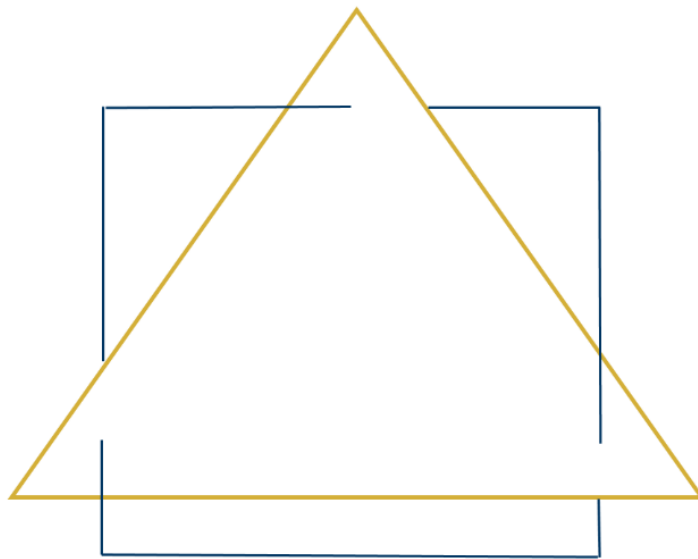


Het ‘gouden’ samenspel

Een onderzoek naar het samenspel tussen politie en bestuur voorafgaand aan de inzet van de Mobiele Eenheid bij demonstraties.



Marleen Koetsier

Radboud Universiteit, te Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Masterthesis Besturen van Veiligheid

Datum: 22-02-22

In opdracht van Edwin Goos teamchef afdeling Conflict en
Crisisbeheersing [CCB], Politie Eenheid Oost- Nederland

Scriptiebegeleidster: dr. S.C.H. Stéfanie André

Voorwoord

Voor u ligt de thesis “Het ‘gouden’ samenspel: een onderzoek naar het samenspel tussen politie en bestuur voorafgaand de inzet van de Mobiele Eenheid bij demonstraties”. Deze thesis is geschreven vanuit de masterspecialisatie Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit, te Nijmegen. Het onderzoek wat deze thesis beslaat, is uitgevoerd binnen de afdeling Conflict en Crisisbeheersing van politieorganisatie Eenheid Oost-Nederland. Het schrijven van deze thesis is voor mij op zowel persoonlijk als academisch vlak zeer leerzaam geweest. Zo heb ik een persoonlijke ontwikkeling doorgemaakt, waarbij ik scherper heb gekregen wat mijn sterke en zwakke punten zijn. Hiernaast heb ik op academisch vlak meer ervaring opgedaan in het uitvoeren van een wetenschappelijk onderzoek en mijn kennis van het veiligheidsdomein vergroot. Ten slotte heb ik door deze thesis de kans gekregen om mijn netwerk in het veiligheidsdomein verder uit te bereiden en de politieorganisatie beter te leren kennen.

Deze thesis is tot stand gekomen met behulp van een groep bijzondere mensen die mijn enthousiasme over dit onderwerp delen en in mijn kwaliteiten geloven. Ik wil graag van de gelegenheid gebruik maken om hen hiervoor te bedanken. Het interessante onderwerp wat centraal staat in deze thesis heb ik te danken aan mijn opdrachtgever Edwin Goos. Door mooie gesprekken zijn wij gekomen tot een eenduidige opdracht waar ik mee aan de slag ben gegaan. Met tips en door mee te denken, heeft hij ervoor gezorgd dat ik iedere keer nadat wij elkaar gesproken hadden weer met energie en nieuwe inzichten verder kon. Om al mijn inzichten, energie en ambities op academisch niveau en persoonlijk vlak bij elkaar te brengen heeft Stéfanie André mij ontzettend geholpen. Met haar feedback op de stukken, advies op persoonlijk vlak en geduld liep niet enkel dit traject beter, maar kon ik de thesis naar een hoger academisch niveau brengen. Om te komen tot het voorliggende stuk heb ik veel te danken aan de respondenten. Alleen door de tijd die zij vrijgemaakt hebben voor de interviews, de openheid en het geduld waarmee zij mijn vragen beantwoordden, heb ik deze thesis succesvol kunnen afronden. Stuk voor stuk kijk ik met een glimlach terug op deze gesprekken waar de wetenschappelijk literatuur ook ging leven door de vertaling die er naar de praktijk gemaakt werd. Ten slotte ben ik ontzettend dankbaar voor de mensen die zo dichtbij mij staan. Familie, vrienden en collega's hebben mij op de momenten dat ik het nodig had gemotiveerd, feedback gegeven en gesteund.

Ik hoop hen met deze thesis eer aan te doen en wens u veel leesplezier toe.

Marleen Koetsier

Nijmegen, 7 februari 2022

Samenvatting

Over de jaren heen zijn er weinig demonstraties geëscaleerd in Nederland. Tijdens de coronacrisis, die begonnen is in 2020 en tot op heden voort duurt, kwamen de escalaties van demonstraties dan ook onverwachts. Deze escalaties riepen veel vragen op, zo ook vragen over de rol die de Mobiele Eenheid speelt in het de-escaleren van deze situaties. Met een flexibele werkwijze neemt de Mobiele Eenheid een verbindende rol op zich in het optreden bij escalaties. Bij een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid staan een viertal principes centraal, namelijk informeren, faciliteren, communiceren en differentiëren. De verklaring voor dergelijke situaties moet niet in de werkwijze van de Mobiele Eenheid zelf gezocht worden, maar juist in de invloed van de fase voorafgaand aan de escalatie. In deze fase staat het samenspel tussen politie en bestuur centraal, waarbij de burgemeester het bevoegd gezag is, de politie de uitvoerende organisatie en vanuit de interactie in de driehoek ook het Openbaar Ministerie een rol pakt wanneer de situatie hierom vraagt. Het doel van dit onderzoek is om te onderzoeken wat precies die invloed van het samenspel tussen politie en bestuur is op een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid. Dit brengt ons bij de volgende vraag die in deze thesis centraal staat: *“Welke factoren in het samenspel tussen politie en bestuur zijn van invloed op de effectiviteit van de inzet van de Mobiele Eenheid?”*. Binnen dit samenspel zijn het besluitvormingsproces en de besturingsrelatie bepalend voor de invloed die het samenspel heeft op een effectieve inzet. In deze thesis wordt er door middel van deductief onderzoek getoetst welke factoren relevant zijn. De factoren komen voort uit de wetenschappelijke literatuur en zijn hierna getoetst in de praktijk aan de hand van interviews. *Een goede informatievoorziening, duidelijkheid over langetermijndoelstellingen, passende organisationele standaarden* en een *focus op het collectief belang* zijn cruciale factoren die een positief effect op het besluitvormingsproces hebben om te komen tot een effectieve inzet. Wat betreft de besturingsrelatie hebben de factoren *informatieasymmetrie* en *conflicterende belangen* een negatief effect en is *zelfstandigheid* een factor die een positief effect heeft wanneer de zelfstandigheid van de politie in balans is met het toezicht wat vanuit het bestuur wordt uitgeoefend. Zo is het samenspel bestaand uit het besluitvormingsproces en de besturingsrelatie tussen politie en bestuur onlosmakelijk verbonden met een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid. Uit de resultaten van dit onderzoek kan er geleerd worden wat er in de voorfase, met name in het samenspel tussen politie en bestuur, nodig is om de Mobiele Eenheid optimaal in positie te kunnen plaatsen om escalaties bij demonstraties te voorkomen. Vervolgonderzoek moet zich richten op de resultaten die buiten de scope van dit onderzoek vallen, maar uit de dataverzameling wel aangemerkt worden als belangrijk om oog voor te hebben.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Probleemstelling	6
1.3 Relevantie	7
1.3.1 Maatschappelijke relevantie.....	7
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie	7
1.4 Vooruitblik theoretisch kader	8
1.5 Vooruitblik methodologisch kader	9
1.6 Leeswijzer.....	9
2. Theoretisch kader	10
2.1 Een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid	10
2.1.1 Achtergrond	10
2.1.2 De vier basisprincipes	11
2.2 Bestuurlijke verhoudingen.....	13
2.2.1 Taak van het bestuur	13
2.2.2 Taak van de politie.....	14
2.2.3 Samenspel tussen bestuur en politie.....	15
2.2.4 Invloed samenspel op de effectieve inzet van de Mobiele Eenheid	16
2.3 Het besluitvormingsproces	17
2.3.1 Rationele actoren	17
2.3.2 Organisationele standaarden	19
2.3.3 Belangen	20
2.4 De besturingsrelatie	21
2.4.1 De principal agent theory.....	21
2.4.2 Informatie.....	22
2.4.3 Conflicterende belangen	22
2.4.4 Zelfstandigheid	23
2.5 Conceptueel model	24
3. Methodologisch kader	25
3.1 Onderzoeksmethoden	25
3.1.1 Kwalitatief onderzoek.....	25
3.1.2 Interviews.....	25
3.1.3 Respondentenselectie	26

3.2 Data analyse.....	28
3.3 Operationalisatie	29
3.3.1 De effectieve inzet van de Mobiele Eenheid	29
3.3.2 Het besluitvormingsproces.....	30
3.3.3 De besturingsrelatie.....	33
3.4 Kwaliteit	35
3.4.1 Betrouwbaarheid	35
3.4.2 Validiteit	35
4. Resultaten	37
4.1 Besluitvormingsproces	37
4.1.1 Informatievoorziening.....	37
4.1.2 Langetermijndoelstellingen.....	40
4.1.3 Organisationele standaarden	45
4.1.4 Belangen	47
4.2 Besturingsrelatie	49
4.2.1 Informatieasymmetrie	49
4.2.2 Conflicterende belangen	50
4.2.3 Zelfstandigheid	53
4.3 Samenspel tussen bestuur en politie	58
5. Conclusie	60
5.1 Beantwoording vraagstelling.....	60
5.2. Discussie	63
5.2.1 Theoretische reflectie.....	63
5.2.2 Methodologische reflectie.....	68
5.3 Aanbevelingen	69
Literatuurlijst	72
Bijlagen	75
Bijlage 1: Interviewguide bestuur.....	75
Bijlage 2: Interviewguide politie	78

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een voorbeschouwing gegeven op dit onderzoek. Allereerst wordt de aanleiding beschreven. Daarna zal de probleemstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek uiteen gezet worden. Hierop volgt een vooruitblik op het theoretisch kader en het methodologisch kader. Tevens wordt er ingegaan op de relevantie van dit onderzoek op zowel maatschappelijk als wetenschappelijk vlak. Ten slotte volgt de leeswijzer die de verdere opbouw van dit onderzoek zal toelichten.

1.1 Aanleiding

“Ik signaleer dat de politie die we willen zijn, die verbinding zoekt, onder druk komt te staan”, aldus Korpschef Henk van Essen tijdens de coronacrisis over de inzet van politie bij demonstraties (van der Wal, 2021). De coronacrisis is begonnen in 2020 en duurt tot op heden voort. De Nederlandse overheid heeft in deze crisis meerdere maatregelen doorgevoerd, waarvan sommige tot grote ontevredenheid leidden onder Nederlandse burgers. Als reactie op de genomen maatregelen hebben er dan ook meerdere demonstraties plaatsgevonden. Terwijl de ene demonstratie zonder ongeregeldeheden verliep, escaleerde een ander volledig. Een voorbeeld van een maatregel waartegen gedemonstreerd werd is de avondklok. Na invoering van de avondklok zijn er op verschillende plekken in Nederland, zoals in Den Bosch en Amsterdam, demonstraties geëscaleerd tot rellen, met alle gevolgen van dien. Winkels zijn geplunderd, auto's zijn in brand gezet en politiemensen die verwondingen opliepen door de relschoppers bij het handhaven van de rechtsorde (Politie, 2021). De uiterste geweldsmiddelen zijn ingezet, zoals het waterkanon en traangas. De gevolgen zijn onder andere negatieve beelden van het optreden van de politie, bestuurders die reageren met termen als “burgeroorlog” en “criminaliteit” en het veroorzaken van een verdeeldheid waarbij verschillende partijen, zoals de burgers en de politie, tegenover elkaar komen te staan (van Bommel & van den Berg, 2021).

Soortgelijke rellen als tijdens de coronacrisis komen door de jaren heen maar sporadisch in Nederland voor. Bijvoorbeeld de rellen bij voetbalwedstrijden of, in nog een extremer geval, de rellen tijdens de kroning van koningin Beatrix in 1980 (Leiden et al., 2009). In andere landen als Engeland en Frankrijk komen deze frequenter voor. Dit verschil wordt als volgt door Adang (2021) verklaard: “In Nederland voerden overheid, maatschappelijke partners en politie gebiedsgebonden en op sociale cohesie gericht beleid. Dan weet je wat er speelt en als er spanningen zijn kun je daar vroegtijdig bij zijn om te voorkomen dat het uit de hand loopt.”. In lijn met dit gedachtegoed wordt er in Nederland bij de inzet van de Mobiele Eenheid bij demonstraties gewerkt vanuit een de-escalerende aanpak die uniek is ten opzichte van andere

landen. Waar in andere landen de oproerpolitie direct geweld inzet bij rellen, is dit in Nederland niet het geval. Onder het motto dat een harde aanpak leidt tot situaties die enkel verder escaleren, gaat de Mobiele Eenheid sinds 2010 flexibel te werk met een aanpak waarbij er pas opgeschaald wordt naar uiterste (gewelds)middelen als er echt geen andere optie meer is. De aanpak wordt gekenmerkt door een viertal basisprincipes, namelijk: het leren kennen van de doelgroep, het faciliteren van het grondrecht op demonstreren, continue communiceren en differentiëren door proportioneel geweldsgebruik. Escalaties zijn met deze aanpak vaak voorkomen (Oostveen, 2021).

Een verklaring voor situaties van escalatie zoals tijdens de coronacrisis liggen volgens Adang et al. (2009) niet in het hiervoor genoemde optreden van de Mobiele Eenheid en de uitersten daarin opzoeken, maar juist in die fase voorafgaand aan de inzet van de Mobiele Eenheid. Een sleutelrol in het bepalen hoe die voorfase verloopt, is weggelegd voor het samenspel tussen de politie en bestuur voorafgaand aan de demonstratie. De burgemeester maakt het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid. Als bevoegd gezag en verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid bedient de burgemeester zich bij openbare orde verstoringen van de politie als uitvoerende organisatie. Het verloop van dit samenspel tussen politie en bestuur vindt hoofdzakelijk plaats in het driehoeksoverleg en is van invloed op de wijze waarop de Mobiele Eenheid aan de hand van de vier basisprincipes effectief te werk kan gaan. Aan de driehoek neemt naast het bestuur en politie ook het Openbaar Ministerie deel. Uit het samenspel tussen de politie en het bestuur kan er met dit onderzoek geleerd worden wat er in deze voorfase nodig is om de Mobiele Eenheid in de meest optimale positie te plaatsen om escalatie bij demonstraties te voorkomen. Zo wordt er recht gedaan aan de unieke positie die Nederland heeft ten opzichte van andere landen, waar in plaats van het zoeken naar verbinding, vaak een directe inzet van geweld de boventoon voert.

1.2 Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is dat de politie in samenspel met het bestuur ervoor kan zorgen dat ongeregelde heden bij demonstraties op de juiste manier aangepakt worden, zodat escalatie van de situatie wordt voorkomen. In dit onderzoek staat de volgende probleemstelling centraal: Het onderzoeken van de invloed van het samenspel tussen de politie en het bestuur op een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid, ten einde een handelingskader op te leveren aan de afdeling Crisis en Conflictbeheersing van Politie Oost-Nederland om dit samenspel te verbeteren. De hoofdvraag die hieruit afgeleid kan worden luidt als volgt: *Welke factoren in het samenspel tussen politie en bestuur zijn van invloed op de effectiviteit van de inzet van de Mobiele*

Eenheid?. Om deze hoofdvraag te beantwoorden zullen de volgende deelvragen gehanteerd worden:

1. Hoe kan de Mobiele Eenheid volgens de wetenschappelijk literatuur effectief ingezet worden bij demonstraties?
2. Hoe verhouden politie en bestuur zich tot elkaar in het samenspel voorafgaand aan de inzet van de Mobiele Eenheid bij demonstraties en welke factoren zijn daarop van invloed volgens de wetenschappelijke literatuur?
3. Welke factoren spelen een rol in het samenspel tussen politie en bestuur voorafgaand aan de inzet van de Mobiele Eenheid bij demonstraties?
4. Hoe is dit samenspel van invloed op de effectiviteit van de inzet van de Mobiele Eenheid bij demonstraties?

1.3 Relevantie

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

De Mobiele Eenheid is veelvuldig ingezet tijdens de coronacrisis, dit maakt dit onderzoek zeer actueel en maatschappelijk relevant. Zeker daar waar de demonstraties geëscaleerd zijn, is het de vraag hoe dit in de toekomst voorkomen kan worden. Het voorkomen van escalatie hangt zoals hiervoor beschreven mede samen met de bestuurlijke verhouding tussen het bestuur en de politie voorafgaand aan de inzet van de Mobiele Eenheid. Dit samenspel verloopt de afgelopen jaren niet optimaal (Terpstra, 2015). Dit kan tot spanningen leiden in de uitvoering van handhavingstaken. Deze spanningen kunnen een negatieve invloed hebben op de inzet van de Mobiele Eenheid en het verloop van de demonstraties. Wanneer demonstraties escaleren heerst er vaak verdeeldheid tussen verschillende partijen, worden individuen slachtoffer van zowel verbaal als non-verbaal geweld en wordt de omgeving aangetast door plunderingen (Politie, 2021). Dit heeft dan ook enorme gevolgen voor de Nederlandse samenleving. Met dit onderzoek wordt bijgedragen aan meer kennis en inzicht wat toekomstige casuïstiek vraagt van het samenspel om als Mobiele Eenheid effectief op te kunnen treden. Zo kan de Mobiele eenheid bijdragen aan een vreedzaam verloop van grootschalige optredens en kan de negatieve impact op de Nederlandse samenleving teruggebracht worden.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is op wetenschappelijk vlak van toegevoegde waarde. Over het optreden van de Mobiele Eenheid is al veel bekend in de wetenschappelijke literatuur rondom *public order management* (Reicher e.a., 2004; Stott & Adang, 2003). Deze literatuur is gericht op de manier

waarop de Mobiele Eenheid te werk gaat. De neiging is groot om in deze literatuur de verklaring voor escalatie van demonstraties te zoeken. Dit onderzoek draagt bij aan de wetenschappelijke literatuur door de effectiviteit van de inzet in het verlengde te leggen van het samenspel tussen politie en bestuur wat hieraan voorafgaat. Juist bij escalaties van demonstraties waarbij je te maken hebt met conflicten tussen burgers onderling, maar ook tussen burgers en handhavers, is het belangrijk dat je de escalatie vanuit meerdere kanten bekijkt. De toegevoegde waarde van dit onderzoek aan de wetenschappelijke literatuur ligt dus allereerst in het toevoegen van een ander perspectief in het benaderen van escalaties bij demonstraties (Muller et al., 2016). Het samenspel is opgedeeld in het besluitvormingsproces tot inzet van de Mobiele Eenheid en de besturingsrelatie tussen politie en bestuur. Het besluitvormingsproces zal hoofdzakelijk benaderd worden aan de hand van besluitvormingsmodellen van Allison (1971). De besturingsrelatie wordt hoofdzakelijk benaderd vanuit de *principal agent theory* (Braun & Guston, 2003). Er wordt met dit onderzoek aan de wetenschappelijke literatuur bijgedragen door de toepassing van deze literatuur, in specifiek de praktijk van het samenspel tussen politie en bestuur voor de inzet van de Mobiele Eenheid bij demonstraties. Zo kan er met dit onderzoek geduid worden hoe de factoren uit de literatuur specifiek in deze praktijk acteren en wordt daarmee de wetenschappelijke kennis hiervan vergroot.

1.4 Vooruitblik theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt bestaande literatuur uiteen gezet. Dit kader vormt de theoretische basis voor het verdere onderzoek. Allereerst zal er ingegaan worden op *public order management*. Dit is een stroming in de literatuur die zich richt op de-escalatie. Hierbij wordt een viertal principes toegelicht die uit internationaal onderzoek succesvol blijken bij de inzet van de Mobiele Eenheid om escalatie te voorkomen (Reicher et al., 2004; Stott & Adang, 2003). Daarmee wordt beschreven hoe de Mobiele Eenheid effectief bij demonstraties ingezet kan worden. Hierna wordt er aan de hand van bestaande wet- en regelgeving het kader uiteengezet waarbinnen het samenspel tussen politie en bestuur voorafgaand aan de inzet van de Mobiele Eenheid plaatsvindt. Hieruit volgt dat het samenspel opgedeeld kan worden in enerzijds het besluitvormingsproces tot inzet van de Mobiele Eenheid en anderzijds de relatie tussen politie en bestuur. Aan de hand van Allison (1971) worden een viertal modellen van toepassing op het besluitvormingsproces uitgelicht. Hieruit volgen factoren die van invloed zijn op de besluitvorming. Ten slotte wordt er aan de hand van de *principal agent theory* de factoren van invloed op de besturingsrelatie tussen politie en bestuur in het samenspel blootgelegd (Braun & Guston, 2003).

1.5 Vooruitblik methodologisch kader

Er zal een kwalitatief onderzoek uitgevoerd worden. Hierbij ligt de focus op de omgeving waarbinnen de onderzoekseenheden handelen. Er wordt een deductieve strategie aangehouden waarbij uit bestaande wetenschappelijke literatuur hypothesen afgeleid zullen worden die in dit onderzoek getoetst worden. Als methode voor dataverzameling wordt er gebruik gemaakt van interviews, er zijn hiervoor negentien respondenten benaderd. De data die opgehaald wordt zal geanalyseerd worden en door te coderen wordt er betekenis gegeven aan de woorden van de respondenten. Wat betreft de kwaliteit van het onderzoek wordt er gericht op de betrouwbaarheid van het onderzoek gebruik gemaakt van interviewguides en worden de genomen stappen in het onderzoek in het methodologisch kader duidelijk toegelicht. De validiteit wordt bevorderd door een heldere operationalisatie van de theoretische factoren en een nauwkeurige selectie van respondenten.

1.6 Leeswijzer

De thesis is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader uiteen gezet, waarbij de eerste twee deelvragen beantwoord worden. In hoofdstuk drie, het methodologisch kader, worden de methoden beschreven die in dit onderzoek gehanteerd zijn. Hoofdstuk vier beschrijft de resultaten. Ten slotte zal in hoofdstuk vijf de conclusie beschreven worden. Daarbij wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraag, worden de beperkingen van dit onderzoek aangegeven en worden er aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader uiteen gezet. Allereerst wordt beschreven wat volgens de wetenschappelijke literatuur belangrijk is voor het succesvol inzetten van de Mobiele Eenheid bij demonstraties. Hierna zullen de bestuurlijke verhoudingen in het samenspel tussen politie en bestuur in de fase voorafgaand aan deze inzet toegelicht worden. Hierbij wordt het samenspel in de voorfase opgedeeld in het belang van een optimaal besluitvormingsproces enerzijds en anderzijds een goede besturingsrelatie tussen politie en bestuur. Ten slotte worden de factoren die uit de wetenschappelijke literatuur van invloed blijken te zijn op het besluitvormingsproces en de besturingsrelatie hierna uiteen gezet. Wat betreft het besluitvormingsproces worden de volgende factoren in chronologische volgorde beschreven: *informatievoorziening*, *langetermijndoelstellingen*, *organisationale standaarden* en *belangen*. Voor de besturingsrelatie worden achtereenvolgend de volgende factoren uiteen gezet: *informatieasymmetrie*, *conflicterende belangen* en *zelfstandigheid*.

2.1 Een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid

Zoals in de onderzoeksvraag beschreven, is deze thesis gericht op een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid. Hiermee wordt bedoeld dat de wijze van inzet van de Mobiele Eenheid een de-escalerende invloed heeft op de voorliggende situatie waarmee de Mobiele Eenheid geconfronteerd wordt. In deze paragraaf wordt beschreven welke werkwijze volgens de wetenschappelijke literatuur hieraan positief bijdraagt. De achtergrond van deze werkwijze wordt eerst toegelicht, waarna vier basisprincipes die leidend zijn in de werkwijze uiteen worden gezet.

2.1.1 Achtergrond

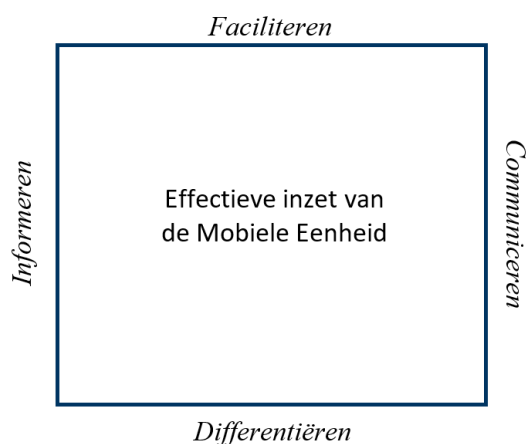
Adang et al. (2009) voerden een verkennend onderzoek uit naar de werkwijze van de Mobiele Eenheid. Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een aantal incidenten bij grootschalig optreden waarbij de Mobiele Eenheid betrokken was. Adang et al. (2009) stellen dat escalatie, zoals het geval was bij de demonstraties tegen de coronamaatregelen, nauwelijks voor komt. Er wordt hier verwezen naar escalatie in de vorm van een menigte die uitvalt in grootschalige vormen van geweld. Reicher et al. (2004) stellen dat een dergelijke escalatie vaak onverwachts komt. De complexiteit van het werk van de Mobiele Eenheid ligt in deze onverwachtheid.

Er wordt bij escalatie vaak gekeken naar de menigte vanuit de aanname dat deze gevaarlijk en agressief is en foute bedoelingen heeft. Echter, Reicher et al. (2004) geven aan dat dit een foute aanname is. Zo strijkt deze aanname in tegen bekende psychologische inzichten met betrekking tot het gedrag van menigten. Mensen raken hun individuele identiteit kwijt in

een groep en zullen daardoor sneller gedrag vertonen wat normaal niet bij hen past. Het leren kennen van de sociale identiteit van de groep geeft handvatten hoe met de menigte en de individuen waar deze uit bestaat om te gaan. De menigte handelt niet vanuit foute bedoelingen, maar vanuit een collectief gevoel van waarden en normen. Het willen beperken van de uiting van dit gevoel leidt tot onbegrip. Dit neemt niet weg dat het lastig is om enkel de illegale bedoelingen uit te sluiten zonder daarmee ook de legitieme bedoelingen uit te sluiten. Tevens impliceert de aanname dat de menigte foute bedoelingen heeft een manier van omgaan met menigten die niet de-escalereert, maar eerder het geweldsgebruik verder verhoogt. Door met deze perceptie naar de menigte te kijken wordt de neiging vergroot om reactief op te treden. Dit houdt in dat er gelijk wanneer er enige signalen aanwezig zijn van ongeregelde heden er daadkrachtig opgetreden wordt, met een harde aanpak en zero tolerance. Dit wordt ook wel de *escalated force* benadering genoemd. Kenmerkend voor deze benadering is de focus op *riot control*, middelen en bevoegdheden (McPhail e.a., 1998). Door Adang et al. (2009) wordt er gesteld dat de focus ook verlegd kan worden naar het faciliteren van de rechten van de menigte, samenwerken met de menigte en blijven communiceren. Deze benadering wordt ook wel *public order management* genoemd. In plaats van reactief op te treden juist proactief, waarbij de nadruk ligt op dialoog en flexibel reageren in plaats van geweld en dwang (Adang et al., 2009).

2.1.2 De vier basisprincipes

In lijn met *public order management* beschrijven Reicher et al. (2004) en Stott & Adang (2003) aan de hand van een grootschalig internationaal onderzoek een viertal principes die succesvol zijn bij de inzet van de Mobiele Eenheid om escalatie te voorkomen (Figuur 1). Dit betreft de principes van informeren, faciliteren, communiceren en ten slotte differentiëren. Principes die sinds 2010 het uitgangspunt zijn van de werkwijze van de Mobiele Eenheid.



Figuur 1: Een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid

Allereerst het cruciale principe van *informer*en. Dit betreft de strategie van het optreden door de Mobiele Eenheid. Deze moet aansluiten op zo veel mogelijk relevante informatie van de context. Zo moet er informatie vergaard worden over de sociale identiteit van de menigte (Reicher et al., 2004). Dit is informatie betreffende de waarden, normen, doelen en wat de menigte ziet als juist en onjuist. Met deze informatie kan een betere inschatting gemaakt worden van de intenties van de menigte, het voorliggende risico en wordt hierdoor helder hoe het beste op te treden (Stott & Adang, 2003).

Ten tweede *faciliter*en, dit betreft het steunen van de legitieme intenties van de menigte. Het beeld is al snel dat wanneer de politie ingeschakeld wordt er opgetreden zal worden door de demonstratie te beëindigen. Als het nodig is dat er beperkingen in enige vorm opgelegd moeten worden ten bate van de openbare orde en veiligheid, dan zal dat dus goed onderbouwd moeten worden. Wanneer beperkingen daarna daadwerkelijk nodig blijken te zijn, zal er proactief meegedacht moeten worden hoe de intenties van de menigte wel op een andere manier gefaciliteerd kunnen worden. Hierin is het belangrijk om dicht bij de organisatie van de demonstratie te staan, zodat het duidelijk zichtbaar is dat de politie mee denkt met de juiste intenties, maar wilt voorkomen dat er gevaarlijke situaties voor eenieder ontstaan. Het cruciale punt wanneer er gefaciliteerd moet worden, is juist het moment waarop er sprake is van het escaleren van de situatie (Stott & Adang, 2003). Het zoveel mogelijk beperken van de menigte om dit geweld in te tomen, wordt vaak gezien als een logische reactie, maar blijkt contraproductief. De kans op escalatie is veel kleiner daar waar zichtbaar de doelen gesteund worden van de demonstranten en duidelijk is dat geweld het bereiken van de collectieve doelen verhinderd (Reicher et al., 2004).

Ten derde *communic*eren, het is van cruciaal belang om in nauw contact te staan met de demonstranten om te voorkomen dat de situatie escaleert. Om ervoor te zorgen dat de politie en de menigte niet tegenover elkaar komen te staan is het belangrijk om als politie actief en helder met de actoren te communiceren. Dit geldt voor zowel met de burgers als het bestuur. Er moet aan de voorkant proactief gecommuniceerd worden door personen die gerespecteerd worden door de menigte, ook wel *community mediators* genoemd. Dit zijn personen die door anderen zijn aangedragen, geen banden hebben met de overheid en de belangen van de groep goed kunnen vertegenwoordigen. Er wordt helaas geconstateerd dat deze communicatie vaak pas plaats vindt wanneer de situatie al escaleert. De bereidheid van individuen uit de menigte om dan te luisteren naar de boodschap van de politie blijkt zeer laag (Reicher et al., 2004). Het is belangrijk dat er voor deze communicatie genoeg ondersteuning voorhanden is en geïnvesteerd wordt in middelen als luidsprekers en digitale borden (Stott & Adang, 2003).

Ten slotte *differentiëren*, waarbij er oog moet zijn voor de bedoelingen van de individuen in de menigte. Er moet ingespeeld worden op de verschillende intenties van de individuen. Daar waar de intenties van de één een bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid zal deze gescheiden moeten worden van de ander met de juiste intenties in het vredig uiten van het recht op demonstreren. Zowel in de trainingen, de besluiten en het handelen is differentiëren een belangrijk principe. Door bewustwording van de verschillen tussen de individuen kan er een juiste benadering plaatsvinden (Stott & Adang, 2003). Door de focus te verplaatsen van de klassieke opvatting, dat een menigte en iedereen daarbinnen een bedreiging vormen, naar differentiatie kan escalatie voorkomen worden. Er moet ingezet worden op middelen en technieken die dit proces van differentiëren ondersteunen, zodat deze verschillen in intentie van de individuen van de menigte snel herkend kunnen worden (Reicher et al., 2004).

2.2 Bestuurlijke verhoudingen

In deze paragraaf worden de verhoudingen in het samenspel tussen politie en bestuur voorafgaand aan de inzet van de Mobiele Eenheid bij demonstraties beschreven. Alle Nederlandse burgers hebben het recht om te demonstreren. Dit recht vindt haar oorsprong in artikel 9 van onze Grondwet, de vrijheid van vergadering en betoging, een cruciaal component van onze democratische rechtstaat. Het staat voorop dat de Nederlandse overheid dit recht beschermt en faciliteert. Echter, wanneer de vrijheid van meningsuiting niet meer het uitgangspunt is van de demonstratie, maar dit dreigingen zijn voor de openbare orde en veiligheid, dan is het aan de Nederlandse overheid om in te grijpen. Hoe de taken van politie en bestuur er in deze gevallen uitzien, wordt in de volgende paragraaf beschreven. Vervolgens wordt het samenspel tussen beide actoren verder toegelicht. Ten slotte wordt uiteen gezet hoe dit samenspel van invloed is op de effectiviteit van de inzet van de Mobiele Eenheid.

2.2.1 Taak van het bestuur

De bevoegdheid van de burgemeester wordt uiteengezet in artikel 172 van de Gemeentewet. Op basis van dit artikel heeft de burgemeester de taak om de openbare orde te handhaven. Hierbij kan de burgemeester zich wanneer nodig bedienen van de politie. Zo is de burgemeester het bevoegd gezag wanneer de Mobiele Eenheid ingezet wordt bij demonstraties. Doorgaans kan de burgemeester vanuit artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet ingrijpen bij openbare orde verstoringen met een lichte bevelsbevoegdheid. Echter, wanneer er op grote schaal verstoringen van de openbare orde zijn, is deze bevoegdheid in verhouding tot de situatie niet toereikend en kan de burgemeester onder een aantal voorwaarden een beroep doen op zware bevelsbevoegdheden, namelijk het noodbevel in artikel 175 en de noodverordening in artikel

176 van de Gemeentewet. Allereerst het onmiddelijkheidsvereiste, de situatie moet zowel actueel als concreet zijn. Daarnaast moet de situatie ernstige wanordelijkheden betreffen. Dit is het geval wanneer er een grote groep personen in overtreding is. De burgemeester hoeft niet af te wachten totdat een situatie escaleert. Wanneer er ernstige vrees is dat er sprake zal zijn van grootschalige openbare orde verstoringen kan er al geanticipeerd worden. De burgemeester moet deze keuze goed kunnen beargumenteren. Ten slotte moet er rekening gehouden worden met het subsidiariteitsbeginsel. De burgemeester kan enkel aanspraak doen op deze zware bevelsbevoegdheden wanneer de reguliere wetgeving niet toereikend is (Wierenga et al., 2016). De reguliere wetgeving bij demonstraties is de Wet Openbare manifestaties. Deze wet is zeer relevant wanneer er kennis is gegeven van een demonstratie. Met deze wetgeving kan er namelijk vooraf regels en beperkingen opgelegd worden aan de organisatoren. Denk hierbij aan een set van maatregelen zoals preventief fouilleren. Gezien het feit dat aanmelding niet verplicht is zijn er ook veel demonstraties die vooraf niet bekend zijn. In dit geval is het vaak niet mogelijk om vooraf afspraken te maken met de organisatoren.

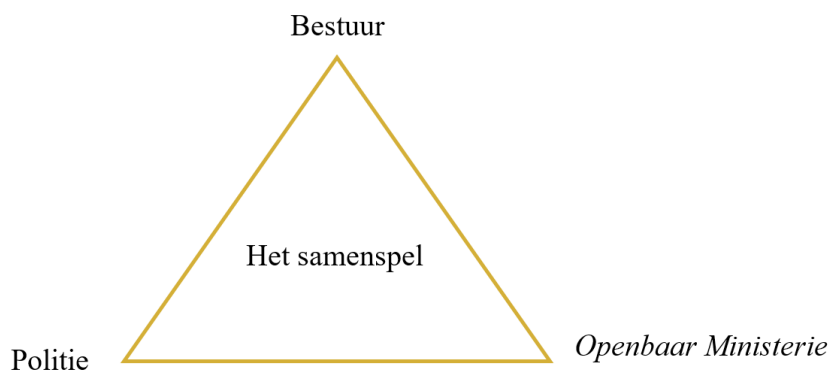
2.2.2 Taak van de politie

De politie heeft in lijn met artikel 3 van de Politiewet 2012 de taak om in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor een daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dit behoeven. Als er door de politie vanuit een strafrechtelijk oogpunt wordt gehandeld staat de politie onder het gezag van de officier van justitie. Wanneer de politie de openbare orde handhaaft staat de politie onder het gezag van de burgemeester.

Voorafgaand aan de demonstratie heeft de politie de taak om in te schatten welke risico's er aan de situatie verbonden zijn. Hierin neemt de politie verschillende aspecten mee, van welke organisatie er achter de demonstratie zit tot de locatie waar de demonstratie plaats zal vinden. Op basis van deze inschatting kunnen er voorbereidingen getroffen worden voor maatregelen die mogelijk genomen moeten worden. Tijdens demonstraties is primair de organisatie van de demonstratie verantwoordelijk. De politie is voor de organisatie en andere partijen aanspreekbaar. Wanneer het nodig is zal de burgemeester ingrijpen en met behulp van de politie als uitvoerende organisatie de rechtsorde handhaven. De focus in dit optreden ligt in het beschermen van het recht op demonstratie, de veiligheid van aanwezigen en het proactief inzetten op het voorkomen van escalatie van de situatie. De politie staat daarbij onder het gezag van de burgemeester en zal dus ook zijn instructies in het oog houden (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2020).

2.2.3 Samenspel tussen bestuur en politie

Bij de inzet van de Mobiele Eenheid is de burgemeester het bevoegd gezag en de politie de uitvoerende organisatie. Voor de burgemeester het besluit neemt om de Mobiele Eenheid in te zetten of paraat te hebben, wordt er vaak advies ingewonnen bij de politie. Het contact vanuit de politie met de burgemeester verloopt vaak via de teamchef of districtchef van het desbetreffende gebied waar de inzet van de Mobiele Eenheid gewenst is. Ook kan de burgemeester direct contact hebben met de algemeen commandant. Er zijn ook gevallen waarbij politiemensen een dubbele rol bekleden en zowel teamchef als algemeen commandant zijn. Incidenteel wordt er door de politie aanvullend een Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden [SGBO] ingezet, waar de leidinggevende bij de politie zich laten adviseren. Er moet hier wel een duidelijke noodzaak voor zijn omdat dit om een enorme inzet vraagt (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2020). Dit is een neventaak van politiemensen die wanneer er sprake is van complexe voorziene of onvoorziene omstandigheden bij elkaar komen. Deze projectmanagementorganisatie vormt de schakel tussen de operatie en de bestuurlijke processen op strategisch niveau. Vanuit het SGBO kan er een beroep gedaan worden op de volledige operationele sterkte aan de kant van de politie. Anderzijds kan de algemeen commandant een verzoek aan de burgemeester doen om noodmaatregelen in te zetten, zoals het noodbevel of de noodverordening. De burgemeester kan deze maatregelen nemen als bevoegd gezag op het gebied van openbare orde handhaving. De officier van justitie is het bevoegd gezag wanneer er vanuit het strafrecht gehandeld moet worden. De politie, het bestuur en de officier van justitie komen samen in het driehoeksoverleg. Rondom demonstraties hebben deze actoren hoofdzakelijk in de driehoek de mogelijkheid om met elkaar af te stemmen wat de beste lijn is gezien de gegeven situatie.

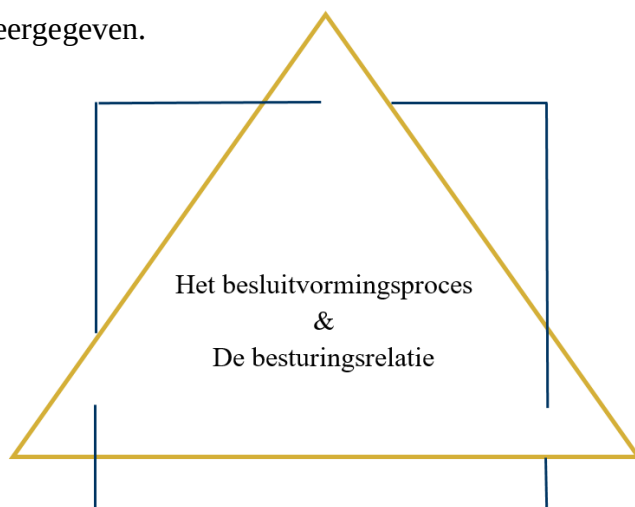


Figuur 2: Het samenspel

2.2.4 Invloed samenspel op de effectieve inzet van de Mobiele Eenheid

Voorafgaand aan de inzet van de Mobiele Eenheid vindt er dus een belangrijk samenspel plaats tussen politie en bestuur, waarbij de politie de uitvoerende organisatie is en de burgemeester vanuit het bestuur het bevoegd gezag. Het bestuur heeft de belangrijke positie om het besluit te nemen tot inzet van de Mobiele Eenheid. Volgens Adang (2009) moeten met het oog op de demonstraties die geëscaleerd zijn de oorzaak van de escalatie niet gezocht worden in middelen maar dus in de voorfase. In deze voorfase bestaat het samenspel uit het besluitvormingsproces en de besturingsrelatie.

Misverstanden in het besluitvormingsproces kunnen de uitvoering ernstig belemmeren. “De problemen deden zich niet zozeer voor op de momenten dat de ME optrad, maar juist wanneer twijfel bestond of zij ingezet moest worden.” (Adang et al, 2009, pp 89-90). Het besluitvormingsproces kan zo een negatief effect hebben op de effectieve inzet van de Mobiele Eenheid. Hiernaast kan de besturingsrelatie de gewenste uitvoering ondermijnen. Het is van groot belang dat de actoren duidelijk voor ogen hebben welke positie zij bekleden en hoe zij vanuit de verhouding tot elkaar, optimaal kunnen handelen. Onduidelijkheden en onjuiste aannames kunnen zorgen voor een moeizame sturing in de relatie tussen politie en bestuur en daarmee het succes van de uitvoering belemmeren (Adang et al, 2009). Terpstra et al (2015) concluderen dat de positie van de burgemeester als bevoegd gezag in de relatie tot de politie wankel is, waardoor een verantwoorde bestuurlijke sturing momenteel vaak tekort schiet. Hieruit blijkt dus dat zowel het besluitvormingsproces als de besturingsrelatie belangrijke componenten in het samenspel zijn die invloed uitoefenen op de effectiviteit van de inzet van de Mobiele Eenheid. In de volgende paragrafen wordt er gekeken welke factoren op het besluitvormingsproces en de besturingsrelatie van invloed zijn. De samenhang tussen dit samenspel en een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid wordt hierna in Figuur 3 visueel weergegeven.



Figuur 3: Invloed van het samenspel op de effectieve inzet van de Mobiele Eenheid

2.3 Het besluitvormingsproces

De burgemeester neemt als bevoegd gezag het besluit om de Mobiele Eenheid in te zetten. De algemeen commandant is een belangrijk adviseur in deze keuze. Wanneer de situatie een SGBO vereist, laat de algemeen commandant zich op zijn beurt adviseren door de collega's die daar deel van uitmaken. Bij demonstraties zowel, verwacht als onverwachts, is het uitgangspunt dat de basispolitiezorg de situatie handhaaft. De Mobiele Eenheid wordt niet zomaar ingezet, pas wanneer de situatie hier nadrukkelijk om vraagt wordt dit besluit genomen. Er zit dan vaak ook veel druk op dit besluit. Vanuit de wetenschappelijke literatuur zijn er verschillende theorieën die factoren blootleggen die van invloed zijn op het besluit voorafgaand aan de inzet van de Mobiele Eenheid. Wat uiteindelijk doorslaggevend is voor het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid blijft uitermate complex. Allison (1971) legt in zijn boek *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* deze complexiteit bloot en duidt de categorieën en veronderstellingen die actoren drijven in hun keuzes. Allison (1971) beschrijft een drietal modellen over hoe besluitvorming onder druk tot stand kan komen. Er worden daarbij verschillende verklarende factoren bloot gelegd die van invloed zijn op beslissingen die in overheidshandelen genomen moeten worden. Hierna worden de volgende factoren besproken, namelijk *informatievoorziening*, *langetermijndoelstellingen*, *organisationale standaarden* en *belangen*.

2.3.1 Rationele actoren

“Een optimaal besluitvormingsproces verloopt volledig rationeel”, aldus Valkeneers (2016, p. 68). Het eerste model van Allison (1971) sluit hierop aan, dit model is het traditionele model dat ervan uitgaat dat besluitvormers unitaire actoren zijn die rationeel handelen en wordt ook wel het rationele actor model genoemd. Een tweetal factoren komen uit dit model naar voren, namelijk *informatievoorziening* en *langetermijndoelstellingen*, deze zullen hierna verder toegelicht worden.

Informatievoorziening

Het is volgens dit model van Allison (1971) van groot belang dat de actoren volledig geïnformeerd zijn over de handelingsalternatieven en de consequenties die hieraan verbonden zijn. Zonder een volledigheid aan informatie kan er onmogelijk een rationeel besluit genomen worden. Adang (2009) duidt aanvullend hierop de belangrijke informatiepositie van de politie. Het is cruciaal dat de politie goed relevante informatie verzamelt en communiceert. Bij de demonstraties rondom de coronacrisis bleek het verzamelen van goede informatie niet altijd even gemakkelijk te zijn. In het stuk van de Inspectie Justitie en Veiligheid (2020) over de

demonstraties in coronatijd wordt bijvoorbeeld beschreven dat veel informatie op sociale media te vinden was, maar het verzamelen daarvan lastig is. De politie wordt onder andere beperkt door wetgeving op het vlak van privacy. De gevaren van een slechte of beperkte informatiepositie van de politie zijn groot, zoals het verloren gaan van informatie, miscommunicatie en vertraging. Ook Valkeneer (2016) benoemt dat een goede informatievoorziening belangrijk is. Een slechte informatievoorziening heeft namelijk meerdere negatieve gevolgen voor het besluitvormingsproces. Zo kunnen de actoren in de valkuil trappen dat de voorliggende mogelijkheden overschat worden. Hiernaast kan er een tunnelvisie ontstaan op de eerste instroom van informatie. Het is van cruciaal belang om niet de eerste indrukken in een besluitvormingsproces zwaarder mee te laten wegen, dan de informatie die binnen komt wanneer de situatie verandert. Ten derde is het een valkuil om te zoeken naar bevestiging van de eerste indrukken. Wanneer informatie conflicteert met eerdere informatie is dit geen reden om deze niet mee te nemen in het besluitvormingsproces. Juist wanneer nieuwe informatie afwijkt van eerdere opvattingen moet er gekeken worden wat hier de oorzaak van is. Het gevolg wanneer er in het proces blind gestaard wordt op de eerste indrukken is een escalerende inzet. Wanneer er een actie is ingezet en er deze niet bijdraagt aan het doel, dan wordt er niet gekeken of een andere actie beter is om in te zetten. In plaats daarvan wordt er extra ingezet op de oorspronkelijke actie, dit wordt een escalerende inzet genoemd. Het gevaar is dat een foute keuze niet toegegeven wordt en er een vicieuze cirkel ontstaat waarbij de inzet steeds groter wordt. Een goede informatievoorziening tussen politie en bestuur rondom het besluitvormingsproces is dus cruciaal. Alleen zo kunnen de actoren op de hoogte zijn van de handelingsalternatieven en de bijhorende consequenties. Hieruit kan de volgende hypothese afgeleid worden:

Hypothese 1: Een goede informatievoorziening heeft een positief effect op het besluitvormingsproces tot inzet van de Mobiele Eenheid.

Langetermijndoelstellingen

Naast een goede informatievoorziening is het volgens het rationele actor model van Allison (1971) cruciaal voor het besluitvormingsproces dat de actoren langetermijndoelen voor ogen hebben. Deze doelen geven duiding aan de gewenste opbrengst van het handelen. Zo kunnen de actoren aan de hand van de voorliggende informatie rationeel beoordelen welk handelingsalternatief het meest bijdraagt aan het behalen van dit doel. Deze manier van besluitvorming, waarbij informatie over handelingsalternatieven en helderheid over langetermijndoelstellingen belangrijke componenten zijn, zie je ook terug in het gevangenen

dilemma (Van Deemen, 2006). Dit dilemma vult daarbij het rationele actor model aan door de rol te duiden van de consequenties van het handelen. Er wordt hierbij uitgegaan dat de actoren vanuit hun eigen perspectief een rationele keuze zullen maken. Daarbij worden ook de mogelijke keuzen van anderen en de consequenties die daaraan verbonden zijn zichtbaar. Wanneer er sprake van is dat de uitkomst de meest optimale keuze is van alle wordt er gesproken van een evenwichtssituatie. Wanneer een actor niet de meest rationele keuze maakt kan dit leiden tot ineffectiviteit, inefficiëntie en het ontbreken van een evenwicht. De consequenties kunnen in meerdere of mindere mate bijdragen aan het langetermijndoel. In het besluitvormingsproces moet er dus duidelijkheid zijn over de langetermijndoelstellingen willen de actoren het meest optimale besluit kunnen maken gezien de verschillende handelingsalternatieven en bijhorende consequenties. Dit resulteert dan ook in de volgende hypothese:

Hypothese 2: Duidelijkheid over lange- termijn doelstellingen heeft een positief effect op het besluitvormingsproces tot inzet van de Mobiele Eenheid.

2.3.2 Organisationele standaarden

Simon (1997) duidt met zijn theorie over *bounded rationality* dat een rationele actor die volledig rationeel handelt een utopie is. Er moet rekening gehouden worden met de cognitieve beperkingen van de actor. De actor is niet in staat om over alle informatie, kennis en de capaciteit te beschikken om de mogelijke handelingsalternatieven te kennen. In de praktijk heb je dan ook te maken met het onvermogen van actoren om alle potentiële alternatieven in kaart te brengen en op basis daarvan de meest effectieve en efficiënte keuze te maken. Zo vindt de besluitvorming niet volledig rationeel plaats, maar wordt het beïnvloed door het feitelijke proces. De actoren streven rationaliteit na, maar werken niet maximaliserend, eerder bevredigend (*'satisfising'*). De focus ligt bij de actoren op het vinden van een snelle oplossing voor het voorliggende probleem.

Het tweede model van Allison (1971), het organisationeel procesmodel, sluit hierop aan. Het gaat in tegen de gedachte dat overheden centraal gecontroleerd worden en de actoren volledig geïnformeerd zijn over de handelingsalternatieven. Het handelen is de uitkomst van actoren die autonoom handelen en gecoördineerd worden door bestuurders. De actoren handelen onder patronen. Samen met de organisatiecultuur beïnvloeden deze patronen het gedrag van actoren en het handelen. Procedures met duidelijke onderbouwde richtlijnen dragen in de voorfase bij aan een competent besluitvormingsproces. Juist in de hedendaagse complexiteit waarbij demonstraties spontaan opdoemen bieden deze procedures houvast

(Kinsey & Clark, 2020). Verder maken procedures dat het handelen op verschillende plekken uniform uitgevoerd kan worden (Adang et al., 2009). Hiernaast beschermen wettelijke kaders de grondwettelijke rechten van de betrokkenen (Kinsey & Clark, 2020). De Regeling Mobiele Eenheid 2007 is een voorbeeld waarin schriftelijk dergelijke standaarden in opgenomen zijn. Deze regeling is een kader waarbinnen de Mobiele Eenheid te werk gaat. Deze regelingen worden opgesteld in dienst van het proces. De patronen, procedures en wettelijke kaders die hiervoor genoemd worden, worden in deze thesis geschaard onder de verzamelterm “organisationale standaarden”. Uit dit model volgt dan ook de volgende verwachting:

Hypothese 3: Passende organisationele standaarden hebben een positief effect het besluitvormingsproces tot inzet van de Mobiele Eenheid.

2.3.3 Belangen

Zoals hiervoor aangegeven is het volledig rationeel handelen van de actoren een utopie. Waar het tweede model enkel kijkt naar de formele standaarden in de organisaties, kijkt het bureaucratisch model van Allison (1971) ook naar de identiteit van individuele actoren. Zo legt het derde model van Allison het menselijke aspect van organisaties bloot. Dit model ziet het handelen als een resultaat van een onderhandelingsproces tussen de belangrijkste actoren op het hoogste level. Daar waar de mensen binnen de bureaucratische organisaties niet handelen naar de strategische doelstellingen, maar volgens persoonlijke opvattingen. “*Where you stand depends on where you sit*” (Allison, 1971, p. 278) De verschillende actoren die betrokken zijn bij de besluitvorming staan dan ook onder invloed van eigen belangen. Deze invloed kan komen vanuit de organisatie, zoals het uitzicht op een promotie, of vanuit de omgeving, zoals de druk van de media. Deze invloeden zorgen in de besluitvorming ervoor dat de focus van het doel verlegd wordt naar individuele belangen bij de uitkomst.

Zoals hiervoor in paragraaf 2.2.1 beschreven, is het uitgangspunt van het gevangen dilemma dat actoren de meest rationele keuze maken. De actoren zullen dus vanuit hun eigen positie kijken welk handelingsalternatief voor hen het meest bijdraagt aan het doel. Wanneer dit niet het geval is, zal dit leiden tot ineffectiviteit en inefficiëntie. Wanneer een actor individueel niet gaat voor de rationele keuze, kan dit echter op lange termijn wel tot het meest optimale resultaat leiden. De uitkomst van de individuele rationele keuzes blijkt namelijk lager dan wanneer er samenwerking is en een vereniging van de individuele belangen (Van Deemen, 2006). Cairney (2019) onderschrijft het belang van de vereniging van individuele belangen in een collectief belang. Kortom de focus van actoren op enkel individuele belangen heeft een

negatief effect op de besluitvorming voorafgaand aan collectief handelen. De volgende verwachting kan hier dan ook uit afgeleid worden:

Hypothese 4: Focus op collectieve belangen in plaats van individuele belangen heeft een positief effect op het besluitvormingsproces tot inzet van de Mobiele Eenheid.

2.4 De besturingsrelatie

In deze paragraaf wordt beschreven wat het belang is van een goede relatie tussen politie en bestuur voor de inzet van de Mobiele Eenheid en welke factoren hier van invloed op zijn. Dit wordt gedaan aan de hand van de *agency theory* die hierna eerst toegelicht zal worden. Daarop volgt in chronologische volgorde een uiteenzetting van de volgende factoren: *informatie, belangen en zelfstandigheid*.

2.4.1 De principal agent theory

Sinds de ontvlechting van het openbaar bestuur in de jaren 90' domineert het principaal-agent denken de besturingsrelaties. Het gevolg hiervan zijn verscheidene problemen in sturing en coördinatie. Hierdoor is er een kloof ontstaan tussen het vormen van beleid en de uitvoering daarvan en wordt het vertrouwen tussen de actoren aangetast (Cairney, 2019). Het principaal-agent denken vindt haar oorsprong in de *agency theory* (Braun & Guston, 2003). Deze theorie zet de belangen van de principalen af tegen die van de agenten. Waarbij de principalen de leidinggevendenden boven in de keten zijn en de agenten de uitvoerders. Met deze theorie is het bevoegd gezag te typeren als de principaal en de politie, de uitvoerende actor, als de agent. Het probleem wat deze theorie blootlegt is dat de actoren te maken hebben met andere risico's en belangen. Dit kan conflicterend zijn voor een optimale uitvoering. De theorie veronderstelt dat de agenten gemotiveerder zijn om in eigen belang te handelen dan in die van de principaal. De verhouding tussen de principaal en agent wordt verder gecompliceerd doordat de agent dicht bij de uitvoering staat, maar de verantwoordelijkheid bij de principaal ligt. De agent zal volgens de theorie afhankelijk zijn van het kapitaal wat de principaal levert. In het samenspel tussen de politie en het bevoegd gezag, de burgemeester, is dit niet het geval. De politie krijgt financiering toegewezen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Echter, de burgemeester moet als bevoegd gezag wel democratische verantwoording afleggen. De burgemeester loopt misschien op financieel vlak niet een groot risico, maar wel op het gebied van democratische legitimiteit. Waar financiële gevolgen de principaal kan beperken om verder te groeien en investeren, kan ook de burgemeester beperkt worden door een afbreuk van zijn democratische legitimiteit. Om het probleem dat de agenten en principaal te ver op afstand van elkaar komen te staan worden

er vanuit deze theorie controle systemen opgezet. Denk hierbij aan contracten zodat de principaal op basis daarvan expliciet kan meten of de agent de gewenste resultaten levert (Hatch, 2018). Er zijn een aantal factoren te onderscheiden in deze theorie die van invloed zijn op de besturingsrelatie en daaruit de kloof tussen het beleid en de uitvoering verklaren. Deze factoren zullen in de hierop volgende subparagrafen besproken worden.

2.4.2 Informatie

De resultaten die de agenten zullen behalen in de uitvoering is afhankelijk van informatie. Op basis van de informatie die voorhanden is kunnen zij acteren. De agent heeft daarbij een belangrijke informatiepositie doordat de agent dicht bij de situatie staat en daaruit veel informatie kan ophalen. Zoals eerder beschreven onder het kopje informatievoorziening in subparagraaf 2.3.1 is de voorziening van informatie cruciaal. Zowel de aanwezigheid, relevantie als kwaliteit van de informatie die beschikbaar is voor de actoren speelt hierbij mee. De agency theorie vult dit aan door aan te geven dat de informatie die voorhanden is bij de actoren op deze punten kan verschillen. Soms verschilt zelfs niet enkel de hoeveelheid van informatie, maar is deze ook tegenstrijdig. Er is sprake van informatieasymmetrie. De informatie van de actoren verschilt van elkaar (Hatch, 2018). Zo kan het dus zijn dat de politie uit bronnen een risico inschatting maakt en op basis daarvan de burgemeester adviseert, maar de burgemeester door andere bronnen geïnformeerd is met informatie die haaks op dit advies staat. Deze tegenstrijdigheid is een van de kenmerken van de theorie die blootlegt waar het in de relatie tussen politie en bestuur mis kan gaan. Dit resultaat in de hierop volgende hypothese:

Hypothese 5: De aanwezigheid van informatieasymmetrie heeft een negatief effect op de besturingsrelatie tussen politie en bestuur.

2.4.3 Conflicterende belangen

Eerder werd uitgelegd dat de agency theorie van Braun & Guston (2003) de belangen van de principaal af zet tegen die van de agent. De actoren hebben vanuit een eigen vertrekpunt individuele belangen. Zo kan de politie sterk adviseren dat er een bepaald gebied afgezet moet worden door de burgemeester, maar kan de burgemeester daardoor te maken krijgen met een complex verantwoordingsvraagstuk en er dus belang bij hebben dat dit niet gebeurt. Individuele belangen kunnen de relatie tussen principaal en agent belemmeren en daarmee het collectieve resultaat. Dit is voornamelijk het geval wanneer deze belangen met elkaar conflicteren zoals in het hiervoor genoemde voorbeeld. Het is juist, zoals Cairney (2019) uiteen zet, belangrijk dat politie en bestuur samenwerken. Wanneer de individuele belangen niet samen gaan, zal hier

een middenweg in gevonden moeten worden. Hieruit kan de volgende verwachting afgeleid worden:

Hypothese 6: Belangentegenstellingen hebben een negatief effect op de besturingsrelatie tussen politie en bestuur.

2.4.4 Zelfstandigheid

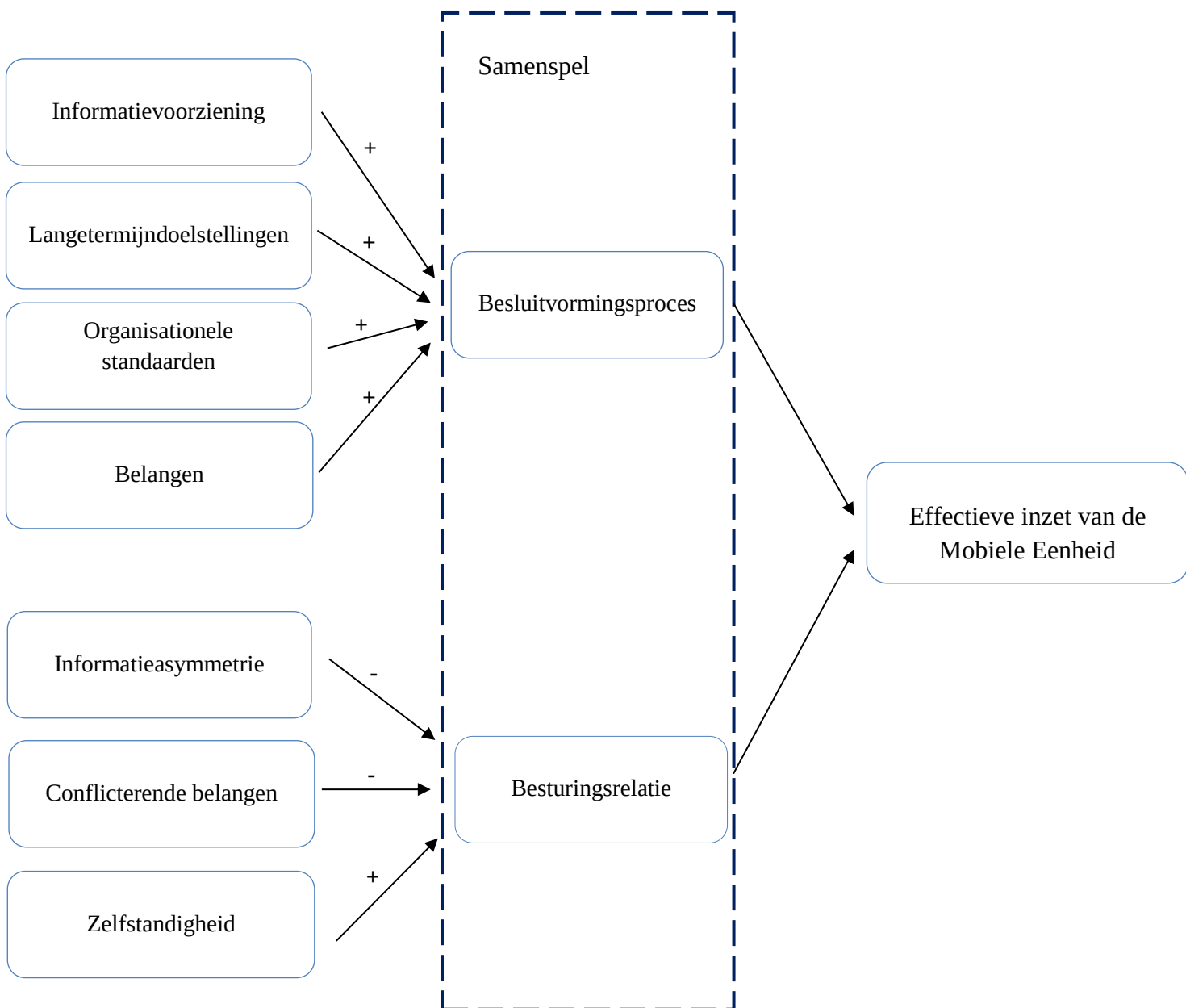
Aan de relatie tussen de principaal en agent worden er door de *agency theory* kosten verbonden. Zo zijn er kosten met betrekking op de het begrenzen van de ruimte van de agent om zelfstandig te handelen. Dit worden ook wel preventiekosten genoemd. Hiernaast zijn er kosten met de benodigde controle op het nakomen van de gemaakte afspraken tussen de actoren, ook wel inspectiekosten. Ten slotte hebben we in deze relatie te maken met consequentiekosten. Dit zijn de kosten die het gat duidt tussen de maximale uitkomst voor de principaal en de feitelijke beslissingen van de agent. Wanneer de agent meer zelfstandigheid en ruimte krijgt in de uitvoering zullen de totale kosten dalen. Echter, bij een te ver doorgevoerde zelfstandigheid gaan de kosten weer omhoog (Hatch, 2018).

Brokin (2011) onderbouwd het belang dat de uitvoerende partij over genoeg zelfstandigheid moet beschikken. Het gaat niet meer over enkel hiërarchische sturing aan de hand van standaard patronen, maar het gaat om een sturing waar er gekeken wordt naar de behaalde resultaten. Wanneer de resultaten niet zijn zoals gewenst, dan moet het bestuur niet in de discretionaire ruimte treden van de politie, maar oog hebben voor de onderliggende problemen. Met oog voor maatwerk kan er door *managing by enabeling* begrepen worden hoe en waarom de politie op een bepaalde manier te werk gaat. Door deze kennis over de uitvoering kan gestuurd worden op de achterliggende problemen en niet op de uitvoering zelf. Zo stelt Scholtens (2007) dat actoren in de relatie tot elkaar de ruimte moeten hebben om zelf te beslissen hoe te handelen waarbij enkel de gezamenlijke doelstelling sturend. In de voorbereiding om te komen tot deze gezamenlijke doelstellingen en een goede afstemming tussen de actoren is aansturing wel wenselijk. Dit leidt tot de volgende hypothese:

Hypothese 7: De juiste balans in enerzijds de zelfstandigheid van de politie en anderzijds sturing door het bestuur heeft een positief effect op de besturingsrelatie tussen politie en bestuur.

2.5 Conceptueel model

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een visuele weergave van de theoretische basis waar dit onderzoek zich op voortbouwt. In het onderstaande conceptueel model wordt dan ook de relatie tussen de verschillende theoretische factoren weergegeven. Van links naar rechts worden allereerst de factoren van invloed op het besluitvormingsproces en de besturingsrelatie weergegeven. Hierbij staat een (+) voor een positief effect en een (-) voor een negatief effect. Het besluitvormingsproces en de besturingsrelatie worden zoals eerder beschreven in subparagraaf 2.2.4 geschaard onder het samenspel als een belangrijke invloed op de effectiviteit van de inzet van de Mobiele Eenheid.



Figuur 4: Conceptueel model

3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt de opzet van dit onderzoek beschreven. Allereerst worden de gebruikte onderzoeksmethoden toegelicht. Daarop volgt een uiteenzetting van de operationalisatie, waarbij de factoren uit het theoretisch kader meetbaar gemaakt worden. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een blik op de kwaliteit van de resultaten van dit onderzoek.

3.1 Onderzoeksmethoden

In deze paragraaf wordt allereerst het type onderzoek beschreven. Hierna zal toegelicht worden waarom er vervolgens gekozen is voor interviews als methode van dataverzameling. De paragraaf wordt afgesloten met een onderbouwde respondentenselectie.

3.1.1 Kwalitatief onderzoek

Op basis van de omstandigheden waarin dit onderzoek tot stand is gekomen, is er gekozen voor het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek. Hiermee ligt de focus op de achtergrond en de beleving van de respondenten. Het onderzoek is dan ook interpretatief te noemen. Dit betekent dat er grote waarde gehecht wordt aan de omgeving waarin het subject van onderzoek zich in bevindt (Verhoeven, 2014). Zo wordt er dus een groot belang gezien in het vergaren van inzichten vanuit de context van de fase die vooraf gaat aan de inzet van de Mobiele Eenheid. Dit betreffen inzichten in zowel de ervaringen als motivaties van de respondenten. Verder wordt een deductieve strategie gebruikt. Er is wetenschappelijke literatuur gebruikt om verwachtingen te kunnen formuleren over de resultaten van het onderzoek. Deze verwachtingen worden weergegeven in het conceptueel model (Figuur 1), waarin de relaties tussen de verschillende factoren geduid worden. Door deze verwachtingen te vertalen naar hypothesen zijn deze relaties toetsbaar gemaakt. De analyse van de resultaten kan deze hypothesen ondersteunen of verwerpen.

3.1.2 Interviews

Interviews zijn gebruikt als kwalitatieve methode van dataverzameling. Met deze manier van dataverzameling zal er één op één met de respondent een gesprek gevoerd worden over het onderwerp van dit onderzoek. Deze onderzoeksmethode wordt daarbij specifiek gebruikt om de aanwezigheid en de invloed van de eerder beschreven factoren te achterhalen. Het type interview dat gebruikt wordt is een semigestructureerd interview. Kenmerkend voor dit type is dat het gesprek gevoerd zal worden aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst, maar er tijdens het interview de ruimte is om als daar een aanleiding voor is van deze lijst af te wijken. Zo kan er bewaakt worden dat de meest relevante data wordt opgehaald. Zoals eerder beschreven, is het kenmerkend voor kwalitatief onderzoek dat het gaat om de blik van de

respondent op het onderzoek. Het is belangrijk dat de respondenten ervaren dat ze de ruimte krijgen om hun verhaal te doen. Daarbij moet door de onderzoeker wel enige afstand gehouden worden, zodat er ook met een objectieve blik gekeken wordt naar de inzichten die vergaard worden (Verhoeven, 2014).

3.1.3 Respondentenselectie

Voor dit onderzoek zijn er verscheidene personen benaderd die dicht bij het onderwerp staan. Aan de hand van de sneeuwbalmethode is een lijst van respondenten tot stand gekomen. Deze methode houdt in dat een aantal relevante connecties binnen je eigen netwerk helpen om de connectie te leggen met andere relevante deelnemers. Het goed uitvoeren en verwerken van deze interviews is erg tijdsintensief (Verhoeven 2014). Gekeken naar de haalbaarheid, is ervoor kozen om interviews af te nemen met negentien deelnemers.

Afhankelijk van waar de respondent zich prettig bij voelt, vindt het interview fysiek of digitaal plaats. Fysiek heeft voor het uitvoeren van interviews de voorkeur, maar gezien de coronacrisis is de mogelijkheid daarvan afhankelijk van de omstandigheden op dat moment. Deze wereldwijde crisis brengt maatregelen met zich mee zoals het zo veel mogelijk thuis werken en het houden van afstand tot elkaar om de verdere verspreiding van het COVID-virus te voorkomen. Mocht de voorkeur er zijn om het interview digitaal af te nemen, dan is dit mogelijk via hulpmiddelen als bijvoorbeeld Microsoft Teams. Er zal daarbij tegemoet gekomen worden in het tot stand brengen van de digitale verbinding waar de respondent voorkeur voor heeft. De interviews zullen met toestemming van de respondenten opgenomen worden zodat deze hierna schriftelijk uitgewerkt kunnen worden.

De selectie van deelnemers is gemaakt op basis van relevantie en kennis over het onderwerp ten grondslag aan dit onderzoek. Zo is er bijvoorbeeld rekening gehouden met de ervaring van bestuurders en professionals met het inzetten van de Mobiele Eenheid tijdens demonstraties. Verder is ervoor gekozen om enkel relevante personen te benaderen binnen Politie Eenheid Oost-Nederland die met elkaar in direct of indirect contact staan voorafgaand aan de inzet van de Mobiele Eenheid. Deze keuze betreft enerzijds de haalbaarheid en anderzijds dat resultaten hierdoor beter met elkaar vergeleken kunnen worden. Wanneer de respondenten namelijk op geen enkele manier met elkaar verbonden zijn is het lastig om een diepere betekenis te geven aan verkregen data die gaat over de interactie tussen de actoren.

Er is gekozen om interviews af te nemen met een aantal functies binnen de politie en het bestuur. Allereerst de respondentenselectie binnen de politieorganisatie. De algemeen commandant is gekozen door de verantwoordelijkheid die vanuit deze functie gedragen wordt

voor het operationeel plan van de Mobiele Eenheid en in sommige gevallen direct contact heeft met de burgemeester. Ten tweede de teamchef of districtchef die lokaal verantwoordelijk is, niet alleen bij de inzet van de Mobiele Eenheid, maar over het algemeen nauw contact heeft met de burgemeester. Ten derde het Hoofd Openbare Orde Handhaving [HOA], die wanneer er een SGBO georganiseerd wordt verantwoordelijk is voor de openbare ordehandhaving aan de kant van de politie. Ten vierde het hoofd operatiën als verantwoordelijke eenheidsbreed. Ten slotte de pelotonscommandant van de Mobiele Eenheid die ter plaatse de Mobiele Eenheid zal aansturen. In de resultaten wordt verwezen naar deze respondenten als 1 tot en met 10. Wegens redenen omtrent anonimiteit zijn deze verwijzingen niet één op één te herleiden naar de volgorde van de respondentenlijst, als hierna weergegeven (Tabel 1).

Functie	Organisatie
Hoofd operatiën, Eenheidsleiding Politie Oost-Nederland	Politie Eenheid Oost-Nederland, Apeldoorn
Districtschef Gelderland-Zuid & algemeen commandant	Politie Eenheid Oost-Nederland, Nijmegen
Districtschef Noord- en Oost Gelderland & algemeen commandant	Politie Eenheid Oost-Nederland, Apeldoorn
Districtschef Twente & algemeen commandant	Politie Eenheid Oost-Nederland, Enschede
Teamchef & algemeen commandant	Politie Eenheid Oost-Nederland, Arnhem-Zuid
Teamchef	Politie Eenheid Oost-Nederland, Ede
Teamchef & pelotonscommandant	Politie Eenheid Oost-Nederland, Arnhem-Noord
Pelotonscommandant	Politie Eenheid Oost-Nederland, Apeldoorn
Hoofd openbare orde handhaving	Politie Eenheid Oost-Nederland, Nijmegen
Teamchef afdeling informatieknooppunten	Politie Eenheid Oost-Nederland, Arnhem

Tabel 1: Respondentenlijst politie

Aan de kant van het bestuur bekleedt de burgemeester een belangrijke positie. De burgemeester is het bevoegd gezag op het gebied van openbare orde handhaving en neemt vanuit die bevoegdheid ook het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid. De burgemeester wordt hierbij geadviseerd door een veiligheidsadviseur, dit is dan ook een relevante respondent. Er is gesproken met respondenten die behoren tot grote, middelgrote en kleine gemeenten die liggen

in Politie Eenheid Oost-Nederland. Naast dat het bestuur met een blik van buiten de politieorganisatie kijkt naar de inzet van de Mobiele Eenheid, is er ook gekozen om een onafhankelijke specialist te bevragen. In de resultaten wordt naar deze respondenten verwezen van op de letters van A tot en met I. Wederom zal wegens redenen omtrent anonimiteit in de volgende respondentenlijst (Tabel 2) de verwijzingen in de resultaten niet één op één te herleiden zijn.

Functie	Organisatie
Burgemeester	Gemeente Apeldoorn
Burgemeester	Gemeente Ede
Burgemeester	Gemeente Barneveld
Teamleider veiligheid, vergunningen en toezicht	Gemeente Barneveld
Procesmanager cluster handhaving en vergunningverlening	Gemeente Nijmegen
Strategisch manager veiligheid	Gemeente Nijmegen
Senior Adviseur Veiligheid	Gemeente Enschede
Adviseur veiligheid en leefbaarheid	Gemeente Zwolle
Criminoloog, politieonderzoeker & directeur	Bureau Beke

Tabel 2: Respondentenlijst bestuur

3.2 Data analyse

In de analyse bij het uitvoeren van kwalitatief onderzoek wordt er op een open manier betekenis gegeven aan de data die verzameld is. De onderzoeker heeft hierbij een belangrijke rol omdat deze de betekenis zal toekennen. Het analyseren van kwalitatieve data brengt daardoor een stukje subjectiviteit met zich mee. Dit zorgt voor een diepgang waarmee de data geanalyseerd wordt. Bij het analyseren van de data die verzameld wordt zullen de interviews schriftelijk uitgeschreven worden in een transcript. Aan de hand van deze transcripten wordt een waarde toegekend aan de tekst. Er wordt daarbij gekeken wat de betekenis is van de gebruikte termen. Hierna worden er codes gegeven aan de betekenis die termen hebben, dit wordt ook wel open coderen genoemd. Aan de hand van de codes kan er door axiaal coderen structuur aangebracht worden door overlap bij elkaar te brengen onder categorieën. Zo zal er een samenvatting ontstaan van de meest relevante en belangrijke stukken voor dit onderzoek. Er wordt gekeken in welke mate de categorieën terugkomen en zich tot elkaar verhouden. De uitkomst wordt hierna in het verlengde gelegd van de probleemstelling om antwoord te kunnen geven op de

onderliggende vraagstelling van het onderzoek, dit wordt ook wel selectief coderen genoemd (Verhoeven, 2014).

3.3 Operationalisatie

In deze paragraaf worden de abstracte factoren, weergegeven in het conceptueel model in paragraaf 2.5, geoperationaliseerd. Dit houdt in dat de factoren meetbaar gemaakt worden. Door middel van indicatoren wordt aangegeven wat de factoren omvatten. Deze indicatoren vormen de basis voor de vragen die geformuleerd zijn om de factoren te kunnen meten, ten einde de eerder opgestelde hypothesen te kunnen toetsen. Allereerst wordt de effectieve inzet van de Mobiele Eenheid besproken. Hierna worden de factoren wat betreft het besluitvormingsproces behandeld. Ten slotte gaat deze paragraaf in op de factoren die samenhangen met de besturingsrelatie.

3.3.1 De effectieve inzet van de Mobiele Eenheid

De effectieve inzet van de Mobiele Eenheid is de afhankelijke variabele. Dit betreft de mate waarin de Mobiele Eenheid kan werken volgende de vier basisprincipes die volgens de wetenschappelijke literatuur de-escalerend werken in het optreden bij openbare orde verstoringen. Er is voor gekozen deze factor te operationaliseren met het oog op het hoge abstractionniveau. Dit draagt eraan bij om de interviews goed in te leiden vanuit dezelfde denkrichting. Om te toetsen in welke mate de interpretatie van de respondenten van een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid overeenkomt met de definiëring in deze thesis zal er gebruik gemaakt worden van een drietal indicatoren. Allereerst wordt er gekeken naar de kennis die de respondenten hebben van de manier waarop de Mobiele Eenheid te werk gaat. Hiernaast wordt er aan de hand van de indicator doelbereiking uitgevraagd in hoeverre de respondenten vinden dat deze werkwijze zoals zij die kennen bijdraagt aan een effectief optreden. Vervolgens zullen de respondenten meegenomen worden in de vier basisprincipes. Door de indicator uitvoering wordt er daarna getoetst in hoeverre de respondenten deze basisprincipes terug zien in de praktijk. De operationalisatie van deze factor wordt overzichtelijk weergegeven in Tabel 3.

Factor	Indicatoren	Vraagstelling politie & bestuur
Effectieve inzet van de Mobiele Eenheid	Kennis	Kunt u mij iets vertellen over de werkwijze van de Mobiele Eenheid?
	Doelbereiking	- In hoeverre zorgt deze werkwijze ervoor dat de Mobiele Eenheid effectief ingezet kan worden? - Welke verbeterpunten ziet u?
	Uitvoering	In welke mate wordt er naar uw inzicht op dit moment volgens de vier basisprincipes van de Mobiele Eenheid opgetreden?

Tabel 3: Operationalisatie afhankelijke variabele

Deze afhankelijke variabele wordt hierbij beïnvloed door het samenspel tussen politie en bestuur. Het samenspel bestaat enerzijds uit het besluitvormingsproces tot inzet van de Mobiele Eenheid. Dit proces betreft het besluit wat de burgemeester als bevoegd gezag moet nemen voorafgaand aan de inzet, waarbij de politie een belangrijke adviserende rol bekleedt. Anderzijds wordt de effectieve inzet beïnvloed door de besturingsrelatie. Dit betreft de interactie tussen politie en bestuur in de fase voorafgaand aan het daadwerkelijke optreden van de Mobiele Eenheid. Er zijn enkele onafhankelijke variabele van invloed op het besluitvormingsproces en op de besturingsrelatie. Deze onafhankelijke variabelen hebben dus indirect een relatie met de effectieve inzet van de Mobiele Eenheid. Om de hypothesen gesteld in het theoretisch kader te kunnen toetsen zijn deze onafhankelijke variabelen geoperationaliseerd en worden in de subparagrafen die hierop volgen uiteengezet.

3.3.2 Het besluitvormingsproces

Het besluitvormingsproces is zoals hiervoor beschreven van invloed op de effectiviteit van de inzet van de Mobiele Eenheid. Het besluitvormingsproces wordt om zijn beurt beïnvloed door de volgende factoren die hierna in chronologische volgorde toegelicht zullen worden: *informatievoorziening, doelstellingen, organisationele standaarden en belangen*. Allereerst de invloed van de factor *informatievoorziening* op het besluitvormingsproces. Om de invloed van deze factor te meten, zal er gekeken worden naar de kennis die de actoren hebben over de handelingsalternatieven en de daarbij horende consequenties (Allison, 1971). Hiernaast wordt er gekeken naar de snelheid van de informatievoorziening. Verder is de factor te meten aan de hand van de mate waarin relevante informatie goed gecommuniceerd wordt (Adang, 2009; Valkeneer, 2016). Ten tweede invloed van *langetermijndoelstellingen*. Dit is te meten aan de mate waarin de langetermijndoelen aanwezig zijn en de actoren deze meenemen in het besluitvormingsproces (Allison, 1971). Verder wordt de mate waarin politie en bestuur in deze

doelen overeenstemmen meegenomen. Ten slotte wordt gekeken naar de invloed die deze doelen hebben op de keuzes die gemaakt worden (van Deemen, 2006). Ten derde is de factor *organisationale standaarden* geoperationaliseerd, door te kijken naar de mate waarin het besluitvormingsproces ondersteund wordt door deze organisationale standaarden (Adang et al, 2009; Kinsey & Clark, 2020). Aan de hand daarvan kan gekeken worden wat de invloed is van de factor op het besluitvormingsproces. Ten slotte wordt er om de invloed van de factor *belangen* te meten, gekeken naar de mate van invloed uit de omgeving en de mate waarin er rationeel keuzes gemaakt worden (Allison, 1971). In Tabel 4 wordt de operationalisatie van de variabele besluitvormingsproces overzichtelijk weergegeven en worden de vragen uiteengezet die in de interviews worden gesteld en zijn opgenomen in de interviewgide (Bijlage 1).

Factor	Indicator	Vraagstelling politie	Vraagstelling burgemeester
Besluitvormingsproces	Kennis proces	Hoe komt het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid tot stand?	Idem
	Betrokkenen	Welke actoren hebben invloed op dit besluit?	Idem
Informatievoorziening	Snelheid informatievoorziening	In hoeverre beschikt u tijdig over de informatie die u nodig heeft voor een advies over inzet van de Mobiele Eenheid?	In hoeverre beschikt u tijdig over de informatie die u nodig heeft voor een beslissing over inzet van de Mobiele Eenheid?
	Kennis van handelingsalternatieven	In hoeverre bent u voordat u het advies geeft tot inzet van de Mobiele Eenheid op de hoogte van de verschillende mogelijkheden en consequenties?	In hoeverre bent u voordat u het besluit neemt tot inzet van de Mobiele Eenheid op de hoogte van de verschillende mogelijkheden en consequenties?
	Communicatie van informatie	Hoe verloopt de communicatie tussen politie en bestuur van de relevante informatie?	Idem
Langetermijndoelstellingen	Overeenstemming in doelstellingen	Welk doel houdt u voor ogen wanneer u het advies geeft om de Mobiele Eenheid in te zetten?	Welk doel houdt u voor ogen wanneer u besluit om de Mobiele Eenheid in te zetten?
	Bewustzijn effect op lange termijn	In hoeverre is daarbij de impact die de inzet heeft op langer termijn belangrijk?	Idem
	Invloed doelstellingen	Welke afweging maakt u voordat u het advies geeft om de Mobiele Eenheid in te zetten?	Welke afweging maakt u voordat u het besluit neemt om de Mobiele Eenheid in te zetten?
Organisatiele standaarden	Aanwezigheid procedures & regels	Welke procedures of formele regels zijn er van invloed op het besluitvormingsproces?	Idem
	Invloed procedures & regels	In welke mate ondersteunen of beperken deze procedures in het maken van het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid?	Idem
Belangen	Invloed context	Welke aspecten uit uw omgeving hebben invloed op het advies tot inzet van de Mobiele Eenheid?	Welke aspecten uit uw omgeving hebben invloed op het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid?

Tabel 4: Operationalisatie besluitvormingsproces

3.3.3 De besturingsrelatie

Naast het besluitvormingsproces is de besturingsrelatie van invloed op de effectiviteit van de inzet van de Mobiele Eenheid. Door de factoren *informatieasymmetrie*, *conflicterende belangen* en *zelfstandigheid* wordt de besturingsrelatie beïnvloed. De factor *informatieasymmetrie* is te meten door te kijken naar de mate waarin er een disbalans aanwezig is in de betekenis en hoeveelheid van de informatie waarover politie en bestuur beschikken (Braun & Guston, 2003; Hatch, 2018). De factor *conflicterende belangen* wordt geoperationaliseerd door de belangen van politie en bestuur tegenover elkaar te zetten en te kijken in welke mate deze conflicteren (Braun & Guston, 2003). Ten slotte de factor *zelfstandigheid*. Deze factor betreft allereerst de mate waarin het bestuur de politie beperkt in het zelfstandig handelen. Hiernaast wordt de mate waarin het bestuur de politie controleert op gemaakte afspraken meegenomen (Braun & Guston, 2003). Verder wordt er gekeken naar de mate waarin het gewenste resultaat van het bestuur en het resultaat wat de politie levert uit elkaar liggen (Braun & Guston, 2003; Brodtkin, 2011). Ook is het belangrijk om te kijken of het bestuur over kennis beschikt van de uitvoering en de handelswijze van de politie begrijpt. Ten slotte kan de zelfstandigheid afgeleid worden aan de mate waarin het bestuur inzicht heeft in de achterliggende problemen (Brodtkin, 2011).

Factor	Indicator	Vraagstelling politie	Vraagstelling burgemeester
Informatieasymmetrie	Disbalans in hoeveelheid	In welke mate heeft het bestuur naar uw inzicht meer of minder informatie in de voorfase?	In welke mate heeft de politie naar uw inzicht meer of minder informatie in de voorfase?
	Disbalans in betekenis	In welke mate is de informatie die u ter ore komt weleens tegenstrijdig?	Idem
Conflicterende belangen	Tegenstrijdigheden in belangen	Zijn er verschillen tussen uw belangen en de belangen van het bestuur als het gaat om de inzet van de Mobiele Eenheid?	Zijn er verschillen tussen uw belangen en de belangen van de politie als het gaat om inzet van de Mobiele Eenheid?
Zelfstandigheid	Inspectiekosten	In welke mate houdt het bestuur toezicht op het werk van de politie?	In welke mate houdt u toezicht op het werk van de politie?
	Preventiekosten	Hoe hoog is naar uw inzicht het vertrouwen van het bestuur in de professionaliteit van de politie?	Hoe hoog is uw vertrouwen in de professionaliteit van de politie?
	Consequentiemarkten	In hoeverre wijkt het resultaat van de inzet weleens af van de resultaat wat u voor ogen had toen u het advies gaf?	In hoeverre wijkt het resultaat van de inzet mogelijk af van de resultaat wat u voor ogen had toen u het besluit nam?
	Inzicht in achterliggende problemen	Begrijpt het bestuur waarom er bepaalde operationele keuzes gemaakt worden?	Heeftu zicht op de motieven waarom er door de politie op een bepaalde manier gehandeld wordt?
	Kennis uitvoering	Is het bestuur betrokken bij de operationele problemen die de politie tegenkomt bij de inzet van de Mobiele Eenheid?	Heeft u zicht op de problemen waar de politie in het werk mee te maken heeft?

Tabel 5: Operationalisatie besturingsrelatie

3.4 Kwaliteit

Om de kwaliteit van de resultaten van het onderzoek te bewaken is het belangrijk om maatregelen te nemen die de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek verhogen. In deze paragraaf zal eerst het belang beschreven worden van een betrouwbaar onderzoek en welke maatregelen er in dit onderzoek op dat vlak genomen zijn. Hetzelfde zal hierna gedaan worden met betrekking tot de validiteit van het onderzoek.

3.4.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek is afhankelijk van de mogelijkheid om het onderzoek te herhalen en de mate waarin het onderzoek vrij is van toevallige fouten (Verhoeven, 2014). Wanneer het onderzoek herhaald wordt, zal het dus moeten leiden tot dezelfde resultaten. Om dit mogelijk te maken zijn er in dit onderzoek een aantal maatregelen genomen. Zo worden de methoden van onderzoek uitgebreid toegelicht. Deze toelichting verduidelijkt de stappen die genomen worden in het onderzoek en draagt zo bij aan de repliceerbaarheid. De factoren die in dit onderzoek centraal staan zijn afgeleid uit bestaande wetenschappelijke literatuur. Door de theoretische achtergrond van deze factoren wordt er bijgedragen aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. Daarnaast is stap voor stap beschreven in de operationalisatie hoe deze factoren meetbaar gemaakt zijn. Hieruit zijn interviewguides afgeleid die over het algemeen leidend zijn in het afnemen in de interviews en het daardoor makkelijker maken om te herhalen. Ten slotte is er met het oog op de betrouwbaarheid van het onderzoek tijdens het onderzoek feedback georganiseerd.

3.4.2 Validiteit

De validiteit van dit onderzoek kan opgedeeld worden in de interne validiteit en de externe validiteit. De interne validiteit heeft betrekking op de vraag of er met het onderzoek daadwerkelijk gemeten wordt wat er beoogd wordt om te meten. Om de interne validiteit te waarborgen worden factoren die naar voren komen in de wetenschappelijke literatuur geoperationaliseerd. Zo wordt consistent verbinding gelegd van abstracte theoretische concepten, naar meetbare factoren aan de hand waar data verzameld kan worden, om te komen tot resultaten die iets zeggen over de oorspronkelijke theoretische concepten.

De externe validiteit van dit onderzoek betreft de mate waarin de resultaten van het onderzoek gegeneraliseerd kunnen worden (Verhoeven, 2014). Om de externe validiteit te waarborgen heeft er een nauwkeurige selectie van de respondenten plaatsgevonden. Doordat er met het oog op de haalbaarheid gekozen is voor negentien respondenten binnen Politie Eenheid Oost-Nederland kunnen er geen geldige uitspraken gedaan worden over andere Politie

eenheden in Nederland. Binnen de Politie Eenheid Oost-Nederland is deze mogelijkheid er wel. De respondenten zijn door een grote diversiteit van functies tot demografie representatief voor de gehele eenheid.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek uiteengezet. De resultaten worden gevormd door een analyse van de informatie die naar voren is gebracht door de respondenten tijdens de interviews. In de eerste paragraaf wordt er beschreven in hoeverre de factoren *informatievoorziening*, *doelstellingen*, *organisationale standaarden* en *belangen* van invloed zijn op het besluitvormingsproces. Hierop volgt een toelichting op de mate waarin de factoren *informatieasymmetrie*, *conflicterende belangen* en *zelfstandigheid* van invloed zijn op de besturingsrelatie. Dit hoofdstuk wordt afgesloten door het geheel overziend te bespreken hoe het samenspel, bestaand uit het besluitvormingsproces en de besturingsrelatie, van invloed is op een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid. De resultaten die buiten de scope van dit onderzoek vallen worden meegenomen als onderdeel van de discussie in subparagraaf 5.2.1.

4.1 Besluitvormingsproces

In deze paragraaf worden de volgende onafhankelijke variabelen in chronologische volgorde besproken: *informatie*, *doelstellingen*, *organisationale standaarden* en *belangen*. Hierbij wordt er beschreven in hoeverre deze variabelen van invloed zijn op het besluitvormingsproces.

4.1.1 Informatievoorziening

In deze deelparagraaf wordt de onafhankelijke variabele “informatievoorziening” uiteengezet. Op basis van het theoretisch kader (Hoofdstuk 2) is de hypothese gesteld dat een goede informatievoorziening een positief effect heeft op het besluitvormingsproces tot inzet van de Mobiele Eenheid. Hierna worden de resultaten besproken door een goede informatievoorziening op te splitsen in de snelheid van de informatievoorziening, de kennis van handelingsalternatieven en de communicatie van informatie.

Snelheid informatie voorziening

De respondenten hebben verschillende ervaringen met de snelheid van de informatievoorziening. Dit betreft de informatievoorziening op basis waarvan de afweging in het besluitvormingsproces gemaakt wordt om wel of niet de Mobiele Eenheid in te zetten. Er wordt gesteld dat betreffende de snelheid van de informatievoorziening er geen eenduidig antwoord mogelijk is, omdat dit uitermate context afhankelijk is (Respondent 8/9). In sommige gevallen wordt een demonstratie door de organisatie pas een uur voor aanvang bij het bestuur gemeld (Respondent B/F/G). Het besluitvormingsproces om wel of niet de Mobiele Eenheid in te zetten komt hierbij onder druk te staan. De driehoek wil in deze situatie zo snel mogelijk voorzien worden van informatie.

Er worden verschillende zaken benoemd die een snelle informatievoorziening ten bate van het besluitvormingsproces in de driehoek kunnen belemmeren. Allereerst hebben politie en bestuur steeds meer te maken met de digitalisering in de samenleving. Relevante informatie wordt veel meer digitaal gedeeld. Het snel vergaren van deze informatie is complex door onder andere wetgeving. De politie zal bijvoorbeeld met gegronde redenen toestemming moeten vragen om informatie op te halen uit een Whatsappgroep (Respondent 6/10). Wanneer de informatie binnenkomt bij de politie, zal het intern nog langs verschillende schakels lopen voordat het gedeeld wordt in de driehoek. Deze schakels kunnen allen de snelheid waarmee de informatie bij de driehoek aankomt vertragen. De reguliere weg is dat de informatie vanuit het informatieknooppunt van de politie gedeeld teamwordt met de teamchef, die het in de driehoek brengt. Wanneer een SGBO draait zal het hoofd informatie de rol hebben om de informatie uit het informatieknooppunt te delen in het SGBO, waarna het richting de teamchef gaat die het in de driehoek brengt. Er is dus geen directe lijn tussen het informatieknooppunt en het driehoeksoverleg waar het besluit genomen wordt (Respondent 10).

De indruk bij het bestuur is dat, wanneer informatie beschikbaar is, zij deze ook zo snel mogelijk ontvangen. Echter, dit betekent niet dat ook alle benodigde informatie op tijd in het driehoeksoverleg ingebracht kan worden om een goed onderbouwd besluit te nemen (Respondent B). Het is onwaarschijnlijk dat er altijd genoeg informatie op tafel ligt om alles aan de voorkant goed in te kunnen schatten (Respondent 4). Zeker wanneer de informatievoorziening traag verloopt, zal op basis van de informatie die ter beschikking is, er een zo goed mogelijke inschatting gemaakt moeten worden van de situatie. Wanneer de snelheid van de informatievoorziening hoog ligt, hebben politie en bestuur in de driehoek meer kans om een compleet beeld te vormen van de situatie. Dit helpt de burgemeester op uiteindelijk een onderbouwd besluit te kunnen nemen (Respondent E/5).

Kennis handelingsalternatieven

Respondenten 3 en 8 geven vanuit de politie aan dat op basis van de beschikbare informatie een inschatting wordt gemaakt wat de kans is dat bepaalde situaties plaatsvinden. Door daarbij te werken met IRS wordt een koppeling gelegd tussen de beschikbare informatie en de handelingsalternatieven die mogelijk zijn. Bij IRS staat de 'I' voor de informatie die beschikbaar is, de 'R' voor welk risico aanwezig is en ten slotte de 'S' voor de scenario's die kunnen voorkomen (Respondent 3/8). Er wordt een 'best case', een 'realistic case' en een 'worst case' scenario voorbereid. Het advies van de politie in het besluitvormingsproces in de driehoek zal zich hoofdzakelijk richten op het meest realistische scenario (Respondent H/3/8/9).

Het is belangrijk dat het bestuur niet enkel op de hoogte wordt gesteld van deze scenario's, maar daar ook in meegenomen wordt. Dit geeft het bestuur de kans om te toetsen of dit advies conform het beeld is wat zij van de situatie hebben. Zo draagt dit bij aan het besluitvormingsproces in de driehoek, waar alle partijen beter op de hoogte zijn en in kunnen spelen op de aanwezige mogelijkheden en beperkingen. In de driehoek moet er verkend worden wat de risico's zijn en wat het kost om bepaalde risico's wel of juist niet te accepteren (Respondent 1).

Er wordt door Respondent 1 een verschil aangegeven tussen voorstelbaarheid en voorspelbaarheid. Wat voorstelbaar is neigt richting een risico nul reductie. Dit betekent dat er geen enkel risico geaccepteerd zal worden ongeacht de kans op dat risico. Als het voorspelbaar is, zijn er aanwijzingen vanuit de informatiepositie die wat zeggen over de kans dat het risico plaatsvindt. In dit geval kunnen er misschien wel meer risico's genomen worden als de kans laag is. Het is belangrijk om daar een balans in te vinden. Welke besluit er tussen de handelingsalternatieven, de scenario's genomen wordt, dat is afhankelijk van de burgemeester. Dit hangt samen met de hoeveelheid bestuurlijke moed waarmee de burgemeester in de situatie zit om meer of minder risico te nemen.

Communicatie van informatie

De communicatie van informatie tussen bestuur en politie vindt hoofdzakelijk plaats in de driehoek. Alle informatie komt hier bij elkaar, van de scenario's die geschetst zijn door de politie, informatie van wijkvertegenwoordigers vanuit het bestuur tot de laatste signalen die op sociale media rondgaan (Respondent A/C/H/8). In de communicatie van informatie vanuit de politie met het bestuur worden nog wel enkele verbeterpunten benoemd. Er is nog winst te behalen in het goed communiceren van de scenario's die door de politie zijn uitgewerkt (Respondent E /1). Hiernaast loopt de informatie, zoals eerder al gesteld, binnen de politieorganisatie langs verschillende schakels voordat het in de driehoek bij de bestuurder terecht komt. Er wordt gezien dat dit proces steeds gestructureerder verloopt. Echter, de informatievoorziening kan zoals eerder gesteld hierdoor dus snelheid verliezen. Daarnaast kan de informatie in communicatie tussen de verschillende schakels vervormen. De informatie komt anders binnen bij de laatste schakel dan in beginsel bedoeld was. De betrokkenen moeten hiervoor waakzaam blijven (Respondent 10). Ten slotte wordt de positie van de teamchef uitgelicht. De teamchef bekleedt de laatste schakel in het delen van informatie vanuit de politie met het bestuur in de driehoek. Het is intern aan de politie om de teamchef zo goed mogelijk in positie te plaatsen. Dit blijkt nog niet altijd afdoende het geval te zijn (Respondent I/5/6/10).

Vanuit het bestuur wordt aangegeven dat het zeer prettig is om met elkaar informatie uit te wisselen in de driehoek. Door inzichten vanuit ieders professie kan er gekomen worden tot een besluit die past bij de situatie (Respondent B/C).

Conclusie

Met de bovenstaande resultaten kan de gestelde hypothese aangenomen worden, namelijk dat een goede informatievoorziening een positief effect heeft op het besluitvormingsproces. Het rationele actor model van Allison (1971) duidt het belang van een volledigheid aan informatie. Uit de resultaten blijkt het dat door de complexe context waarbinnen de betrokkenen acteren een volledigheid aan informatie onwaarschijnlijk is. Er zal soms op een deels onhelder beeld het besluit genomen moeten worden om wel of niet de Mobiele Eenheid in te zetten. Het is aan de betrokkenen zich samen in te zetten om ervoor te zorgen dat deze informatievoorziening zo optimaal mogelijk loopt. Door een snelle informatievoorziening, kennis van de handelingsalternatieven en een goede communicatie van informatie in de driehoek kan er met een zo compleet mogelijk beeld door de burgemeester het besluit genomen worden om wel of niet toestemming te geven tot de inzet van de Mobiele Eenheid.

4.1.2 Langetermijndoelstellingen

Deze deelparagraaf gaat in op de onafhankelijke variabele “langetermijndoelstellingen”. De hypothese luidt: “Duidelijkheid over langetermijndoelstellingen heeft een positief effect op het besluitvormingsproces tot inzet van de Mobiele Eenheid.”. Hierna worden de resultaten beschreven door de variabele op te delen in de overeenstemming in doelstellingen, de aanwezigheid van langetermijndoelstellingen en ten slotte de invloed van de doelstellingen.

Overeenstemming in doelstellingen

De respondenten benoemen allen dat de Mobiele Eenheid optreedt om de openbare orde en veiligheid te herstellen. Wanneer de kans het grootst is om de openbare orde en veiligheid te herstellen door de Mobiele Eenheid in te zetten, dan moet erover dit besluit niet getwijfeld worden (Respondent B). Deze uitspraak wordt vanuit de politie aangevuld met dat er daadkrachtiger het besluit genomen mag worden om de Mobiele Eenheid in te zetten met het doel om openbare orde problematiek te voorkomen (Respondent 2). Aan dit algemene doel wordt de randvoorwaarde gekoppeld dat dit niet ten koste mag gaan van de veiligheid van de politiemedewerkers zelf (Respondenten E/8).

Naast dit algemene uitgangspunt wordt het specifieke doel van de driehoek om het recht van demonstraties zo goed mogelijk te faciliteren (Respondent 8). “Vrijheid van meningsuiting

en demonstraties mogelijk maken, dat is deel van de democratische rechtsorde en daar zal de afstemming in de driehoek op gericht moeten zijn” (Respondent 1). Wat in de driehoek waargenomen wordt is dat het bestuur een overmatig beroep kan doen op de inzet of onrealistische eisen stelt. Er wordt dan een mismatch gezien in wat de partijen nodig vinden, maar dit doet volgens respondent B niet af aan de doelen, die blijven hetzelfde. Vanuit verschillende vakgebieden is het de taak om te toetsen of het handelen vanuit de verschillende visies ook zal aansluiten bij een overstijgend doel. Als er dilemma’s zijn met betrekking tot het doel, dan kunnen deze besproken worden in het driehoeksoverleg. Het is daarbij belangrijk dat de betrokkenen zich in elkaars positie kunnen verplaatsen (Respondent H). Het kan voor het bestuur ontzettend belangrijk zijn dat die ene demonstratie door gaat, maar dit kost capaciteit bij de politie. Echter, uiteindelijk is het besluit niet aan de politie, maar staan zij onder het gezag van het bestuur. Juist dit maakt volgens Respondent 3 het gesprek in de driehoek zo belangrijk. Dat er in de driehoek vanuit dezelfde langetermijnvisie een besluit gemaakt wordt, want uiteindelijk wil iedereen hetzelfde. Vanuit schaarste moet er zo goed mogelijk een verdeling gemaakt worden. Het is makkelijker om tot besluitvorming te komen als er eenduidigheid is in de beleidsuitgangspunten tussen de verschillende gemeentes, aldus Respondent 4. Wanneer duidelijke verschillen tussen de gemeentes het optreden van de politie in de handhaving van de openbare orde bemoeilijkt, zal dit naar voren gebracht moeten worden in de lokale driehoeken om de verbinding te leggen en daar te kijken wat de mogelijkheden zijn.

Bewustzijn effect op lange termijn

Over het bewustzijn van langetermijneffecten in het besluitvormingsproces worden door de respondenten verschillende signalen afgegeven. Allereerst is het beeld dat deze geen grote rol spelen. Bij het besluit tot de inzet van de Mobiele Eenheid zal het hoofdzakelijk gaan om in het moment de heersende problematiek aan te pakken (Respondent C/ 5). Als de situatie erom vraagt, zal er gewoon ingezet moeten worden, ongeacht de mogelijke impact op lange termijn (Respondent H/ 2). Denk hierbij bijvoorbeeld aan de impact die de inzet van de Mobiele Eenheid kan hebben op de individuele ME leden. Het is als de openbare orde en veiligheid op het spel staat niet uit te leggen dat je besluit om niet in te zetten vanwege de mogelijke langetermijngevolgen voor de collega’s. Desondanks moet er intern in de politieorganisatie wel voldoende aandacht zijn voor de zorg van de ME leden (Respondent 2). De politie zal hoofdzakelijk de opdracht vanuit het bestuur die op tafel ligt volgen. Het is wel goed om bewust te zijn van mogelijke discussies die na de inzet van de Mobiele Eenheid plaats kunnen vinden, maar deze zijn absoluut niet leidend. Dit betreft voornamelijk politieke en bestuurlijke

discussies en horen geen rol te spelen in uitvoering geven aan het besluit wat is genomen (Respondent 4).

Er wordt gesteld dat het in de veiligheidswereld zo is dat je het nooit helemaal goed kan doen. Echter, in tegenstelling tot de signalen hiervoor, wordt er benoemd dat het wel heel belangrijk is om in het besluitvormingsproces over langetermijneffecten na te denken (Respondent F/G). “Het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid is altijd een korte interventie in een wijk of stad waar ook langdurig gewerkt wordt aan veiligheid en leefbaarheid. Je zal met elkaar in de bredere lijn van die aanpak moeten blijven lopen” (Respondent F). Dat kan ook weleens een overweging zijn van moeten we dan nu wel ME inzetten of moeten we een andere strategie daarin voeren? Wat is het gevolg ervan? Of worden er bijvoorbeeld hulpverleners overvallen, waar je direct bij moet optreden en eigenlijk geen keuze hebt om het niet in te zetten. Hier zitten afwegingen in, omdat in sommige gevallen de inzet van de Mobiele Eenheid ervoor kan zorgen dat je nog lange tijd bezig bent met het na effect (Respondent E). “De slag winnen en de oorlog verliezen is ook een punt” (Respondent 1).

Er worden dan ook verschillende aspecten genoemd die duiden dat er wel zeker rekening gehouden wordt met langetermijndoelstellingen in het besluitvormingsproces. Bijvoorbeeld door de impact die de inzet kan hebben op toekomstige inzetten. Denk hierbij aan het schaden van de vertrouwensband die is opgebouwd met de burger en tussen het bestuur en de politie (Respondent 5). Of rekening houden met het gebied. Een inzet van de Mobiele Eenheid in het centrum heeft namelijk een hele andere impact dan in een woongebied (Respondent 7). Wanneer er slechte ervaringen met de inzet van de Mobiele Eenheid in een gebied zijn, dan kan dit een volgende inzet een stuk moeilijker maken (Respondent D). De fysieke veiligheid kan door het optreden veel groter worden, maar er moet ook gekeken worden naar de sociaal emotionele opbrengst. Des te vaker er ingezet wordt in de laatste fase van de ME, des te meer gezichtsverlies (Respondent 2) Het is belangrijk dat je kijkt naar de legitimiteit van de inzet: “Kun je het uitleggen?” (Respondent 8). Bereik je daadwerkelijk dat wat je wilde bereiken en is er een balans tussen de fysieke en sociale veiligheid (Respondent B)?

In het besluitvormingsproces is het naast een balans in sociale en fysieke veiligheid ook belangrijk om oog te hebben voor subsidiariteit. Zijn er ook andere middelen waarmee je op lange termijn tot hetzelfde effect kan komen (Respondent 6/7)? Er wordt gevaar gezien in wat de politieorganisatie nog aankan wat betreft de belasting van de Mobiele Eenheid in het afgelopen jaar (Respondent 6). Kijkend naar capaciteit moet er ook gekeken worden of de inzet van de Mobiele Eenheid in sommige gevallen nog wel maatschappelijk verantwoord is. Het is een middel waarbij niet te gemakkelijk het besluit gemaakt moet worden om over te gaan tot

inzet (Respondent I). Mogelijk moeten er in de toekomst andere keuzes gemaakt worden en is bij sommige veiligheidsrisico's niet altijd de Mobiele Eenheid nodig, maar valt er ook meer winst te behalen in publieke of private samenwerkingen (Respondent 6).

Invloed doelstellingen

Door respondent H wordt benoemd dat in de afweging om de Mobiele Eenheid in te zetten er zo goed mogelijk geprobeerd wordt om een inschatting te maken van een mogelijke verstoring van de openbare orde. In de inschatting wordt er uitgegaan van wat op dat moment het beste lijkt gezien de voorliggende situatie (Respondent B). Vanuit het bestuur wordt gesteld dat de afweging gericht is op het garanderen van de veiligheid van de aanwezigen. Als de inzet van de Mobiele Eenheid hier een belangrijke bijdrage aan kan leveren, zal dit sterk in die afweging om de Mobiele Eenheid in te zetten meegenomen worden (Respondent A/C). Het advies van de politie wordt door het bestuur als belangrijke factor meegewogen (Respondent B/F/G). De operationele afweging wordt door het bestuur gezien als een keuze die niet aan hen is, maar bij de operatie moet blijven. Dit betreft de noodzakelijkheid van de inzet van de Mobiele Eenheid op dat moment (Respondent F/G). Vanuit de politie wordt gesteld dat in de afweging om de Mobiele Eenheid in te zetten, de informatiepositie voorop staat (Respondent 2). Deze toont aan of je aan de basis politiezorg genoeg hebt of dat de inzet van de Mobiele Eenheid vereist is. Er wordt informatiegestuurd gewerkt, aldus Respondent 1. Vanuit ervaringen uit het verleden gecombineerd met de informatie die er op tafel ligt wordt een afweging gemaakt (Respondent 4).

In sommige gevallen is het beeld bij het bestuur van de Mobiele Eenheid dat deze ter plaatsen komt in volle uitrusting. Er wordt benadrukt dat dit een escalerende werking heeft (Respondent B). Dit beeld staat haaks op uitspraken van de politie dat voertuigen van de Mobiele Eenheid aangepast zijn en er een uitrusting in ontwikkeling is die nagenoeg gelijk is aan het uniform van de basis politiezorg (Respondent 9). Er zijn verschillende signalen waaruit blijkt dat binnen de politie en het bestuur betrokkenen hier nog niet goed van op de hoogte te zijn. Dit terwijl dit beeld wel in de afweging in het besluitvormingsproces meegenomen wordt om wel of niet de Mobiele Eenheid in te zetten (Respondenten 2, 9, B).

Het is belangrijk dat het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid een afweging is die ook beargumenteerd, uitgelegd en verantwoord kan worden met oog op de legitimiteit van de inzet (Respondent B). Het bestuur heeft in de afweging veel te maken met bestuurlijke sensitiviteit (Respondent 7). Er wordt een risico afweging gemaakt betreffende het risico dat het gezag wil lopen. Dit is afhankelijk van de politieke gevoeligheid en raakt de driehoek

(Respondent 3). Zo wordt er vanuit het bestuur meegenomen hoeveel ingezet kan worden en of er dan overwicht aan de situatie geboden wordt. Anders kan dit leiden tot negatieve beeldvorming in de media (Respondent B). Maximale zekerheid kost veel capaciteit en het zou goed zijn als er ook risico's geaccepteerd worden en er tevredenheid is met een mindere inzet (Respondent 3). De bestuurder zit namelijk meer in die politieke gevoeligheid, namelijk het zo veel mogelijk willen bieden van een plek om de vrijheid van meningsuiting te uiten. Het ingewikkelde in Oost-Nederland is voor de politie ook om in de grote eenheid met een veelvoud aan gemeentes, die verschillende behoeften en zienswijze hebben, om te gaan. De teamchefs hebben hierin een uitermate belangrijke rol (Respondent 7). Echter, aan de kant van de politie spelen eigen veiligheid en capaciteit ook een grote rol in de afweging (Respondent 3). Er is zorg om de eigen mensen vereist en andere zaken gaan door een veelvoud aan inzet van de Mobiele Eenheid achterlopen. De capaciteit wordt namelijk uit de reguliere bedrijfsvoering gehaald. Rechercheonderzoeken en regulier werk in de wijk zijn zaken die de politie hierdoor in mindere mate haar diensten in kan verlenen (Respondent 7). Ook aan de kant van de politie willen ze zich richten op het faciliteren van demonstraties en niet enkel hoe die het best te beperken (Respondent 6).

Conclusie

De hypothese luidt: “Duidelijkheid over langetermijndoelstellingen heeft een positief effect op het besluitvormingsproces tot inzet van de Mobiele Eenheid”. Deze hypothese moet deels verworpen worden. Allison (1971) beschrijft dat langetermijndoelstellingen duiding geven aan de gewenste opbrengst van het handelen. Zo kunnen de actoren aan de hand van de voorliggende informatie rationeel beoordelen welk handelingsalternatief het meest bijdraagt aan het behalen van dit doel. Uit de resultaten blijkt dat er discrepanties aanwezig zijn met betrekking tot de langetermijndoelstellingen die de betrokkenen voor ogen hebben. Die komen bij elkaar in het driehoeksoverleg, waarbij het belangrijk is dat de betrokkenen zich in elkaars positie kunnen verplaatsen. Zo kunnen de betrokkenen samen komen tot een verantwoord besluit waar er rekening gehouden wordt met elkaar. Uit de resultaten blijkt de duidelijkheid over de langetermijndoelstellingen onlosmakelijk verbonden te zijn met de langetermijneffecten van de inzet van de Mobiele Eenheid. Wanneer de langetermijneffecten niet meegenomen worden in het besluitvormingsproces is de kans groot dat deze de langetermijndoelstellingen ondermijnen. Denk aan het effect van de inzet van de Mobiele Eenheid op de sociale veiligheidsgevoelens binnen een wijk. Wanneer dit effect negatief is en de sociale veiligheid binnen een wijk wordt beschadigd kan dit uiteindelijk doorwerken in het

belemmeren van het langetermijndoel in die wijk om het veiligheidsgevoel daar te vergroten. Als het vertrouwen in de burger bijvoorbeeld lager is door een eerdere inzet van de Mobiele Eenheid kan dit het werk van de wijkagent daarna lastiger maken. Duidelijkheid over de langetermijneffecten, de overeenstemming van doelstellingen, de aanwezigheid van langetermijndoelstellingen en de aspecten meenemen die de betrokkenen van belang achten in het besluit, helpen om het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid te verantwoorden en dragen bij aan de legitimiteit van de inzet.

4.1.3 Organisationele standaarden

Onder het besluitvormingsproces is ook de hypothese gesteld dat passende organisationele standaarden een positief effect zullen hebben op het besluitvormingsproces tot inzet van de Mobiele Eenheid. In deze deelparagraaf wordt dan ook de onafhankelijke variabele “organisationele standaarden” besproken. De resultaten worden beschreven aan de hand van de aanwezigheid van procedures en formele regels van invloed op het besluitvormingsproces en de ondersteunende of beperkende rol die deze hebben bij het nemen van het besluit.

Er is getoetst bij de respondenten in hoeverre organisationele standaarden, zoals regels en procedures van invloed zijn op het besluitvormingsproces. Hier zijn wisselde reacties op gekomen. Zo hebben een aantal respondenten aangegeven hier niet direct mee te maken te hebben (Respondent F/G/H). Bij de inzet van de Mobiele Eenheid is er vaak een grote mate van onvoorspelbaarheid en daar moet je flexibel op in kunnen spelen (Respondent A). Niet alles is dus in een model te vangen, zo is dat bij de inzet van de Mobiele Eenheid ook lastig (Respondent B). Met name in de driehoek wordt er oog gehouden op de proportionaliteit van de inzet, maar er staan geen protocollen klaar (Respondent C/B).

Andere respondenten benoemen wel zaken die te maken hebben met de aanwezigheid van procedures en regels in het besluitvormingsproces. Voorop staan de gemeentewet en de politiewet (Respondent A). Hier vloeien ook de wettelijke bevoegdheden van de actoren uit voort. Dit geeft duidelijkheid over de posities van de betrokkenen. Zo moet de burgemeester in de derde fase toestemming geven tot de inzet van de Mobiele Eenheid. In deze fase treden zij namelijk op vanuit een hoog geweldssegment (Respondent 8). Het wordt benoemd dat dit kaderen effectief optreden kan ondermijnen (Respondent 9). Het kader belemmert in sommige gevallen de laagdrempelige inzet van de Mobiele Eenheid, wanneer het bestuur de inzet tegenhoudt op basis van wettelijke bevoegdheden, terwijl de inschatting vanuit de operatie is dat een vroegtijdige inzet gewenst is (Respondent 6). Zo stelt Respondent 1 dat de driehoek door een bestuurlijke brief goed geïnformeerd moet worden. Dit helpt om overeenstemming te

bereiken tussen politie en het bestuur. Het bestuur wordt door een bestuurlijke brief goed meegenomen in het beeld van de situatie en de mogelijke beperkingen van de inzet van de Mobiele Eenheid (Respondent 1). Het draaiboek met tolerantiegrenzen is belangrijk om hierin mee te nemen, dit gebeurt nog niet altijd, maar is wel noodzakelijk (Respondent 1, A).

Verder kan er vanuit het bestuur een noodbevel of noodverordening afgekondigd worden. Door de respondenten wordt aangegeven dat dit het proces om de openbare orde en veiligheid te herstellen ondersteunt. Deze worden in de gevallen waar er wel bepaalde situaties al voorstelbaar zijn al voorbereid om het proces soepel te laten verlopen (Respondent B/I). Hiernaast heb je op alle niveaus te maken met de WPG en AVG wetgeving als het gaat om de uitwisseling van gegevens tussen de politie en het bestuur. De kaders van deze wetgevingen beperken het besluitvormingsproces, maar beschermen individuen voor een verkeerde interpretatie van persoonlijke gegevens. Deze beperking is wenselijk om te komen tot een legitiem besluit (Respondent 10). Verder gaat het wat betreft verantwoording in relatie tot procedures en regels met name om de informatieplicht aan de raad en de verantwoording die hieraan afgelegd moet worden (Respondent D). Ten slotte wordt door Respondent 1 de Regeling Mobiele Eenheid genoemd, die duidt wat er allemaal onder deze eenheid valt.

De organisationele standaarden worden dus gezien als beschermend en ondersteunend aan het besluitvormingsproces van de inzet van de Mobiele Eenheid. Echter, er wordt meegegeven dat de organisationele standaarden niet gebruikt moeten worden om de discretionaire ruimte in de uitvoering in te kaderen. Belangrijk is dat er vanuit eigen vakmanschap omgegaan wordt met de inzet van de Mobiele Eenheid en een ieder dus ook vanuit een eigen discipline verantwoording kan afleggen voor de rol die zij in het geheel hebben (Respondent 9).

Conclusie

De resultaten onderschrijven dat passende organisationele standaarden een positief effect zullen hebben op het besluitvormingsproces tot inzet van de Mobiele Eenheid, deze hypothese kan dus aangenomen worden. De organisationele standaarden geven duidelijkheid in de rol van de politie en het bestuur in het besluitvormingsproces en beschermen derden. Deze kaders moeten enkel voor het besluitvormingsproces ingezet worden. Wanneer deze doorwerken in de uitvoerende fase van de Mobiele Eenheid kan dit afdoen van een effectieve inzet. Zowel de politie als het bestuur moet hier waakzaam voor blijven.

4.1.4 Belangen

In deze deelparagraaf staat de onafhankelijke variabele “belangen” centraal. De hypothese is gesteld dat een focus op collectieve belangen in plaats van individuele belangen een positief effect heeft op het besluitvormingsproces tot inzet van de Mobiele Eenheid. Hierna volgen de resultaten die opgehaald zijn door te toetsen welke invloed de context heeft op de betrokkenen in het besluitvormingsproces.

Meerdere aspecten uit de omgeving van politie en bestuur blijken invloed uit te oefenen op het besluit om wel of niet de Mobiele Eenheid in te zetten. Zoals eerder benoemd, is het overstijgende doel van het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid de openbare orde en veiligheid. Wat betreft het belang wat politie en bestuur heeft bij de inzet van de Mobiele Eenheid, wordt wederom door zowel politie als bestuur benadrukt dat dit gaat om het bewaken en herstellen van de openbare orde en veiligheid (Respondenten B/2). Dit neemt niet weg dat in het besluitvormingsproces de partijen verschillende visies hebben en ook andere belangen meewegen (Respondent 6).

Bij de politie komt sterk het capaciteitsvraagstuk naar voren (Respondent 3/4/7). Het gaat er daarbij om dat de politie niet oneindig de mogelijkheid heeft om de Mobiele Eenheid in te zetten. In het besluitvormingsproces heeft de politie er dan ook belang bij dat er niet altijd wordt gevraagd om de inzet van de Mobiele Eenheid als de situatie daar niet noodzakelijk om vraagt. Capaciteit wordt namelijk uit de reguliere bedrijfsvoering gehaald. Door een veelvoud aan inzet van de Mobiele Eenheid gaan andere zaken als het werk in de wijk achterlopen en de zorg voor de ME leden kan in gevaar komen (Respondent 7).

Het belang tot wel of geen inzet kan ook uit de sociale en fysieke omgeving komen (Respondent F/G). Zo benoemen respondenten B en 10 dat je moet kijken met welke doelgroep je te maken hebt, omdat je als bestuur en politie de relatie met de burgers niet wilt schaden. Ook de ruimtelijke situatie wordt genoemd (Respondent D/F/G/ 2/ 10). De inzet van de Mobiele Eenheid midden in een winkelstraat wordt bijvoorbeeld niet als wenselijk gezien (Respondent 7/F/G/I). Waarbij respondenten F en G specifiek benoemen dat dit richting een operationele inschatting gaat van de politie om wel of niet de ME in te zetten en zij daarin vertrouwen op de professionaliteit van de politie.

Beide partijen geven aan dat beeldvorming in het besluitvormingsproces mee kan spelen (Respondent B/I/4/7/8/). Het beeld wat de media neerzet van de inzet van de Mobiele Eenheid heeft vaak een negatieve lading en is slecht voor het imago en de legitimiteit van toekomstige inzetten. De wens is om wanneer nodig weinig risico te nemen in het besluitvormingsproces zodat dergelijke beeldvorming voorkomen kan worden (Respondent 8). Het bestuur benoemd

ook hoe belangrijk het is dat de politie gedekt wordt wanneer resultaten negatief uitvallen door het bestuur (Respondent B). Aan de politie wordt dit ook aangegeven en benoemd dat het terecht is als er in het samenspel een stevige evaluatie plaatsvindt, maar dat beide partijen er belang bij hebben om een eenduidig beeld naar buiten te brengen (Respondent 2).

Uiteindelijk is het aan de burgemeester om een afweging te maken om wel of niet de Mobiele Eenheid in te zetten. Afhankelijk van het politiek klimaat waar de burgemeester zich in bevindt, kan het afwegen van belangen andere uitkomsten hebben (Respondent 9). Er zitten verschillen in de risico's die de bestuurders willen nemen (Respondent B). Wanneer het spannend wordt en zeker wanneer de samenleving zich uitspreekt over de inzet van de Mobiele Eenheid, wordt er voorkeur gegeven aan minder risico's. Het bestuur wilt zich in die gevallen bij voorkeur zo veel mogelijk indekken (Respondent 2). De ervaren bestuurders durven hierbij vaak wel meer ruimte te geven dan onervaren bestuurders (Respondent I). Er wordt benoemd dat het af doet aan de inzet als er beslissingen op basis van individuele belangen genomen wordt in plaats van wat realistisch is, deze beslissingen kunnen namelijk de operatie belemmeren (Respondent 9). Wanneer deze ruimte niet gegeven wordt, is het belangrijk om op de relatie te gaan zitten en vanuit de professionaliteit van de politie een sterk advies op tafel te leggen (Respondent 2). De kans is anders groot dat er een zwaar overmatige inzet gepleegd zal worden terwijl in verhouding de kans niet heel groot is (Respondent 3). "Waar de invloed van de context groot is vraagt dit om een stevige politiechef die zijn/ haar vak verstaat, goede informatie en een bestuurder met lef (Respondent 3)". De teamchefs hebben een belangrijke rol om de verschillende belangen op te halen. Wanneer er een SGB0 draait, is het aan de teamchef om eventuele bestuurlijk gevoelige belangen hieraan terug te koppelen (Respondent 7).

Door Respondent 5 wordt aanbevolen om van tevoren hier met elkaar het gesprek over te voeren. Dit alleen helpt om te begrijpen vanuit welke positie de partijen het besluitvormingsproces in gaan. Dat er naast de openbare orde en veiligheid soms ook andere belangen mee gaan spelen, maar dit niet af hoeft te doen aan het collectief belang. Hier wordt wederom ook duidelijk hoe belangrijk het is dat wanneer de operatie de Mobiele Eenheid als het meest kansrijke middel ziet om de openbare orde en veiligheid te bewaken of te herstellen, dit goed gecommuniceerd wordt, zodat dit duidelijk in de driehoek naar voren komt (Respondent 1).

Conclusie

De hypothese die gesteld is luidt dat een focus op collectieve belangen in plaats van op individuele belangen een positief effect heeft op het besluitvormingsproces tot inzet van de

Mobiele Eenheid. Deze hypothese wordt door de resultaten ondersteund en deze hypothese wordt dan ook aangenomen. De belangen die spelen bij politie en bestuur moeten ondergeschikt blijven aan het collectief belang dat de openbare orde en veiligheid gewaarborgd wordt. Er moeten in het besluitvormingsproces realistische keuzes gemaakt worden die ten einde bijdragen aan de effectieve inzet van de Mobiele Eenheid.

4.2 Besturingsrelatie

In deze paragraaf worden in chronologische volgorde de volgende onafhankelijke variabelen besproken: *informatieasymmetrie*, *conflicterende belangen* en *zelfstandigheid*. Hierbij wordt beschreven in hoeverre deze variabelen van invloed zijn op de besturingsrelatie.

4.2.1 Informatieasymmetrie

In deze deelparagraaf wordt de onafhankelijke variabele “informatieasymmetrie” besproken. Uit het theoretisch kader (Hoofdstuk 2) is de hypothese afgeleid dat de aanwezigheid van informatieasymmetrie een negatief effect heeft op de besturingsrelatie tussen politie en bestuur. Hierna worden de resultaten besproken door het bestaan van informatieasymmetrie op te delen in de aanwezigheid van informatie en de tegenstrijdigheid van informatie.

Aanwezigheid informatie

Er is door de respondenten aangegeven dat, gekeken naar de hoeveelheid informatie, de politie een betere positie heeft dan het bestuur. Er is bij de politie niet alleen meer informatie aanwezig, maar ook informatie van een betere kwaliteit (Respondent 4/8). Het bestuur is in verhouding daarom meer afhankelijk van de politie in informatievoorziening dan andersom (Respondent 7). Dit betekent niet dat de informatie van het bestuur niet meegewogen moet worden (Respondent 8). Zeker in de vergunningverlening en afstemming met de organisatie heeft het bestuur een belangrijke rol om te pakken als het gaat om het verzamelen van relevante informatie. Het verschil in hoeveelheid is te duiden vanuit juridische beperkingen, bijvoorbeeld door de Wet politiegegevens [WPG]. Veel informatie kan de politie door deze beperkingen niet met het bestuur delen (Respondent 10). Andersom kan de gemeente soms aan meer informatie komen dan de politie en is het door juridische grenzen van de politie soms moeilijk om hier duiding aan te geven (Respondent 6).

Tegenstrijdige informatie

Grote verschillen in informatie worden tussen beide partijen zelden gezien, tegenstrijdigheid komt dan ook nauwelijks voor. Respondent H noemt een enkel voorbeeld. Op basis van informatie bij het bestuur achtte zij de inzet van de Mobiel Eenheid noodzakelijk, maar de

politie stond hier met andere informatie tegenover en vond dit niet noodzakelijk. Dit is uitgelopen op een flinke discussie in de driehoek en voelde niet prettig in de relatie.

Tegenstrijdigheid in informatie wordt door politie vooraf al door de informatieorganisatie onderschept voordat de informatie het verder de organisatie ingebracht wordt. Hierbij wordt het verschil benadrukt tussen informatie en intelligence (Respondent 1/ 6). Dit verschil zit in dat bij intelligence informatie veredeld is. De informatie is in dit geval geverifieerd en dus uitgelopen en bevestigd door de informatieorganisatie (Respondent 1/ 6). Belangrijk is dat de informatieorganisatie intern en in relatie met het bestuur aangeeft waar zij wel of geen duiding aan kunnen geven (Respondent 5). Actueel is de complexiteit van informatie die van sociale media afkomt. Hier wordt veel “ruis” in ervaren en het lastig is om er duiding aan te geven. Zo kunnen er oproepen gedaan worden tot rellen, dit terwijl de organisatie van de demonstratie hier juist niet achter staat (Respondent E/ 8). Hier wordt dan ook van gesteld dat bij de vergaring en duiding van informatie van sociale media de informatieorganisatie van de politie nog stappen te maken heeft (Respondent 6). Wanneer er sprake is van tegenstrijdigheid in informatie tussen politie en bestuur is het aan de informatieorganisatie en de HIN in het SGBO om hier duiding aan te geven (Respondent 5/ 10). Er is veel vertrouwen dat de politie deze analyse deskundig aanpakt (Respondent C).

Conclusie

Er is verondersteld dat de aanwezigheid van informatieasymmetrie een negatief effect heeft op de besturingsrelatie tussen politie en bestuur. De resultaten onderschrijven deze hypothese en deze wordt dan ook aangenomen. De politie heeft ten opzichte van het bestuur een betere informatiepositie. Er kunnen dus tegenstrijdigheden voorkomen omdat het bestuur bijvoorbeeld maar een klein deel van het geheel ziet. Dit kan leiden tot discussies in de driehoek en kan negatief van invloed zijn op de relatie. Dit wordt echter maar een enkele keer herkend. De tegenstrijdigheden zitten vaak niet in de informatie die de politie heeft ten opzichte van het bestuur, maar zitten in de signalen die van buitenaf komen. In het geven van duiding aan informatie, zeker met het oog op de digitalisering van de samenleving en de grotere rol die sociale media inneemt, zijn stappen te maken.

4.2.2 Conflicterende belangen

In deze deelparagraaf worden de resultaten van de onafhankelijke variabele “conflicterende belangen” uiteen gezet. Hierbij staat de volgende hypothese centraal: “Belangentegenstellingen hebben een negatief effect op de besturingsrelatie tussen politie en bestuur”. De volgende resultaten hebben betrekking op deze hypothese.

Er wordt gesteld dat belangentegenstellingen primair geen conflict horen te vormen, die negatieve gevolgen heeft voor de relatie tussen politie en bestuur. Het gaat als voornaamste belang om het waarborgen van de openbare orde en veiligheid. Andere belangen zijn hieraan ondergeschikt.(Respondent F/G). We moeten uitgaan van één overheid met hetzelfde belang (Respondent A).

Secundair worden er wel enkele aspecten aangegeven. De vrijheid van demonstratie wordt zowel door het bestuur als de politie gezien als een voorrecht in ons land, waar er alles aan gedaan wordt om dit zo goed mogelijk te faciliteren (Respondent F/G/1/3). Dit conflicteert wanneer de politie uit veiligheidsoogpunt bepaalde maatregelen wilt opleggen en voorwaarden stelt die beperkend werken op het faciliteren van de demonstratie (Respondent H). De vraag die uit beide partijen ook gesteld wordt is ten koste waarvan het grote voorrecht van de vrijheid van demonstratie soms gaat: Van het politiewerk in de wijk, waar minder capaciteit voor is, tot aan de vernielingen aan de omgeving die bij sommige demonstraties plaatsvinden (Respondent F/G/3).

Voor de uitvoering van de Mobiele Eenheid is het vrijwel altijd van belang om zo vroeg mogelijk ingezet te worden (Respondent 8). Uit meerdere ervaringen komt er naar voren dat dit belang vanuit de politie soms nog beter geduid kan worden richting het bestuur dan er nu gebeurt(Respondent 1/6/8). Er wordt gesteld dat het bestuur soms nog niet het juiste beeld heeft bij een vroegtijdige inzet. Het belang van het bestuur om de Mobiele Eenheid niet vroegtijdig in te zetten wordt dan gesteld als het niet willen beschadigen van de relatie met de burgers. Dit wordt gezien als een gemiste kans omdat juist het belang van een vroegtijdige inzet ten bate is van die relatie. Als de Mobiele Eenheid in de situatie valt tijdens de escalatie kan die relatie juist negatief beïnvloed worden (Respondent 5).

In bepaalde situaties kan het de wens van het bestuur zijn om de Mobiele Eenheid in te zetten. Daar tegenover staat soms het belang van de politie om de schaarse capaciteit op een andere plek in te zetten. De gehele eenheid Oost-Nederland moet voorzien worden met de capaciteit die er is. Soms is het tactisch om ondanks het belang van het bestuur deze capaciteit niet toe te wijzen aan de desbetreffende gemeente. Dit kan een negatief gevolg hebben voor de relatie wanneer je te vaak “nee” verkoopt en zeker wanneer niet met een alternatief wordt gekomen (Respondent 6/7).

Het belang van de veiligheid van eigen politiecollega's staat volgens Respondent 9 in de discussie rondom conflicterende belangen voorop. Wanneer politiecollega's belaagd worden, is er in sommige gevallen ondanks de andere belangen die meespelen geen andere keuze dan optreden (Respondent E/4/8/9).

Er wordt gezien op het moment dat het spannend wordt tijdens een demonstratie er meer mensen zich ermee gaan bemoeien en meer belangen mee gaan spelen, zoals bestuurlijke belangen niet alleen op het niveau van de driehoek, maar ook landelijk. De landelijke belangen kunnen spanningen opleveren voor de relatie in de lokale driehoeken (Respondent 2). Het draait er uiteindelijk om dat de bestuursorganen in staat zijn om eigen belangen in het besluit tot het wel of niet inzetten van de Mobiele Eenheid te duiden en te beargumenteren. Door de politie wordt er vaak gekeken naar het belang op korte termijn, terwijl bij het bestuur ook wordt gekeken naar gemeentebelangen en het rendement op lange termijn (Respondent E/9). Uiteindelijk is het altijd aan de burgemeester om een afweging te maken tussen belangen die conflicteren (Respondent 5). Of de afweging nu heel opportunistisch is of pragmatische bestuurlijk is, hier moet aan geconformeerd worden. De kracht ligt in het vertalen van de belangen naar de betekenis die deze hebben en door het gesprek te voeren met elkaar daar een weg in vinden. Die discussie kan heel scherp worden en heeft ook te maken met de mensen die aan tafel zitten. De relatie is hierbij cruciaal (Respondent 4).

Binnen de driehoek wordt ten slotte gezien in de besturingsrelatie dat hier vaker vanuit de aard van de partijen een conflict in aanpak terug komt. Dit uit zich in een burgemeester die vanuit crisisbestrijding graag de burgers zoveel mogelijk op de hoogte wil stellen, maar het OM niet zoveel informatie naar buiten kan brengen vanuit een opsporingsbelang (Respondent B). Of door de politie die vooral de openbare orde op straat wil herstellen en de burgemeester als eindverantwoordelijk vooral zo min mogelijk gedoe wilt in de gemeente en zo min mogelijk wilt hoeven uitleggen aan de raad. Dit is een politieke verantwoordelijkheid die de politie niet heeft (Respondent 2). Bij de politie wordt er ook gezien dat in de aard van de partijen intern ook soms belangen conflicteren. Dit komt doordat personen binnen de organisatie rondom een inzet van de Mobiele Eenheid meerdere rollen bekleden. Denk aan teamchef, pelotonscommandant. Het is belangrijk om de rol in de driehoek en de positie van de teamchef goed te scheiden van degene die binnen de organisatie de operatie leidt (Respondent 6).

Conclusie

De hypothese die centraal stond in deze deelparagraaf is dat belangentegenstellingen een negatief effect hebben op de besturingsrelatie tussen politie en bestuur. Op basis van de resultaten kan deze hypothese aangenomen worden. Belangentegenstellingen kunnen inderdaad een negatieve invloed uitoefenen op de relatie tussen politie en bestuur. Het is aan de politie en het bestuur om in het driehoeksoverleg hier met elkaar een weg in te vinden, juist door de relatie. Daarin zou er uiteindelijk de tegenstellingen weggenomen moeten worden door te

denken als een overheid met het oog op wat het beste is voor het waarborgen van de openbare orde en veiligheid.

4.2.3 Zelfstandigheid

Hierna worden de resultaten van de onafhankelijke variabele “zelfstandigheid” besproken. De hypothese is dat de juiste balans in enerzijds de zelfstandigheid van de politie en anderzijds sturing door het bestuur een positief effect heeft op de besturingsrelatie tussen politie en bestuur. In chronologische volgorde zullen de resultaten besproken worden aan de hand van de inspectiekosten, de preventiekosten, de consequentiekosten, de kennis van de uitvoering en het inzicht van de respondenten in achterliggende problemen.

Inspectiekosten

In de relatie tussen bestuur en de politie heeft de burgemeester een bijzondere positie. De burgemeester is het bevoegd gezag en daardoor eindverantwoordelijk voor wat er gebeurt omtrent de inzet van de Mobiele Eenheid. Er wordt vanuit het bestuur veel vertrouwen uitgesproken in de politie en gesteld dat dit samenhangt met een gering toezicht (Respondent B/H/FG/E). Dit toezicht zou enkel plaatsvinden vanuit de algemene beleidslijnen (Respondent B/ 5). Vanuit bekwaamheid en professionaliteit is er gesteld dat de politie operationeel in staat is om de juiste keuzes te maken (Respondent B). Het monitoren hiervan is in de operatie niet nodig (Respondent E/F/G/3). Alleen bij grotere bijeenkomsten is die neiging van het bestuur groter om toezicht te houden (Respondent 9). In het houden van toezicht heeft de teamchef een belangrijke positie (Respondent C). Als iets niet goed gaat moet dit uitgesproken worden richting de teamchef in de driehoek (Respondent A). Als toezicht plaats vindt zal dit dus voornamelijk vanuit de driehoek zijn, waarbij de wetgeving en ieders rol leidend is (Respondent 8). Dit zal voornamelijk achteraf plaatsvinden, rekening houdend met proportionaliteit en subsidiariteit (Respondent A). Het is goed dat hier kritische vragen gesteld worden (Respondent 5). Er moet voorkomen worden dat politie en bestuur elkaar vooraf verrassen. Door als politie een bestuurlijke brief te schrijven kan het bestuur goed meegenomen worden. Dit voorkomt een overmatige neiging van het bestuur om toezicht te houden, zij weten dan waar ze aan toe zijn (Respondent 1). Er zijn voorbeelden genoemd waar, als de situatie heel spannend is, de burgemeester de kans krijgt om mee te kijken binnen een SGBO onder begeleiding van de algemeen commandant. In deze situatie moet er nog strikter voor gewaakt worden dat de hoe vraag van de operatie en de wat vraag van de burgemeester gescheiden blijven (Respondent 2). De opdracht van het bestuur moet helder zijn. Dit helpt om elkaar niet te verrassen en de hoe en

wat vraag gescheiden te houden (Respondent 4). Het blijft ingewikkeld om de juiste balans te vinden en idealiter zijn transparantie en eerlijkheid maximaal in de driehoek (Respondent I).

In de besturingsrelatie tussen politie en bestuur is een belangrijke wisselwerking te zien. De politie wordt geacht in de keuzes rekening te houden met wat dit betekent voor de legitimiteit van het bestuur en de bestuurder wordt geacht de politie te steunen in de uitvoering richting de samenleving. Dit vergt van beide partijen een mate van vlechtmatigheid, flexibiliteit en invoelingsvermogen (Respondent B). Als het om toezicht gaat komt namelijk de rol van de media naar de voorgrond (Respondent 3). Door actuele topics als ‘framing’ en ‘boxing’ wordt er aangegeven dat, met oog op de legitimiteit van zowel het bestuur als van de politie, beide partijen een eenduidig beeld naar buiten moeten brengen (Respondent 3/7). Op de beelden die rond gaan wordt vaak maar een deel van de situatie extreem uitvergroot of gaan er enkel negatieve beelden. Dergelijk vertekende beelden zorgen ervoor dat via sociale media en andere kanalen de politie en burgemeester direct ter verantwoording wordt geroepen vanuit de samenleving. Wanneer er zaken rondom de inzet van de Mobiele Eenheid niet gewenst verlopen is het aan de burgemeester om de politie ter verantwoording te roepen en de burgemeester op zijn beurt door de gemeenteraad.

Preventiekosten

Het wederzijds vertrouwen tussen het bestuur en de politie wordt uitermate hoog bevonden. Het vertrouwen in de relatie wordt versterkt door met elkaar te communiceren, standpunten te duiden en de verbinding te zoeken (Respondent 7). Het is belangrijk om hier duidelijk een onderscheid te maken tussen de mens en functionaris in de rollen (Respondent 4). Over het algemeen wordt de integriteit van ambtenaren heel hoog bevonden. Er kunnen uiteraard zaken fout gaan. Dit schaadt niet perse het vertrouwen in de relatie omdat je van elkaar bewust bent dat er gehandeld wordt met de juiste intentie (Respondent 7).

“Er is waardering voor elkaars rollen, wanneer er hulp nodig is weten wij elkaar te vinden en de motivatie is aanwezig om samen krachten te bundelen. Wij voelen ons eigenlijk collega’s.”, aldus (Respondent G). Het vertrouwen wordt vanuit het bestuur in de politie ook wel geduid met zeer hoog (Respondent E/A). Dit betekent niet dat alles blindelings gevolgd wordt, maar daar wel een eigen afweging aan volgt (Respondent A). Vanuit de politie wordt aangegeven dat wanneer er door de politie vaak een verkeerde inschatting gemaakt wordt betreft de inzet van de Mobiele Eenheid, dat je dan vertrouwen bij het bestuur verliest (Respondent 3). Ook hier heeft de teamchef een belangrijke rol, er wordt door beide partijen

aangegeven dat het vertrouwen in de eigen teamchef het hoogst is vanuit de bestaande relatie in de driehoek en die dus de schakelpositie is tussen beide partijen.

Door de politie is benoemd dat het vertrouwen in het bestuur lager wordt wanneer zij zich hoofdzakelijk laten leiden door politiek bestuurlijke gevoeligheden (Respondent 7 en 9). Wanneer er een sterk advies vanuit de politie op tafel ligt en de bestuurder zich hiervan los maakt kan dit het vertrouwen schaden bij de politie, wanneer deze keuze niet goed beargumenteerd wordt (Respondent 4/5). Als suggestie wordt aangegeven om niet enkel de politie beleidstolleratiegrenzen mee te geven, maar ook andersom (Respondent 1). Voor kleinere gemeentes is door gebrek aan ervaring het lastiger om met de inzet van de Mobiele Eenheid tot goed beargumenteerde keuzes te komen. In dit geval is het goed juist op basis van vertrouwen de professionaliteit van de politie te volgen (Respondent 5). Hier ligt wel de rol voor de politie om de bestuurder goed mee te nemen en te informeren (Respondent B/1/6). Anderzijds moet er opgelet worden dat wanneer de kennis en ervaring van de bestuurder heel hoog is deze niet teveel gaat treden in de invulling van de uitvoeringstaak van de politie (Respondent 6).

Consequentiekosten

Er is door de respondenten wederom aangegeven dat de informatiepositie van groot belang is met het oog op een goede voorbereiding van de inzet van de Mobiele Eenheid (Respondent 8). Echter, uit de praktijk blijkt dat er altijd wel dingen gebeuren die niet vooraf te voorspellen zijn (Respondent 5). Vanuit flexibiliteit moet er ingespeeld worden op de situatie. Er moet voor gewaakt worden dat situaties niet vanuit routine aangevlogen worden (Respondent 5). Als er bijvoorbeeld ineens massaal geweld gebruikt wordt, kost het tijd om daar goed op te anticiperen (Respondent 8). Een goede voorbereiding draagt er wel aan bij om met onverwachte situaties om te kunnen gaan. Er wordt benoemd dat het soms lastig is om te bepalen aan welke hoeveelheid inzet je goed doet. In sommige gevallen wordt er gezien dat er veel Mobiele Eenheid ingezet is terwijl de demonstratie zonder enige escalatie verloopt. De vraag komt hierbij omhoog wat er was gebeurd met een minder inzet. Dit resultaat is niet te voorspellen en dus is dit altijd een erg ingewikkelde keuze (Respondent C). Wanneer bij de inzet de veiligheid van de leden van de Mobiele Eenheid in het geding komt doordat zij bijvoorbeeld bekogeld worden met vuurwerk, dan zal er onoverkomelijk in een hoog geweldspectrum opgetreden moeten worden. Het resultaat wat je hoopt is om het weer terug te brengen naar een veilige situatie voor de politiemedewerkers en demonstranten. Over het algemeen wordt gezien dat de Mobiele Eenheid er altijd bij inzet in slaagt om de openbare orde en veiligheid te herstellen.

Ook al wordt het gewenste resultaat bereikt, kan het nog steeds niet de gewenste inzet geweest zijn. Het afgelopen jaar zijn deze vormen van geweld tegen de Mobiele Eenheid heftiger dan ooit eerder gezien. Neveneffecten zijn dat er in de media verdraaide of onvolledige beelden naar buiten gebracht worden en het bestuur in de fase na de inzet nog veel bezig is om het juist verhaal neer te leggen (Respondent F/G). Het is in deze nafase altijd belangrijk om een kritische evaluatie te houden, waar leerpunten uitgehaald worden die weer aan de voorkant meegenomen worden (Respondent 8).

Of het gewenste resultaat bereikt wordt hangt ook af van het niveau in de organisatie waar je vanuit naar de situatie kijkt. Wanneer het geval is dat de Mobiele Eenheid op linie staat en de demonstranten deze toch doorbreken kan dit voelen als een verlies voor de ME leden op straat. Voor de Teamchef en de algemeen commandant kan dit voelen als een verlies van het moment, maar gekeken naar het geheel een winst, omdat er op andere aspecten gewonnen wordt. Doordat bijvoorbeeld de aandacht daardoor ergens anders op gevestigd is kan een *worst case scenario* voorkomen worden. Voor de teamchef en algemeen commandant kan dit een winst zijn in de tactische keuzen die gemaakt worden. Dit is tussen de verschillende niveau's soms moeilijk om uit te leggen en elkaar in de andere positie te verplaatsen. Het is belangrijk om daar over met elkaar in gesprek te blijven, zeker wanneer de tactische keuzes haaks staan op het gevoel van de betrokkenen (Respondent 4).

Inzicht in achterliggende problemen

Als het gaat om achterliggende problemen bij de Mobiele Eenheid, geeft het bestuur aan in sommige gevallen hiervan op de hoogte te zijn vanuit collegiaal verband. Het is niet het geval dat de politieorganisatie bij het bestuur neerlegt om er iets aan te doen. Capaciteit wordt door een grote meerderheid aan respondenten aangekaart als een belangrijk aandachtspunt. Hierin wordt het bestuur wel degelijk meegenomen (Respondent F/G). De capaciteit om de Mobiele Eenheid in te zetten is schaars. Met de vele demonstraties afgelopen jaar is de beschikbare capaciteit maximaal gebruikt. Het grondrecht van demonstreren gaat altijd voor ten opzichte van andere belangen (Respondent 3). Dit betekent wel met de vele demonstratie het afgelopen jaar dat andere evenementen niet door konden gaan (Respondent I/1). Wat betreft de inzet aan sich wordt er positief gesproken over meer betrokkenheid. Als het gaat om materiaal zijn er gebruikersgroepen die tot op zekere hoogte invloed uit kunnen oefenen (Respondent 9). Toch wordt er gesteld dat het nog steeds goed zou zijn als er nog regelmatig contact gelegd wordt tussen het bestuur en de individuele ME leden (Respondent I).

Kennis over de uitvoering

Het bestuur geeft aan weinig zicht te hebben op waarom er de politie op een bepaalde manier te werk gaat, maar in de professionaliteit van de politie vertrouwt (Respondent C/F/G). Zo wordt er weinig teruggekoppeld over ME inzet in bestuurlijke overleggen. Er wordt meegegeven vanuit het bestuur dat het goed informeren van het bevoegd gezag over veranderde werkwijze belangrijk is (Respondent B). Ondanks het vertrouwen is het goed om dit te bespreken. Dit vergroot niet alleen de kennis van de bestuurders, maar kan ook helpen in crisissituaties wanneer dit vooraf al besproken is (Respondent B/E). Verder is er geen twijfel over dat de politie handelt naar het beste inzicht (Respondent H). Ook bij de politie wordt dit belang erkent. Het is belangrijk dat de burgemeester als eindverantwoordelijke meegenomen wordt, bij voorkeur door de Teamchefs ten gunste van de relatie (Respondenten 2/4/6). Wat wel gezien wordt is dat de uitleg door het bestuur op verschillende manieren ontvangen kan worden al is het verhaal hetzelfde. Dit komt door de politieke kleur en visies die er bij het bestuur leven wat betreft de inzet van de Mobiele Eenheid (Respondent 2). Op welke manier dan ook passend, zij het in de informele sfeer, op een trainingsdag van de Mobiele Eenheid of door middel van een praatje in de raad, het uitleggen helpt om de kloof tussen politie en bestuur nog kleiner te maken zodat er in tijden van crisis nog meer vanuit verbinding samen opgetreden kan worden (Respondent 4/9).

Conclusie

Wat betreft de onafhankelijke variabele “zelfstandigheid” wordt er dus vanuit het theoretisch kader (Hoofdstuk 2) verondersteld dat de juiste balans in enerzijds de zelfstandigheid van de politie en anderzijds sturing door het bestuur een positief effect heeft op de besturingsrelatie tussen politie en bestuur. Deze hypothese kan aangenomen worden. Er is allereerst een geringe mate van toezicht. Als toezicht er is, zal deze vanuit de driehoek zijn en gericht moeten zijn op algemene beleidslijnen en niet op de invulling van de operatie. Het vertrouwen tussen beide partijen is zeer hoog, waardoor politie en bestuur samen de krachten bundelen. De gevolgen van het optreden van de Mobiele Eenheid zijn niet altijd voorspelbaar, noodzakelijkerwijs wordt er dan ook flexibel ingespeeld op de situatie, leren politie en bestuur hoe ze beter kunnen samenwerken en ontwikkelen ze het vermogen om zich in elkaars positie te verplaatsen. Verder zorgt kennisneming van achterliggende problemen voor een grotere betrokkenheid tussen politie en bestuur. Ten slotte zorgt meer kennis over de uitvoering dat bestuur en politie op een lijn zitten en dezelfde taal spreken.

4.3 Samenspel tussen bestuur en politie

Of het besluit wat in de driehoek gemaakt wordt leidt tot een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid is niet te voorspellen. Elke demonstratie waarbij de mogelijkheid van de inzet van de Mobiele Eenheid besproken wordt is uniek (Respondent C). Dit vraagt om maatwerk van de politie en het bestuur in de driehoek. Het besluitvormingsproces en de relatie hangen hierbij samen om te komen tot een zo optimaal mogelijke inzet van de Mobiele Eenheid. Niet alleen de omstandigheden rondom een demonstratie zijn dus uniek, maar ook het samenspel wat binnen een lokale driehoek plaats vindt (Respondent B). Er spelen door invloed vanuit context verschillende signalen, belangen en dilemma's in het besluitvormingsproces in de driehoek. Vanuit de onderlinge besturingsrelatie is het aan de politie en het bestuur om hier een weg in te vinden. Door in elkaars positie te verplaatsen en rekening te houden met elkaars wensen kunnen politie en bestuur op een lijn komen en wederzijds de tolerantiegrenzen vaststellen (Respondent 1). Dit is het cruciale samenspel voor een zo effectief mogelijke inzet van de Mobiele Eenheid. Beide partijen moeten uiteindelijk als één overheid naar buiten treden en samen een optreden neerzetten die de openbare orde en veiligheid waarborgt (Respondent A).

Binnen het samenspel kan het zijn dat de betrokkenen elkaar nog niet goed kennen en de besturingsrelatie dus nog niet sterk is, dit kan een gevaar zijn voor het besluitvormingsproces (Respondent B). Andersom kan het besluitvormingsproces in de wisselwerking met de besturingsrelatie, deze negatief beïnvloeden. Dit is bijvoorbeeld wanneer in het maken van besluiten er niet goed onderbouwde besluiten genomen worden met het oog op het waarborgen de openbare orde en veiligheid. Dit kan het onderlinge vertrouwen in de besturingsrelatie schaden wat uiteindelijk weer effect heeft op het besluitvormingsproces van een toekomstige inzet (Respondent 3). Zo hangen het besluitvormingsproces en de besturingsrelatie dus nauw met elkaar samen.

Er moet in het samenspel tussen de politie en het bestuur duidelijkheid zijn over de werkwijze van de Mobiele Eenheid. Vanuit de operatie moet duidelijk uitgelegd en onderbouwd worden waar de inschatting in zit dat de inzet van de Mobiele Eenheid in die situatie het middel is om de openbare orde en veiligheid te kunnen waarborgen. Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat de Mobiele Eenheid in vele mate breder en meer aan de voorkant ingezet kan worden. Het klassieke beeld van de Mobiele Eenheid die ingezet wordt als de situatie al geëscaleerd is moet losgelaten worden. Door in de fase voorafgaand aan de escalatie aanwezig te zijn, kunnen zij het meest effectief ingezet worden (Respondent 2, 6, 8,10). Wanneer de Mobiele Eenheid pas midden in de escalatie ingezet wordt, roept dit enkel een verdere escalatie van de situatie op en is het veel moeilijker om de situatie onder controle te krijgen. Een

mismatch in deze visie tussen de betrokkenen vormt een gevaar voor de effectiviteit van de inzet. Dit geldt niet alleen voor het samenspel tussen politie en bestuur, maar ook binnen de politieorganisatie waar op sommige posities er kennis ontbreekt van de mogelijkheden van de Mobiele Eenheid (Respondent 9). Het is dan ook wenselijk als er beelden en ervaringen uitgewisseld worden over hoe de Mobiele Eenheid gebruikt wordt (Respondent 2).

De ervaring en vaardigheden van politie en bestuur in de driehoek zijn cruciaal voor de inzet van de Mobiele Eenheid. Zo kan een burgemeester door het podium op het juiste moment te pakken met bestuurlijke moed, daadkracht en een stevige boodschap de situatie ten gunste keren (Respondent D). De bestuurder moet daarbij door de politie in een zo goed mogelijke positie geplaatst worden. Als bestuurder, beslisser en burgervader beschik je over meerdere rollen die je goed wilt invullen. De behoefte van het duiden van de situatie is uiteraard heel groot, zeker als de media er bovenop zit. Meestal loopt dit samen in afstemming met de politie, maar soms zit hier een vertraging in. De politie erkent dat het bestuur zich hierdoor in een moeilijke positie kan bevinden (Respondent 4). Uitspraken door bestuur richting de samenleving kunnen een grote impact hebben op de effectiviteit van het optreden van de Mobiele Eenheid en toekomstige inzetten. Niet alleen moed aan de kant van de burgemeesters is in sommige gevallen op zijn plaats, maar ook aan de kant van de politie. Wanneer er zicht is vanuit operationeel opzicht dat de veiligheid niet te garanderen is moet dit ook duidelijk gecommuniceerd worden. Soms kan dit in een grijs gebied blijven hangen, maar als er het gevoel is dat de boodschap niet met overwicht is aangekomen, dan is het goed om ook intern in de organisatie het belang zwaarder te laten wegen (Respondent 5, 8). Het onderling delen van informatie, ervaringen en inzichten in de driehoek helpt om hier in het samenspel waakzaam voor te blijven.

5. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de conclusie van deze thesis uiteengezet. Allereerst wordt de hoofdvraag beantwoord. Hierna volgt de discussie met een reflectie op de bijdrage die de theorie heeft geleverd en een reflectie op de gebruikte methoden. Ten slotte worden er aanbevelingen gedaan op basis van de resultaten van dit onderzoek.

5.1 Beantwoording vraagstelling

De hoofdvraag van deze thesis luidt als volgt: “Welke factoren in het samenspel tussen politie en bestuur zijn van invloed op de effectiviteit van de inzet van de Mobiele Eenheid?”. Vanuit de wetenschappelijke literatuur wordt een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid onderbouwd aan de hand van *public order management*. Een viertal basisprincipes die succesvol zijn in de aanpak van de Mobiele Eenheid om escalatie te voorkomen komen hieruit voort, namelijk informeren, faciliteren, communiceren en differentiëren. Uit de wetenschappelijke literatuur kan afgeleid worden dat wanneer de Mobiele Eenheid werkt volgens deze principes, zij effectief ingezet kunnen worden bij demonstraties.

Voorafgaand aan de inzet van de Mobiele Eenheid vindt het samenspel tussen politie en bestuur plaats, waarbij de burgemeester het bevoegd gezag is en de politie de uitvoerende organisatie. De interactie tussen de actoren vindt voornamelijk plaats in de driehoek, waar naast politie en bestuur ook het Openbaar Ministerie onderdeel van uitmaakt. Het samenspel bestaat uit het besluitvormingsproces tot inzet van de Mobiele Eenheid en de besturingsrelatie tussen politie en bestuur. De wisselwerking tussen het besluitvormingsproces en de besturingsrelatie is bepalend voor de invloed die dit samenspel heeft op een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid.

Wat betreft het besluitvormingsproces als onderdeel van het samenspel zijn er in de theorie een drietal modellen van Allison (1971) beschreven, namelijk het rationele actor model, het organisationeel proces model en het bureaucratisch model. Het rationele actor model laat zien hoe belangrijk het is dat de actoren binnen de driehoek alle informatie die beschikbaar is meenemen in de afwegingen die zij maken. Op basis daarvan moeten alle mogelijke handelingsalternatieven die er zijn en de bijbehorende consequenties op tafel worden gelegd. De afweging tussen de alternatieven moet gemaakt worden vanuit een compleet beeld van de situatie. Het is aan de actoren in de driehoek om met een bepaalde afstand en objectiviteit deze alternatieven tegen elkaar af te zetten. Uit de resultaten blijkt ook hoe belangrijk de ervaring van de betrokkenen is en hoe belangrijk het is om informatiegestuurd te werk te gaan. Echter, er kwam ook uit de resultaten dat er soms op een deels onhelder beeld een besluit gemaakt moet

worden en het in ervaring tekort kan schieten. In de theorie wordt dit resultaat onderbouwd door Simon (1997) met zijn theorie over *bounded rationality* die stelt dat de beschikbare informatie en het cognitief vermogen van de betrokkenen soms niet afdoende is om alle handelingsalternatieven en consequenties in kaart te brengen. Er speelt dus altijd een bepaalde mate van onzekerheid mee. De focus verschuift dan naar het snel vinden van een oplossing. Dit is ook in de resultaten terug te zien waaruit blijkt dat er bij de inzet van de Mobiele Eenheid het ook voorkomt dat er een besluit op een deels onhelder beeld genomen moet worden. In dit geval verschuift de focus van het uitwerken van alle handelingsalternatieven en de consequenties naar het ad hoc oplossen van de verstoring van de openbare orde. Als eerste factor blijkt dan ook uit de resultaten dat *een goede informatievoorziening*, waar snel informatie beschikbaar is, er kennis is van de handelingsalternatieven en de communicatie soepel verloopt een positieve invloed heeft op het besluitvormingsproces. Als tweede factor kan er uit de resultaten worden afgeleid dat het belangrijk is dat er meer *duidelijkheid over de langetermijndoelstellingen* is, zodat die kunnen meewegen in het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid. Waar de doelstellingen van de betrokkenen met elkaar overeenkomen, langetermijndoelstellingen aanwezig zijn en er kennis is van elkaars standpunten kan er een legitiem besluit genomen worden.

Het tweede model van Allison (1971), het organisationeel proces model, duidt in de onzekerheden binnen het besluitvormingsproces de belangrijke rol van organisationele standaarden. Ook de resultaten geven aan dat de organisationele standaarden die meespelen bij het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid hier een belangrijke bijdrage aan leveren. De organisationele standaarden zorgen voor duidelijkheid van de rollen die de betrokkenen hebben en ondersteunen een zorgvuldig besluitvormingsproces. *Passende organisationele standaarden* kunnen dus verder positief bijdragen aan het besluitvormingsproces. Deze invloed moet afgebakend worden tot het besluitvormingsproces en mag niet doorwerken naar het beleid rondom de aanpak van de Mobiele Eenheid, dit zou namelijk juist afdoen aan een effectieve inzet. Maatwerk en flexibiliteit staan in de aanpak van de Mobiele Eenheid voorop en organisationele standaarden zullen daarin beperkend werken.

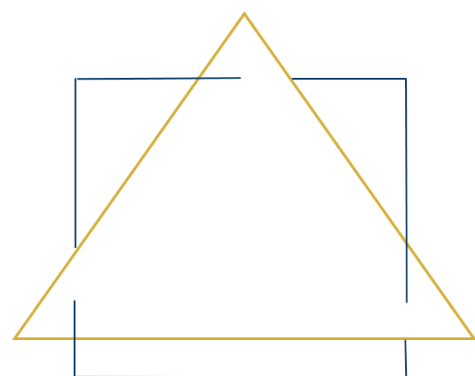
Het derde model, het bureaucratisch model, geeft net als het tweede model aan dat de actoren niet volledig rationeel kunnen handelen. De invloeden vanuit de context zullen in het besluitvormingsproces door de betrokkenen worden vertaald naar individuele belangen. Dit kan afdoen aan het besluitvormingsproces. Het theoretisch model duidt hoe belangrijk het is dat actoren zich gaan vinden in een collectief uitgangspunt. De resultaten sluiten hierbij aan doordat er gesteld wordt dat er als één overheid opgetreden moet worden ten bate van de openbare orde

en veiligheid. Wat betreft de laatste factor in het besluitvormingsproces is het dus van groot belang dat bij de betrokkenen in het besluitvormingsproces *de focus ligt op het collectief belang*.

Om te komen tot een effectieve inzet is in het samenspel het besluitvormingsproces onlosmakelijk verbonden met de besturingsrelatie. Alleen door middel van een goede relatie hebben de actoren het vermogen om de individuele drijfveren los te laten, zich in elkaars positie te plaatsen en samen tot het meest optimale besluit te komen gezien de informatie die op tafel ligt. Een goede relatie tussen politie en bestuur is door de theorie onderbouwd aan de hand van *de principal agent theory*. Als eerste factor kan *informatieasymmetrie* een negatief effect hebben op de besturingsrelatie tussen politie en bestuur. Dit is voornamelijk wanneer informatieasymmetrie leidt tot conflicten in de driehoek. Informatieasymmetrie valt echter niet te voorkomen en het is dus aan de betrokkenen hoe zij hiermee omgaan en of ze toelaten dat dit de besturingsrelatie negatief beïnvloedt. Dit geldt ook voor de factor van *conflicterende belangen*. Conflicterende belangen kunnen de besturingsrelatie negatief beïnvloeden, maar juist door in de relatie te investeren kunnen de betrokkenen ervoor zorgen dat zij zich niet laten beïnvloeden door dit negatieve effect. Ten slotte is *zelfstandigheid* een belangrijke factor die een positief effect kan hebben op de besturingsrelatie. Wanneer de politie de kans heeft om zelfstandig invulling te geven aan de uitvoering van de opdracht die zij meekrijgen van het bestuur, heeft dit een positief effect op de besturingsrelatie. Deze zelfstandigheid moet daarbij in balans zijn met het toezicht die het bestuur houdt, vanuit de verantwoordelijkheid die zij dragen voor het resultaat, omdat de burgemeester het bevoegd gezag is. Ook hier geldt dat investering in de besturingsrelatie bijdraagt aan het vinden van deze balans.

Het samenspel bestaande uit het besluitvormingsproces en de besturingsrelatie is dus onlosmakelijk verbonden met een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid. Over het algemeen wordt er benoemd dat binnen dit samenspel een mismatch in de visie op de werkwijzen tussen de betrokkenen een negatief effect kan hebben op de inzet. Hiernaast kan een gebrek aan ervaringen en kennis een groot risico vormen. Het is belangrijk dat de betrokkenen

stevig zitten in de rol die zij hebben in het samenspel. Hiernaast wordt deze relatie visueel weergegeven in Figuur 4, waarbij het vierkant staat voor de aanpak van de Mobiele Eenheid volgens de vier basisprincipes van de Mobiele Eenheid. De driehoek voor het samenspel tussen politie en bestuur in het driehoeksoverleg door het besluitvormingsproces en de



Figuur 5: De conclusie

besturingsrelatie die aan de inzet van de Mobiele Eenheid vooraf gaat. Beiden zijn met elkaar vervlochten om als Mobiele Eenheid bij demonstraties de-escalerend op te kunnen treden.

5.2. Discussie

In deze paragraaf wordt er allereerst gereflecteerd op de bijdrage die de bestaande literatuur heeft geleverd aan de uitkomsten van deze thesis. Hierna wordt er gereflecteerd op het methodologisch kader en de beperkingen van deze thesis hierin.

5.2.1 Theoretische reflectie

Door te reflecteren op de gebruikte theorie in deze thesis worden er enkele beperkingen zichtbaar. Allereerst zal er ingezoomd worden op de beperkingen van de gebruikte theorieën. Hierna zal er besproken worden welke resultaten uit dit onderzoek zijn voortgekomen, maar buiten de theoretische basis van deze thesis vallen.

Gebruikte theorieën

Wat betreft het besluitvormingsproces als onderdeel van het samenspel zijn er in de theorie een drietal modellen van Allison (1971) beschreven, namelijk het rationele actor model, het organisationeel proces model en het bureaucratisch model. Het rationele actor model is erop gericht dat in het besluitvormingsproces alle handelingsalternatieven en bijhorende consequenties op tafel liggen. Dit model alleen is niet genoeg om de complexiteit van het besluitvormingsproces voorafgaand de inzet van de Mobiele Eenheid te duiden. Simon (1997) met zijn theorie over *bouded rationality* stelt dat de beschikbare informatie en het cognitief vermogen van de betrokkenen soms niet afdoende is om alle handelingsalternatieven en consequenties in kaart te brengen. Dit komt ook in de resultaten van dit onderzoek naar voren en er speelt dus altijd een bepaalde mate van onzekerheid mee. Om deze onzekerheid te ondervangen vult het organisationeel proces model het rationele actor model aan, door de belangrijke rol van organisationele standaarden te duiden. Ook de resultaten geven aan dat de organisationele standaarden die meespelen bij het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid hier een belangrijke bijdrage in leveren. Een actor zal niet volledig rationeel kunnen handelen. Dit wordt ook door het derde, bureaucratisch model geduid. Door invloed van de context zullen in het besluitvormingsproces de betrokkenen deze invloeden vertalen naar individuele belangen. Dit kan afdoen aan het besluitvormingsproces. Het model duidt hoe belangrijk het is dat actoren zich gaan vinden in een collectief uitgangspunt. De resultaten sluiten hierbij aan doordat er gesteld wordt dat er als één overheid opgetreden moet worden ten bate van de openbare orde en veiligheid. De modellen doen dus afzonderlijk van elkaar tekort aan de complexiteit van het

besluitvormingsproces tot inzet van de Mobiele Eenheid, maar samen geven ze hier een goede weergave van. De gebruikte theorie ondersteund in volledigheid dus goed de resultaten en andersom.

Een goede relatie tussen politie en bestuur is door de theorie onderbouwd aan de hand van de *principal agent theory*. Informatie-assymetrie en conflicterende belangen kunnen afdoen aan deze relatie. Verder is dus een juiste balans nodig in enerzijds de zelfstandigheid van de politie en anderzijds de sturing door het bestuur. De beperking van deze theorie is dat deze zich normaal gesproken baseert op een financiële afhankelijkheid tussen de actoren. In deze thesis is er gesteld dat democratische legitimiteit net zoveel kan meewegen. Uit de resultaten van deze thesis komt dit ook naar voren en kan dit dus een mooie aanvulling zijn om deze theorie breder in te zetten als het gaat om de besturingsrelatie tussen politie en bestuur.

Hoe het samenspel tussen politie en bestuur bestaand uit de besturingsrelatie en het besluitvormingsproces van invloed is op een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid, kan in de theorie maar beperkt afgeleid worden uit bestaande wetenschappelijke literatuur. Uit dit onderzoek komt naar voren dat dit samenspel en de effectieve inzet met elkaar vervlochten zijn. Binnen het samenspel zijn de besturingsrelatie en het besluitvormingsproces onlosmakelijk verbonden. Alleen door een goede relatie hebben de actoren het vermogen om de individuele drijfveren los te laten, zich in elkaars positie te plaatsen en samen tot het meest optimale besluit te komen gezien de informatie die op tafel ligt. De besturingsrelatie heeft dan ook een mooie toevoeging op de besluitvormingsmodellen om daartussen de verbinding op te zoeken. Waar het besluitvormingsproces weer een weerslag kan hebben op het verdere verloop van deze relatie.

Andere factoren

Deze thesis richt zich op de invloed van het samenspel tussen politie en bestuur op een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid. Vanuit de wetenschappelijke literatuur wordt een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid onderbouwd aan de hand van *public order management* en de vier basisprincipes in de aanpak van de Mobiele Eenheid die hieruit zijn voortgekomen. Naast het samenspel en de factoren die daarbinnen invloed uitoefenen, hebben de respondenten ook andere factoren genoemd die van invloed kunnen zijn op een effectieve inzet. Door de afbakening binnen deze thesis rondom het samenspel kunnen er in de lijn van dit onderzoek geen wetenschappelijk onderbouwde uitspraken gedaan worden over deze resultaten. Het theoretisch kader is dus beperkt in de mate waarin het dekkend is voor de factoren die invloed kunnen uitoefenen op een effectieve inzet. Hierna worden deze resultaten

achtereenvolgend beschreven: *relatie met de organisatie van de demonstratie, diversiteit, de rol van het SGB0, demografie en de Mobiele Eenheid als vak*. Het is goed om vervolgonderzoek te doen naar deze resultaten zodat er gekeken kan worden of deze resultaten ook wetenschappelijk onderbouwd kunnen worden. Hierdoor kan de invloed van deze zaken beter geduid worden en kunnen er op basis daarvan gerichte aanbevelingen gedaan worden ter bate van een effectievere inzet van de Mobiele Eenheid.

➤ **Relatie met de organisatie van de demonstratie**

In de samenwerking met de organisatie van de demonstratie is het belangrijk dat er goed gecommuniceerd wordt. De eerste insteek is altijd om de organisatie van de demonstratie in de positie te plaatsen om het op te lossen. Wanneer het ingrijpen van de politie noodzakelijk is dan kan het handelen van de politie overkomen als een beperking van de demonstratie (Respondent H). Hetzelfde geldt wanneer er vanuit het bestuur en de politie tactische keuzes om bepaalde eisen op te nemen in de vergunningverlening. Dit kan namelijk de openbare orde en veiligheid effectief beschermen (Respondent 1). Echter, dit moet goed gecommuniceerd worden met de organisatie zodat ook zij zich hieraan conformeren. Het handelen door de Mobiele Eenheid, de politie als organisatie of het bestuur is in deze gevallen niet gericht op de organisatie of de standpunten van de demonstratie, maar juist dat deze op vreedzame wijze doorgang kan vinden (Respondent H).

➤ **Diversiteit**

De Mobiele Eenheid krijgt met steeds meer verschillende doelgroepen te maken. Respondenten herkennen dit vanuit de demonstraties omtrent corona, maar ook uit het algemene beeld van een polariserende samenleving. Specifiek het beeld van de coronarellen is dat deze slechter georganiseerd waren dan demonstraties in het algemeen en dat er veel verschillende doelgroepen door elkaar aanwezig waren. Dit bemoeilijkt een effectief optreden door de Mobiele Eenheid. Een plan voor het optreden vanuit een structuur wordt moeilijker en er wordt dan ook wederom benadrukt dat flexibiliteit in optreden vereist is. Draaiboeken en planvorming passend bij de klassieke doelgroep waar de Mobiele Eenheid mee te maken heeft is hier niet op zijn plaats. De menigte is nu veel vaker divers van hooligans tot een huisvader die nog nooit eerder met de Mobiele Eenheid te maken heeft gehad. Deze draaiboeken moeten per situatie herzien worden en aangepast worden op de soms uiteenlopende kenmerken van de menigte (Respondent I). Om de verbinding met de doelgroepen te leggen wordt er door

Respondent 6 aangegeven dat er geïnvesteerd kan worden in de diversiteit van de ME leden. Wanneer de ME leden verschillende achtergronden hebben kan degene die de situatie het meest herkend, helpen om een brug te slaan tussen de situatie en een werkende aanpak. Er wordt aangegeven dat er gekeken moet worden naar een samenstelling met diversiteit op zowel cultureel als inhoudelijk vlak.

➤ De rol van het SGB0

De respondenten vanuit de politie zien dat de SGB0 structuur de afgelopen jaren ook een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Er moet echter wel waakzaam op worden gelet dat het SGB0 in een faciliterende rol blijft spelen. Vanuit het SGB0 wordt een opdracht meegegeven, het is dan aan de pelotonscommandant om hier uitvoering aan te geven. Het hoofd openbare orde handhaving in het SGB0 gaat over de wat van verschillende kwaliteitsgroepen en de pelotonscommandant over het hoe. Uiteindelijk ligt het dus bij de professionals op straat. Door hun expertise al vroeg te betrekken in het proces van het SGB0 kan er een completer beeld ontstaan over wat de situatie vereist vanuit de bijdrage die de ME kan leveren. Deze blik uit de praktijk wordt nog niet in alle gevallen goed benut (Respondent 9). Het zou behulpzaam zijn als de actoren in de driehoek kort de verbinding op kunnen zoeken met de commandant van de Mobiele Eenheid om hen mee te nemen in de uitvoering (Respondent 6).

➤ Demografie

Door de centralisering van de politieorganisatie, met de komst van de Politiewet 2012, werd er alert gelet op wat dit zou betekenen voor de verdeling van de Mobiele Eenheid over het land. Vanuit het bestuur wordt er positief gekeken naar hoe dit opgepakt is. Er is begrip nodig voor de noodzakelijke keuzes die gemaakt moeten worden om de Mobiele Eenheid daar in te zetten waar de prioriteit op dat moment ligt. Aan de kant van de politieorganisatie wordt er gemerkt dat de grootte van de organisatie het lastig maakt om snel op te schalen. Oost-Nederland is een zeer grote eenheid wat het lastig maakt om snel inzetbaar te zijn (Respondent 9). Het middel is schaars. Dit vergt dat er goed nagedacht moet worden wanneer het middel ingezet wordt (Respondent 10).

➤ Vitaliteit leden Mobiele Eenheid

Zeker het afgelopen jaar is de Mobiele Eenheid veel ingezet. Het is belangrijk om te letten op de gezondheid van de individuele ME leden. Zij komen uit de bestaande organisatie en laten gaten achter. Wanneer zij veel ingezet worden en daarnaast nog heftige incidenten in het werk meemaken, is het enkel menselijk dat in sommige situaties

het lastiger wordt om die verbinding op te zoeken in plaats van er gelijk al strak in te staan. Goede personeelszorg en een aansturing die hier rekening mee houdt vanuit goed werkgeverschap is op zijn plaats (Respondent 2/10). ME leden worden in sommige gevallen overvraagd. Vanuit de basisteams is er weinig grip op de inzet van ME leden. ME heeft prioriteit en in vele gevallen worden ME leden al weggetrokken bij de teams voordat de Teamchef hier nog enige inspraak in heeft of zelf ervan op de hoogte is gesteld. ME inzet levert vaak legitieme overtredingen van de Arbeidstijdenwet op. Dit houdt in dat in de uitzonderlijke situaties dat deze wet overtreden wordt dit te rechtvaardigen is. Echter, dit systeem is er niet voor niets en duidt ook de impact van meervoudige ME inzetten op het welzijn voor de collega's. Nog geen eens gesproken over de plan technische consequenties. Andere collega's zullen de gaten moeten opvangen. Het heeft dus een dubbele doorwerking. Enerzijds worden ze weggetrokken en er worden overuren gedraaid die gecompenseerd moeten worden. Het team moet dit opvangen en vanuit de rol als teamchef voor de personeelszorg zal er hier meer op gelet kunnen worden dat deze kan aankaarten wanneer het echt noodzakelijk is voor het individu (Respondent 7).

➤ **De Mobiele Eenheid als vak**

Om als Mobiele Eenheid effectief op te treden wordt er door Respondent 2 aangegeven dat het cruciaal is dat de werkwijze volgens de vier basisprincipes blijvend door de Mobiele Eenheid getraind wordt. "Het moet niet enkel leven in het hoofd van hen die de Mobiele Eenheid aansturen en goed op papier staan, maar het moet hoofdzakelijk gedragen worden door hen die hier uitvoering aan geven." (Respondent 2).

Het is belangrijk dat de Mobiele Eenheid dicht blijft bij de taak waar zij voor bedoeld zijn. Zeker in verhouding tot de andere kwaliteitsgroepen waar de politie over beschikt, zoals de aanhoudingseenheid. Dit door zich vast te houden aan de structuur en de manier waarop de groep daardoor kan samenwerken. De Mobiele Eenheid is ook tot op een bepaalde hoogte uitgerust en beschermd om met de heersende problematiek om te gaan. Wanneer de situatie op welke wijze dan ook niet meer door de Mobiele Eenheid beheersbaar is zijn er andere kwaliteitsgroepen die ingezet kunnen worden. Door in te zetten op ieders beste kwaliteiten kan de situatie het meest effectief aangepakt worden. Wanneer er vaker situaties geëscaleerd zijn wordt de neiging gezien dat er naar een oplossing gezocht wordt in zwaardere middelen. Dit terwijl uit ervaring van de respondenten er zeer terughoudend omgegaan wordt met middelen die ingezet kunnen

worden (Respondent 5). Respondenten (3,5,8) geven aan dat met respect, begrip voor de situatie en een goed gesprek er uit ervaring veel meer valt te bereiken. Wanneer het geweldsegment hoger wordt is het niet de oplossing om het in de uitvoering van de Mobiele Eenheid te zoeken, maar juist aan de voorkant. Vanuit politieoogpunt is het belangrijk dat het bestuur dergelijke operationele keuzes over laat aan hen die de expertise hebben. Het scheiden van de hoe en de wat vraag. In de selectie en training van ME leden is het ook belangrijk een duidelijk beeld naar eigen collega's te schetsen dat je flexibel moet zijn. Je komt niet met de insteek te gaan vechten, maar moet de sfeer kunnen peilen en daar in meebewegen.

Het is belangrijk dat er van eerdere inzetten geleerd wordt. Er vinden evaluaties plaats, maar er liggen nog veel kansen in het waarborgen van de leerpunten op langere termijn. De evaluaties vinden nu voornamelijk plaats wanneer er iets gebeurt wat niet goed gaat. Er is winst te halen in de lessen mee te nemen in de training en oefeningen aan de voorkant. Er wordt gezien dat dit nu nog niet optimaal meegenomen wordt terwijl dit juist een significante bijdrage kan leveren aan een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid (Respondent 8).

5.2.2 Methodologische reflectie

In paragraaf 3.5 zijn de maatregelen beschreven die genomen zijn ten bate van de kwaliteit van dit onderzoek. Terugkijkend op het onderzoek en deze maatregelen is het goed om hier de beperkingen van dit onderzoek in aan te geven. Deze kanttekeningen kunnen dan in vervolgonderzoek aan de voorkant al meegenomen worden. Allereerst is als methoden van data verzameling er gekozen voor semi-gestructureerde interviews. Als onderzoeker lag hier de kans om af te wijken van de interviewgide wanneer dit naar eigen inzicht noodzakelijk was. Dit kan echter de betrouwbaarheid van het onderzoek in gevaar brengen. Het nauwkeurig herhalen van de dataverzameling wordt bemoeilijkt doordat de vragen buiten de interviewgide vallen. De transcripten die geschreven zijn van de interviews zijn om redenen van anonimiteit niet beschikbaar voor derden. Dit maakt het dus moeilijker om de lijn van interviews te repliceren. Als onderzoeker kon er niet enkel invloed uitgeoefend worden op de dataverzameling, maar ook op de data-analyse. Doordat er in het analyseren open betekenis gegeven wordt aan de data, zorgt dit voor subjectiviteit. De waardeoordelen van de onderzoeker spelen een grote rol in de vertaling van de verzamelde data naar de resultaten. Deze interpretaties kunnen moeilijk navolgbaar zijn. Ook hier wordt dit verder bemoeilijkt doordat de transcripten niet beschikbaar

zijn en de oorsprong van de resultaten niet één op één te herleiden zijn naar uitspraken van respondenten.

De beperkingen in de validiteit van het onderzoek zitten met name in de respondentenselectie. Door haalbaarheidsoverwegingen is er voor een groep van 19 respondenten gekozen met verschillende achtergronden binnen de politie en het bestuur. Deze respondenten worden representatief gesteld voor de gehele Eenheid Oost-Nederland. Relatief gezien is dit nog steeds een laag aantal respondenten om sluitende conclusies te kunnen trekken. Ten slotte, wat betreft de respondentenselectie is het interessant om in vervolgonderzoek een bredere respondentenselectie mee te nemen. Er kunnen nu enkel uitspraken gedaan worden over Politie Eenheid Oost-Nederland. In andere gebieden kunnen de resultaten afwijken. Gezien de Mobiele Eenheid steeds vaker ook over de eenheidsgrenzen heen te werk gaat is het goed als hier de verbinding in opgezocht wordt.

5.3 Aanbevelingen

Er kunnen meerdere aanbevelingen gedaan worden op basis van de resultaten van dit onderzoek. Om maximaal bij te dragen aan een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid moet er door politie en bestuur in de driehoek geïnvesteerd worden. Dit betekent allereerst dat de politie en bestuur moeten inzetten op ieders kwaliteiten. Kennis en kunde moet bijgehouden worden en ervaringen moeten gedeeld worden. Zo kan een ieder vanuit de rol die zij bekleden een ander met een kritische blik aanvullen. Voor de politie betekent dit dat de scenario's gezien de situatie volledig gedeeld moeten worden met het bestuur. Hierbij moeten ook de langetermijndoelstellingen en langetermijneffecten meegenomen worden, waarbij een balans tussen fysieke en sociale veiligheid ten einde het belangrijkste is. Waar nu de politie vanuit het bestuur beleidstolerantiegrenzen meekrijgt, kan dit andersom ook helpen. De grenzen in de uitvoering die de politie kan geven aan de vraag vanuit het bestuur worden dan duidelijk meegegeven. Beide partijen moeten de kans krijgen om de voorliggende risico's en bijhorende consequenties te verkennen om samen tot een optimaal besluit te komen. Dit vergt soms bestuurlijke moed aan de kant van de burgemeester en anderzijds om een stevige politiechef die zijn vak verstaat. In de praktijk wordt er gezien dat de Mobiele Eenheid nog veel meer en breder aan de voorkant ingezet kan worden. Wanneer er dilemma's zijn moeten zowel politie en bestuur over het vermogen beschikken om overstijgend te denken wat er het beste is voor de openbare orde en veiligheid. Politieke en persoonlijke belangen mogen niet leidend zijn. Uiteindelijk is de burgemeester het gezag die het definitieve besluit moet nemen, maar de politie moet daar uitvoering aan geven. In de wisselwerking moeten politie en bestuur rekening houden

met elkaar en elkaar zo goed mogelijk in positie plaatsen. Transparantie en eerlijkheid staan hierbij voorop zodat de driehoek niet overvallen wordt. Zo zijn er zorgen rondom de capaciteit van de Mobiele Eenheid kenbaar gemaakt. Wanneer de politie het bestuur hier transparant in mee neemt, creëert dit de mogelijkheid om samen proactief na te denken over mogelijke oplossingen en alternatieven. Door te investeren in de relatie kan het besluitvormingsproces in de driehoek zo optimaal mogelijk verlopen met het oog op de effectieve inzet van de Mobiele Eenheid.

In de verbinding tussen bestuur en politie is het aan te bevelen dat er gekeken wordt of alle teamchefs wel goed genoeg in positie geplaatst zijn in relatie tot het bestuur in de driehoek. Met het grote aantal gemeentes in Politie Eenheid Oost-Nederland, de verschillende behoeften en visies die tussen die gemeentes leven, is de rol van de teamchef cruciaal. Met lokale kennis en een goede basisrelatie met het bestuur het pakken van de leiding voor de teamchef weggelegd. Wat betreft de communicatie van informatie, advies geven, beperkingen aangeven en vertrouwen heeft de teamchef een ontzettend belangrijke positie in het samenspel. Het blijkt dat de teamchef nog niet altijd goed genoeg in de positie staat om het optimale te halen uit het samenspel met het bestuur.

Een goede informatievoorziening blijkt cruciaal te zijn. Een blijvende investering in het informatieknooppunt is vereist. Er moet bewust omgegaan worden met het delen van informatie. Het is belangrijk dat de snelheid erin blijft, maar dat de informatie niet vervormt. Er ligt een uitdaging in de digitale ontwikkelingen in de samenleving. Om te komen tot een optimale informatievoorziening die politie en bestuur helpen in het samenspel om te komen tot een effectieve inzet van de Mobiele Eenheid moet er op deze ontwikkelingen ingezet worden. Denk aan het snel kunnen verzamelen van relevante informatie wat aanwezig is op sociale media.

Er moet vanuit politie en bestuur genoeg aandacht zijn voor goed werkgeverschap en daarmee de nazorg van politiemedewerkers. De Mobiele Eenheid is vaak een middel die zowel fysiek als mentaal een grote inpakt kan hebben op de levens van de collega's. Aandacht voor privé omstandigheden is vereist. Intern in de politieorganisatie moet er gekeken worden hoe deze zorg zich verhoudt tot de reguliere planning.

Rolduidelijkheid is een volgend punt. Zowel bij politie en bestuur komt het voor dat een enkele functionaris meerdere rollen bekleedt. Denk aan de rol van zowel teamchef als pelotonscommandant. Beide partijen moeten waakzaam ervoor blijven dat dit het samenspel tussen politie en bestuur niet negatief gaat beïnvloeden doordat er bijvoorbeeld conflicterende belangen mee gaan spelen.

Vanuit de politie is de rol om het bestuur nog meer mee te nemen in de huidige aanpak van de Mobiele Eenheid. Dit moet voorafgaand aan een crisissituatie plaatsvinden. Meer bewustzijn bij het bestuur helpt om de mogelijkheden en beperkingen van de Mobiele Eenheid en te begrijpen wat het handelen vanuit het bestuur voor invloed kan hebben op de inzet. Zo wordt het bestuur in een beter positie geplaatst om deze invloed te gebruiken ter ondersteuning van het proces. Als er bijvoorbeeld een nieuw uitrusting komt is dit niet zonder reden. Neem als politie het bestuur dan ook vooral mee in de gedachtegang. Zowel tussen het bestuur en de politie is het cruciaal om ervaringen en kennis uit te wisselen, maar ook intern is dit een punt van aandacht. Ook binnen de organisatie schiet de kennis over de mogelijkheden van de Mobiele Eenheid weleens tekort, waardoor deze niet optimaal ingezet kunnen worden. Ten slotte moeten politie en bestuur waakzaam blijven dat de organisationele standaarden in dienst blijven van het proces. Het moet niet zo zijn dat deze de aanpak van de Mobiele Eenheid beperken. De flexibiliteit in de aanpak van de Mobiele Eenheid is juist erg waardevol om de situatie te kunnen de-escaleren.

De thesis begon met de uitspraak van Korpschef Henk van Essen dat de politie die we willen zijn onder druk komt te staan (van der Wal, 2021). Ondanks die druk moeten de politie intern en in het samenspel met het bestuur scherp blijven en de verbinding onderling als met de burgers blijven opzoeken. De lessen die uit deze thesis getrokken worden in het samenspel tussen politie en bestuur kunnen helpen om vanaf de voorfase al bij te dragen aan het plaatsen van de Mobiele Eenheid in een optimale ten aanzien van het effectief uitvoeren van de taak waar zij voor staan. De taak waar zij in tegenstelling tot andere landen op een unieke manier invulling aan geven. Een aanpak waar niet een greep naar geweld en middelen de boventoon voert, maar het zoeken van verbinding. Het is aan de actoren in het samenspel om hier eer aan te doen.

Literatuurlijst

- Adang, O.M.J., Bierman, S., Jagernath- Vermeulen, K., Melsen, K., Nogarede, M., & Oorschot, W.V. (2009). *Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland*. Apeldoorn: Politie en wetenschap.
- Adang, O.M.J. (2021, 25 november). *Zijn we nog anders? Over de rellen van afgelopen week*. Politieacademie. Geraadpleegd op 27 november van <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/76740.pdf>
- Allison, G.T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Braun, D., & Guston, D. H. (2003). Principal agent theory and research policy: an introduction. *Science and public policy*, 30(5), 302-308. <https://academic.oup.com/spp/article-abstract/30/5/302/1697393>
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 253-277. https://academic.oup.com/jpart/article/21/suppl_2/i253/1011783?login=true
- Bemmel, N. van, & Berg, J. van den (2021, 25 januari). De geest terug in de fles? ‘Het hoofd koel houden en geen oorlogstaal’. *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/de-geest-terug-in-de-fles-het-hoofd-koel-houden-en-geenoorlogstaal>
- Cairney, P. (2019). *Understanding public policy*. (2nd ed.). Red Globe Press.
- Deemen, A. M. A. van. (2006). *Speltheorie en strategische besluitvorming in organisaties* (Oratie). <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/46862/46862.pdf>
- Hatch, M.J. (2018). *Organization Theory*. (4nd ed.). Oxford University Press.
- Inspectie Justitie en Veiligheid. (2020). *Demonstraties in coronatijd*. <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2020/11/05/rapport-demonstraties-in-coronatijd>.
- Kinsey, K., & Clark, J. (2020). Policing protests to protect constitutional rights and public safety. *The policing project at NYU school of law*.

- Leiden, I., Arts, N., Ferwerda, H. B., & Tijhof, K. (2009). *Rellen om te rellen: een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorers*. Apeldoorn: Politie en wetenschap.
- McPhail, C., Schweingruber, D., & McCarthy, J. (1998). Policing protest in the United States: 1960-1995. In Della Porta, D., & Reiter, H.R. (Eds.), *Policing protest: The control of mass demonstrations in western democracies* (6nd ed., pp.49- 69). Minnesota Press.
- Muller, E.R. (2012). *Veiligheid: Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland*. (2e druk). Deventer: Wolters Kluwer.
- Muller, E. R., Frerks, G. E., & Graaf, B. A. de (2016). Conflict en conflictbeheersing in perspectief. In Frerks G.E., Graaf B.A. de, Muller E.R. (Red.), *Handboeken Veiligheid* (pp. 561- 577). Deventer: Wolters Kluwer.
- Oostveen, M. (2021, 26 januari). Waarom wij niet langer de kampioen in het de- escaleren van rellen zijn. *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/waarom-wij-niet-langer-de-kampioen-in-het-de-escaleren-van-rellen-zijn~be7dd3ae/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>
- Politie. (2021, 26 januari). *Rellen vragen uiterste van politie*. Geraadpleegd op 1 juni 2021 van <https://www.politie.nl/nieuws/2021/januari/26/rellen-vragen-uiteerste-van-politie.html>.
- Reicher, S., Stott, C., Cronin, P., & Adang, O.M.J. (2004). An integrated approach to crowd psychology and public order policing. *Policing: an international journal of police strategies & management*. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/13639510410566271/full/html>
- Simon, H. (1997). *Models of bounded rationality*. MIT press.
- Stott C., & Adang O. M. J. (2003). *Policing football matches with an international dimension in the European Union: Understanding and managing risk*. University of Liverpool. https://www.academia.edu/3012119/Policing_Football_Matches_with_an_International_Dimension_in_the_European_Union_understanding_and_managing_risk

Strategische Beleidsgroep Conflict- en Crisisbeheersing (2010). *Nota Heroriëntatie ME*.

Terpstra, J. B. (2010). *Het veiligheidscomplex, ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Terpstra, J. B., Foekens, P. W., & van Stokkom, B. A. M. (2015). *Burgemeesters over hun nationale politie*.

<https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/141809/141809.pdf>

Verhoeven, N. (2014). *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken*. (5e druk). Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.

Wierenga, A. J., Post, C., & Koornstra, J. (2016). *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewguide bestuur

Introductie

- Interviewer stelt zichzelf voor en licht kort het onderzoek toe.
- Interviewer bedankt op voorhand de respondent voor deelname aan het onderzoek.
- De verwerking van het interview wordt besproken op de aspecten van anonimiteit, geluidsopname en verdere verwerking en analyse.

Algemeen

1. Hoe bent u vanuit uw functie betrokken bij de inzet van de Mobiele Eenheid?
2. Welke ervaringen heeft u met de inzet van de Mobiele Eenheid bij demonstraties?
3. Hoe kijkt u over het algemeen aan tegen het optreden van de Mobiele Eenheid bij demonstraties?

Effectieve inzet van de Mobiele Eenheid

4. Kunt u mij iets vertellen over de werkwijze van de Mobiele Eenheid?
5. In hoeverre zorgt deze werkwijze ervoor dat de Mobiele Eenheid effectief ingezet kan worden, welke verbeterpunten ziet u?

Toelichting

“De Mobiele Eenheid werkt sinds 2010 volgens een viertal basisprincipes.

- Informeren: Het afstemmen van de strategie op de beschikbare informatie. De focus ligt met name op het leren kennen van de menigte.
- Faciliteren: Het steunen van de legitieme intenties van de menigte.
- Communiceren: Proactief communiceren richting de menigte.
- Differentiëren: Het onderscheid maken tussen individuen in de menigte met goede en foute intenties.”

6. In welke mate wordt er naar uw inzicht op dit moment volgens de vier basisprincipes van de Mobiele Eenheid opgetreden?

Besluitvormingsproces & besturingsrelatie

7. Hoe komt het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid tot stand?
8. Welke actoren hebben invloed op dit besluit?

Informatie

9. In hoeverre beschikt u tijdig over de informatie die u nodig heeft voor een beslissing over inzet van de Mobiele Eenheid?
10. Hoe verloopt de communicatie tussen politie en bestuur van de relevante informatie?
11. In hoeverre bent u voordat u het besluit neemt tot inzet van de Mobiele Eenheid op de hoogte van de verschillende mogelijkheden en consequenties?
12. In welke mate is de informatie die u ter ore komt tegenstrijdig?
13. In welke mate heeft de politie naar uw inzicht meer of minder informatie in de voorfase?

Langetermijndoelstellingen

14. Welke afweging maakt u voordat u het besluit neemt om de Mobiele Eenheid in te zetten?
15. In hoeverre is daarbij de impact die de inzet heeft op langer termijn belangrijk?
16. Welk doel houdt u voor ogen wanneer u besluit om de Mobiele Eenheid in te zetten?

Organisationele standaarden

17. Welke procedures of formele regels zijn er van invloed op het besluitvormingsproces?
18. In welke mate ondersteunen of beperken deze procedures in het maken van het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid?

Belangen

19. Welke aspecten uit uw omgeving hebben invloed op het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid?
20. Zijn er verschillen tussen uw belangen en de belangen van de politie als het gaat om inzet van de Mobiele Eenheid?

Zelfstandigheid

21. In hoeverre wijkt het resultaat van de inzet mogelijk af van de resultaat wat u voor ogen had toen u het besluit nam?
22. In welke mate houdt u toezicht op het werk van de politie?
23. Hoe hoog is uw vertrouwen in de professionaliteit van de politie?
24. Heeftu zicht op de motieven waarom er door de politie op een bepaalde manier gehandeld wordt?
25. Heeft u zicht op de problemen waar de politie in het werk mee te maken heeft?

Bijlage 2: Interviewguide politie

Introductie

- Interviewer stelt zichzelf voor en licht kort het onderzoek toe.
- Interviewer bedankt op voorhand de respondent voor deelname aan het onderzoek.
- De verwerking van het interview wordt besproken op de aspecten van anonimiteit, geluidsopname en verdere verwerking en analyse.

Algemeen

1. Hoe bent u vanuit uw functie betrokken bij de inzet van de Mobiele Eenheid?
2. Welke ervaringen heeft u met de inzet van de Mobiele Eenheid bij demonstraties?
3. Hoe kijkt u over het algemeen aan tegen het optreden van de Mobiele Eenheid?

Effectieve inzet van de Mobiele Eenheid

4. Kunt u mij iets vertellen over de werkwijze van de Mobiele Eenheid?
5. In hoeverre zorgt deze werkwijze ervoor dat de Mobiele Eenheid effectief ingezet kan worden, welke verbeterpunten ziet u?

Toelichting

“De Mobiele Eenheid werkt sinds 2010 volgens een viertal basisprincipes.

- Informeren: Het afstemmen van de strategie op de beschikbare informatie. De focus ligt met name op het leren kennen van de menigte.
 - Faciliteren: Het steunen van de legitieme intenties van de menigte.
 - Communiceren: Proactief communiceren richting de menigte.
 - Differentiëren: Het onderscheid maken tussen individuen in de menigte met goede en foute intenties.”
6. In welke mate wordt er naar uw inzicht op dit moment volgens de vier basisprincipes van de Mobiele Eenheid opgetreden?

Besluitvormingsproces & besturingsrelatie

7. Hoe komt het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid tot stand?
8. Welke actoren hebben invloed op dit besluit?

Informatie

9. In hoeverre beschikt u tijdig over de informatie die u nodig heeft voor een advies over de inzet van de Mobiele Eenheid?
10. Hoe verloopt de communicatie tussen politie en bestuur van relevante informatie?
11. In hoeverre bent u voordat u het advies geeft tot inzet van de Mobiele Eenheid op de hoogte van de verschillende mogelijkheden en consequenties?
12. In welke mate is de informatie die u ter ore komt weleens tegenstrijdig?
13. In welke mate heeft het bestuur naar uw inzicht meer of minder informatie in de voorfase?

Langetermijndoelstellingen

14. Welke afweging maakt u voordat u het advies geeft om de Mobiele Eenheid in te zetten?
15. In hoeverre is daarbij de impact die de inzet heeft op langer termijn belangrijk?
16. Welk doel houdt u voor ogen wanneer u het advies geeft om de Mobiele Eenheid in te zetten?

Organisationele standaarden

17. Welke procedures of formele regels zijn er van invloed op het besluitvormingsproces?
18. In welke mate ondersteunen of beperken deze procedures en formele regels het besluit tot inzet van de Mobiele Eenheid?

Belangen

19. Welke aspecten in de omgeving hebben invloed op het advies tot inzet van de Mobiele Eenheid?
20. Zijn er verschillen tussen uw belangen en de belangen van het bestuur als het gaat om de inzet van de Mobiele Eenheid?

Zelfstandigheid

21. In hoeverre wijkt het resultaat van de inzet weleens af van de resultaat wat u voor ogen had toen u het advies gaf?
22. In welke mate houdt het bestuur toezicht op het werk van de politie?
23. Hoe hoog is naar uw inzicht het vertrouwen van het bestuur in de professionaliteit van de politie?
24. Begrijpt het bestuur waarom er bepaalde operationele keuzes gemaakt worden?
25. Is het bestuur betrokken bij de operationele problemen die de politie tegenkomt bij de inzet van de Mobiele Eenheid?