. De lokale politie is echter nog niet onverdeeld enthousiast vanwege de mogelijkheid dat plaatselijke inbrekers en andere criminelen zich ook aan kunnen melden en zo mee kunnen lezen. En hoewel Burgernet nog steeds wordt ingezet en actief gepromoot, begint dit op gespannen voet te komen met bijvoorbeeld de plaatselijke WAP-groepen. Deels omdat het systeem begint te verouderen, maar ook omdat het beperkingen oplegt aan de manier waarop informatie mag worden gedeeld door de politie. Bij de gemeenten haalt men veelvuldig aan vooral in te (willen) zetten op burgerparticipatie, maar geeft men toe dat hier ook niet te veel van verwacht moet worden.

Succesfactoren

Een van de belangrijkste succesfactoren, zo niet de belangrijkste factor, die is waargenomen in deze fase van de aanpak is **sturing**. Deze factor komt in twee verschillende vormen terug: **het sturen van het proces** en het **geven van betekenis** aan de aanpak en de interventies.

In de eerste plaats valt op dat er nog het nodige te winnen valt op het gebied van IGP in de praktijk. **Sturing op het proces** speelt hierbij een belangrijke rol. Zoals eerder besproken worden sturingsopdrachten regelmatig niet of kwalitatief onvoldoende uitgezet en uitgevoerd en wordt hier ook in de meeste gevallen niet op gecorrigeerd door de leidinggevendenden. Een *intelligence* gerichte benadering werkt alleen in de praktijk als wordt gestuurd op basis van geanalyseerde informatie. Dit betekent dat er op basis van deze informatie keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot het werk. Deze keuzes moeten worden gecommuniceerd en vertaald worden in concrete opdrachten, zodat duidelijk is wat er door wie gedaan moet worden en welk doel of effect men hiermee voor ogen heeft. Hierdoor ontstaat de behoefte aan een taakgerichte manier van leidinggeven waarbij leidinggevendenden keuzes kunnen en durven maken. Een gebrek aan sturing kan ervoor zorgen dat zelfs goede analyses en plannen van aanpak alsnog niet goed worden toegepast. Aan de andere kant is alleen een taakgerichte manier van leidinggeven niet voldoende. Politie mensen hebben in hun werk een redelijke mate van handelingsvrijheid. Dit is ook nodig om het complexe politiewerk goed uit te kunnen voeren. Hoewel politiewerk voor een gedeelte bestaat uit routine, is een belangrijk gedeelte van het werk dat ook niet. Daarom is het belangrijk om niet alleen te sturen op de uitvoering van de werkzaamheden, maar ook de inhoudelijke kwaliteit van het werk. Op één basisteam is daarom het voornemen ontstaan om niet alleen te controleren of mutaties worden ingevoerd, maar ook of deze kwalitatief goed zijn. Daarnaast is de kracht van een probleemgerichte benadering, zoals B3W, dat deze gebruik maakt van de kennis, expertise en creativiteit van de medewerkers. Deze hulpbronnen kunnen alleen maar benut worden wanneer mensen ook de professionele ruimte krijgen om deze te gebruiken, waarbij nog steeds verantwoordelijkheid gevraagd mag worden. Regelmatig werd door de tactische leidinggevendenden benadrukt aan hun team om gebruik te maken van hun professionele ruimte. Vaak bleef dit echter beperkt tot een vorm van algemene aanmoediging, zonder dat duidelijk werd waarin men deze professionele ruimte kon inzetten. Dat professionele ruimte ook door kan slaan en eigenlijk een gebrek aan sturing weergeeft, blijkt uit algemene taakopdrachten die we geregeld terug zagen komen tijdens het onderzoek. Een voorbeeld hiervan is dat er tijdens een briefing door de OPCO werd aangegeven: "ga maar in burger te voet de wijk in en wees vooral creatief".

Het tweede aspect van **sturing** als succesfactor in de aanpak van woninginbraken is **het geven van betekenis**. Algemeen bekend is dat betekenis- en zingeving in sterke mate de motivatie beïnvloedt aan de uit te voeren opdrachten. Zoals een brigadier tijdens het onderzoek aangaf:

Politiemensen zijn eigenwijs als ze het nut ergens niet van in zien. Als je met een plan komt, dan moet jij laten zien dat het een goed plan is. Dan willen ze wel.

Wanneer er geen betekenis wordt gegeven aan de opdrachten, dan leeft het onderwerp niet bij de mensen die de opdrachten uit moeten voeren. Men weet niet goed waarom iets gedaan moet worden, waarom op deze manier of op dat tijdstip. Dit was een veelgehoord probleem tijdens onze gesprekken en observaties. Het risico bestaat vervolgens dat sturingsopdrachten gedaan worden om ze gedaan te hebben. In zekere zin ontstaat hierbij een vorm van prestatiesturing, waarbij de output belangrijker dreigt te worden dan het effect van de aanpak. Het niet kunnen overzien van het grotere geheel draagt ook impliciet het gevaar van een versplintering van de aanpak met zich mee. Ieder radertje van de machine focust zich op zijn eigen rol en vervult deze naar beste kunnen, maar men is zich niet altijd bewust van de onderlinge afhankelijkheid. Het eindproduct van de één is het beginproduct van de volgende stap in het proces. Een klassiek voorbeeld hiervan is de verhouding tussen blauw en grijs binnen de politie, oftewel de uniformdienst en de opsporing. In veel gevallen is blauw de eerste schakel in het proces: zij zijn als eerste ter plaatse, hebben het eerste contact met slachtoffer of publiek en vormen de ogen en oren in de wijk. De kwaliteit van PV's, aangiftes en mutaties die door blauw worden opgemaakt is van essentieel belang voor de recherche om een opsporingsonderzoek uit te kunnen voeren. In de praktijk zien we echter dat de mensen uit blauw niet goed zicht hebben op het werk van de recherche en ook niet goed op de hoogte zijn van wat daarvoor nodig is. Tegelijkertijd geeft men vanuit de opsporing regelmatig aan dat de kwaliteit van producten, zoals PV's, die door blauw worden aangeleverd kwalitatief onvoldoende zijn.

Naast sturing heeft **communicatie** invloed op de kwaliteit van de aanpak. Deels heeft dit betrekking op het geven van betekenis, maar vaak ook direct op de uitvoering en de kwaliteit van het werk. Doordat de afdelingen en werkprocessen gescheiden zijn en vaak ook blijven, is er vaak weinig directe onderlinge communicatie en feedback op afgeleverde producten of resultaten. Doordat men weinig zicht heeft op elkaars werk en rol en daar ook niet goed over communiceert, ontstaat er vaak geen lerend effect en blijft men in hetzelfde kringetje ronddraaien. Op veel plaatsen probeert men hier wel verbetering in aan te brengen door mensen uit blauw tijdelijk in de opsporing in te zetten, waardoor deze mensen niet alleen hun eigen kennis en inzet vergroten, maar dit vervolgens ook uit kunnen leren op de eigen werkvloer. Vaak gebeurt dit echter op vrijwillige basis, waardoor het bereik van deze leermaatregel beperkt is. Omdat men niet altijd direct zicht kan hebben op elkaars taak en werkzaamheden is een leidinggevende of regievoerder die hier betekenis aan kan geven, naast onderlinge communicatie en feedback, van groot belang. Opvallend is dat de meeste mensen uit de operatie die wij hebben gesproken niet op de hoogte zijn van een achterliggend plan van aanpak met betrekking tot de aanpak van woninginbraken. Ook zijn zij vaak niet op de hoogte van de manier waarop het probleem integraal wordt aangepakt. Men is dus niet alleen beperkt op de hoogte van wat de verschillende onderdelen van de eigen organisatie doen en nodig hebben, maar ook niet van wat de rol van de ketenpartners is in een gezamenlijke aanpak. Hierdoor kan het bijvoorbeeld lastig zijn om op elkaar te anticiperen, maar ook kan onterecht het beeld ontstaan dat een partij zoals de politie er alleen voor staat. In dit opzicht lijkt er sprake van een soort integratie-driehoek, waarbij men op het hoogste niveau (strategisch, driehoek) zeer bewust is van de integrale samenwerking, maar waar de mate van integraliteit (in ieder geval gevoelsmatig) afneemt naarmate men afdaald naar het operationele niveau.

Interessant genoeg is de **onderlinge fysieke afstand** van belang voor de mate van ver- en ontschotting. Overall waar opsporing en handhaving op één werkvloer zaten gaven mensen aan dat het onderlinge contact beter was en dat er meer informatie (informeel) werd gedeeld.

Op Team B hadden de wijkagenten, gemeente en jongerenwerk voorheen een gezamenlijke werkplek in een buurthuis in de wijk. Op deze werkplek kwam letterlijk iedereen over de vloer: politie, gemeente, hulpverlening en doelgroepen zoals problematische jongeren. Alle partijen waren zeer positief over de samenwerking die op deze manier ontstond. Er heerste een sfeer van vertrouwen en er werd veel informatie gedeeld, proactief en reactief, formeel en informeel. Ironisch genoeg werd na verloop van tijd deze manier van werken opgeheven. Deels vanwege bezuinigingen, maar deels ook vanwege het behaalde succes: het moest nu over een groter gebied worden toegepast. Paradoxaal genoeg leidde dit tot een vorm van centralisatie waardoor het lokale effect en de kracht van deze manier van werken verloren ging.

Wanneer partijen niet fysiek bij elkaar zijn, moet informatie bewust gedeeld en opgevraagd worden. Dit vraagt om intentie en actie. Men moet bewust informatie delen of vragen en hier in zekere mate moeite voor doen. Wanneer men elkaar regelmatig ziet, wordt er een zekere mate van 'toevalligheid' gecreëerd, zoals iemand van de politie aangaf, waarbij spontaan informatie kan worden gedeeld. Een kracht hiervan is dat de ene partij vaak niet realiseert dat bepaalde informatie voor een ander van belang kan zijn, waardoor deze informatie mogelijk verloren zou gaan in de formele kanalen, maar nu wel anderen de mogelijkheid geeft om hierop aan te slaan en te acteren.

Een van de uitgangspunten van B3W is dat er een probleemgerichte aanpak integraal wordt uitgevoerd. **Een goede samenwerking tussen gemeente en politie** is daarmee cruciaal voor een effectieve uitvoering van B3W. Zonder draagvlak vanuit de gemeente lijkt een succesvolle aanpak relatief weinig kans van slagen te hebben. Over het algemeen lijkt de gemeente ook meer en meer haar rol actief op te pakken. Op strategisch niveau betekent dit politieke urgentie en draagvlak vanuit de driehoek. In de response-fase – tactisch en operationeel niveau - vraagt dit om een actieve vertegenwoordiger vanuit de gemeente. Veelal is dit een ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid.

Zoals in het begin van dit hoofdstuk reeds is aangegeven, benadrukt Versteegh (2013) dat ondanks dat de regie van het veiligheidsbeleid bij de gemeente ligt, dit niet automatisch betekent dat zij ook de coördinatie over de uitvoer van de probleemaanpak heeft, maar dat het voor de hand ligt dat de coördinatie wordt gedaan door de partij waarbij het zwaartepunt van de aanpak ligt, bijvoorbeeld het OM of de politie. In de praktijk zien we dat op de locaties waar er **een actieve regievoerder vanuit de gemeente** betrokken is dit positief bijdraagt aan de effectieve uitvoering van de aanpak. Deze positieve werking lijkt door een combinatie van meerdere factoren verklaard te kunnen worden. Ten eerste heeft de gemeente formeel de verantwoordelijkheid over het veiligheidsbeleid en heeft zij hiermee ook de positie om andere partijen te kunnen sturen en ter verantwoording te roepen. De gemeente is hiermee een invloedrijke ketenpartner. Een strakke regievoering vanuit de gemeente kan er in belangrijke mate toe bijdragen dat een plan van aanpak daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Aan de ene kant is er iemand die erop toeziet dat men niet weglapt met het niet nakomen van afspraken, aan de andere kant heeft het een motiverende en aanjagende werking doordat men ziet er niet alleen voor te staan. Tijdens het onderzoek hebben we meerdere voorbeelden gezien, zoals bij teams E en F, van regievoerders vanuit de gemeente die zelf in hoge mate gemotiveerd zijn en deze motivatie ook op de andere partijen weten over te brengen. Korte lijnen in het contact, makkelijk mensen aanspreken en zelf ook aanspreekbaar zijn en bijvoorbeeld aansluiten bij een teambriefing van het basisteam zijn hier positieve kenmerken.

De invloed vanuit de gemeente heeft niet alleen betrekking op de politie maar ook op ketenpartners zoals woningcorporaties. De **draagkracht** die de gemeente vaak heeft kan een belangrijke rol spelen bij het faciliteren en/of aanjagen van een gemeenschappelijke aanpak of oplossing. Een voorbeeld hiervan kan een bijdrage van de gemeente zijn om huurwoningen beter te beveiligen. Er zijn meerdere voorbeelden dat de gemeenten hebben geïnvesteerd in raamsloten of anti-inbraakstrips om (huur)woningen in hotspots beter te beschermen. Naast invloed en draagkracht is een andere kracht van een actieve regierol vanuit de gemeente dat men vaak meer bestuurlijke ervaring heeft. Men weet vaak beter dan de andere partners hoe een integrale aanpak goed georganiseerd kan worden. Waar de politie vaak redelijk ad hoc is ingesteld, is men vanuit de gemeente beter in staat om overzicht te houden en een langere termijn focus aan te brengen. Een keerzijde hiervan is dat de gemeente door capaciteit en planning niet altijd in staat is om te reageren met de snelheid die de politie zou willen zien en soms ook verwacht.

Wanneer we naar de uitvoering van de aanpak kijken zien we vaak de sterke invloed van één of meerdere **sleutelfiguren**. Het kan hierbij gaan om een ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid of een account vanuit de gemeente die een belangrijke, voorttrekkende, rol inneemt. Binnen de politie kan het gaan om een operationeel expert, wijkagent en/of portefeuillehouder die een aanjagende en verbindende factor vormen in het proces. **De actieve aanwezigheid van een sleutelfiguur** heeft invloed op de **motivatie** en het **draagvlak** van de omgeving. Soms pakt iemand een sturende en coördinerende rol op, of draagt deze bij aan het betekenis geven van een bepaalde aanpak op de werkvloer. In sommige gevallen zien we ook dat iemand vanuit zijn of haar intrinsieke motivatie signaleert dat er iets niet goed gaat of ontbreekt en vervolgens zelf in het gat springt om dit probleem op te lossen. Een typisch voorbeeld is een portefeuillehouder woninginbraken die zelf een probleemanalyse en plan van aanpak opstelt omdat dit anders niet gebeurt. Of iemand die een door het DIK aangeleverde analyse nog eens onder de loep neemt om de ruis die vanuit de systemen erin is geslopen eruit te filteren. Op deze manier kan de medewerking en motivatie van een sleutelfiguur die zijn professionele ruimte pakt het verschil maken of een aanpak al dan niet van de grond komt in de praktijk. Hoewel dit aan de ene kant een succesfactor is in de aanpak, is de

persoonsafhankelijkheid tegelijkertijd een inherente zwakte. De borging zit daarmee verankerd in personen in plaats van in het systeem en is daarmee vaak maar tijdelijk van aard. Ook bestaat het risico dat mensen werk gaan doen waarvoor ze niet zijn opgeleid, wat ondanks de beste intenties van invloed kan zijn op de kwaliteit. Zo kwamen we een probleemanalyse tegen die met veel passie en ijver was opgesteld, maar kwalitatief niet goed genoeg is en te veel aannames bevat om als basis te dienen voor de vervolgstappen van het SARA proces.

Een opvallende bevinding is dat wanneer wij tijdens het onderzoek politie-experts op dit gebied vragen wat naar hun oordeel echt effectieve maatregelen zijn met betrekking tot de aanpak van woninginbraken niemand dit met enige zekerheid kan zeggen. Men is ervan overtuigd goede dingen te doen, maar of dit concreet leidt tot een afname blijft vaak onduidelijk. De enige maatregel waar iedereen het unaniem over eens is, is het vastzetten van daders en veelplegers. Met name vanuit de politie is men er redelijk van overtuigd dat voor een goede aanpak van woninginbraken **een goede PGA-aanpak** noodzakelijk is. Het gaat hierbij om een bredere aanpak dan woninginbraken alleen. Zoals een operationeel expert aangeeft:

“Woninginbrekers denken waarschijnlijk niet in thema’s en plegen niet alleen woninginbraken”.

Hoewel dit lastig met zekerheid te zeggen is en buiten het bereik van dit onderzoek ligt, lijkt op de locaties waar op daders is ingezet een correlatie te zijn met een afname van het aantal woninginbraken. Er zijn meerdere voorbeelden waar men met succes heeft ingezet op daders of dadergroepen. Zo maakt één basisteam (Team C) gebruik van een afdeling die PGA-werken als uitgangspunt kent. Het lijkt een veelbelovende projectgroep omdat een groot aantal van de succesfactoren die in dit onderzoek getoetst worden in positieve zin terug te vinden zijn:

Het team kent zijn oorsprong in 2013, toen een van de ploegchefs wijkzorg constateerde dat bij de recherche alles door elkaar heen liep en men geen capaciteit had om aan de voorkant te komen van HIC-feiten. In de casuïstiek die toen speelde zag deze ploegchef de mogelijkheid om een integrale PGA-aanpak te starten. Dit leidde vervolgens tot een casuoverleg in samenwerking met de stadsmarinier, waarbij de regie bij de laatste lag. Ook werd het HIC-team bij de aanpak betrokken om indien nodig repressief op te kunnen treden. Inmiddels is het team 15 man sterk, voornamelijk blauw, maar aangevuld met medewerkers vanuit de opsporing.

Onder de aanpak liggen enkele analyses. Door de politie is een tactische dadergroepanalyse opgemaakt. Daarnaast is door een criminoloog van de gemeente een probleemgerichte dadergroepanalyse opgesteld. Ook is er een barrièremodel uitgewerkt. De uitkomsten van deze analyses zijn voorgelegd aan de lokale driehoek, waardoor de burgemeester de urgentie inszag en investeerde in de aanpak.

Een deel van de kracht van de aanpak zit in het delen van informatie. De criminoloog van de gemeente is nu een dag per week werkzaam bij de politie waardoor informatie makkelijker en tactisch gedeeld kan worden. Verder wordt informatie gedeeld en gevraagd tijdens reguliere briefings, bijvoorbeeld met betrekking tot bepaalde subjecten. De hoeveelheid gegenereerde informatie vanuit blauw zorgde ervoor dat men behoefte had aan een speciale infocel om hier structuur in aan te kunnen brengen.

Daarnaast wordt er eens per week informatie gedeeld tijdens een goed bezochte briefing speciaal gericht op deze aanpak. Het doel van deze briefing is niet alleen het delen van informatie, maar ook om de collega’s deelgenoot te maken van de aanpak, het te laten leven. Een goede IGP-gerichte sturing en het geven van betekenis en het laten leven van de aanpak zorgt volgens de wijkteamchef dat mensen gemotiveerd zijn en een goede uitvoering geven aan de IGP-opdrachten gerelateerd aan de aanpak.

Deze PGA-aanpak heeft weliswaar een bredere focus dan alleen woninginbraken; maar sluit er wel nauw bij aan aangezien een substantieel deel van de mensen binnen de PGA-aanpak ook voorkomt- dan wel in aanmerking komt voor woninginbraken. Sinds de intrede van deze aanpak in 2012 is er een spectaculaire daling van het aantal woninginbraken opgetreden. Het is aannemelijk dat de PGA-aanpak hier een grote bijdrage aan heeft geleverd.

Als succesfactoren achter deze aanpak noemt deze ploegchef:

- *Het verbinden van werkprocessen*

- *Over elkaars schutting kunnen kijken*
- *Integraal werken vanuit gedeeld belang*
- *Samen problemen op willen lossen*
- *Aanjagers*
- *Successen delen*
- *Korte lijntjes in het contact*

Op een ander basisteam (Team B) werkt men met een zogenaamde 'Top 60' aanpak, waarbij wordt gefocust op de 60 meest overlast-gevende personen. Ook hier gaat het om een combinatie van handhaving, wijkzorg en opsporing. B3W gaat uit van een clustering van criminaliteit rond daders, slachtoffers of omgeving. Vanuit de gedachte dat een beperkt aantal daders voor een groot gedeelte van criminaliteit zorgt, is een dadergerichte aanpak ook een logisch en plausibel onderdeel van een effectieve aanpak. Maar daarnaast lijkt een dadergerichte aanpak ook een succesfactor te zijn omdat dat voor veel politiemensen in de beleving dicht bij de kern van het politiewerk staat: men is bezig met het vangen van boeven. Niet alleen is er hiervoor sprake van een sterke intrinsieke motivatie, er wordt daarmee ook duidelijk invulling gegeven aan de betekenis en zingeving van een aanpak. Hoewel naast een gemotiveerde dader de twee andere elementen van de routineactiviteiten theorie (Cohen & Felson, 1979), slachtoffers en omgeving, goede aanknopingspunten bieden voor een effectieve aanpak, gaat het hierbij vooral om preventie. Succes van de aanpak is hierdoor minder direct meetbaar en wordt pas over langere termijn zichtbaar. Dit vraagt om een goede uitleg van nut en noodzaak en een goede sturing. Uit onze gesprekken met politiemensen blijkt dat ze wel het nut van hotspotsurveillance inzien, maar dat de keuze voor locaties en tijdstippen niet altijd even duidelijk is. Ook geven zij aan dat de kans op het aanhouden van een inbreker op heterdaad praktisch nihil is. Omdat een PGA waarschijnlijk eerder leidt tot de aanhouding van een verdachte biedt deze aanpak in dat opzicht een meer concrete vorm van 'beloning' op korte termijn en daarmee waarschijnlijk meer van invloed op de intrinsieke motivatie dan een meer preventief gerichte benadering.

Samenvatting

In de response-fase staat de concrete uitvoering centraal: het opstellen van een plan van aanpak en het uitvoeren hiervan. Volgens de stappen van het SARA-model is het plan van aanpak gericht op de oorzaken en achtergronden die naar voren komen in de integrale probleemanalyse. Omdat de probleemanalyse niet altijd of soms maar gebrekkig wordt uitgevoerd, heeft dit gevolgen voor het plan van aanpak en de maatregelen die hierin zijn opgenomen. Wanneer de achterliggende problematiek niet duidelijk is, wordt er voor het plan van aanpak geput uit allerlei middelen die men ter beschikking heeft. Er is sprake van een figuurlijke grabbelton gevuld met standaard maatregelen. Men verwacht dat deze effect sorteren, terwijl dit in veel gevallen resulteert in een standaardpakket dat niet specifiek aansluit op de onderliggende oorzaken. Een voorbeeld hiervan is het plaatsen van security strips aan woningen, terwijl niet gekeken is naar de modus operandi die toegepast is bij de inbraken. Een ander voorbeeld is het een half jaar vooruit plannen van bepaalde acties, omdat het roostersysteem dit vraagt. Hiermee wordt het rooster leidend gemaakt en niet de behoefte vanuit het probleem zelf. Waar daarentegen een goede probleemanalyse beschikbaar is en de expertise aanwezig is om dit door te vertalen naar specifieke maatregelen in een plan zien we dat dit kan leiden tot gerichte situationele oplossingen.

Een goede uitvoering in de praktijk vraagt naast **een goede informatiehuishouding om goede sturing**. Dit laatste is niet vanzelfsprekend. We zien in de praktijk dat de briefing vaak weinig concrete sturingsinformatie biedt. Ook wordt er niet of nauwelijks gestuurd op het al dan niet nakomen van sturingsopdrachten en wordt vaak geen betekenis gegeven aan de sturingsopdrachten of het belang van het op de juiste manier vastleggen van verkregen informatie door mensen hierop aan te spreken. **Betekenis** geven kan van belang zijn om de werkzaamheden in de juiste integrale context te plaatsen en heeft daarnaast invloed op de (intrinsieke) **motivatie**. De debriefing wordt door de waan van de dag regelmatig overgeslagen of snel afgedaan met een korte rondvraag. Een gebrek aan sturing lijkt in de hand te worden gewerkt door een cultuur binnen de politie waarbij men 'lief' is voor elkaar. Men vindt het in sommige gevallen schijnbaar lastig om elkaar aan te spreken en verantwoording te vragen, omdat men bijvoorbeeld populair wil blijven als leidinggevende. *Een vorm van sturing waarbij gestuurd wordt op zowel uitvoering, inhoudelijke kwaliteit als het geven van betekenis aan een aanpak zien wij als een van de belangrijkste succesfactoren in de uitvoeringsfase.*

Een goede integrale samenwerking is van belang voor een goede uitvoering. Naast de waarneembare invloed van enkele gemotiveerde sleutelfiguren is de regierol van de gemeente een

belangrijke succesfactor. Een gemotiveerde ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid of een accounthouder kan een grote motiverende, aanjagende en verbindende werking hebben waarmee een echt integrale aanpak tot stand komt. Ook valt er nog veel winst te boek door de burgers effectiever in te zetten onder andere door concrete afspraken te maken en zoveel mogelijk bruikbare informatie met hen te delen. Soms wordt burgerparticipatie ook meer tot doel verheven dan als middel omdat er dan geen duidelijke doelen of afspraken aan verbonden worden.

Communicatie is een essentiële verbindende factor, zowel in de vorm van feedback op werkzaamheden als het (informeel) delen van informatie. Goede onderlinge communicatie draagt bij aan wederzijds vertrouwen en aan betekenis van het eigen werk doordat men zicht krijgt op het grotere geheel en de onderlinge afhankelijkheid. Men weet wat de ander heeft en nodig heeft. Het verhoogt de kwaliteit van het werk door duidelijke afspraken, doelstellingen en feedback op resultaten. Door korte lijntjes en informele communicatie kan een mate van toevalligheid worden gecreëerd, waardoor de kans wordt vergroot dat informatie op de juist plek terecht komt. Fysieke afstand is voor een deel bepalend in de ontschotting: het loont om elkaar regelmatig te zien of op de zelfde werkvloer te zitten.

Van de drie mogelijke clusterings van criminaliteit (daders, slachtoffer en omgeving) lijkt vooral het inzetten op een dadergerichte aanpak tot de verbeelding te spreken van veel politiemensen. Niet alleen is dit de enige maatregel waarvan de politie unaniem aangeeft dat deze effectief is met betrekking tot de aanpak van woninginbraken, qua motivatie en betekenis staat dit ook dicht bij de beleving van het 'echte politiewerk'. Wel is het hierin de vraag of er dan sprake is van een duurzame afname van woninginbraken, want op het moment dat de daders vrijkomen begint de problematiek vaak weer opnieuw.

7 Assessment

Inleiding

In de laatste fase van het SARA-model staat de evaluatie van de aanpak centraal (Center for Problem-Oriented Policing, 2016D):

- Nagaan of het plan is geïmplementeerd (procesevaluatie).
- Het verzamelen van kwalitatieve en kwantitatieve data van voor en na de responsefase.
- Vaststellen of de doelstellingen zijn behaald.
- Nagaan of er nieuwe strategieën moeten worden toegevoegd aan de aanpak
- Het uitvoeren van een doorgaande evaluatie om doorlopend succes te verzekeren.

De resultaten van de evaluatie zijn niet alleen van belang voor een eventuele (procesmatige) bijsturing, maar geven ook input aan een nieuwe cyclus van beleidsmatige prioritering. Het eindpunt van de SARA-cyclus is tegelijkertijd het beginpunt van een nieuwe rotatie.

Bevindingen

Hoewel B3W al enige jaren geleden in de eenheid Den Haag is geïntroduceerd, bevinden de meeste onderzochte locaties zich opvallend genoeg nog in de uitvoeringsfase. Slechts één locatie (Team E) had ten tijde van het onderzoek een formeel evaluatiemoment van de aanpak gepland. Zoals eerder vermeld, is de sturing en succesmeting vooral gebaseerd op cijfers. Op alle basisteams worden deze cijfers actief gemonitord en gedeeld met onder andere de gemeente op basis van periodieke evaluaties. Enerzijds is dit logisch aangezien evalueren op basis van (maatschappelijk) effect lastig is omdat dit effect vaak niet goed is te duiden. Dat een dergelijke effectmeting wel mogelijk is, wordt geïllustreerd door een basisteam dat de eindevaluatie onder andere baseert op de reacties die ze kregen op de afzonderlijke interventies van burgers, partners en politiedewerkingen uit het basisteam.

Hoewel een puur cijfermatige sturing makkelijker vorm te geven is in de praktijk, levert dit paradoxaal genoeg soms ook averechtse effecten op. Een voorbeeld hiervan is de korte termijnvisie die gehanteerd lijkt te worden op het hogere strategische niveau. Zoals een portefeuillehouder woninginbraken uitlegt:

We moeten niet al te veel succes hebben, anders hebben we het volgend jaar lastiger.

Dit is een illustratie van de angstcultuur die cijfersturing met zich mee kan brengen. Een strakke cijfersturing, waarbij niet goed gekeken wordt naar het verhaal achter de resultaten van voorgaande jaren, kan bijdragen aan een bepaalde mate van onderpresteren. Te veel succes op korte termijn wordt soms namelijk als onwenselijk gezien uit angst dat dit een verwachting wekt die men op langere termijn niet waar kan maken. Het risico bestaat immers dat men later weer op eventueel tegenvallende cijfers wordt afgerekend. Wie hoog klimt kan immers laag vallen. Het is daarmee dus in zekere zin veiliger om behoudend te zijn met successen. Dit geldt helemaal wanneer men niet zeker weet waar het succes aan te danken is, zoals vaak het geval bij de aanpak woninginbraken. In dat geval is het veiliger om gematigd te beginnen en zo ruimte voor verbetering over te houden. Zo kan een cijfermatige stijgende lijn worden vastgehouden. Echter dat een positieve ontwikkeling ook voor onbedoelde effecten kan zorgen, wordt duidelijk gemaakt door één van de hoofdagenten van Team F:

Op een gegeven moment stond er iedere week taart om te vieren dat de cijfers naar beneden waren gegaan. Maar wij deden niet anders en hadden niet het gevoel dat het aan onze inzet lag.

Successen vieren zonder dat mensen in hun beleving invloed hebben gehad op het succes lijkt dan ook weinig zinvol en kan op termijn eerder demotiverend te werken.

Daarnaast lijkt een strakke cijfermatige sturing ook tot op zekere hoogte bij te dragen aan de terughoudendheid om de maatschappelijke effectiviteit als uitgangspunt te nemen in plaats van de

cijfers. Het is vanzelfsprekend om de inspanningen te richten op de criteria waarop men uiteindelijk wordt beoordeeld.

Een zo mogelijk nog groter negatief effect van deze cijfersturing zagen we terug in inbraakprojecten die het slachtoffer werden van het eigen succes. Zoals eerder benoemd worden de doelstellingen en het succes van een aanpak vooral cijfermatig weergegeven. Het probleem dat zich hierdoor voordoet is dat wanneer mede door een ogenschijnlijk succesvolle lokale aanpak er sprake is van een aanzienlijke cijfermatige daling, dit regelmatig leidt tot het opheffen van de prioriteit. Als gevolg hiervan komen (tijdelijk) bestaande teams in gevaar of wordt de tijdelijke opschaling met betrekking tot woninginbraken teruggedraaid, vanuit de gedachte dat dit niet langer meer nodig is. Wanneer het probleem echter opnieuw de kop op steekt moet de aanpak weer nieuw leven in worden geblazen, wat tijd en energie kost, naast de eerder opgebouwde kennis die mogelijk verloren is gegaan. Tijdens het onderzoek zijn we voorbeelden van teams tegengekomen die succesvol waren maar uiteindelijk zijn opgeheven omdat ze niet langer nodig werden geacht.

Zo was er eerder in een basisteam (Team B) een Woning Inbraak Team (WIT) actief. Hun voornaamste werkwijze was dat elke inbraak met opsporingsindicatie werd opgepakt, waardoor het oplossingspercentage aanzienlijk steeg. Volgens twee respondenten die deel uitmaakten van dit team, was naast de druk die deze aanpak legde op de capaciteit voor andere criminaliteitsthema's het vooral het cijfermatige succes dat ervoor zorgde dat het team werd ontbonden. Volgens hen is de kennis die dit team had nauwelijks overgedragen. Daarbovenop is inmiddels de woninginbraakportefeuille verdeeld over liefst vier operationeel medewerkers. Volgens de respondenten is hierdoor de focus en regie weggezaakt. De analyse wordt inmiddels door het DIK uitgevoerd, aangevuld met harde en zachte informatie uit de gebiedsscan, maar doordat de kwaliteit van de aangiftes minder goed wordt gecontroleerd, lijkt het er sterk op dat de informatiepositie minder sterk is dan voorheen.

Tevens hebben we werkwijzen gezien die hun kracht ontleenden aan de lokaliteit en kleinschaligheid, maar er om verschillende redenen werden gecentraliseerd, wat ten koste ging van een goede uitvoering van de inbrakenaanpak. Zo was er het WIT team dat te boek stond als succesvol doordat zij veel op preventie inzetten en actief de verbinding zochten met de wijk. Toen de reorganisatie kwam werd deze werkwijze districtelijk opgeschaald en moesten de basisteams opeens samen gaan werken, waar ze voorheen hun eigen aanpak hadden. Volgens een wijkagent die actief betrokken was bij het eerdere WIT viel dit nogal tegen:

Het werd op teamniveau losgelaten en dat merkte je gelijk, niet alleen in de cijfers, maar ook in de know how en de betrokkenheid op de teams. Momenteel proberen we weer toe te werken naar de oude situatie, waarbij we vooral weer integraal gaan werken, vanuit verbinding met de wijk en vooral ook kijken waar we preventief en in samenwerking met burgers winst kunnen halen. Dus we proberen weer terug te gaan naar de oude situatie. Zonde dus dat er niet geborgd was, maar daar zijn we sowieso niet sterk in bij de politie.

Bovenstaand voorbeeld raakt de uitdaging om een aanpak als B3W structureel te borgen. Het uitgangspunt van B3W is juist dat onder andere de HIC's effectiever aangepakt kunnen worden, ook wat benodigde mankracht betreft. In de praktijk zien en horen we dus echter dat succesvolle projecten paradoxaal genoeg stopgezet worden. Een daaraan gerelateerd kenmerk van B3W is dat de intensiteit van de aanpak afgesteld kan worden aan de hand van de urgentie van het probleem. Dit wordt binnen het gemeentelijk beleid vertaald in de volgende drie niveaus: light, normaal, robuust. Wanneer het inbraakprobleem redelijk goed beheerst wordt, en een ander basisteam om meer aandacht vraagt, kan het urgentieniveau van de woninginbraakaanpak verlaagd worden. Zoals een teamchef uitlegt:

Op het moment dat het probleem beheersbaar is, focus je je in je team op een ander probleem. Als het WI probleem weer terugkomt, leg je de focus weer terug.

De uitdaging die hierin ligt is om met een normale of lichte intensiteit toch de behaalde successen te consolideren en/of zelfs te versterken. Het ontbinden van succesvolle initiatieven en het verliezen van de overdracht van waardevolle kennis helpt daarbij niet en gaat ten koste van de efficiëntie op langere termijn.

In dit licht is de reeds eerder beschreven succesvolle dadergerichte-aanpak die we tegenkwamen in Team C een positieve uitzondering van het structureel borgen van goede werkwijze.

Men heeft binnen de leiding en het openbaar bestuur ingezien dat de lage inbraak- en criminaliteitscijfers alleen gehandhaafd blijven als het PGA-aanpak team blijft bestaan.

Ondanks dat de meeste locaties nog geen formeel evaluatiemoment hebben gehad, betekent dit niet dat er voor die tijd geen evaluatie plaatsvindt. In zekere zin vindt een vorm van assessment doorlopend plaats in de tussentijdse bijsturing van het plan van aanpak tijdens de diverse overleggen. Het gaat dan om afspraken, actiepunten, et cetera. Doordat de aanpak in de praktijk een doorlopend en dynamisch proces is, lijkt er in veel gevallen ook geen vast assessment-moment.

Succes- en faalfactoren

In de praktijk vindt de assessment fase eerder plaats in de vorm van tussentijdse sturing dan op basis van specifiek geplande evaluatiemomenten. De succesfactoren van deze manier van evalueren komen hiermee dus grotendeels overeen met wat we hebben waargenomen in de responsefase. Het spreekt vanzelf dat men een goed beeld moet hebben van de actuele situatie. Voor een succesvolle (bij)sturing zijn de eerder benoemde factoren in de vorm van **gerichte sturing**, het geven en vragen van **verantwoordelijkheid**, het geven van **betekenis** en een **cultuur** waarin men elkaar kan en mag **aanspreken** van belang. Daarnaast zijn **motivatie**, duidelijke **communicatie** en wederzijds **vertrouwen** belangrijke componenten voor een goede tussentijdse sturing.

Hoe essentieel een goede tussentijdse bijsturing van het proces ook mag zijn, het is uiteindelijk geen vervanging van een gedegen evaluatie op zowel inhoud als proces. Zoals tabel 3 illustreert, laten de cijfermatige resultaten in de periode van 2011 tot 2015 in de eenheid Den Haag relatief grote schommelingen zien naar boven en beneden.

Aantallen diefstal uit woning:	Team A	Team B	Team C	Team D	Team E	Team F
2011	499	868	1067	541	332	251
2012	447	886	780	651	361	313
2013	381	795	763	497	209	255
2014	286	717	554	541	278	227

Tabel 3 Overzicht onderzoekslocaties: Aantallen voltooide en pogingen tot diefstal uit woning.

Hoewel er mogelijk belangrijke ontwikkelingen in de aard van de problematiek in enkele gebieden een grote rol spelen, zou het ook – gezien onze bevindingen in de onderzochte teams – goed kunnen dat wisselingen in de uitvoering en intensiteit van de aanpak een grote rol spelen op de (cijfermatige) resultaten. Een evaluatie is een noodzakelijk middel om hier zicht op te krijgen, te leren van eerder opgedane ervaringen en uiteindelijk de aanpak duurzaam te maken.

Samenvatting

Een goede evaluatie is een belangrijk onderdeel van een probleemgerichte aanpak zoals B3W. In deze fase zit namelijk het lerende en zelfsturende vermogen van de methodiek besloten. Volgens het SARA-model van de probleemgerichte aanpak is assessment of evaluatie de laatste fase van de cyclus. Op basis van de evaluatie aan de hand van de B3W-matrix concludeert Versteegh dat er sprake is van een SARA-trechter: per stap in de cyclus neemt het aantal waargenomen veiligheidsproducten af. Dit komt overeen met onze bevindingen. Waar iedere locatie een gebieds- of veiligheidsscan heeft uitgevoerd, is slechts op één locatie echt sprake geweest van een geplande tussentijdse en eindevaluatie van de aanpak. Deels is dit te verklaren door de fase in het proces waar de meeste basisteams zich in bevinden. Op de meeste plaatsen is men bezig met de implementatie van het plan van aanpak of in een enkel geval nog met de probleemanalyse. Toch is het waarschijnlijk te kort door de bocht om te stellen dat de evaluatie nog niet heeft plaatsgevonden. De assessment-fase is bedoeld om na te gaan of het plan is geïmplementeerd, het verzamelen van data van voor en na de implementatie, te kijken of de doelstellingen van de aanpak zijn behaald en of de gekozen aanpak moet worden bijgesteld. We hebben gezien dat de doelstellingen vooral cijfermatig zijn vastgesteld en dat deze doorlopend gemonitord worden. Ook worden deze cijfers zowel intern als extern besproken, op strategisch, tactisch en operationeel niveau. In plaats van te concluderen dat de assessment-fase in de praktijk helemaal niet wordt uitgevoerd is het waarschijnlijk correcter om vast te stellen dat deze doorlopend plaatsvindt en verweven is in de stappen scanning, analysis en response.

Hierin zijn de cijfermatige ontwikkelingen leidend in plaats van een evaluatie van het proces van de aanpak. Het is belangrijk om te beseffen dat een gedegen evaluatie vooral ingaat op het proces en de inhoud; zeker als je een aanpak als deze wilt borgen.

Om de aanpak goed te kunnen evalueren is het van belang om vooraf helderheid te hebben over de doelstellingen en gewenste effecten. Hoewel een toename of afname van het aantal woninginbraken een duidelijke en concrete vorm van feedback geeft, neemt deze ook een risico met zich mee. Wanneer mensen worden 'afgerekend' op deze cijfers kan men zichzelf door het 'te' goed te doen in een lastig parket brengen. Zeker wanneer in het verleden behaalde resultaten geen garantie bieden voor de toekomst. Tegelijkertijd blijft het lastig om een cijfermatig effect aan een specifieke maatregel of een combinatie van maatregelen te koppelen: een causaal verband is moeilijk met zekerheid vast te stellen. Er valt daarom te pleiten voor een evaluatie die verder gaat dan het kijken naar het cijfermatige effect en de output in de vorm van maatregelen zoals 'witte voetjes-acties'. Het kijken vanuit een ander perspectief naar effect en het meer richten op de kwaliteit van het proces geeft mogelijk meer grip op een complex fenomeen zoals woninginbraken. Maatschappelijke doelstellingen zouden bijvoorbeeld het oprichten van een bepaald aantal What's App-groepen of BuurtInterventieTeams zijn. Op sommige plaatsen hebben we inderdaad gezien dat men inderdaad ook vanuit deze bril naar veiligheidsproblematiek kijkt. Echter, omdat men uiteindelijk wordt afgerekend op de cijfers, blijft deze laatste vorm van effectmeting de overhand houden. Dit fenomeen is waarschijnlijk deels te ondervangen door een gezamenlijke probleemverkenning en planvorming aan de voorkant. Hierdoor kan in samenwerking met het bevoegd gezag een gezamenlijk beeld worden geformuleerd en een doel worden bepaald, meer gericht op het maatschappelijk effect en los van de cijfers.

8 Conclusie: succesfactoren voor het terugdringen van woninginbraken

In de loop der jaren zijn er vele strategieën ontwikkeld om criminaliteits- en veiligheidsproblemen het hoofd te bieden. Drie bekende voorbeelden hiervan zijn *Problem-Oriented Policing*, *Intelligence Led Policing*, en *Community Policing*. Deze strategieën worden inmiddels al geruime tijd toegepast in de praktijk en van daaruit verder doorontwikkeld. Het lijkt erop dat het inmiddels ook niet meer gaat om duidelijk gescheiden aanpakken, maar dat effectieve onderdelen van elkaar worden overgenomen. Inmiddels heeft de door Versteegh ontwikkelde veiligheidsstrategie, die deze strategieën combineert onder de veelzeggende titel *The Best of Three Worlds*, zijn sporen verdiend. Uit een evaluerend onderzoek waarmee is nagegaan in welke mate deze gecombineerde strategie is toegepast bij de aanpak van woninginbraken in 2012 in de Eenheid Den Haag blijkt dat “een hogere score op de B3W-schaal in het algemeen gepaard gaat met een grotere afname van het aantal woninginbraken” (Versteegh & Hesseling, 2013: 18.). Er wordt dan ook het volgende geconcludeerd: “een combinatie van de drie genoemde elementen gaat dus inderdaad vaker samen met positieve resultaten bij het terugdringen van woninginbraken” (Ibid., p.18).

Toch is het te kort door de bocht om te stellen dat de toepassing van B3W direct leidt tot een afname van het aantal woninginbraken. Uit de cijfers van de aantallen diefstal uit woning en de scores op de B3W-matrix (2011-2014) blijkt dat sommige basisteams hoog scoren terwijl het aantal woninginbraken constant blijft of in een enkel geval licht toeneemt. Daartegenover staan basisteams met een relatief lage score waar wel een duidelijke afname zichtbaar is. Er lijkt dus meer aan de hand te zijn. Een mogelijk tipje van de sluier wordt door Versteegh en Hesseling (2013, p.18) opgelicht. Zij hebben aan verschillende experts gevraagd welke succesfactoren een rol spelen bij de aanpak van woninginbraken. Op basis van alle gegeven antwoorden identificeren zij in hoofdlijnen de volgende geclusterde factoren:

1. Focus en sturing
2. Informatie en analyse
3. Samenwerking met partners
4. Preventie en tegenhouden
5. Heterdaadkracht
6. Gericht aanpak daders
7. Vakmanschap collega's

Hierbij gaat het zowel om een combinatie van succesfactoren die expliciet onderdeel van de B3W zijn (e.g. 'informatie en analyse') als om factoren die meer impliciet en kwalitatief van aard zijn (e.g. 'vakmanschap collega's'). Dit lijkt overeen te komen met de bevinding van Versteegh dat de belangrijkste vraag niet is óf B3W effectief is, maar hoe deze op een goede manier kan worden uitgevoerd (Versteegh, 2015).

Ons voorgaande onderzoek (Lam, e.a., 2015) had als doel om meer duidelijkheid te geven over factoren die van belang zijn voor een effectieve preventie en aanpak van woninginbraken. Hoewel de effectiviteit van de B3W als methodiek vooraf al niet ter discussie stond, kon vervolgens worden geconcludeerd dat de elementen van B3W (SARA, IGP en burgerparticipatie) uitstekende en wellicht voorwaardelijke handvatten bieden voor een effectieve aanpak, maar dat de goede uitvoering hiervan wordt beïnvloed door enkele onderliggende factoren. Met name de mate waarin woninginbraken als probleem werd ervaren door alle partijen (urgentiebesef), (intrinsieke) motivatie, prioritering, beschikbare draagkracht en de juiste mensen in een monitorende, sturende, motiverende en informerende rol bleken van groot belang als een vorm van olie die de uitvoer van B3W als het ware gesmeerd deed verlopen. In de eindconclusie van het voorgaande onderzoek werd dit als dan ook als volgt verwoord:

Samenvattend lijken we te kunnen zeggen dat urgentiebesef - dat zich uit in een gezamenlijke probleem- en doelstelling - in combinatie met draagvlak bij zowel bestuur als politieleiding, focus en sturing, samenwerking, onderling vertrouwen, korte lijntjes en motivatie onderliggende factoren zijn die ervoor zorgen dat B3W als een goed geoliede machine kan functioneren (Ibid., p.40.)

Het doel van het huidige onderzoek was om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen de toepassing van B3W en de eventuele onderliggende (succes)factoren die hierop van invloed zijn. Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

Hoe wordt de aanpak van woninginbraken door middel van B3W in de praktijk uitgevoerd en welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van de uitvoering?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden hebben we gekeken hoe de B3W-aanpak op verschillende locaties in de Eenheid Den Haag werd toegepast.

SARA: de uitvoering van B3W

Scanning

De kern van de probleemgerichte aanpak wordt gevormd door het SARA-model: Scanning, Analysis, Response en Assessment. In de praktijk zien we dat de eerste stap van dit model overal wordt toegepast. Iedere onderzochte locatie maakt gebruik van een gebiedsscan of veiligheidsanalyse om de lokale veiligheidsproblematiek vast te stellen. De invloed van de gebiedsscan op het lokale beleid is wisselend. Dit heeft ermee te maken dat prioriteiten, zoals HIC-crimes, al landelijk worden vastgesteld. Wel draagt de veiligheidsscan bij aan het leggen van de focus op zogenaamde hotspots. Een lastige praktische bijkomstigheid is dat de lokale politiek werkt met vierjarige integrale veiligheidsplannen, die worden geconcretiseerd in jaaruitvoeringsplannen. In sommige gevallen sluit de gebiedsscan niet goed aan op deze cyclus waardoor uitkomsten niet kunnen worden meegenomen in de uitwerking of inmiddels al weer verouderd zijn.

Analysis

Na het vaststellen van de veiligheidsproblematiek is de tweede stap het uitvoeren van een integrale probleemanalyse om meer zicht te krijgen op de oorzaken en achtergronden van het probleem. Deze fase blijkt echter vaak het grootste knelpunt in de aanpak. Van de zes onderzochte locaties is er op vijf plaatsen een integrale probleemanalyse opgesteld door een analist van A&R. Van deze vijf analyses zijn er echter drie inmiddels aan herziening toe omdat deze gedateerd zijn en was er één in ontwikkeling ten tijde van het onderzoek. Concreet vormde daarmee slechts één probleemanalyse de basis voor het huidige plan van aanpak voor het desbetreffende team. Hoewel soms bestanddelen van de oude analyses zijn gebruikt, zijn in de overige gevallen de gebruikte probleemanalyses opgesteld door medewerkers van het DIK of een portefeuillehouder woninginbraken. In één geval heeft de gemeente een externe onderzoeker ingehuurd om een voor haar meer bevredigend antwoord te krijgen op de achterliggende problematiek. Het gevolg is dat de kwaliteit van de beschikbare probleemanalyses tekort schiet vergeleken met de analyses die door A&R worden opgesteld, net als de praktische toepasbaarheid hiervan voor het opstellen van een plan van aanpak. Een goede analist is niet alleen belangrijk voor het opstellen van de probleemanalyse, maar blijkt ook zeer waardevol voor de concrete doorvertaling naar een integraal plan van aanpak. In de meeste gevallen wanneer de probleemanalyse niet wordt opgesteld door een analist van A&R blijft deze beperkt tot een vooral cijfermatig overzicht van tijden, plaatsen en modus operandi. Een goede probleemanalyse die integraal tot stand komt is essentieel om tot specifieke situationele interventies te komen. Het ontbreken of niet gebruik maken van een kwalitatief goede, actuele probleemanalyse vormt een cruciaal breekpunt in de totale aanpak. Of in de woorden van één brigadier:

Het is een beetje alsof je bij de garage komt en zegt: "Er staat een auto op de parkeerplaats en er is iets mis mee. Maar ik zeg niet welke auto het is en wat er aan de hand is. Maar hij moet wel gemaakt worden."

Response

In de response-fase zien we dat er eigenlijk overal gewerkt wordt met een integraal plan van aanpak op vastgestelde hotspots, alhoewel er op een enkele locatie meerdere plannen van aanpak naast elkaar circuleren, opgesteld door verschillende partners. Tegelijk zien we dat wanneer er geen goede analyse ten grondslag ligt aan het plan van aanpak, men terugvalt op een uitgebreid pakket van maatregelen waarvan wordt verondersteld dat deze het beoogde effect sorteren. Er ontstaat dan een figuurlijke grabbelton met standaard maatregelen waaruit men naar eigen inzicht een greep doet. Het gevolg daarvan is dat men een probleemgerichte aanpak reduceert tot een min of meer standaardaanpak die niet is afgestemd op de specifieke kenmerken of onderliggende oorzaken van

het probleem. Niet alleen brengt dit het risico met zich mee dat het vooral gaat om symbolische acties of symptoombestrijding, maar ook dat secundaire factoren zoals planningscapaciteit leidend worden in plaats van het probleem zelf. Zoals het eerder geschetste voorbeeld van een witte-voetjesactie die wordt gepland wanneer er personeel is, in plaats van het maximale inbraakrisico. Opvallend is verder dat men vaak op tactisch niveau een goed beeld heeft van het plan van aanpak en de bijbehorende maatregelen, maar de mensen op operationeel niveau hier niet of nauwelijks van op de hoogte zijn en ook de samenhang niet zien. Deze constatering komt later bij communicatie nog verder aan de orde.

Assessment

De laatste stap van het SARA-model is een evaluatie of assessment met betrekking tot het proces en het effect van de gekozen aanpak. Slechts op één locatie heeft een formeel evaluatiemoment plaatsgevonden. Wel zien we dat er op alle locaties sprake is van tussentijdse sturing en dat de cijfers met betrekking tot woninginbraken strak gemonitord en gedeeld worden. Het is daarom waarschijnlijk beter om te stellen dat de assessment-fase verweven is in de voorgaande stappen. Dit is ook verklaarbaar vanuit het perspectief van een doorlopende aanpak en een langdurige prioriteit. Dit is echter geen volwaardige vervanging van een echte evaluatie en gaat daarmee waarschijnlijk ten koste van de het leerproces en de duurzaamheid van de aanpak. Een goede evaluatie is voor de borging van de aanpak van fundamenteel belang.

IGP

De constatering van Versteegh dat er naast een SARA-trechter sprake is van een IGP-trechter wordt ook hier grotendeels bevestigd. Naarmate men verder afzakt van strategisch niveau naar operationeel niveau lijkt de mate van integraliteit af te nemen. Op strategisch niveau (lokale driehoek) geeft men aan bewust te zijn van het belang van een integrale aanpak.⁹ Vervolgens wordt dit op tactisch niveau verder vormgegeven door een integrale werkgroep. De aanwezigheid van een goede regievoerder (vaak vanuit de gemeente) is in dit opzicht bepalend of er daadwerkelijk integraal wordt samengewerkt of dat het verzandt in 'samen werken'. Hoewel de praktische uitvoering van het plan van aanpak voornamelijk op operationeel niveau plaatsvindt, is men hier vaak niet op de hoogte van het achterliggende plan of het integrale uitgangspunt. In zekere zin lijkt hier een breuklijn te bestaan tussen tactisch en operationeel niveau.

Op het gebied van informatiegerichte sturing binnen de politie valt, voor zover wij hebben kunnen waarnemen, nog de nodige winst te boeken. Kern van het informatiegerichte werken zou moeten bestaan uit het formuleren van informatievragen op basis van informatiebehoefte. De werkopdrachten zouden vervolgens uitgezet moeten worden tijdens de briefing, waarna de opbrengst tijdens de debriefing 'geogst' wordt. De briefing bevat echter vaak niet voldoende concrete en gerichte sturingsinformatie en ook wordt er niet altijd voldoende uitleg en betekenis aan opdrachten gegeven. De debriefing is vaak oppervlakkig of wordt overgeslagen in de waan van de dag. Hierdoor lijkt echt informatiegestuurd werken in de praktijk nauwelijks vorm te krijgen. Ook lijkt er een cultuur te bestaan binnen de organisatie waarin men het lastig vindt om elkaar aan te spreken op het uitvoeren van het werk en het vragen van verantwoording. Het gebeurt regelmatig dat een IGP-opdracht niet wordt uitgevoerd en dat hierop niet wordt doorgevraagd door de leidinggevende. Hoewel er in dit opzicht ook de nodige positieve voorbeelden zijn, lijkt dit voornamelijk persoonsafhankelijk, zoals leiderschapscompetenties en de behoefte om al dan niet populair te zijn binnen de ploeg.

Burgerparticipatie

In toenemende mate zien we dat burgers worden ingezet in de strijd tegen woninginbraken. Burgers worden geïnformeerd tijdens voorlichtingsavonden en buurtbijeenkomsten. Ook krijgen betrokken burgers een meer actieve rol met betrekking tot de preventie van woninginbraken door middel van

⁹ De vraag blijft in hoeverre men werkelijk het belang van integraal werken inziet, of dat het voornamelijk met de mond beleden wordt. Regelmatig ontbreekt het aan daadwerkelijk hanteerbare en werkbaar vormen op tactisch en operationeel niveau; dat dit gedeeltelijk het resultaat is van drempels die op strategisch niveau niet zijn weggenomen valt niet uit te sluiten.

projecten als WAKS, Wijk en Agent Samen, BuurtInterventieTeams en Buurtvaders. Daarnaast ontstaan steeds meer lokale WAP-groepjes naast officiële projecten zoals Burgernet. Vooral nog worden burgers nog niet echt informatiegestuurd ingezet, is er vaak weinig formeel vastgelegd en blijft het in veel basisteams nogal vrijblijvend wat afspraken betreft en lijkt het soms meer een doel op zich. Mooie positieve voorbeelden van een actieve burgerinzet in samenwerking met de gemeente en politie zijn bijvoorbeeld de BIT's, die voor zover mogelijk geïnformeerd worden door de politie en waar de gemeente een subsidie tegenover heeft gezet.

Succesfactoren

Naast de uitvoering van B3W in de Eenheid Den Haag hebben we gekeken naar welke factoren van invloed zijn op de uitvoering van deze aanpak. Uiteindelijk komen we tot drie algemene onderliggende succesfactoren: motivatie, leiderschap en communicatie. Deze factoren zijn, zoals we hierna zullen zien, onderling met elkaar verweven.

Motivatie

Op basis van ons onderzoek betogen wij dat motivatie een van de belangrijkste succesfactoren van een effectieve aanpak is. Het is een breed begrip dat op meerdere niveaus van invloed is. Het eerste niveau waar motivatie een rol speelt is dat van de organisatie. Hier wordt motivatie zichtbaar als een bepaalde mate van urgentiebesef, draagvlak of politieke druk. Het betekent dat een organisatie, zoals het openbaar bestuur of de politie, zich niet alleen bewust is van een veiligheidsprobleem maar zich hier ook verantwoordelijk voor voelt en de noodzaak ziet om dit probleem op te pakken. Op dit bestuurlijke niveau is motivatie de intentie die de rest van de aanpak focus geeft en in gang zet. Vaak heeft dit rechtstreeks invloed op de draagkracht: de hoeveelheid middelen en capaciteit die beschikbaar wordt gesteld voor de aanpak, inclusief die bij de informatieorganisaties als het DIK en A&R. Deze laatste spelen weer een essentiële rol in de probleemgerichte aanpak. Om meer motivatie te creëren dient gestuurd te worden op gedeelde verantwoordelijkheid en eigenaarschap van het probleem, door bijvoorbeeld de gebiedsscan een centrale rol te geven met veel ruimte voor de individuele inbreng van kennis en ervaring voor de individuele politiemedewerker.

Het tweede niveau waar motivatie een rol speelt is dat van het individu. Individuele betrokkenheid en motivatie lijken een cruciale factor voor de uiteindelijke effectiviteit van de aanpak. De mate en vorm van motivatie beïnvloedt niet alleen of, maar ook de manier waarop het werk wordt uitgevoerd. Dit is zeker van belang voor een probleemgerichte benadering als B3W die in belangrijke mate afhankelijk is van de expertise en creativiteit van de direct betrokkenen, in tegenstelling tot het uitvoeren van routinematige werkzaamheden. In het onderzoek komt naar voren dat bepaalde intrinsiek gemotiveerde mensen vaak een belangrijke aanjagende, motiverende en verbindende rol hebben in hun omgeving. Ook hebben zij vaak een compenserende invloed wanneer bepaalde dingen in het proces niet goed lopen, zoals wanneer een probleemanalyse ontbreekt en dit door een portefeuillehouder wordt opgepakt.

Sturing

Sturing is een succesfactor die als een rode draad door de aanpak loopt. Sturing kent vier verschillende vormen: sturing op effect, proces, inhoud en motivatie. Al deze vormen zijn met elkaar verbonden en spelen op alle niveaus van de organisatie een rol.

1. *Sturing op effect.* Binnen de politie ligt de nadruk vooral op een cijfermatige sturing. Doelstellingen worden vooral cijfermatig bepaald en niet of nauwelijks in termen van het beoogde effect. Cijfersturing werkt in de praktijk echter een aantal perverse effecten in de hand. In de eerste plaats komt de nadruk vooral op de korte termijn te liggen. Figuurlijk gesproken: wanneer de cijfers in het rood staan heeft men de vlekken in de nek en als de cijfers in het groen staan kunnen de voetjes op tafel. Dit wordt in de hand gewerkt door de verantwoordingscultuur die binnen de politie een rol speelt. Men wordt afgerekend op behaalde resultaten. Daarom loont het soms om de lat niet te hoog te leggen, zodat men hier later niet op afgerekend wordt wanneer de cijfers tegen vallen. Hoewel cijfers ook indicatoren zijn voor een maatschappelijk effect, is er verder het risico van cijfersturing dat

het maatschappelijk kortzichtig wordt. Men staat niet langer stil bij wat men wil bereiken met de aanpak, maar het gaat meer om het effect in enge zin. Het is dus van belang om het bredere maatschappelijke effect voor ogen te houden en daar op te sturen. Dit begint met een visie op strategisch, maar speelt net zo goed een rol op tactisch en operationeel niveau.

2. *Sturing op proces.* Het gaat hierbij om het geven en naleven van duidelijke (werk)opdrachten. Praktisch kan het gaan om het uitzetten van IGP-opdrachten tijdens de (team)briefing en het vragen van terugkoppeling tijdens de debriefing. Maar vooral ook het elkaar aan durven spreken op gedrag speelt hierbij een rol. Vaak lijkt er een angst te liggen om mensen aan te spreken op het niet nakomen van afspraken, terwijl dit een essentieel onderdeel is om de aanpak effectief en in zijn volledigheid te laten verlopen.
3. *Sturing op inhoud.* Het proces is onlosmakelijk verbonden aan de inhoud van het werk en ook hierop is een goede sturing noodzakelijk. Sturing op het proces betekent bijvoorbeeld dat een mutatie is vastgelegd, sturing op de inhoud zorgt ervoor dat de juiste informatie op een goede wijze is vastgelegd. Dit vraagt mensen die kunnen en durven sturen, durven aanspreken, maar ook inhoudelijk kennis van zaken hebben. Zowel operationeel als tactisch leidinggevend. Zonder een goede sturing op inhoud bestaat het risico dat dingen wel worden gedaan, maar vooral om ze gedaan te hebben. Zoals een plan van aanpak dat is opgesteld uit een paar standaardmaatregelen, zonder te kijken welke wanneer effectief zijn.
4. *Sturing op betekenis.* De laatste vorm van sturing heeft betrekking op de betekenis van het werk. Motivatie speelt een belangrijke rol in het werk. Wanneer mensen een 'waarom' weten voor hun werk draagt dit bij aan hun intrinsieke motivatie. Intrinsieke motivatie draagt er vervolgens bijvoorbeeld weer aan bij dat mensen dingen uit zichzelf oppakken en betrokken raken. Dit maakt een aanpak minder afhankelijk van externe sturing op het proces. Het is dus belangrijk om het werk in de juiste context te plaatsen. Wanneer dit niet gebeurt kan dit demotiverend werken, bijvoorbeeld als het gevoel ontstaat er alleen voor te staan omdat men de rol van de andere partners niet kent.

Tot slot, zeker in de complexiteit van een integrale samenwerking, lijkt de rol van één of meerdere regievoerders onontbeerlijk om het proces op gang te houden en in goede banen te leiden. Zoals eerder genoemd is een sterke regievoerder vanuit de gemeente van grote meerwaarde voor een succesvolle integrale aanpak.

Communicatie

Een derde waargenomen succesfactor is communicatie. Een goede communicatie lijkt het bindmiddel dat de gehele aanpak bij elkaar houdt. In eerste instantie draagt bij het aan een zekere mate van urgentiebesef door het afstemmen van een gezamenlijke doel- en probleemstelling. Een goede communicatie kan draagvlak en motivatie in de hand werken door duidelijkheid te geven over de doelen, verwachtingen, rollen en de betekenis van een bepaalde aanpak. Verder draagt het bij aan het goed en snel kunnen delen van informatie. Hiervoor is niet alleen het formele netwerk van belang, zo lijkt het, maar vooral ook het informele netwerk. Het gaat dan om de korte lijntjes in het contact waarbij men elkaar persoonlijk kent en elkaar vertrouwt doordat afspraken worden nagekomen. Fysieke nabijheid lijkt hier ook een rol te spelen: de korte lijntjes in het contact komen makkelijker tot stand wanneer men elkaar regelmatig ziet en / of op de zelfde werkvloer aanwezig is. Hierdoor kan een zekere mate van toevalligheid worden gecreëerd, waarbij spontaan informatie kan worden gedeeld. Wanneer bijvoorbeeld de wijkagent, jongerenwerk en de gemeente (stadsmarinier) regelmatig op één werkplek zitten, kan dit er aan bijdragen dat bijvoorbeeld bepaalde informatie over jongeren of groepen sneller wordt gedeeld, maar ook dat men (onbewust) meer informatie krijgt door het met elkaar meeluisteren en denken. Anders zou er heel bewust om bepaalde informatie gevraagd of uit systemen gehaald moeten worden. Ook kunnen acties meer op elkaar worden afgestemd en geeft dit ruimte voor onderling vertrouwen. Een ander aspect is dat men meer zicht krijgt op elkaars werkzaamheden, wat bijdraagt aan de betekenis, maar ook inzicht geeft in wat de ander nodig heeft of wat men voor elkaar kan betekenen. Vaak is er geen direct contact tussen blauw en het Woning Inbraak Team (WIT), terwijl de eerste meestal wel de aangifte opneemt waar de het WIT mee verder

moet. Ondanks dat het WIT aangeeft dat de kwaliteit van de aangifte niet altijd even goed is, is er nauwelijks sprake van terugkoppeling. Wanneer er een warme overdracht plaatsvindt, dus het letterlijk overhandigen van de aangifte, lijkt dit de betrokkenheid te vergroten. Er ontstaat ruimte voor feedback, wat de kwaliteit van het werk verbetert, maar ook bijdraagt aan de betekenis van het werk en het vergroten van de motivatie doordat de persoonlijke overtuiging dat je capabel bent om te doen wat nodig is om een taak te volbrengen op een bepaald kwaliteitsniveau toeneemt.

Tot slot

Motivatie, sturing en communicatie blijken factoren die van cruciale invloed zijn op de effectiviteit van B3W in de Eenheid Den Haag. Op zichzelf is de positieve aanwezigheid van deze factoren niet voldoende om het aantal woninginbraken effectief aan te pakken. Daarvoor is een systematische werkwijze nodig. Het gaat om de combinatie: de systematiek, zoals die geboden wordt door B3W, en de aanwezigheid van de genoemde factoren die de aanpak daadwerkelijk effectief maakt. In de onderzochte basisteams zien we dat wanneer B3W strategie niet volledig of ondermaats wordt toegepast, de positieve aanwezigheid van motivatie, sturing en/of communicatie belangrijke compenserende effecten hebben op de effectiviteit van de aanpak. We kunnen in deze context de vergelijking maken met de motor van een auto en de olie die deze soepel draaiende houdt. B3W kan worden gezien als de motor achter de aanpak en de factoren motivatie, sturing en communicatie als de olie. Zelfs de beste motor zal vast lopen wanneer deze onvoldoende gesmeerd wordt. Maar zelfs een matige motor die goed wordt onderhouden zal behoorlijke prestaties kunnen blijven leveren. Wanneer beiden op elkaar zijn afgestemd kunnen pas echte topprestaties worden behaald.

9 Aanbevelingen

Aan de hand van de onderzoeksbevindingen komen wij tot de volgende aanbevelingen voor de praktijk:

Aanbeveling 1: Analyse, Analyse, Analyse

Voor een effectieve probleemgerichte aanpak is een goede probleemanalyse essentieel. Hoewel dit een open deur lijkt, is dit niet altijd even vanzelfsprekend en heeft dit consequenties voor de praktijk. Het betekent dat er capaciteit moet worden vrijgemaakt voor een dergelijke analyse. Als gekozen wordt voor een bepaalde aanpak en een probleemanalyse daarvan onderdeel is, dan moeten daar voldoende mensen voor beschikbaar worden gesteld. Anders wordt er alleen maar lippendienst bewezen aan de aanpak. Ook betekent dit dat er geen genoegen mag worden genomen met allerlei, goedbedoelde, kunstgrepen vanuit de werkvloer om toch aan de benodigde informatie te komen. Een probleemanalyse heeft alleen maar meerwaarde wanneer deze inzicht geeft in oorzaken en achtergronden van het probleem en aanknopingspunten biedt voor gerichte maatregelen. Dit betekent dus dat er niet alleen personele capaciteit moet worden vrijgemaakt voor een analyse, maar ook dat de mensen hiervoor de juiste competenties hebben. Als de aanpak serieus genomen wordt, moet door de politieleiding worden gestuurd op probleemanalyses die worden opgesteld door daarvoor opgeleide analisten. Eveneens is het essentieel dat er een goede evaluatie plaatsvindt aan het eind van de cyclus om de aanpak en verbeteringen hierin te borgen; dit zou bijvoorbeeld door de B3W-matrix de hanteren en te gebruiken als discussiedocument.

Aanbeveling 2: Zorg voor een goede sturing: Effect, Leiderschap, Kwaliteit, Betekenis

Aanbeveling 2.1: Stuur op effect.

Sturing gebeurt voornamelijk op basis van cijfers. Dit betekent dat doelstellingen vooraf cijfermatig worden bepaald en dat het succes van de aanpak wordt afgemeten aan het al dan niet behalen hiervan. Het is echter belangrijk om het maatschappelijk effect en een kwalitatief goede uitvoering niet uit het oog te verliezen en dit ook zodanig op te nemen als doelstelling. Wat is de echte bedoeling van de aanpak en hoe kan worden gemeten of deze bedoeling is behaald? Om dit te kunnen doen is het nodig om (deels) het beheersmatige perspectief los te laten en op een andere manier te kijken naar het probleem, de aanpak en effecten. Voorbeeld hiervan zou het vergroten van de subjectieve veiligheid kunnen zijn. Waarbij hier weer gewaakt moet worden dat het geen (cijfermatig) doel op zicht wordt.

Aanbeveling 2.2 Durf leiding te geven.

Leidinggevendenden moeten kunnen en durven leiding te geven. Dit betekent het geven van sturingsopdrachten, maar ook zorgen dat deze worden uitgevoerd en mensen aanspreken wanneer dit niet gebeurt. In de praktijk zien we dat aanspreken lastig is en een cultuur van 'lief zijn' voor elkaar vaak overheerst.

Aanbeveling 2.3 Kwaliteit voorop.

Het is niet alleen van belang dat het werk wordt gedaan, maar ook dat het kwalitatief goed wordt gedaan. Dit vraagt sturing op inhoud. Voorbeelden zijn een OPCO die stuurt op de kwaliteit van een IGP-opdracht, een teamchef van het woninginbrakenteam die feedback geeft over de kwaliteit van een aangifte of een strategisch leidinggevende die zich hard maakt voor de inzet van een analist voor de probleemanalyse.

Aanbeveling 2.4 Vorm samen een geheel.

Betekenis is van belang voor de uitvoer van het werk. Vaak is dit niet vanzelfsprekend, omdat mensen het totaal plaatje niet kunnen overzien. Deels is dit te verklaren door de arbeidsdeling in het politiewerk. Medewerkers zijn meestal slechts verantwoordelijk voor een deel van het proces. Dit vraagt sturing op betekenis, zodat mensen weten waarom en op welke wijze hun werk van belang is in relatie tot het volledige proces. Medewerkers uit blauw die geen ervaring hebben in de opsporing hebben bijvoorbeeld niet altijd een goed beeld waarom hun werk voor de opsporing belangrijk is. Omdat er vaak ook geen feedback gegeven wordt, hebben zij bijvoorbeeld niet goed zicht op waar een aangifte of mutatie aan moet voldoen. Voor leidinggevendenden is het van belang om een begrijpelijke reden voor de werkzaamheden mee te geven.

Aanbeveling 3: Communicatie is motiveren

Aanbeveling 3.1 Creëer korte lijnen.

Intelligence is geanalyseerde informatie op basis waarvan keuzes gemaakt kunnen worden. Nu komt er vooral veel en vooral generieke informatie op de politiemedewerker af waar men vaak weinig direct mee kan. Het is daarom ook belangrijk dat de juiste informatie bij de juiste personen terechtkomt. Deels wordt hierin voorzien door de formele kanalen. Maar ook de informele weg is belangrijk. Het is daarom belangrijk om regelmatig bij elkaar te komen of om letterlijk op dezelfde werkvloer te zitten. Hierdoor wordt ook een bepaalde mate van toevalligheid gecreëerd. Door elkaar te kennen en gekend te worden ontstaan kortere lijnen in de communicatie en komt er ook een beter zicht op welke informatie de ander heeft en nodig heeft. De teamleiding kan en zou hier een belangrijke rol in moeten spelen.

Aanbeveling 3.2 Manage wederzijdse verwachtingen.

Naast het delen van inhoudelijke informatie is een duidelijke communicatie over doelen, rollen en wederzijdse verwachtingen cruciaal. Onvervulde verwachtingen zijn een bron van frustratie in de samenwerking. De juiste mensen op de juiste plek kunnen hier doorslaggevend zijn: mensen die het proces overzien en kunnen verbinden. Een praktisch voorbeeld is hier een goede regievoerder van de gemeente die de spil vormt van een echt integrale samenwerking.

Aanbeveling 3.3 Communiceer aantrekkelijk naar de werkvloer

Er valt nog veel te winnen in de manier waarop probleemgericht werken, veiligheidssturing en burgerparticipatie gecommuniceerd wordt naar de werkvloer. In plaats van dit op hiërarchische wijze te sturen met abstracte termen als B3W, verdient het de voorkeur om de kern van de aanpak 'aantrekkelijk' te communiceren. Bijvoorbeeld door veiligheidsdeskundigheid over te dragen aan de hand van *best practices* en met begrippen die resoneren met de taal op de werkvloer zoals de 80/20 regel, hotshots, hotspots en hot groups. Dit zal mogelijk meer gevoel van urgentie en eigenaarschap van het probleem creëren.

10 Tot slot

Als je alle bevindingen bij elkaar neemt, welke kansen liggen er dan voor de nabije toekomst? Het boeken van resultaat op de korte termijn blijkt in de praktijk goed mogelijk. De preventieve inzet van meer blauw op straat en het oprichten van speciale WIT-teams hebben een direct effect op het terugdringen van het aantal woninginbraken. Dit 'blauw verven' kent echter een grote beperking: het is niet vol te houden, want het kost te veel geld en mankracht bij de politie. De achterliggende oorzaak wordt hierbij ook niet aangepakt, waardoor er een grote kans bestaat dat het probleem in al zijn hardnekkigheid weer terugkomt zodra de intensiteit van de aanpak afneemt. De uitdaging is om tot een duurzame aanpak te komen. Uit dit onderzoek blijkt dat dit mogelijk is, mits de politie en haar veiligheidspartners aan enkele essentiële voorwaarden voldoen:

- 1) Het openbaar bestuur onderkent de urgentie van het probleem en is bereid hierin te investeren.
- 2) Het aanstellen van een adequate regievoerder, bij voorkeur vanuit de gemeente, die de integrale aanpak kan sturen en verbinden.
- 3) Het opstellen van een gedegen probleemanalyse, waarbij de oorzaken van het probleem helder in kaart zijn gebracht.
- 4) Zichtbaar leiderschap. Betrokkenheid en eigenaarschap zijn hierbij belangrijke elementen. De intrinsieke motivatie van mensen zal versterkt worden op het moment dat ze meer verantwoordelijkheid krijgen.
- 5) Het besef bij mensen dat ze weten waarvoor ze het doen. Betrokkenen moeten elkaar weten te vinden en zich realiseren dat zij samen een geheel vormen in de strijd tegen woninginbraken.

Bovengenoemde voorwaarden kwamen we tegen in de onderzochte teams, maar in geen van de gevallen waren alle voorwaarden tegelijkertijd aanwezig. De politieke context vormt hierbij een belemmering. Zoals Bart Willemsen, landelijk projectleider High Impact Crime, aangeeft: 'de realiteit is dat de aanpak van woningbraken van bovenaf vooral kwantitatief gestuurd wordt en dat kort-cyclische stijgingen bepalend zijn. Pas als men deze focus op cijfers en korte termijn succes wat durft los te laten, is er een goede voedingsbodem voor een duurzame aanpak'. Dit vraagt om een mentaliteitsverandering: het besef dat een kwalitatief goede aanpak op termijn leidt tot een aanzienlijke verbetering van zowel de objectieve als de subjectieve veiligheid.

Pas dan krijgt B3W echt een kans.

Literatuurlijst

Center for Problem-oriented Policing (2016). The SARA model. Op 11 januari 2016 geraadpleegd op: <http://www.popcenter.org/about/?p=sara>

Center for Problem-oriented Policing (2016). The Problem Analysis Triangle. Op 11 januari 2016 geraadpleegd op: www.popcenter.org/about/?p=triangle

Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum.

Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2000). The “what” and “why” of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological Inquiry*, 11, 227-268.

Gagné, M. and Deci, E. L. (2005), Self-determination theory and work motivation. *Journal of Organizational Behaviour*, 26: 331–362. doi: 10.1002/job.322

Klein Haneveld, R.K., & Kop, N. (2012). *Stop de dief!*. Apeldoorn: Politieacademie.

Kop, N. (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing*. Lectorale rede. <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/Lectoraten/criminaliteitsbeheersingrecherchekunde/Documents/Uitnodigingskaart%20-%20Lectorale%20rede%20Nicolien%20Kop.pdf>

Kop, N. & Klerks, P. (2009). *Intelligencegestuurd Politiewerk*. Apeldoorn: Politieacademie.

Lam, J.M., Rottenberg, A., Sinke, M.A.R., Tigchelaar, E.Y. & Kop, N. (2015). B3W: een geoliede machine? Een onderzoek naar de effectiviteit van de aanpak van woninginbraken. <https://www.politieacademie.nl/onderwijs/Onderwijsgemandateerden/Documents/B3W%20Een%20geoliede%20machine.pdf>

May, E.R. (1984) *Knowing One's Enemies: Intelligence Assessment Before the Two World Wars*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). *Veiligheidsagenda 2015 - 2018*. Op 24 juni 2015 geraadpleegd op: http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/veiligheidsagenda/veiligheids_agenda_2015-2018.pdf

Onrust, S. & Voorham, L. (2013). *Vier politiestrategieën tegen veel voorkomende criminaliteit. Effectiviteit en werkzame mechanismen*. Utrecht: Trimbos-Instituut.

Ratcliffe, J (2008). *Pocket guide to intelligence-led policing*. <http://www.smartpolicinginitiative.com/sites/all/files/resources/ilppocketguide.pdf>

Reenen, P. van (2012). *Tot op heden is dergelijk onderzoek niet verricht. De effectiviteit van de politie en haar legitimiteit: studies tegen het licht gehouden. De stand van kennis en onderzoek, deel 2*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Rijksoverheid (2013). *Minister Opstellen: Aantal inbraken met 30% omlaag*. Op 10 november 2014 geraadpleegd op: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/04/16/minister-opstellen-aantal-inbraken-met-30-procent-omlaag.html>

Rijksoverheid (2015). *Fors minder woninginbraken, overvallen en straatroven in 2014*. Op 11 januari 2016 geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/03/02/fors-minder-woninginbraken-overvallen-en-straatroven-in-2014>

Strom, D. L., Sears, K. L., & Kelly, K. M. (2014). Work engagement the roles of organizational justice and leadership style in predicting engagement among employees. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 21(1), 71-82.

Ruyver, B. De., Vander Beken, T., Vermeulen, G. & Heddeghem, K. van. (2002). *Gewapend bestuursrecht gescreend*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.

Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55, 68-78.

Spelman, W & Eck, J. (1987). *Problem-oriented policing*.

Stame, Nicoletta (2010) 'What Doesn't Work? Three Failures, Many Answers. *Evaluation*, 16(4): 371-387.

Van Dijk, T, van Musscher, P & Versteegh, P (2015) Doen wat nodig is: kwalitatieve sturing en verantwoording. *Cahiers Politiestudies*, 137-168.

Van Musscher, P & Versteegh, P (2013) Veiligheidssturing en prestatiesturing, een uitstekend match, *Cahiers Politiestudies*, 165-191.

Versteegh, P. & Hesseling, R. (2013). De B3W-matrix, naar een meer effectieve aanpak van woninginbraken. *Tijdschrift voor de politie*, 75 (9/10), 15-21.

Versteegh, P., Plas, T. van der & Nieuwstraten, H. (2010). *The Best of Three Worlds. Effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups* (5^e druk). Politieacademie en Politie Haaglanden.

Bijlage 1: Format uitwerking afgenomen interviews (Politie / Netwerkpartner)

Respondent	Dhr. / Mw.
Contactgegevens	
Organisatie	
Functie	
Interviewer(s)	
Datum /tijd / plaats	

SCANNING - fase	
Topic (noodzakelijke info)	Informatie respondent t.a.v.
<p>SARA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt in de gebiedsscan gebruik gemaakt van systeemkennis en praktijkkennis? • Wordt gebruik gemaakt van informatie van burgers en ondernemers? • Worden aan de hand van de gebiedsscan de belangrijkste problemen bepaald? 	
<p>IGP</p> <p><i>Intern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Worden de uitkomsten van de gebiedsscan besproken in het Strategisch Management Team en de Eenheidsleiding? <p><i>Extern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt de gebiedsscan met de gemeente en het OM besproken? • Worden of zijn de uitkomsten opgenomen in het lokale integrale veiligheidsplan? 	
<p>Burgerparticipatie</p> <p>Worden burgers <i>geïnformeerd</i>?:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Via (internet)media, Reguliere media, Bewonersbijeenkomsten, Besmettingsbrieven <p>Worden burgers <i>geconsulteerd</i>?:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Via Veiligheidsmonitor, Digitaal burgerplatform, Buurtbijeenkomsten, Burgerpanel, Wijkagent 	
<p>Olie, succes- en faalfactoren</p> <p><i>Bestuurlijk draagvlak:</i></p>	

<ul style="list-style-type: none"> • Worden aangedragen problemen onderkent en belangrijk gevonden (urgentiebesef)? • Is er voldoende draagvlak onder de leiding (voor de gebiedsscan)? <p><i>Leiderschap:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt burgers tevredenheid als uitgangspunt genomen? • Is er een regievoerder die overzicht en visie heeft, mensen kan betrekken, verbinden, bijsturen? • Wordt er betekenis gegeven aan de gebiedsscan (waarom en waarom op deze manier)? • Worden mensen betrokken, kunnen zij keuzes maken of invloed uitoefenen? • Wordt er verantwoordelijkheid genomen / verantwoording gevraagd en afgelegd? <p><i>Motivatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zijn mensen intrinsiek gemotiveerd? Waar blijkt dat uit? <p><i>Communicatie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt samengewerkt op basis van vertrouwen? • Zijn er structurele overleg- en afstemmingsvormen? • Wordt informatie vrij met elkaar gedeeld? • Wordt er duidelijk gecommuniceerd over doelen, verwachtingen, rollen en processen? 	
--	--

ANALYSIS - fase	
Topic (noodzakelijke info)	Informatie respondent t.a.v.
<p>SARA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Is er een goede probleemanalyse waarin de 7w-vragen beantwoord zijn en duidelijk is wie iets aan problemen kunnen doen? • Worden veiligheidspartners bij de probleemanalyse betrokken? • Is er een plan van aanpak met meetbare doelstellingen en maatregelen die aansluiten bij de doelstellingen? 	

<ul style="list-style-type: none"> • Is er in het plan van aanpak gekozen voor een combinatie van situationele preventie en aanpak van daders? 	
<p>IGP</p> <p><i>Intern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt het Plan van Aanpak besproken in het Tactisch Management Overleg? <p><i>Extern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt het Plan van aanpak besproken met de betrokken partners? 	
<p>Burgerparticipatie</p> <p>Worden burgers <i>geconsulteerd</i>?</p> <p>Worden burgers <i>geadviseerd</i>?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primaire, Secundaire, Tertiaire preventie- advisering 	
<p>Olie, succes- en faalfactoren</p> <p><i>Bestuurlijk draagvlak:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Is kwalitatieve analysecapaciteit aangewend om te komen tot een goede probleemanalyse? • Worden de uitkomsten van de analyse (h)erkend? • Is er politiek / bestuurlijk draagvlak om daar prioriteit, commitment en focus aan toe te kennen? • Is er draagkracht? <p><i>Leiderschap:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt er actief (bij)gestuurd n.a.v. de prioritering? • Is er sprake van (neiging tot) veiligheid- of prestatiesturing? • Is er een regievoerder die uitkomsten begrijpt, vertaalslag kan maken, mensen kan aanjagen en motiveren, etc.? • Wordt er betekenis gegeven aan de uitkomsten van de analyse en haakt dat aan? <p><i>Motivatie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zijn mensen (intrinsiek) gemotiveerd? 	

<p><i>Communicatie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking op basis van vertrouwen? • Sprake van actieve informatiedeling en gezamenlijke interpretatie? • Wordt er duidelijk gecommuniceerd over betekenis, verwachtingen, doelen, rollen en processen? 	
--	--

RESPONSE - fase	
Topic (noodzakelijke info)	Informatie respondent t.a.v.
<p>SARA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Is er sprake van een combinatie van situationele preventie en het vergroten van pakkans? • Wordt er medewerking verkregen van sleutelpersonen? • Wordt de rol van burgers, ondernemers en gemeente ingevuld? • Wordt er gebruik gemaakt van ondersteuning door het Adviespunt P&V, bureau Burgersamenwerking en BRI? • Worden eventuele dadergroepen in beeld gebracht en geparticipeerd in de groepsaanpak? • Worden opsporing, handhaving en wijkzorg gecombineerd? • Is het buurtonderzoek gericht op opsporing én vergroting betrokkenheid van burgers? 	
<p>IGP</p> <p><i>Intern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Worden afspraken / voortgang in het Operationeel Management Team en de dagelijkse briefing aan de orde gesteld? <p><i>Extern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Worden afspraken / voortgang in externe overleggen besproken en aan de orde gesteld? • Wordt er eventueel bijgestuurd op basis van deze informatie / inzichten? 	

<p>Burgerparticipatie</p> <p>Worden burgers <i>geadviseerd</i>?</p> <p>Worden burgers betrokken bij het <i>Meedoen</i>?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Burgerparticipatieprojecten, Waaks!, BuurTent, Burger-net, SMS-Alert, 112-melding. <p><i>Voorwaarden voor burgerparticipatie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Juiste mensen benaderd (sociaal betrokken, bereid in te zetten voor de wijk én in staat (tijdelijk) als aanjager te fungeren?) • Is geappelleerd aan verantwoordelijkheidsgevoel en eigen (on)veiligheid in de wijk (hoe geïnformeerd) en hebben ze het idee daarop invloed te hebben? • Is er überhaupt wel (echt) een veiligheidsprobleem? • Wordt de burger serieus genomen bij diens melding / aangifte, en wordt er adequaat op gereageerd en teruggekoppeld? • Ervaart de burger steun, samenwerking en korte lijnen van en met de politie? 	
<p>Olie, succes- en faalfactoren</p> <p><i>Bestuurlijk draagvlak:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Is er sprake van gerichte focus op / duidelijke prioriteit voor het probleem voor langere termijn? • Is er voldoende draagkracht / (politiek) draagvlak? <p><i>Leiderschap:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt er actief gestuurd op de aanpak? Veiligheid- of prestatiesturing? • Wordt bijgestuurd op basis van actualiteit? • Gebruik gemaakt van hotspotsurveillance? • Regievoerder die overzicht heeft, aanjaagt, motiveert, verbindt, etc.? • Wordt er betekenis gegeven aan de aanpak? • Worden mensen betrokken / hebben ze invloed op de aanpak? • Wordt er verantwoordelijkheid 	

<p>genomen / verantwoording afgelegd?</p> <p><i>Motivatie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ervaren mensen voldoende professionele ruimte? • Zijn mensen (intrinsiek) gemotiveerd? <p><i>Communicatie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt er samengewerkt (met partners) op basis van vertrouwen? • Is er sprake van een actief (informeel) netwerk? • Zijn er structurele vormen van overleg / afstemming? • Wordt er duidelijk gecommuniceerd over de betekenis, doelen, verwachtingen, rollen en processen? • Wordt er feedback gegeven m.b.t. het resultaat / effect van de aanpak? 	
--	--

ASSESSMENT - fase	
Topic (noodzakelijke info)	Informatie respondent t.a.v.
<p>SARA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Worden de effecten van de aanpak in beeld gebracht? • Worden de leerervaringen in beeld gebracht? 	
<p>IGP</p> <p><i>Intern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Worden positieve resultaten (zo snel mogelijk) gedeeld met collega's en het publiek? <p><i>Extern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Worden de gedeeld met de gemeente en openbaar ministerie? 	
<p>Burgerparticipatie</p> <p>Worden burgers betrokken bij het <i>Meedoen</i>?</p> <p>Worden burgers <i>geconsulteerd</i>?</p>	
<p>Olie, succes- en faalfactoren</p> <p><i>Bestuurlijk draagvlak:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Blijkt uit houding en focus van 	

<p>bestuur / leiding daadwerkelijke betrokkenheid?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Is onderling vertrouwen toegenomen door probleemgerichte samenwerking? • Wat zegt dat over eventuele toekomstige samenwerking? <p><i>Leiderschap:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sprake van veiligheid- of prestatiesturing? • Durven leiders te kiezen voor lange termijnfocus, ook als resultaten achterblijven of wellicht reeds zijn behaald? • Welke rol speelt de regievoerder hierin? • Is er sprake van borging van opgedane kennis / samenwerking? • Op welke wijze vindt dat plaats in mensen / organisatie? <p><i>Motivatie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Welke elementen / factoren leiden tot (blijvende) motivatie volgens respondenten? 	
--	--

Topic (noodzakelijke info)	Informatie respondent t.a.v. deze topic
<p>Succesfactoren</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Welke succesfactoren kunnen worden benoemd in de huidige aanpak?</i> • <i>Wat zijn de vonkjes en katalysatoren die ervoor zorgen dat het programma daadwerkelijk effect sorteert?</i> • <i>Zijn er momenten in het proces te benoemen die cruciaal zijn geweest voor het slagen van het programma?</i> • <i>Welke factoren hebben een hoge gevoelswaarde voor succes?</i> • <i>Welke factoren hebben de meeste energie opgeleverd in het proces?</i> 	
<p>Faalfactoren</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Wat waren de belangrijkste faalfactoren bij de totstandkoming en uitvoer van het programma?</i> • <i>Wat zijn de belangrijkste</i> 	

<p><i>obstakels geweest die overwonnen moesten worden?</i></p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Welke obstakels zijn daadwerkelijk overwonnen en welke niet? Op welke manier is dit gegaan?</i>• <i>Zijn er cruciale momenten te benoemen die een nadelig effect hebben gehad op het programma?</i>• <i>In welke zaken is de meeste energie gaan zitten en waardoor is de meeste energie weggelekt?</i>	
---	--

Bijlage 2: Onderzoeksmatrix

	SARA	IGP
Scanning	<ul style="list-style-type: none"> • Wordt in de gebiedsscan gebruik gemaakt van systeemkennis en praktijkkennis? • Wordt gebruik gemaakt van informatie van burgers en ondernemers? • Worden aan de hand van de gebiedsscan de belangrijkste problemen bepaald? 	<p><i>Intern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Worden de uitkomsten van de gebiedsscan besproken in het Strategisch Management Team en de Eenheidsleiding? <p><i>Extern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt de gebiedsscan met de gemeente en het OM besproken? • Worden of zijn de uitkomsten opgenomen in het lokale integrale veiligheidsplan?
Analysis	<ul style="list-style-type: none"> • Is er een goede probleemanalyse waarin de 7w-vragen beantwoord zijn en duidelijk is wie iets aan problemen kunnen doen? • Worden veiligheidspartners bij de probleemanalyse betrokken? • Is er een plan van aanpak met meetbare doelstellingen en maatregelen die aansluiten bij de doelstellingen? • Is er in het plan van aanpak gekozen voor een combinatie van situationele preventie en aanpak van daders? 	<p><i>Intern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt het Plan van Aanpak besproken in het Tactisch Management Overleg? <p><i>Extern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt het Plan van aanpak besproken met de betrokken partners?
Response	<ul style="list-style-type: none"> • Is er sprake van een combinatie van situationele preventie en het vergroten van pakkans? • Wordt er medewerking verkregen van sleutelpersonen? • Wordt de rol van burgers, ondernemers en gemeente ingevuld? • Wordt er gebruik gemaakt van ondersteuning door het Adviespunt P&V, bureau Burgersamenwerking en BRI? • Worden eventuele dadergroepen in beeld gebracht en geparticipeerd in de groepsaanpak? • Worden opsporing, handhaving en wijkzorg gecombineerd? • Is het buurtonderzoek gericht op opsporing én vergroting betrokkenheid van burgers? 	<p><i>Intern</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Worden afspraken in het Operationeel Management Team en de dagelijkse briefing aan de orde gesteld? <p><i>Extern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Interne en externe communicatie
Assessment	<ul style="list-style-type: none"> • Worden de effecten van de aanpak in beeld gebracht? • Worden de leerervaringen in beeld 	<p><i>Intern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Worden positieve resultaten (zo snel mogelijk) gedeeld met collega's en het

	gebracht?	<p>publiek?</p> <p><i>Extern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Worden de uitkomsten kenbaar gemaakt aan gemeente <p>en openbaar ministerie?</p>
Onderzoeksmatrix	Burgerparticipatie	Olie, Succes- en faalfactoren
Scanning	<p>Worden burgers <i>geïnformeerd</i>?:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (internet)media • Reguliere media • Bewonersbijeenkomsten • Besmettingsbrieven <p>Worden burgers <i>geconsulteerd</i>?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veiligheidsmonitor • Digitaal burgerplatform • Buurtbijeenkomsten • Burgerpanel • Wijkagent 	<p>Bestuurlijk draagvlak en draagkracht</p> <ul style="list-style-type: none"> • Is er sprake van een (maatschappelijk) urgentiebesef? • Is er sprake van een gerichte focus op het probleem en wordt deze focus gedurende langere tijd vastgehouden? • Is er voldoende draagvlak onder de leiding? • Is er voldoende draagkracht (capaciteit)? <p>Leiderschap</p> <ul style="list-style-type: none"> • Probleemgerichte Sturing <ul style="list-style-type: none"> ➢ Wordt er actief (bij)gestuurd met betrekking tot de aanpak? ➢ Wordt er gestuurd op kwaliteit (veiligheid en effectiviteit) i.p.v. kwantiteit? (Veiligheids- vs. Prestatiesturing) ➢ Wordt burgertevredenheid als uitgangspunt genomen? ➢ Wordt er (bij)gestuurd op basis van de actualiteit? Bijvoorbeeld door gebruik te maken van Early Warnings? ➢ Wordt er gebruik gemaakt van Hotspotsurveillances? ➢ Is er een regievoerder die overzicht heeft, mensen betreft, de visie kan uitdragen, mensen kan betrekken, verbinden en bijsturen? • Sturing op autonomie, motivatie, betrokkenheid en initiatief <ul style="list-style-type: none"> ➢ Wordt er betekenis gegeven aan de aanpak? Waarom en waarom op deze manier? ➢ Worden mensen betrokken, kunnen zij keuzes of invloed uitoefenen met betrekking tot het doel en de invulling van de aanpak? ➢ Ervaren zij voldoende professionele ruimte? ➢ Zijn mensen (intrinsiek) gemotiveerd om het probleem aan te pakken? ➢ Wordt er verantwoordelijkheid genomen en verantwoording gevraagd en afgelegd? (Accountability). <p>Communicatie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt er samengewerkt (met partners) op basis van vertrouwen? • Is er sprake van een actief informeel netwerk tussen de partners? • Zijn er structurele vormen van overleg en afstemming? • Is er sprake van actieve informatiedeling? • Wordt er duidelijk gecommuniceerd over de: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Betekenis ➢ Doelen ➢ Verwachtingen ➢ Rollen ➢ Processen • Wordt er feedback gegeven met betrekking tot het resultaat / effect van individuele/groepswerkzaamheden?
Analysis	<p>Worden burgers <i>geconsulteerd</i>?</p> <p>Worden burgers <i>geadviseerd</i>?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primaire • Secundaire • Tertiaire preventie-advisering 	
Response	<p>Worden burgers <i>geadviseerd</i>?</p> <p>Worden burgers betrokken bij het <i>Meedoen</i>?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Burgerparticipatieprojecten, Waaks! 	

	<ul style="list-style-type: none"> • BuurTent, Burger-net, SMS-Alert, • 112-melding. 	
Assessment	<ul style="list-style-type: none"> • Worden burgers betrokken bij het <i>Meedoen?</i> • Worden burgers <i>geconsulteerd?</i> 	

Bijlage 2: Afkortingenlijst

A&O	Afdeling Analyse en Onderzoek
B3W	Best of Three Worlds
BIT	Buurtinterventieteam
CAS	Criminaliteits Anticipatie Systeem
COP	Community Policing
DIK	Districtelijk Informatie Knooppunt
GCO	Gebiedsscan Criminaliteit en Overlast
HIC	High Impact Crime
IBT	Integrale beroepsvaardigheidstraining
IGP	Intelligence Gestuurd Politiewerk
ILP	Intelligence Led Policing
MO	Modus Operandi
OE	Operationeel Expert
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
OpcO	Operationeel Commandant
PGA	Persoongerichte Aanpak
POP	Problem Oriented Policing
PV	Proces Verbaal
SARA	Scanning, Analysis, Response, Assessment
VVC	Veel Voorkomende Criminaliteit
WAAKS	Samenwerkingstraject tussen politie, gemeente en hondenbezitters
WAS	Wijk en Agent Samen
WAP-groep	WhatsApp-groep
WIC	Woninginbraken Informatiecentrum
WIT	Woninginbrakenteam

