

“Minder regeldruk, meer veiligheid!”

Een onderzoek naar de invloed van incidenten op het gebied van de Openbare Orde en Veiligheid op de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie

| | |
|----------------|---|
| Auteur: | Edo Kop |
| Studentnummer: | s0348848 |
| Email: | edokop@hotmail.com |
| Studie: | Bestuurskunde Besturen van Veiligheid |
| Universiteit: | Radboud Universiteit Nijmegen |
| Opdrachtgever: | Politie IJsselland/ Eenheid Oost i.o. |
| Begeleiding: | Dhr. Prof. Dr. I. Helsloot Mw. Drs. I. Oostenenk |
| Datum: | 05-02-2013 |

“Wij moeten een oneindig vertrouwen in elkaar hebben. Als wij het niet hebben, moeten wij nooit laten blijken dat wij het niet hebben.”

H.D. Thoreau, *Journal*, Groot Citaten Boek, 1991.

“Minder regeldruk, meer veiligheid!”

SAMENVATTING

De minister van Veiligheid en Justitie heeft samen met politie en het Openbaar Ministerie de aanval geopend op de toegenomen regulering, protocollering en administratieve lasten binnen de politie. Dit onderzoek toont aan dat de risico-regelreflex een verklaring biedt voor deze toename: politici, bestuurders en beleidsmakers schieten na een incident in een reflex om nieuwe wet- en regelgeving aan te nemen en beleidsmaatregelen af te kondigen. Dit mechanisme leidt tot overregulering met als gevolg dat de administratieve lasten- en regeldruk toeneemt en de beleidsvrijheid van agenten en rechercheurs afneemt. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid trekt het bestaan van de risico-regelreflex echter in twijfel, het stelt dat er onvoldoende empirisch bewijs is voor het bestaan van de risico-regelreflex in het domein *fysieke* veiligheid.

In dit onderzoek is het bestaan van de risico-regelreflex onderzocht binnen het domein *sociale* veiligheid, oftewel openbare orde en veiligheid, en is onderzocht in hoeverre de risico-regelreflex een verklaring biedt voor de toegenomen administratieve lasten- en regeldruk bij de politie.

Over een periode van vijf en een half jaar (twee kabinetsperiodes) zijn 26 incidenten geselecteerd waarvan de beleidsfollow-up is bestudeerd. Op basis van een meervoudige casestudy, een focusgroep en een meta-analyse is vastgesteld dat de risico-regelreflex in 15 van de 26 gevallen is opgetreden. Het onderzoek toont aan dat de risico-regelreflex een bestaand mechanisme is binnen het domein sociale veiligheid en dat de toename van de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie voor een deel hierdoor wordt verklaard. De toename van de administratieve lasten- en regeldruk en de afname van de professionele ruimte van agenten en rechercheurs drukt zwaar op de politieorganisatie met als gevolg dat de capaciteit afneemt. Eén van de conclusies van dit onderzoek luidt dan ook: meer regeldruk leidt tot minder veiligheid. Meer administratieve lasten- en regeldruk bij de politie leidt tot hogere kosten waardoor er minder geld beschikbaar is voor meer capaciteit (lees: blauw op straat en researchcapaciteit) waardoor de veiligheid afneemt. Ook de minister van Veiligheid en Justitie lijkt dit te onderschrijven met zijn uitspraak dat meer regels de facto leiden tot minder veiligheid.

De risico-regelreflex lijkt sterk verband te houden met de verschijnselen van een toenemende invloed van de media op de politiek én het toenemende aantal Kamervragen en spoeddebatten. Het aantal Kamervragen is sinds 1990 verviervoudigd - van 750 tot 3.000 per jaar. Driekwart van al die vragen is gebaseerd op incidenten waar de media aandacht aan heeft besteed. Terwijl de geregistreerde criminaliteit feitelijk afnam, kreeg de minister van Justitie veruit de grootste toename te verduren. Kamervragen leiden in sommige gevallen *direct* tot een toename van de administratieve lasten- en regeldruk, door een toename van de informatieverplichtingen van de politieorganisatie. *Indirect* werken de Kamervragen en spoeddebatten door in beleid en wet- en regelgeving.

Het idee dat de administratieve lasten- en regeldruk uitsluitend *extern* door de risico-regelreflex wordt opgelegd, wordt echter genuanceerd door de wet van de woekerende professionalisering. Deze stelt dat de bureaucrativering wordt

veroorzaakt door de zucht naar steeds verder gaande professionalisering. De professionaliseringsgolf van de afgelopen jaren binnen de politieorganisatie, met als gevolg dat de kwaliteit van de opsporing is toegenomen maar de administratieve lasten eveneens zijn toegenomen, is een voorbeeld van deze woekerende professionalisering.

De analyse van de casuïstiek maakt duidelijk dat bij incidenten zowel in- als externe mechanismen van kracht zijn: de roep om regels ontstaat weliswaar grotendeels van buitenaf maar de regel krijgt gestalte binnen de organisatie.

Enkele van de aanbevelingen om de risico-regelreflex te voorkomen zijn: 1. risico's meer realistisch, rationeel afwegen; 2. regeldrukgevolgen van beleid in beeld brengen; 3. besturen met regentenmoed: bestuurders en politici zouden populaire maatregelen moeten weigeren en weinig populaire maatregelen moeten durven nemen en 4. het instellen van een *cooling down* periode na elk incident. De beste oplossing om de risico-regelreflex te voorkomen is om na een incident een moment van bezinning in te lassen om na te kunnen denken over eventueel te nemen maatregelen.

ABSTRACT

The Dutch Minister of Security and Justice has teamed up with police and the public prosecutor in the fight on the increased administrative- and regulative burden within the police organization. This study demonstrates that the risk-regulationreflex provides an explanation for this increase: the reflex of politicians, administrators and policymakers to adopt new laws and regulations and to promulgate new policies after severe incidents occur. This mechanism leads to over-regulation, as a result, the administrative burden increases and obstructs officers and detectives in the exercise of their professional discretion. However, the Scientific Council for Government policy (De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) questions the significance of the risk-regulationreflex, stating that there is insufficient empirical evidence for the existence of the risk-regulationreflex in the *safety* domain.

This research provides the evidence for the existence of the risk-regulationreflex within the *security* domain, or public order and security. It shows that the risk-regulationreflex is at least partly an explanation for the increased administrative burden and decreased professional discretion at the police.

Firstly, over a period of five and a half years (two office terms) 26 incidents were selected. Secondly, the policy follow-ups of these incidents were put to extensive analysis. Then, on the basis of a multiple case study, a focus group and a meta-analysis is determined that the risk-regulationreflex occurred in 15 of the 26 cases. Research shows that the risk-regulationreflex is an existing mechanism within security and is at least partly an explanation for the increase of the administrative burden at the police. The increase of the administrative burden and the decrease of the professional discretion of officers and detectives weigh down heavily on the police organization, as a result, the overall capacity decreases. One of the conclusions of this research is therefore: the increase of administrative and regulative burden leads to a decrease in security. As a result of the increased administrative burden at the police, the costs have risen, and therefore there are fewer funds available for more capacity, effectively causing the security to decrease. The Minister of Security and Justice seems to agree with this, considering his statement that more rules in effect lead to less security.

The risk-regulationreflex seems to be strongly associated with the phenomena of a growing influence of the media on politics and the increasing number of inquiries made by members of the parliament (Kamervragen) and urgent debates (spoeddebatten). Since 1990 the number of these inquiries is quadrupled – from 750 to 3,000 per year. Three quarters of all those inquiries are based on incidents reported in the media. Strangely, while the number of registered crime actually decreases, the Minister of Justice gets to endure by far the biggest increase of inquiries.

In some of the studied cases the inquiries made by members of parliament have *directly* led to an increase of the administrative burden of the police: the inquiries resulted in an increase of the information obligations of the police organization. *Indirectly*, these inquiries and urgent debates have influenced policy, laws and regulation.

The idea that the administrative burden has solely been imposed *externally* by the risk-regulationreflex, is however nuanced by the ‘law of the rampant professionalization’. The latter suggests that the bureaucratization is caused by its own desire of a continuous growth of professionalization. The ‘wave of professionalization’ within the police organization in recent years, with the aim to increase the quality of criminal investigation, is unfortunately accompanied by an increase of the administrative burden. This being an example of rampant growth of professionalization. The analysis has revealed that there are both in- and external mechanisms at force: the call for regulation largely comes from the outside, but the policy and regulation are being shaped within the organization.

Some of the recommendations aimed at the avoidance of the risk-regulationreflex are: 1. Risks should be weighed more realistically and rationally, 2. Administrative burden and other effects of policy should be brought to attention, 3. Administrators and politicians should govern with courage by refusing to take popular measures rather than taking unpopular ones. They should also resist the reflex to force the police to register new types of information after an incident as well as the reflex to enact rules and protocols directly, without proper contemplation about the negative consequences. Lastly, a *cooling down* period after each incident seems to be the best solution to tackle the problem of the risk-regulationreflex: letting some time to pass by after an incident occurs provides the necessary composure for a thorough assessment of an incident and prevents politicians and administrator from taking radical measures.

DANKWOORD

Voor u ligt de masterthesis *“Minder regeldruk, meer veiligheid!”*. Deze scriptie vormt hét sluitstuk op mijn studie Bestuurskunde, een uitdagende en afwisselende studententijd en een geweldig mooie afstudeerperiode bij de politie IJsselland. Tot mijn grote vreugde heb ik twee van mijn interesses, de Bestuurskunde en het besturen van ‘veiligheid’, kunnen combineren in dit onderzoek. Na het behalen van een minor in internationale veiligheidsvraagstukken heb ik mijn interesse in ‘veiligheid’ verlegd naar fysieke en sociale veiligheid. De masterspecialisatie ‘Besturen van Veiligheid’ vormde een welkome afwisseling van bekende bestuurskundige principes en opende een nieuwe wereld voor mij en vele van mijn medestudenten. Mijn dank gaat daarbij uit naar prof. dr. Ira Helsloot, die met zijn bevlogenheid en bezieling deze specialisatie op onconventionele wijze vormgaf. Hij heeft mij tevens begeleid bij het onderzoek doen en het schrijven van deze scriptie waarvoor ik hem zeer erkentelijk ben. In deze bijzondere periode waren er meer mensen die mij steunden en de ambitie, om binnen het domein ‘veiligheid’ een loopbaan te vinden, verder deden aanwakkeren. Voor de eerste stappen hierin gaat mijn grote dank uit naar drs. Ingrid Oostenenk. Als hoofd van de Onderzoeks- en Adviesgroep bij de politie IJsselland en als mijn begeleider, toonde zij vaak interesse in de voortgang van mijn onderzoek en wist zij mij op de juiste momenten te coachen. Ik heb mijn onderzoek zeer zelfstandig en vaak op grote afstand van mijn begeleiders kunnen uitvoeren. Voor de vrijheid die ik hierbij genoot en het in mij gestelde vertrouwen, ben ik mijn beide begeleiders zeer dankbaar. Dit geschenk is mij veel waard gebleken. Er is mij de ruimte geboden om mijn onderzoeksopdracht zelfstandig in te vullen en de ruimte in termen van tijd, om het onderzoek goed uit te kunnen voeren.

Mijn dank gaat tevens uit naar Jana Smit van de politie IJsselland, die met ‘engelengeduld’ het voor elkaar heeft gekregen een toepasselijk omslag te ontwerpen. Daarnaast gaat mijn dank uit naar de vele collega’s bij de Onderzoeks- en Adviesgroep, in het bijzonder gaat mijn dank uit naar Jogchem van Dijk en Dorien Avontuur. In de eerste fase van mijn onderzoek vormde Jogchem, die eerder onderzoek deed naar interne factoren van de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie, een goede sparringpartner. Dorien wil ik nogmaals hartelijk danken voor haar verslaglegging van de focusgroep. Ik hoop van harte dat we als collega bestuurskundigen bij de politie aan de slag kunnen.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar mijn familie en vriendin. Marieke, ik ben ontzettend blij dat we in dezelfde periode zijn afgestudeerd en deze ervaring hebben kunnen delen. Ik ben je heel dankbaar voor je geduld en getoonde moed. Een uitdagende maar ook soms moeilijke periode is bij deze afgesloten, samen kunnen we nu beginnen aan een nieuw hoofdstuk. Het afstuderen heeft veel energie gekost en veel veerkracht vereist, dit is alleen mogelijk geweest door de onvoorwaardelijke steun en geduld van mijn ouders. Jullie hebben mij door dik en dun gesteund en de beste voedingsbodem gegeven, alles in een sfeer van vertrouwen.

Edo Kop, Wijchen, november 2012

INHOUD

| | |
|---|-----------|
| SAMENVATTING..... | 2 |
| ABSTRACT | 4 |
| DANKWOORD | 6 |
| INHOUD | 7 |
| 1. INLEIDING | 9 |
| 1.1 Aanleiding | 9 |
| 1.2 Onderzoeksdomein..... | 9 |
| 1.3 Relevantie | 10 |
| 1.4 Probleemstelling..... | 12 |
| 1.5 Leesadvies..... | 12 |
| 2. ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK..... | 13 |
| 2.1 De relatie regeldruk en veiligheid..... | 13 |
| 2.2 Beleidscontext..... | 14 |
| 2.3 Toename aantal administratieve handelingen | 15 |
| 3. DE RISICO-REGELREFLEX | 20 |
| 3.1 Risico en regeldruk | 20 |
| 3.2 De context van incidenten en de risico-regelreflex..... | 22 |
| 3.3 Politisering, juridisering en mediatisering van incidenten | 26 |
| 3.4 De gevolgen van de risico-regelreflex | 27 |
| 3.5 Overregulering en “de ratio van de bureaucratie” | 28 |
| 3.6 De risico-regelreflex vloeit voort uit onze beste eigenschappen?..... | 29 |
| 3.7 Validiteit van de risico-regelreflex | 29 |
| 3.8 Tot slot: de risico-regelreflex: symptomatisch voor de voorzorgcultuur? | 31 |
| 4. CONCEPTUELE VERKENNING | 33 |
| 4.1 Operationalisering van abstracte begrippen | 33 |
| 4.2 Operationalisering van incidenten..... | 34 |
| 4.3 Operationalisering van de risico-regelreflex..... | 34 |
| 4.4 Operationalisering van administratieve lasten- en regeldruk | 37 |
| 4.5 Operationalisering van informatieverplichtingen | 38 |
| 5. METHODEN & TECHNIKEN | 41 |
| 5.1 Onderzoeksdesign | 41 |
| 5.2 Dataverzameling..... | 42 |
| 5.3 Onderzoeksfasen | 43 |
| 6. ONDERZOEKSRESULTATEN | 48 |
| 6.1 Resultaten meervoudige casestudy | 48 |
| 6.2 De quickscans | 49 |
| 6.3 De resultaten uit de focusgroep | 64 |
| 7. ANALYSE | 70 |
| 7.1 Analyse van de meervoudige casestudy..... | 70 |

| | |
|--|------------|
| 7.2 Analyse van de focusgroep..... | 71 |
| 7.3 De meta-analyse..... | 73 |
| 8. CONCLUSIES & AANBEVELINGEN | 87 |
| 8.1 De risico-regelreflex: symptoom of fantoom? | 87 |
| 8.2 CONCLUSIES | 87 |
| 8.3 AANBEVELINGEN | 88 |
| 9. DISCUSSIE..... | 91 |
| 10. ORGANISATIEMEMO | 93 |
| BRONVERMELDING | 94 |
| Literatuur..... | 94 |
| Jaarverslagen, Kamerstukken en rapporten | 96 |
| Nieuwsberichten | 97 |
| Internetpagina's..... | 98 |
| BIJLAGEN | 100 |
| Bijlage I: Tabellen incidenten Openbare Orde & Veiligheid tijdens kabinetsperioden Balkenende IV en Rutte-Verhagen I..... | 100 |
| Bijlage II: Handleiding en vragenlijst focusgroep: Focus op Incidentgedreven Regeldruk | 127 |
| Bijlage III: Transcriptie focusgroep "Focus op Incidentgedreven Regeldruk" | 129 |
| Bijlage IV: Deelnemerslijst Focus op Incidentgedreven Regeldruk | 135 |

1. INLEIDING

“Samen met politie en het Openbaar Ministerie heb ik de aanval geopend op de toegenomen regulering, protocollering en administratieve lasten binnen het politievak” (Minister Opstelten/ min. VenJ, 2011, p. 4).

Direct bij zijn aantreden als nieuwe minister van Veiligheid en Justitie opent Ivo Opstelten de aanval op de administratieve lastendruk bij de politie. In februari 2011 presenteert de minister het ‘Aanvalsplan bureaucratie en versterking vakmanschap,’ waarmee hij 25% vermindering van de administratieve lasten- en regeldruk voor de politie nastreeft. In het aanvalsplan Actieprogramma “Minder regels, meer op straat” van maart 2011 wordt het beleid uiteengezet: “Samen met politie en het Openbaar Ministerie heb ik de aanval geopend op de toegenomen regulering, protocollering en administratieve lasten binnen het politievak” (Minister Opstelten/ min. VenJ, 2011, p. 4). Eén van de speerpunten van dat actieprogramma is: “Toekomstige lasten voorkomen: We willen iedere fout voorkomen. Elk individueel incident leidt daarom tot een roep om nieuwe algemene regels en controles. De facto leiden deze nieuwe regels echter tot minder veiligheid. De last om eraan te voldoen is groter dan het effect” (Min. VenJ, 2011, p. 4). In dit onderzoek wordt dit veronderstelde verband, tussen incidenten en toenemende administratieve lasten- en regeldruk bij de politie, onderzocht.

1.1 Aanleiding

Incidenten worden in het actieprogramma als één van de mogelijke oorzaken van de toenemende administratieve lasten- en regeldruk genoemd, of beter gesteld: nieuwe wet- en regelgeving en de beleidsreactie naar aanleiding van incidenten zouden leiden tot een toename van de administratieve lasten- en regeldruk. Dit mechanisme wordt de risico-regelreflex (RRR) genoemd. De risico-regelreflex bestaat uit twee diep gewortelde tendensen naar aanleiding van risico’s en incidenten: enerzijds overregulering (met administratieve lasten- en regeldruk als één van de nadelige gevolgen), anderzijds de tendens om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen (Symposium 'De risico-regelreflex in het openbaar bestuur', 13 april 2011, Den Haag).

1.2 Onderzoeksdomein

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid trekt het bestaan van de risico-regelreflex echter in twijfel, in het rapport *Evenwichtskunst* stelt de Raad dat er onvoldoende empirisch bewijs is voor het bestaan van de risico-regelreflex in het domein fysieke veiligheid. “Het schort aan grondig empirisch onderzoek naar de politiek-bestuurlijke follow-up van incidenten” (WRR, 2010, p. 82). Er is echter alleen onderzoek verricht naar het bestaan van de risico-regelreflex binnen het domein fysieke veiligheid en niet binnen het domein sociale veiligheid. Fysieke veiligheid kan worden omschreven als veiligheid afhankelijk van fysieke factoren die branden,

“Minder regeldruk, meer veiligheid!”

ongevallen en rampen veroorzaken, dit in tegenstelling tot het domein sociale veiligheid waarin het menselijk handelen centraal staat en ook wel wordt gesproken van het domein Openbare Orde en Veiligheid. Aangezien er nog geen onderzoek is verricht naar de mogelijke werking van de risico-regelreflex in het domein sociale veiligheid en de invloed daarvan op de administratieve lasten- en regeldruk bij politie, is dit een uitgelezen kans om hier onderzoek naar te verrichten.

1.3 Relevantie

Vanuit de media en de politiek is er weinig belangstelling voor het feitelijke prijskaartje dat kan hangen aan een overreactie op risico's en incidenten. Voor de administratieve lastendruk en meer specifiek, de toenemende informatieverplichting, is er meer belangstelling: met name vanwege efficiency- en effectiviteitsoverwegingen. Een kostenbewuste en resultaatgerichte bedrijfsvoering is immers gebaat bij zo min mogelijk administratieve lasten, regeldruk en informatieverplichting. In deze paragraaf wordt betoogd dat dit onderzoek relevant is voor de politie als opdrachtgever, de wetenschap en de maatschappij als geheel.

1.3.1 Relevantie opdrachtgever politie

Het adagium “voorkomen is beter dan genezen” gaat beslist op voor de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie. Inzicht verkrijgen in de oorzaken van de toenemende administratieve lasten- en regeldruk helpt om toekomstige lasten te voorkomen. De assumptie is dat de beleidsreactie na incidenten een belangrijke oorzaak is van administratieve lasten- en regeldruk. Wetgeving en beleidsmaatregelen naar aanleiding van incidenten zouden volgens de risico-regelreflextheorie voor een groot deel verantwoordelijk kunnen zijn voor de toename van de administratieve lasten- en regeldruk onder politieprofessionals. Indien wetgeving en beleid bijdraagt aan de veiligheid en het voorkomen van incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid, zijn deze goed te verdedigen. Er is echter reden om aan te nemen dat veel wetgeving en beleidsmaatregelen ingesteld naar aanleiding van incidenten, een minimale bijdrage aan de veiligheid leveren, in enkele gevallen zelfs contraproductief werken én leiden tot administratieve lasten- en regeldruk. Ook het ministerie van Veiligheid en Justitie erkent dit probleem: de overreactie na incidenten leiden tot een toename van administratieve lasten- en regeldruk en minder veiligheid. “Elk individueel incident leidt daarom tot een roep om nieuwe algemene regels en controles. De facto leiden deze nieuwe regels echter tot minder veiligheid. De last om eraan te voldoen is groter dan het effect” (Min. V&J, 2011, p. 4.).

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Volgens verscheidene wetenschappers bestaat er in de sociale-wetenschap een lacune naar de follow-up van incidenten en naar (administratieve lasten-) en regeldruk. Dit onderzoek beoogt zowel meer inzicht te verkrijgen in de politiek-bestuurlijke follow-up van incidenten, oftewel de risico-regelreflex, als het gevolg daarvan: toenemende administratieve lasten- en regeldruk. Volgens de Jong en

Zijlstra, die in hun studie *Wikken, wegen en (toch) wetgeven* (2009) een onderzoek verrichten naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen, heeft de Nederlandse (en buitenlandse) discussie over regeldruk een weinig diepgravend karakter. De Jong en Zijlstra stellen dat fundamenteel onderzoek naar de oorzaken van regeldruk in zowel binnen- als buitenland vrijwel in zijn geheel ontbreekt. De onderzoeken zouden zich vooral richten op het kwantificeren van het aantal regels en de bestuurlijke en administratieve lasten van regels. Van Gestel en Hertogh (2006) noemen in een studie over regeldruk in vier landen en in de EU vijf tekorten in de literatuur:

1. een historisch tekort (analyses beslaan maar een korte periode);
2. een conceptueel tekort (er is weinig eenduidigheid over wat regeldruk is en hoe het samenhangt met andere concepten);
3. een politiek tekort (veelal wordt de indruk gewekt dat het om louter technische en beleidsneutrale maatregelen gaat);
4. een empirisch tekort (er is weinig verklarend onderzoek naar regeldruk);
5. een contextueel tekort (veel maatregelen worden vanuit een vacuüm voorgesteld).

De gesignaleerde politieke- en empirische tekorten lijken sterk verband te houden met het gebrek aan onderzoek naar de politiek-bestuurlijke follow-up van incidenten. De WRR stelt dat de incident- of risico-regelreflex een gevoelde realiteit is onder politici en bestuurders maar dat empirisch bewijs voornamelijk ontbreekt. Dit blijkt onder andere uit een advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) dat zich in het rapport *Veiligheid en vertrouwen* uitliet over incidentenpolitiek in het kader van sociale veiligheid. “Hij constateerde in dit advies dat een verstandige omgang met incidenten vraagt om rust van politici om niet te ‘scoren’, rust van de media om niet te dramatiseren en rust van de burger om zich niet te laten meeslepen door mediageweld” (WRR, 2011, p. 27).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid doet de aanbeveling sociaal-wetenschappelijk onderzoek te verrichten naar de follow-up van incidenten. “Het lijkt raadzaam sociaal-wetenschappelijk empirisch vergelijkend onderzoek naar de politiek-bestuurlijke follow-up van incidenten te starten” (WRR, 2011, p. 82). Ook de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen vraagt hier volgens de WRR in de recente onderzoeksagenda aandacht voor, in het bijzonder onder de noemer ‘veerkrachtig bestuur’. Enkele onderzoeksvragen die voor een onderzoek naar de politiek-bestuurlijke follow-up van incidenten genoemd worden, zijn: Wat waren de eerste politiek-bestuurlijke reacties? Valt daarin een patroon te herkennen? Welke beleidsinterventies werden met verwijzing naar een incident voorgesteld? Welke beleidsinterventies zijn uiteindelijk gerealiseerd en wat waren de (positieve en negatieve) effecten ervan? Welke voorgestelde interventies werden niet geëffectueerd of relatief snel teruggedraaid? Welke lessen worden geleerd en welke niet? Als patronen van handelen en (niet) leren herkend kunnen worden, hoe kunnen ze dan worden verklaard? “Dit zou een wetenschappelijke basis bieden om vanuit de empirie te beschrijven wat goed bestuurlijk gedrag na incidenten inhoudt en vergt” (WRR, 2011, p. 27).

1.4 Probleemstelling

In opdracht van de politie IJsselland/ Eenheid Oost i.o. is onderzoek gedaan naar de politiek-bestuurlijke follow-up van incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid waarin de risico-regelreflex als mogelijke oorzaak wordt gezien voor de toenemende administratieve lasten- en regeldruk bij de politie, met als doel:

1. Vaststellen in welke mate de risico-regelreflex na incidenten op het gebied van openbare orde en veiligheid optreedt;
2. Inzicht verkrijgen in de relatie tussen de risico-regelreflex en de toename van administratieve lasten- en regeldruk bij de politie;
3. Mits de risico-regelreflex is vastgesteld, het doen van aanbevelingen ter voorkoming van de risico-regelreflex en de daaruit voortvloeiende administratieve lasten- en regeldruk.

Op basis van deze doelen is de volgende doel- en vraagstelling geformuleerd:

1.4.1 Doelstelling:

Vaststellen in welke mate de risico-regelreflex na incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid optreedt, inzicht verkrijgen in hoeverre dit een verklaring vormt voor de toenemende administratieve lasten- en regeldruk bij de politie en indien relevant, het doen van aanbevelingen om de risico-regelreflex te helpen voorkomen en de toename van de administratieve lasten- en regeldruk als gevolg van incidenten te voorkomen.

1.4.2 Vraagstelling:

In welke mate treedt de risico-regelreflex op na incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid en in hoeverre vormt dit een verklaring voor de toename van de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie?

1.5 Leesadvies

Dit rapport bestaat uit 10 hoofdstukken. Hoofdstuk 2 biedt een reflectie op de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie, in hoofdstuk 3 wordt de risico-regelreflex uiteengezet waarna de overige concepten in hoofdstuk 4 worden gedefinieerd. In hoofdstuk 5 worden de methoden en technieken toegelicht en in hoofdstuk 6 worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. De analyse staat beschreven in hoofdstuk 7, gevolgd door de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 8. Tot slot wordt in de discussie, hoofdstuk 9, gereflecteerd op de gebruikte onderzoeksmethoden en is in hoofdstuk 10 een speciale memo opgenomen voor de politieorganisatie.

2. ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK

“Rechercheurs geven aan dat zij de helft tot twee derde van hun werktijd besteden aan de administratieve afhandeling van het opsporingswerk” (Andersson Elffers Felix, 2012, p. 25).

In dit hoofdstuk wordt het probleem van de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie uiteengezet en wordt dit geplaatst in de meer brede context van overregulering. Het hoofdstuk dient ter verdieping en nadere probleembepaling, in het hoofdstuk ‘conceptuele verkenning’ wordt het begrip administratieve lasten- en regeldruk geoperationaliseerd.

2.1 De relatie regeldruk en veiligheid

Nederland kent een zeer veilige samenleving, zowel in historisch perspectief als in vergelijking met andere landen. Overheden, burgers en bedrijven steken veel geld, energie en tijd in het veilig houden en veiliger maken van de samenleving. De nadelen van deze inspanningen worden echter steeds regelmatig gevoeld: als administratieve lasten, als kosten waar het nut niet van wordt ingezien, als een aantasting van bewegingsvrijheid of aantasting van privacy. De overheid wordt voor – de misschien wel onmogelijke - taak gesteld om enerzijds een maximaal veilige samenleving te garanderen en anderzijds de lasten van deze veiligheid te minimaliseren (Uijlenbroek, 2010, p. 3). De kosten van de vele inspanningen die tal van overheidsinstanties zich op dit gebied getroosten, dreigen echter de baten ruimschoots te overschaduwen. De laatste jaren is het beeld ontstaan dat de administratieve lasten- en regeldruk naar aanleiding van incidenten zo sterk toeneemt dat er een averechts effect dreigt te ontstaan: dat meer regels juist tot minder veiligheid leiden.

Helsloot (2011) stelt: “Nuchter omgaan met risico’s betekent minder regels en daarmee meer welvaart en dus (!) meer veiligheid. Aangezien de wetenschappelijke fundering voor deze causale relatie tamelijk onomstreden is, zou het kunnen verbazen dat de werkelijkheid er een is van steeds toenemende regeldruk”(p. 101). Hoewel Helsloots’ pleidooi voor minder regels betrekking heeft op fysieke veiligheidsrisico’s, zal in dit onderzoek betoogd worden dat hetzelfde mechanisme op lijkt te gaan voor sociale veiligheid. De toenemende regeldruk binnen de fysieke- en sociale veiligheid is niet alleen een symptoom van een irrationele omgang met risico’s, maar ook een zelfstandige bron van onveiligheid: meer administratieve lasten- en regeldruk bij de politie leidt tot hogere kosten waardoor er minder geld beschikbaar is voor meer capaciteit (lees: blauw op straat en researchcapaciteit) waardoor de veiligheid afneemt. Ook de minister van Veiligheid en Justitie lijkt dit te onderschrijven met zijn uitspraak dat meer regels de facto leiden tot minder veiligheid.

Uit een recent verschenen onderzoek van onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix [AEF] in samenwerking met de politieacademie naar de administratieve lastendruk bij de recherche, blijkt dat bij de recherche 70% van de werktijd op gaat

aan administratief werk. Het rapport 'Administratieve lastendruk bij opsporing Zware en Georganiseerde Criminaliteit' (AEF, 2012) is een nulmeting om te zien hoeveel tijd een rechercheur kwijt is aan administratie. AEF en de Politieacademie voerden dit onderzoek uit in opdracht van minister Opstelten (intranet politie, 2 juni 2012). Het verschijnen van dit rapport ging niet onopgemerkt, RTL nieuws besteedde in het item 'Recherche gaat gebukt onder administratie' hier aandacht aan.

Bij een onderzoek naar een moord zijn rechercheurs naar eigen zeggen 5000 uur bezig met papierwerk alleen voor het zetten van telefoontaps en het opvragen van camerabeelden. 2000 daarvan is volgens rechercheurs ook nog eens overbodig, bijvoorbeeld omdat dezelfde formulieren keer op keer moeten worden ingevuld. Alles bij elkaar, omgerekend naar mankracht, betekent dat dat 750 rechercheurs dag-in-dag-uit bezig zijn met overbodig werk. (RTL nieuws, 2 juni 2012)

Volgens de verslaggever worden Nederlandse rechercheurs gek van de hoeveelheid administratief werk. "Het eindeloos invullen van formulieren en inefficiënte computersystemen maken dat ze steeds minder tijd hebben voor het echte werk: het oplossen van zware en georganiseerde misdaad" (RTL nieuws, 2 juni 2012). Het invullen van bijvoorbeeld een enkel telefoontap-formulier levert de recherche bergen werk op. Rechercheur Henk Woppenkamp stelt: "Als we hem helemaal ingevuld hebben, dan bestaat ie uit zes of zeven A-4tjes. Bij een onderzoek van enige omvang hebben we misschien wel 20 nummers onder de tap." Woppenkamp steekt de formulieren in de lucht: "20 maal." Naar aanleiding van de resultaten van het rapport stelt een woordvoerder van de politie:

De regeldruk en verantwoordingslast zijn op een aantal terreinen doorgeschooten. Een deel van die administratie is nodig omdat we als politie betrouwbaar en toetsbaar moeten zijn. Maar die administratie kan wel vaak simpeler en slimmer. Andere administratie is echt onnodig en moeten we terugdringen. Deze aanpak, in combinatie met onder andere meer ruimte voor ieders vakmanschap, verhoogt de slagkracht van de politie. (Jelle Egas, woordvoerder Raad van Korpschefs, intranet politie, 1 juni 2012)

2.2 Beleidscontext

De Nederlandse overheid voert vanaf de jaren tachtig een beleid gericht op het verminderen van de administratieve lasten- en regeldruk. Er zijn tal van initiatieven op te noemen die een bijdrage hebben proberen te leveren aan de strijd tegen de toenemende administratieve lasten- en regeldruk. Eén zo'n initiatief is het Adviescollege toetsing administratieve lasten [Actal]. Aangezien de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie centraal staat in dit onderzoek, worden alleen kort de initiatieven genoemd die zich specifiek hierop richten.

Het Actieprogramma 'Minder regels, meer op straat' is het meest in het oog springende, en meest ambitieuze in deze reeks. Het beoogt een lastenvermindering voor de politie van 25 procent in 2014 te hebben gerealiseerd. Het Adviescollege toetsing regeldruk [Actal] stelt in haar rapport *Armslag voor de politieprofessional*

(2011, p. 10): “De vermindering van de regeldruk van professionals staat al een aantal jaren hoog op de agenda. Eerder zijn de administratieve lasten van een aantal professionals in beeld gebracht. Op basis hiervan konden lastenreducties worden geïnventariseerd. Deze aanpak heeft onder meer geresulteerd in enkele maatregelen die de administratieve lasten van de wijkagent en de rechercheur kunnen verlichten.” Actal constateert verder dat de regeldrukgevolgen van nieuwe voorstellen tot nu toe echter niet in beeld zijn gebracht. Dit vormt volgens Actal een risico voor de aanpak: nieuwe regels kunnen immers de geboekte reductie teniet doen. Uit gesprekken die onderzoekers van Actal met betrokkenen voerden, blijkt dat er sprake is van *lastenverandering*, in plaats van *lastenvermindering*. Dit houdt in dat door verschillende maatregelen lasten van politieprofessionals worden verminderd, terwijl nieuwe maatregelen tegelijkertijd tot meer lasten voor de politieprofessionals leiden.

Een voorbeeld hiervan is de invoering van de Wet identiteitsvaststelling van verdachten, veroordeelden en getuigen, die tot een aanzienlijke lastentoename voor de politieorganisatie leidt. Regeldrukgevolgen worden nog altijd niet vooraf in beeld gebracht. Daardoor kunnen deze gevolgen slechts beperkt worden meegenomen in de beleidsafweging. Dit vormt een risico voor de doelstelling om meer capaciteit bij de politie vrij te maken voor ‘het echte werk’ door de regeldruk van politieprofessionals te verminderen. Een structurele – netto – vermindering van de regeldruk is alleen mogelijk als wordt ingezet op de effecten van bestaand én nieuw beleid.

(Actal, 2011, p. 10)

2.3 Toename aantal administratieve handelingen

De afgelopen jaren hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die geleid hebben tot een aanmerkelijke toename van het aantal administratieve handelingen bij de politie en een daar van in het verlengde liggende toename van de *administratieve lastendruk*. De toename wordt door verschillende auteurs aan uiteenlopende factoren toegeschreven. De hieronder geschetste ontwikkelingen zijn gebaseerd op het werk van onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix [AEF] (2011/2012), Actal (2011), een notitie van de Raad van Korpschefs (2010) en Van Hoorn (2010). De meest opvallende ontwikkelingen of factoren zijn: de IRT-affaire en de commissie Van Traa; de Schiedammer Parkmoord en de Commissie Posthumus; de Informatiegestuurde Politie (IGP); de toename van het aantal ketens en problemen met politie-informatiesystemen; en meer verantwoording door (Europese) wet- en regelgeving. Deze ontwikkelingen worden hieronder kort geschetst.

2.3.1 De IRT-affaire en de commissie Van Traa

AEF stelt (2012, p. 8) “de ontwikkelingen die geleid hebben tot een grote toename van de administratieve handelingen en daarmee samenhangend de administratieve lasten, beginnen bij de IRT-affaire aan het begin van de jaren ’90. Het rapport van de Commissie Van Traa heeft geleid tot een groot aantal wijzigingen in het Wetboek van

Strafvordering, waarvan de invoering van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB) de belangrijkste is". "Deze BOB-wetgeving", volgens Spapens et al. (in: AEF, 2012, p. 9), "moest ervoor zorgen dat er minder vrijheid kwam voor politie en justitie om inbreuk te maken op de privacy en vrijheid van mensen. Het gaat dan ook alleen om de opsporingsmethoden waarbij er sprake is van een meer dan geringe inbreuk, zoals observatie, infiltratie, opnemen van vertrouwelijke communicatie, etcetera. Het idee achter de BOB-wetgeving is dat de recherche voor het inzetten van deze bijzondere opsporingsmiddelen voortaan goedkeuring moet hebben van het OM". Brummelkamp & Linssen stellen (in: AEF, 2012, p. 9) "om tot deze goedkeuring te komen moeten er veel formulieren worden ingevuld en de aanvragen dienen ook allemaal onderbouwd te worden. Dit zorgt voor een grote toename in het aantal administratieve handelingen. Het wordt door een groot aantal rechercheurs dan ook gezien als een last, omdat ze van mening zijn dat het ook met minder formulieren (en daarmee dus administratieve handelingen) geregeld zou moeten kunnen worden".

Per 'standaard zwacri-onderzoek' worden gemiddeld 5.507 uren [...] besteed aan administratieve handelingen gerelateerd aan de inzet van BOB-middelen. Het aandeel hiervan dat als onnodige administratieve lasten wordt ervaren is gemiddeld 2.320 uur [...]. Dit betekent dat ongeveer 40% van de administratieve handelingen rondom BOB-middelen als onnodig ervaren wordt [...]. (AEF, 2012, p. 37)

Het programmabureau Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleidingen (ABRIO) vloeide eveneens voort uit de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Commissie Van Traa) en moest er voor zorgen dat er een beschrijving kwam van de opsporings- en vervolgingsprocessen om de effectiviteit, efficiëntie, kwaliteit en sturing van deze processen te verbeteren. Een belangrijk resultaat van het ABRIO is de invoering van de zogenaamde infodesk: deze zorgt voor de verstrekking van alle informatie en speelt hierdoor een zeer belangrijke schakel in het opsporingsproces. De herinrichting van de informatiehuishouding waarbij de infodesk een belangrijke rol speelt zou doeltreffend kunnen zijn, zij wordt echter op dit moment vooral ervaren als een administratieve last (Van Bochove, 2011; Brummelman & Linssen, in: AEF, 2012, p. 9).

Daarnaast stelt AEF vast (2012, p. 9) dat in het opsporingsproces volop gebruik gemaakt wordt van weegdocumenten, projectvoorstellen, projectplannen, plannen van aanpak en voortgangsverslagen. Deze hebben hun intrede gedaan in het 'ABRIO-tijdperk' en leveren niet alleen administratieve handelingen op die soms veel tijd in beslag nemen, zij leiden ook tot irritatie. Er wordt veel overbodig werk gedaan dat feitelijk niet bijdraagt aan het bestrijden van criminaliteit.

2.3.2 De Schiedammer parkmoord en de Commissie Posthumus

De Commissie Posthumus is in 2005 ingesteld om het strafrechtelijk onderzoek naar de Schiedammer parkmoord in 2000 te evalueren als gevolg van een justitiële dwaling. Uit het onderzoek van de Commissie bleek dat er vanaf het begin van het onderzoek door het OM grote fouten zijn gemaakt. Ook bleek dat de politie haar

onderzoek niet nauwkeurig heeft uitgevoerd, er veel sporen verloren zijn gegaan en dat de belangrijkste getuige op onjuiste manier is behandeld (Posthumus, 2005, in: AEF, 2012, p. 10). De Commissie Posthumus heeft een aantal aanbevelingen gedaan die de basis vormde voor het Programma Versterking Opsporing en Vervolging (PVOV), het huidige Centrum Versterking Opsporing (CVO). Het accent van de aanbevelingen lag met name op meer opleidingen voor- en certificering van rechercheurs. De registratie en administratie van deze verplichte certificeringen zijn echter niet adequaat georganiseerd en in een aantal gevallen gefragmenteerd in verschillende systemen opgeslagen. De certificering van rechercheurs en alle administratieve handelingen daaromheen leiden tot veel administratieve lasten.

2.3.3 De informatiegestuurde politie (IGP)

Een ontwikkeling die vanuit Engeland is overgewaaid en van grote invloed is op de administratieve handelingen van de politie, is het concept van *intelligence led policing* of informatiegestuurde politie (IGP). Van Hoorn (2010, p. 70): “dat stelt niet alleen dat politiemensen werkende weg informatie opdoen, maar dat je ook op de informatieverzameling en – verwerking kan sturen.” Van Hoorn beschrijft dat dit in de praktijk betekent dat politiemensen met gerichte informatievragen op pad worden gestuurd, alle gestuurde en ongestuurde informatie in het systeem moet worden gestopt, en informatieverwerkers en –analisten vervolgens de verzamelde informatie omzetten in informatieproducten die weer benut worden in het verdere politiewerk. Van Hoorn plaatst een belangrijke kanttekening bij de ontwikkeling van informatiegestuurd werken:

*Er is veel voor deze ontwikkeling te zeggen, maar het resultaat is wel dat er meer invoerwerk voor politiemensen is en dat er meer gegevensverwerking en informatieanalyse moet worden uitgevoerd door speciaal daarvoor aangestelde en opgeleide politiemensen. De politiemensen zijn dus niet alleen **minder op straat**, maar er zijn ook **minder politiemensen op straat**. (Van Hoorn, 2010, p. 71)*

In het lijvige rapport *Armslag voor de politieprofessional* (2011, p. 67) wijst Actal als belangrijke oorzaak voor de toegenomen administratieve lasten eveneens op de informatiegestuurde politie. “In alle gesprekken – over het werk van politieprofessionals en met politieprofessionals zelf – wordt duidelijk dat het werk van agenten uit vele dagelijkse informatiehandelingen bestaat en dat een groot deel van die handelingen een verplichtend karakter kent.” Politiewerk is naar zijn aard sterk informatiegestuurd en veel van de alledaagse informatiehandelingen zijn sterk gestandaardiseerd. Actal stelt dat er allerlei procedures, afspraken, systeemvereisten, richtlijnen, routines en rituelen zijn die de omgang met informatie behoorlijk dwingend inkaderen. Informatieverplichtingen zijn daarmee geen randverschijnsel, maar essentieel voor de taakuitoefening. Door het informatiegestuurd werken neemt de informatielast voor de politie toe.

*In wat wij eerder ‘audit society’ noemden, bestaat de kans dat na operationele gebeurtenissen en vooral **incidenten** nieuwe standaarden*

(wettelijke bepalingen en/of afspraken) volgen die diezelfde operationele gebeurtenissen in het vervolg gaan beïnvloeden, zoals uitgebreidere administratie bij grote evenementen na het incident in Hoek van Holland. Actal, Rapport Armslag voor de politieprofessional, 2011, p. 67)

Actal (2011, p. 69) geeft als aanbeveling dat het omgaan met informatielasten niet enkel vermindering en vereenvoudiging vraagt, maar ook selectiviteit: welke politietaken horen minder bij de politie thuis? Zijn allerlei nieuwe bepalingen en afspraken wel noodzakelijk?

2.3.4 Toename van ketens en problemen met politie informatiesystemen

Van Hoorn (2010, p. 71) stelt dat het aantal ketens waarin de politie acteert gestaag toeneemt. De politie staat in een keten van partners zoals het Openbaar Ministerie, maar ook de Jeugdreclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en de Halt-bureaus. "In de diverse ketenoverleggen wordt vastgesteld welke informatie door de opvolgende partij is gewenst, zodat hiervoor een handig invulformulier kan worden ontworpen dat door politiemensen kan worden ingevuld." Volgens Van Hoorn is dit op zich een goede ontwikkeling, een falende ketenaanpak is immers vaak als oorzaak aangemerkt voor allerlei misstanden, maar ook hiervoor geldt: meer invoering, minder agenten op straat.

Actal (Jaarverslag 2011, p. 25) constateert eveneens dat de politie aan steeds meer informatieverplichtingen moet voldoen omdat de politie meer in ketens en netwerken is gaan werken. "Politieprofessionals dreigen verstrikt te raken in een netwerk van informatievragers."

De uitwisseling van informatie houdt sterk verband met de problematiek van de verschillende slecht werkende informatiesystemen van de politie. De uitwisseling van politie-informatie tussen verschillende politieregio's schiet tekort vanwege te veel verschillende systemen en te weinig werkende koppelingen. Daartoe is besloten tot invoering van eenduidige systemen, de eerste *basisvoorzieningen*, maar van Hoorn (2010, p. 71) stelt vast dat ondanks verbeteringen van de ICT-voorzieningen de invoertijd is toegenomen.

2.3.5 Meer verantwoording door (Europese) wet- en regelgeving

De heersende opvatting is dat administratieve handelingen voor een aanzienlijk deel van buitenaf worden opgelegd, maar ook gedeeltelijk het resultaat zijn van de eigen interne procedures. Die interne procedures lijken echter hoofdzakelijk te zijn opgesteld naar aanleiding van wijzigingen in wet- en regelgeving, oftewel externe factoren. Volgens AEF (2012, p. 12) zijn deze procedures opgesteld om ervoor te zorgen dat vanaf het begin van het proces de verantwoording richting voornamelijk OM en rechterlijke macht in orde is. Deze procedures omtrent het afleggen van verantwoording zorgen voor veel extra administratieve handelingen, die vaak niet alleen als last worden ervaren, maar waarvan het nut zelden wordt ingezien. Binnen het opsporingsproces komt de bureaucratie vooral tot uiting door de verschillende wijzen waarop verantwoording moet worden afgelegd. AEF stelt (2012, p. 13) dat een

“rechercheur verantwoording aflegt aan zijn teamleider, welke vervolgens weer richting weeg- en stuurploegen en de Officier van Justitie verantwoording aflegt et cetera.”

Illustratief voor de toename van de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie als gevolg van een wijziging in wet- en regelgeving, is het Salduz-arrest. Dit arrest van het Europese Hof voor de rechten van de mens heeft tot gevolg dat zelfs bij geringe delicten een verhoor niet mag worden afgenomen voordat de verdachte op zijn minst de kans heeft gekregen om met een advocaat te spreken. Deze maatregel leidt tot veel extra werk voor de politie (Van Hoorn, 2010). Veel nieuwe wetgeving lijkt een vergelijkbaar effect te sorteren. Een voorbeeld is de nieuwe Wet geheimhouders, waarbij zodra sprake is van een vermoeden van het afluisteren van een gesprek tussen een verdachte en een geheimhouder (bijv. een arts of advocaat), er tussentijds contact moet zijn met een officier van justitie. In de praktijk betekent dit vaak dat een rechercheur het gesprek woord voor woord van de tapverslagen moet kennen. Van Hoorn (2010) noemt verder de nieuwe Wet politiegegevens (Wpg), die met zich meebrengt dat het nodige geregistreerd moet worden, dat binnen de organisatie daar toezicht op moet worden uitgeoefend door een zogenaamde privacyfunctionaris en dat regelmatig audits moeten worden georganiseerd op de toepassing van de regelgeving. Van Hoorn stelt (2010, p. 74): “In vrijwel alle gevallen brengen nieuwe wetten en jurisprudentie nieuwe taken met zich mee in termen van registratie en verantwoording.”

Uit een onderzoek van AEF (2010) in opdracht van de Raad van Korpschefs blijkt dat door de hierboven geschetste ontwikkelingen de Nederlandse politie met ongeveer 2000 fte zou moeten worden uitgebreid. Om aan alle nieuwe eisen te kunnen voldoen en tegelijkertijd hetzelfde werk te kunnen blijven doen, zijn er 2000 extra agenten nodig.

3. DE RISICO-REGELREFLEX

“Elk individueel incident leidt [...] tot een roep om nieuwe algemene regels en controles. De facto leiden deze nieuwe regels echter tot minder veiligheid. De last om eraan te voldoen is groter dan het effect” (Min. VenJ, 2011, p. 4).

Van Tol (2011) betoogt dat de risico-regelreflex waarneembaar is op tal van terreinen van fysieke veiligheid en dat het mechanisme op een vergelijkbare manier lijkt te werken binnen het domein sociale veiligheid, oftewel Openbare Orde en Veiligheid. Systematisch, empirisch onderzoek naar de risico-regelreflex, naar de invloed van incidenten op de administratieve lasten- en regeldruk, en de causale relatie tussen regeldruk en veiligheid binnen het domein sociale veiligheid, ontbreekt echter. Dit onderzoek beoogt het bestaan van de risico-regelreflex binnen de sociale veiligheid aan te tonen, door de focus te leggen op de relatie tussen incidenten en de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie. Het vraagstuk dat centraal staat is of incidenten op het gebied van de Openbare Orde en Veiligheid zijn uitgemond in wet- en regelgeving of andere beleidsinterventies - of waarom juist niet - en indien op de eerste vraag het antwoord ja is, wat de effecten daarvan zijn op administratieve lasten- en regeldruk bij de politie. Om op die vraag antwoord te kunnen geven zal eerst helderheid verschaft moeten worden over de risico-regelreflex. In dit hoofdstuk wordt de risico-regelreflex nader toelicht en wordt de relatie tussen regeldruk en veiligheid verder beschreven.

3.1 Risico en regeldruk

Oud-minister van Binnenlandse Zaken, Hirsch Ballin, stelt in *Veiligheid boven alles?* (2011, p. 5) dat Nederland nog nooit zo veilig is geweest, en toch is er bijna geen tolerantie meer voor risico's en incidenten. Hij concludeert dat na een zwaar ongeval met veel mediabelangstelling doorgaans onmiddellijk extra veiligheidsmaatregelen worden geëist om herhaling uit te sluiten.

Mijn eerste kanttekening daarbij is dat veiligheid geen absoluut begrip is: een risicoloze samenleving bestaat niet. Mijn tweede kanttekening is dat op grond van emotioneel beladen risicoperceptie vaak maatregelen worden genomen die allerlei ongewenste effecten hebben, zoals onnodig hoge kosten, regeldruk, inperking van innovatie of bewegingsvrijheid en moeilijke uitvoerbaarheid door te complexe systemen. Misschien hebben we op een aantal terreinen de kritische grens bereikt. (Ballin, 2011, p. 5)

Naar aanleiding van incidenten en de gevolgen daarvan voor de regeldruk bij de politie vraagt criminoloog Cyrille Fijnaut zich af of men niet is doorgeschoten in protocollering en reglementering, met als gevolg dat het middel erger is dan de kwaal (In: Van Hoorn, 2011, p. 31). Het citaat van minister Opstelten aan het begin van dit hoofdstuk, de uitlatingen van Hirsch Ballin en de woorden van Cyrille Fijnaut, verwijzen allemaal naar één en hetzelfde mechanisme: de risico-regelreflex. De

risico-regelreflex stelt dat politici, bestuurders en beleidsmakers na een incident in een reflex schieten om risico's te bestrijden met een toename van de regeldruk als één van de nadelige gevolgen. Alvorens tot een heldere definitie te komen van de risico-regelreflex worden eerst de drie elementen – risico, regel, reflex – afzonderlijk beschreven.

3.1.1 Risico...

“Een risico dat zich realiseert, is een incident”, stelt Wildavsky (In: Van Tol, Helsloot & Mertens, 2011, p. 15-16). Veelal wordt bij een incident teruggekeken naar de oorzaak en naar gemiste kansen om het risico te beperken en daarmee een nieuw incident te voorkomen. Volgens Wildavsky vormen incidenten daarmee een vruchtbare bron van vernieuwing: het leren via *trial and error*. Zo beschouwd is het nemen van bepaalde risico's noodzakelijk of heeft het tenminste een positieve connotatie. Wildavsky's positieve benadering van veiligheidsbeleid is sympathiek te noemen, maar ook naïef of is op zijn minst achterhaald. Bewuste besluitvorming gericht op het vergroten van de veiligheid wordt bemoeilijkt, zo niet onmogelijk gemaakt, door kennisproblemen en waardenconflicten. Risico's zijn veiligheidsproblemen (Helsloot, 2011) en veiligheidsvraagstukken worden vaak gekenmerkt door kennisproblemen en waardenconflicten:

1. Het zicht op de relaties tussen oorzaken en effecten is gebrekkig (*complex*);
2. Bedreigingen zijn denkbaar maar staan niet onomstotelijk vast (*onzeker*);
3. De effecten zijn controversieel en de meningen over wat normatief wel en niet acceptabel is lopen uiteen (*omstreden*).

Het is bovendien niet mogelijk om over 'het risico' in objectieve zin te spreken: het gaat om een subjectieve en met waarden verbonden waardering. Brenninkmeijer (2011, p. 25-26) haalt Slovic aan, internationaal vermaard vanwege zijn onderzoek naar risico, en stelt dat alleen al de wijze waarop informatie over risico's gepresenteerd wordt opmerkelijke invloed heeft op de waardering van de risico's. Een negatieve *framing* (aantal doden per jaar) of positieve *framing* (aantal gespaarde levens per jaar) heeft significante invloed op de keuzes die vervolgens gemaakt worden. “Politici, bestuurders en ambtenaren zijn behept met dezelfde psychologische reflexen als het om risico's gaat als gewone burgers” (Brenninkmeijer, 2011, p. 31). De overheid is niet alleen verantwoordelijk voor de aantoonbare mate van veiligheid (objectieve veiligheid) maar ook steeds meer voor de mate waarin burgers zich veilig voelen (subjectieve veiligheid). Het toenemende belang van dit subjectieve aspect van veiligheid wordt nog eens aangewakkerd door *fact-free politics*, een verschijnsel waar in de paragraaf over de media, verderop in dit hoofdstuk, op teruggekomen zal worden.

3.1.2 Regel...

De heersende overtuiging is dat risico's in de praktijk door regels bestreden kunnen én dienen te worden. De beleidsreactie van politici, bestuurders en beleidsmakers na een incident is daarom het instellen van regels. In dit onderzoek is de term 'regel' breed geïnterpreteerd: er is gekeken naar wet- en regelgeving, procedures, standaarden, beleidsafspraken en informatieverplichtingen.

Veel incidenten passeerden de Tweede Kamer. De hyperigheid van de hedendaagse politiek maakt dat de minister regelmatig ter verantwoording wordt geroepen voor door de media aangedragen nieuwe incidenten rond de politie [...]. Veel van deze incidenten leidden tot nieuwe beleidsimpulsen, extra inspecties en de behoefte om de grip op de politie te versterken. (Van Hoorn, 2010, p. 75)

Uit de literatuur is gebleken dat administratieve lasten veelal voortkomen uit kaderstellende wet- en regelgeving die een zekere gelaagdheid kent. Wetgeving vormt daarbij de buitenste laag, en berust op rechtstatelijke principes. Daarnaast en in het verlengde daarvan is er een uitgebreid palet aan beleidsregels. Om deze wetten en (beleids)regels adequaat te kunnen uitvoeren zijn deze binnen de Nederlandse politie vertaald naar legio protocollen en (standaard)procedures. De binnenste laag wordt gevormd door geschreven regels (werkinstructies) en ongeschreven regels (gewoonten, routines) op uitvoerend niveau.

3.1.3 Reflex

Met 'reflex' wordt bedoeld op de schijnbaar intuïtieve reactie van politici, bestuurders en beleidsmakers om na een incident risico's te minimaliseren en te bestrijden door steeds weer nieuwe regels, richtlijnen en afspraken af te kondigen. Maar deze reflex lijkt ook een zeer calculerende, rationele dimensie te kennen. Na een incident zien politici, beleidsmakers en deskundigen een kans om aan te tonen dat meer veiligheidsmaatregelen noodzakelijk zijn. Men overtuigt zichzelf en anderen ervan dat een incident niet zomaar pech kan zijn, maar de spreekwoordelijke put die allang gedempt had moeten worden met meer regelgeving.

3.2 De context van incidenten en de risico-regelreflex

Alvorens de risico-regelreflextheorie toe te lichten, is het van belang de context van incidenten en de risico-regelreflex te schetsen. Elk incident of risico kent een groot aantal dimensies of perspectieven en vormt daarmee de context van de risico-regelreflex en het incident zelf. Er zijn minstens drie perspectieven te onderscheiden: de media, de politiek en de bureaucratie. Deze perspectieven vormen tezamen eveneens de context waarin de politie acteert. De volgorde van de genoemde perspectieven is niet willekeurig: de reactie op een incident verloopt volgens voorspelbare patronen waarbij de media niet alleen objectief bericht over een incident maar ook opiniërend is, de politiek reageert vervolgens doormiddel van Kamervragen en wetgeving en de bureaucratie voert uiteindelijk de politieke opdrachten uit, vult deze naar eigen inzicht in en maakt ook pro-actief beleid. De perspectieven hangen op een complexe manier samen, ze zijn sterk wederzijds afhankelijk en zijn ook weer nader onder te verdelen. Achtereenvolgens zullen hieronder de media, de politiek en de bureaucratie afzonderlijk worden toegelicht.

3.2.1 De media

In het verhitte debat direct volgend op een incident ligt het probleem van *fact-free politics* op de loer. In een artikel in de *NRC next* ageert Wijnberg tegen *fact-free politics* en de vercommercialisering van de journalistiek en pleit hij voor het beter toetsen van beweringen van politici, reclamemakers, opinieleiders en andere prominenten in het publieke debat op onderbouwing en vervolgens het beoordelen op waarheidsgehalte. Wijnberg illustreert het probleem doormiddel van een goed voorbeeld op het gebied van de openbare orde en veiligheid. “Afgelopen jaar berichtten diverse media over een rapport waaruit bleek dat agenten in twee jaar tijd 19.363 ongelukken hadden veroorzaakt. “Een enorm aantal”, concludeerden Pauw & Witteman destijds bezorgd, geïllustreerd met een filmpje waarin een aantal dramatische ongelukken met dodelijke afloop op een rij waren gezet. Maar de vraag die achterwege bleef, was: hoe steekt dit aantal ongelukken af tegen het aantal kilometers dat de politie, vaak in bijzondere omstandigheden, aflegt? Pas in dat verband kan immers worden geconcludeerd of de politie ‘gevaarlijk’ rijdt of niet. Het antwoord: afgezet tegen de naar schatting 180 miljoen kilometers per jaar, inclusief achtervolgingen, rijdt de politie zeer veilig - een schril contrast met de kop ‘Politieagenten enorme brokkenpiloten’ in het Algemeen Dagblad” (NRC next, 2012).

Fact-free politics lijkt een veelvoorkomend probleem te zijn dat in het bijzonder na incidenten de kop opsteekt en een bedreiging vormt voor *evidence-based policy*: beleid op basis van rationele argumenten en niet op waarden en meningen gebaseerd.

Scoren met een flinke beleidsreactie levert veel meer politieke vliegpunten op dan herinneren aan de eigen verantwoordelijkheid [...]. Deze scoringsdrift wordt aangewakkerd door media-aandacht. Want zonder de zuurstof van journalistieke drukte ontstaat er geen publieke verontwaardiging die om een ferm antwoord vraagt. (Chavannes, 2011, p. 58)

De media-aandacht voor een specifiek incident lijkt steeds vaker beleidsmatige gevolgen te hebben. Diverse wetenschappers stellen dat de invloed van media op de politieke- en beleidsagenda tegenwoordig zo groot is dat kan worden gesproken van een mediocratie (Schillemans, 2010; Brants, 2002; Hendriks & Korsten, 2001). Stel dat de minister antwoordt op een post-rampvraag wat hij gaat doen: ‘Niks, sommige dingen gaan mis, dat zal altijd zo blijven.’ Dan zijn er volgens Chavannes (2011, p. 60) “maar weinig journalisten deskundig genoeg inzake jeugdzorg, medisch specialisten, reclassering en tbs, enzovoort om te zeggen: ‘Ja, fijn dat u ons weer meer loos beleid bespaart.’” Chavannes betoogt dat de pers maar zelden het geheugen en de gespecialiseerde deskundigheid heeft om na een bepaalde periode zelf uit te zoeken wat een beleidsreactie heeft gekost of opgeleverd. “Daar is weer een beleidsinspanning ‘vermindering regeldruk’ voor nodig.” Maar, vervolgt Chavannes, de pers is niet schuldiger aan deze onwenselijke beleidscyclus dan andere deelnemers. “Alle betrokkenen zouden vaker de verleiding van pavlovreacties moeten doorbreken. Gedocumenteerd moedig zijn kost meer werk op korte termijn dan toegeven en een heel traject lanceren.”

Er zijn echter altijd uitzonderingen op de regel. Een geval van “gedocumenteerd moedig gedrag” van een bestuurder betreft de reactie van

“Minder regeldruk, meer veiligheid!”

toenmalig minister van Justitie, Piet Hein Donner, op een incident met een ontsnapte tbs'er die een bejaarde man vermoordde. Donner stelde dat de risico's op dergelijke incidenten in het Nederlandse tbs-systeem, dat is gericht op uiteindelijke resocialisatie, nauwelijks te vermijden zijn. Donner overleefde een motie van wantrouwen. Het jaar daarvoor kwam de minister ook al in de politieke problemen toen een jong meisje in Eibergen door een tbs'er op proefverlof werd verkracht.

3.2.2 De Politiek

Brenninkmeijer (2011, p. 29) stelt dat risico's en incidenten politiek gevaarlijk kunnen zijn. "Een incident of een onverwacht of verkeerd ingeschat risico kan een bewindspersoon in serieuze politieke problemen brengen: maatschappelijke risico's vormen in die zin veelal ook politieke risico's, zoals bij de Schipholbrand naar aanleiding waarvan ministers zijn afgetreden." Brenninkmeijer maakt hierin onderscheidt tussen een negatieve en positieve kant van politieke besluitvorming: negatief is het "politieke" risico-ontwijkende gedrag (het indekken doormiddel van wet- en regelgeving) en positief is dat politieke besluitvorming een effectieve weg vormt waarlangs noodzakelijk maatregelen kunnen worden genomen. Het probleem is echter dat er geen rem op de reactie van politici op incidenten lijkt te zitten: meer maatregelen, met het eventuele negatieve gevolg van toenemende administratieve lasten- en regeldruk, wordt niet of nauwelijks gevoeld.

"Rond dergelijke gebeurtenissen ontstaat ook behoefte aan verantwoording. Zowel media als politiek stellen vragen over het functioneren van de overheid. Hoe is gehandeld? Heeft iemand gefaald? Zijn er schuldigen aan te wijzen? Hebben de burgemeester, de driehoek en het beleidsteam goed gefunctioneerd? Hoe hebben hulpdiensten en andere betrokken professionals het gedaan? Hoe was het samenspel tussen verschillende instanties? De verantwoordelijken, die leiding hebben gegeven aan de beheersing van de crisis, wordt vrijwel vanaf het eerste moment gevraagd zich publiek te verantwoorden over de feiten en achtergronden en over hun optreden" (Van Duin, Tops, Wijkhuijs, Adang & Kop, 2012, p. 6).

De dynamiek rond dergelijke rapporten kent een vast patroon. Politiek en media verbinden hun conclusies aan die van de onderzoekers. Er wordt gekeken of aanpassingen in regelgeving, procedures of systemen nodig zijn. Bewindslieden nemen de aanbevelingen over en gaan ermee aan de slag. Daarnaast wordt opnieuw de vraag gesteld wie gefaald heeft. De vraag 'Welke consequenties trekt u uit de gebeurtenissen' is ook in Alphen aan den Rijn gesteld. De reactie op dergelijke onderzoeken roept daarom ook een houding op van verdediging, van wapenen tegen kritiek, van damage control. Er vindt van hoog tot laag overleg plaats tussen diverse betrokken partijen om gezamenlijk, althans afgestemd, te reageren. De vraag is of de dynamiek die deze onderzoeken oproepen, ertoe bijdraagt dat er geleerd wordt. (Van Duin, Tops, Wijkhuijs, Adang & Kop, 2012, p. 7)

"Politiek is grillig. Ook de politiek deint mee op de golven van de maatschappelijke ontwikkelingen. De vraag is of de politiek raakt aan wat de essentie van politie is. Zij

lijkt daar juist vaak aan voorbij te gaan, zeker nu de hyperigheid van incidentenpolitiek en Kamervragen lijkt toe te nemen” (Van Hoorn, 2011, p. 148).

3.2.3 De Bureaucratie

Binnen de bureaucratie spelen processen die een versterkend effect hebben op risicomijding door intensivering van regulering en toezicht (Brenninkmijer, 2011, p. 29). Een dergelijk mechanisme of proces kan ook aangeduid worden als ‘de wet van de woekerende professionalisering’. Volgens Helsloot (2011, p. 23) hebben professionals in de eerste plaats de neiging steeds meer taken en verantwoordelijkheden over te nemen van niet professionals. In de tweede plaats hebben de professionals de neiging om steeds hogere eisen aan hun eigen professionaliteit te stellen. Het probleem van de wet van de woekerende professionalisering is dat professionals zich bij hun handelen niet meer afvragen wat voor effect dat uiteindelijk heeft. In procestermen: professionals stellen steeds meer eisen aan *throughput* zonder dat ze kijken naar de *output*, laat staan de *outcome*. Woekerende professionalisering is ook in alle gelederen van de politieorganisatie zichtbaar, de certificering van rechercheurs als gevolg van de Schiedammer parkmoord waardoor rechercheurs zonder de juiste papieren bepaalde handelingen niet meer mogen verrichten is slechts één van de vele voorbeelden.

Op 22 juni 2000 wordt in het Beatrixpark in Schiedam de tienjarige Nienke Kleiss vermoord. Voor de moord op Nienke en het neersteken van Maikel werd een onschuldige veroordeeld. Deze justitiële dwaling leidde tot veel commotie en een evaluatie van het werk van politie, justitie en de rechterlijke macht. De Commissie-Posthumus deed aanbevelingen, die werden omgezet in een Programma Opsporing en Vervolg. Dat moet leiden tot verdergaande professionalisering, lees regulering van de opsporing door meer procesmatig werken, vastgestelde instrumenten en meer opleidingen. De eerder geschetste professionalisering binnen de opsporing krijgt hierdoor een nieuw, krachtig vervolg. Zo krachtig, dat enkele jaren later onder anderen professor Cyrille Fijnaut zich hardop afvraagt of men niet is doorgeschoten in protocollering en reglementering, met als gevolg dat het middel erger is dan de kwaal. (Van Hoorn, 2010, p 31)

Een probleem wat sterk verband houdt met de wet van de woekerende professionalisering na een incident, is het probleem van de verkleining van de professionele ruimte. De voor *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980) zo belangrijk geachte ruimte om te handelen dreigt na veel incidenten te worden beperkt. In hun werk beschikken deze ambtenaren ‘in de frontlinie’ over een grote mate van beleidsvrijheid. De taken die zij moeten uitvoeren zijn namelijk zo gecompliceerd dat ze niet volledig in strikte regels kunnen worden vastgelegd. De ‘discretionaire ruimten en bevoegdheden’ van agenten en rechercheurs, street-level bureaucraten bij uitstek, is essentieel voor een effectieve uitoefening van taken. De voortdurende protocollering van professionals naar aanleiding van incidenten is een voorbeeld van de woekerende professionalisering. De voortdurende beperking van de ‘professionele ruimte’ of beleidsvrijheid kan dan ook gezien worden als een gevolg

van de wet van de woekerende professionalisering. De vraag is in hoeverre de politieorganisatie zelf verantwoordelijk is voor deze woekerende professionalisering en de afnemende professionele ruimte die daar een gevolg van is?

3.2.4 De invloed van het ministerie op het politiewerk

De invloed van het ministerie als aspect van de bureaucratie verdient bijzondere aandacht. “De laatste jaren is de invloed van het ministerie op het politiewerk op straat toegenomen, en de gevolgen hiervan zijn aanzienlijk” (Van Hoorn, 2011, p. 88). “Het New Public Management heeft op meerdere manieren het gedrag van leidinggevendenden beïnvloed. De bedrijfsvoering is ten gevolge van resultaatsturing stevig op de schop genomen en er hebben tal van verbeteracties plaatsgevonden. Het procesmanagement heeft haar intrede gedaan, procedures en protocollen zijn aangevuld en aangescherpt, men is gaan denken in termen van competenties in plaats van motivatie en kwaliteiten van medewerkers en projecten worden met de projectmanagementmethode Prince 2 beheerd. De rode draad van dit alles is dat de sturing is toegenomen. Dat heeft geleid tot hogere productiecijfers, maar het heeft ook minder mooie kanten. Want met de toename van sturing neemt automatisch ook de beheersing toe. En met de toename van de beheersing neemt bij de top het idee toe dat het politiewerk vanuit de top te beheersen is” (Van Hoorn, 2011, p. 93).

3.3 Politisering, juridisering en mediatisering van incidenten

Prof. dr. Pieter Tops beschrijft in het voorwoord van het boek *Sturen op vertrouwen* van Jaco van Hoorn, plv. korpschef Politie Hollands Midden, over de ontwikkelingen waar de politie de afgelopen jaren mee geconfronteerd wordt. “Met de toenemende aandacht voor ‘veiligheid’ groeide ook de maatschappelijke betekenis van de politie.” Tops (In: Van Hoorn, 2010, p. 7) stelt dat de politie in het brandpunt van de politieke en maatschappelijke discussies terechtgekomen is. “Zowel voor de media als voor burgers en politici is de politie een dankbaar en gekoesterd onderwerp van discussie en aandacht geworden.”

We leven in een gemediatiseerde wereld. Politici en bestuurders opereren in een netwerk van actoren waar meer dan ooit te voren ook de (sociale) media deel van uitmaken. Incidenten worden gekenmerkt door een stroom van mediaberichten over de getroffen, de schade, schuld en boete. Vervolgens verschijnen onderzoekscommissies, gaan inspecties op onderzoek uit en/of komt de Onderzoeksraad voor Veiligheid in actie. Er wordt in dit verband ook wel gesproken over de politisering, juridisering en mediatisering van incidenten of zelfs van de exploitatie van crises. (Boin, McConnell en 't Hart 2008; Boin, 't Hart en McConnell 2009, In: WRR 2011, p. 22)

Concluderend kan gesteld worden dat volgens verschillende auteurs, met uiteenlopende belangen en visies, de invloed van zowel de media, de politiek en de bureaucratie op de beleidsvorming na incidenten zeer groot te noemen is. Meer specifiek: de mate waarin aandacht wordt besteed aan een incident (de media), naar aanleiding waarvan wel of geen Kamervragen worden gesteld (de politiek) en de

beleidsreactie van de bureaucratie in termen van regelgeving, beleidsmaatregelen en/ of het opleggen van informatieverplichtingen. Aan al deze componenten, die tezamen de context vormen van incidenten en de risico-regelreflex, zal aandacht worden besteed in de analyse.

3.4 De gevolgen van de risico-regelreflex

Bijzonder hoogleraar bestuurskunde Margo Trappenburg, de naamgever van de risico-regelreflex, stelt (2011, p. 50): “Na een incident zou je de tijd moeten nemen om rustig na te denken. Niet meteen maatregelen nemen, nieuw beleid vaststellen of scherper toezicht gaan houden. Er vanuit gaan dat aan iedere beleidswijziging voor- en nadelen verbonden zijn en ook die nadelen uitvoerig belichten.” In het volgende citaat van Trappenburg wordt gewezen op de twee voornaamste negatieve gevolgen van de risico-regelreflex: de toename van de administratieve lasten en de oplopende kosten van het veiligheidsbeleid.

Strengere veiligheidsvoorschriften leiden vaak tot meer bureaucratie. Het is goed om dat van tevoren te bedenken want voor veel burgers, instellingen en bedrijven is de administratieve lastendruk nu al vrij hoog. Een verdere verzwaring daarvan is nadelig, en dat moet worden meegewogen bij het nadenken over het aanscherpen van veiligheidseisen. Nieuw beleid invoeren of strenger handhaven kost bijna altijd geld. In principe betekent nieuw beleid dus lastenverzwaring voor burgers. Ook dat nadeel kan veel nadrukkelijker worden benoemd. (Trappenburg, 2011, p. 51).

In *Veiligheid boven alles?*, een essaybundel van wetenschappers, journalisten en bestuurders over de risico-regelreflex, vat Jan van Tol (2011, p. 149-150) de negatieve gevolgen van de reflex samen. “Dit mechanisme leidt tot overregulering en onevenredig verdeelde aandacht voor risico’s.” De risico-regelreflex heeft volgens de auteurs de volgende negatieve effecten: administratieve lasten- en regeldruk, onnodige kosten voor de samenleving; inefficiënte overheidsinzet (tijd, aandacht en middelen van bestuur, beleid, uitvoering en toezicht); onnodige inperking van de handelingsvrijheid; belemmering voor technologische innovatie; en afbreuk aan het imago van overheid en bestuur.

Deze aspecten van overregulering met betrekking tot de risico-regelreflex komen sterk overeen met bekende negatieve gevolgen van de administratieve lastendruk bij de politie, zoals inperking van de professionele ruimte, beperking van de beroepstrots en risicomijdend gedrag. De assumptie is dat deze effecten vertaald kunnen worden naar de specifieke context van de politie en dat de effecten zich op vergelijkbare wijze voordoen. De ‘algemene’ negatieve effecten staan in de volgende tabel weergegeven naast de effecten met betrekking tot de politie.

Tabel 1: Negatieve effecten van de risico-regelreflex

| Algemeen | Politie |
|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Administratieve lasten- en regeldruk | Administratieve lasten- en regeldruk |
| Onnodige kosten | Onnodige kosten |
| Inperking handelingsvrijheid | Inperking professionele ruimte |
| Afbreuk aan het imago | Beperking beroepstrots |
| Risicomijdend gedrag | Risicomijdend gedrag |
| Inefficiëntie | Capaciteitsverlies |

De voornaamste negatieve gevolgen of effecten van de risico-regelreflex zijn een toename van de administratieve lasten- en regeldruk, onnodige kosten en de inperking van de handelingsvrijheid. Om deze reden ligt de nadruk van dit onderzoek naar de gevolgen van de risico-regelreflex bij de politie op de volgende negatieve aspecten: de administratieve lasten- en regeldruk, onnodige kosten en de vermindering van de professionele ruimte. Het is van belang om te beseffen dat de negatieve effecten in de praktijk veelal niet los van elkaar te koppelen zijn. Administratieve lasten- en regeldruk staan in nauwe relatie tot het concept van professionele ruimte, welke zijn weerslag weer heeft op de ervaren beroepstrots van agenten en rechercheurs. Om deze reden is voor de operationalisatie van het begrip “administratieve lasten- en regeldruk” gekozen voor een brede interpretatie. In het volgende hoofdstuk, conceptuele verkenning, wordt uiteengezet op welke wijze bovenstaande abstracte begrippen geoperationaliseerd zijn en hoe deze in de werkelijkheid vastgesteld konden worden in het onderzoek.

3.5 Overregulering en “de ratio van de bureaucratie”

Mr. Marc van Nimwegen, Procureur-Generaal en namens het OM lid van de regiegroep ‘Aanval op de bureaucratie’, stelt: “Het OM is de moeder der bureaucratie, we zijn er zelfs aan gehecht! Aan onze organisaties is macht verleend die zo diep ingrijpt in de privélevens van burgers dat wij terecht verplicht zijn om verantwoording af te leggen” (SPL/ min. V&J, 2012, p. 7). In dit verband wordt dan vaak gesproken over “de ratio achter bureaucratie”. Er wordt dan gesteld dat men gericht is op het bestrijden van overbodige bureaucratie. In deze gedachtegang ligt de assumptie echter besloten dat overbodige bureaucratische handelingen en regels niet langs rationele weg tot stand zijn gekomen, maar het lijkt *juist* alsof deze *ratio* overregulering niet in de weg staat, maar eerder nog de oorzaak er van is. De ratio achter de bureaucratie kan volkomen irrationale, onwenselijke gevolgen hebben. Een wet of regel langs rationele weg tot stand gekomen, om een rationeel doel te bereiken, middels rationeel beleid, gericht op het vergroten van veiligheid, kan leiden tot toenemende bureaucratie en onbedoelde negatieve neveneffecten zoals afnemende beleidsvrijheid en vermindering van de capaciteit. Op rationele argumenten gebaseerde besluiten kunnen dan volledig irrationele gevolgen hebben. Het zijn deze “overbodige bureaucratie” en “onbedoelde negatieve neveneffecten” waar de risico-regelreflex naar verwijst. De reflex verwijst dus niet per definitie naar de administratieve handelingen en regelgeving, immers als zeer hinderlijk en als zware last ervaren administratieve handelingen kunnen zeer nuttig zijn met een

bewezen effectiviteit. Waar het in de risico-regelreflex in essentie om gaat, dat zijn de overbodige, onbedoelde negatieve neveneffecten.

3.6 De risico-regelreflex vloeit voort uit onze beste eigenschappen?

Indien we spreken van “overreacties” en “overregulering” van politici, bestuurders en ambtenaren na incidenten, wordt dit handelen als negatief beschouwd. Er moet gewaakt worden dat in het risico-regelreflex-discours incidentgedreven beleid a priori in een kwaad daglicht wordt gesteld. Trappenburg, die de term risico-regelreflex voor het eerst introduceerde in Nederland en het fenomeen op de kaart zette, beargumenteert dat de reflex tot één van onze beste eigenschappen als mens behoort: “De risico-regelreflex vloeit voort uit onze beste eigenschappen en is daarom lastig af te schaffen” (Trappenburg, 2011, p. 41).

In deze context wordt de reflex eenzijdig negatief geïnterpreteerd: niet alleen als een ondoordachte, maar ook als een onverstandige of zelfs dwaze reactie. Maar nota bene de auteur die de term ‘risico-regelreflex’ heeft gemunt, heeft erop gewezen dat dit in principe een mooie, activistische reflex is waar onze cultuur veel aan te danken heeft, zoals een historisch ongekend niveau van fysieke veiligheid. (WRR 2011, p. 22)

De WRR stelt verder (2011, p. 23) dat de reflex op zichzelf geen probleem hoeft te zijn, “maar dat de proportionaliteit van de reactie de kern is: als het politiek-bestuurlijke afweersysteem op hol slaat, dan keert het zich tegen de samenleving. Maar als er na een serieus veiligheidsincident geen enkele politiek-bestuurlijke reactie is, dan klopt er ook iets niet.” Wet- en regelgeving ten aanzien van risico’s moet dus niet per definitie in de sleutel van lastendruk worden geplaatst, een verruiming van bevoegdheden als gevolg van een wetswijzing, kan juist leiden tot minder regel- en of lastendruk.

3.7 Validiteit van de risico-regelreflex

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR] deed eerder onderzoek naar de risico-regelreflex. In 2011 werd het rapport *Evenwichtskunst: Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, gepubliceerd waarin: “de raad constateert dat het in feit gaat om een mogelijke *incident*(regel)reflex. Maar terwijl politici, bestuurders en ambtenaren deze reflex als realiteit ervaren, is er geen solide wetenschappelijk bewijs voor een daadwerkelijke doorwerking hiervan [...]” (WRR, 2011, p. 6).

De overheid is de afgelopen decennia in toenemende mate aangesproken op het afdekken van allerhande risico’s voor burgers en bedrijven. Als een nieuw risico bekend wordt of na een ernstig incident volgt bijna standaard vanuit de samenleving en de politiek een roep om drastische overheidsmaatregelen, om het risico in de toekomst uit te sluiten. De overheid anticipeert vaak op een

dergelijke reactie en draagt daardoor onbedoeld bij aan het beeld dat zij inderdaad het voornaamste risicovangnet voor de samenleving is. Die verwachting leidt vervolgens vaak tot teleurstelling in het kennelijke falen van de overheid. De zogenaamde risico-regelreflex leidt bovendien op veel terreinen tot onevenwichtigheden in het veiligheidsbeleid: hoge kosten, inefficiënte inzet van overheidsmiddelen, laag veiligheidsrendement, aantasting van waarden als burgersvrijheden, onduidelijkheid in verantwoordelijkheden en belemmering van technologische innovatie en welvaarts-groei. (WRR, 2011, p. 12)

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid spreekt in haar rapport *Evenwichtskunst* over een “overvraagde, overbelaste en overreagerende overheid”. Merkwaardig genoeg concludeert de WRR uiteindelijk dat politici, bestuurders en ambtenaren de risico-regelreflex weliswaar als realiteit ervaren, maar dat empirisch onderzoek ontbreekt om de overregulering na het optreden van incidenten wetenschappelijk te kunnen bewijzen.

3.7.1 Risico-regelreflex of incident-regelreflex?

Het WRR rapport *Evenwichtskunst* beargumenteert dat aangezien in het discours over de risico-regelreflex feitelijk het politiek-bestuurlijk gedrag na het optreden van incidenten centraal staat, *incident-regelreflex* een betere benaming is (WRR, 2011, p. 82). De WRR concludeert dat deze reflex een gevoelde realiteit is, maar dat er tegelijkertijd gebrek is aan solide bewijs. “Het schort aan grondig empirisch onderzoek naar de politiek-bestuurlijke follow-up van incidenten” (WRR, 2010, p. 82).

De WRR stelt de vraag of de incidentreflex in het fysieke veiligheidsdomein een empirisch feit is. De publicaties waarin de incidentreflex wordt ‘aangetoond’ zijn volgens de WRR vooral geworteld in Angelsaksische politieke systemen. Vanwege de politieke, maatschappelijke en culturele verschillen (waardoor bedreigingen en aantastingen van de fysieke veiligheid ook anders kunnen worden gewaardeerd) kunnen de conclusies daarom uit dergelijke publicaties niet zonder meer van toepassing worden verklaard op de Nederlandse situatie. De WRR stelt verder (2011, p. 23): “De publicaties van Nederlandse wetenschappers over de veronderstelde incidentreflex hebben naar ons oordeel een te hoog anekdotisch en essayistisch karakter.” Hoewel er een stevige traditie van crisisonderzoek is opgebouwd, waarin Nederlandse onderzoekers als Uri Rosenthal, Mark Bovens, Paul ’t Hart en Arjen Boin een gezaghebbende rol speelden/spelen, is er in Nederland volgens de WRR weinig sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de politiek-bestuurlijke en beleidsmatige ‘follow-up’ van incidenten uitgevoerd. “Zelfs majeure incidenten als de watersnoodramp, de Bijlmerramp en de vuurwerkramp zijn niet op die manier onderzocht. Het crisisonderzoek concentreert zich op crisismanagement, leren van crises en politieke verantwoording” (WRR 2011, p. 23).

De idee van een incidentreflex zou zelf een kortzichtige interpretatie van de politiek-bestuurlijke drukte rond een beperkt aantal incidenten kunnen zijn. Het incident(regel)reflex discours past in een klimaat waarin de overheid vaak al bij voorbaat wordt verdacht van kwalijk doen en laten, zonder dat hiervoor

bewijzen zijn. Daar willen wij niet ongefundeerd in meegaan of aan bijdragen. (WRR 2011, p. 23).

De WRR (2011, p. 25) haalt een onderzoek aan van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC) dat laat zien dat het regelbestand in Nederland de afgelopen 30 jaar met ongeveer 2 procent per jaar is gegroeid. De WRR concludeert verder dat de jaarlijkse productie van wet- en regelgeving (en de departementale verschillen daarin) betrekkelijk constant zijn gebleven. De WRR concludeert vervolgens dat de risico-regelreflex en de daaraan gerelateerde regeldruk onvoldoende binnen de fysieke veiligheid is waargenomen, maar stelt opvallend genoeg dat het wellicht wel binnen de sociale veiligheid van toepassing zou kunnen zijn.

De omgang met incidenten is bovendien één van de mogelijke oorzaken van regeldruk. Er is niet aangetoond dat de politiek-bestuurlijke omgang met incidenten de belangrijkste of de meest doorslaggevende factor is van regeldruk. Dat neemt niet weg dat er in specifieke sectoren diepe sporen in wet- en regelgeving en bestuurspraktijk getrokken kunnen zijn naar aanleiding van incidenten. Het voorbeeld par excellence, de Nederlandse antiterrorismemaatregelen na 11 september 2001, komt echter uit het domein van de sociale veiligheid. (WRR 2011, p. 25).

De WRR ontkent niet dat een incident aanleiding kan geven tot regeldruk en drukte voor bestuurders, politici en ambtenaren. Zij kunnen er volgens de WRR misschien wel een 'dagtaak' aan hebben. Maar de vraag is volgens de WRR of incidenten stelselmatig uitmonden in overregulering (WRR 2011, p. 25). "Bij gebrek aan grondig empirisch onderzoek naar de politiek-bestuurlijke follow-up van incidenten is de vraag aan welke voorbeelden welke waarde moet worden gehecht"(WRR 2011, p. 25).

Wat zijn de uitzonderingen en wat zijn de exemplarische voorbeelden? Is er een patroon? Monden 'kritieke momenten' uit in overdadige wet- en regelgeving, zoals verondersteld in het discours over de incidentreflex? Of is er in de daadwerkelijke omgang met incidenten - althans in het domein van de fysieke veiligheid - een ander patroon zichtbaar? Wordt de initiële commotie wellicht gedempt? Bij gebrek aan valide wetenschappelijk bewijs is de incidentreflex vooralsnog een te toetsen hypothese. (WRR 2011, p. 25)

3.8 Tot slot: de risico-regelreflex: symptomatisch voor de voorzorgcultuur?

Een afgeleide van de vraag of en in hoeverre de RRR optreedt na incidenten met als gevolg dat de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie toeneemt, is de vraag in hoeverre de RRR symptomatisch is voor de voorzorgcultuur in Nederland. Pieterman (2008) stelt dat ons streven naar veiligheid in het teken staat van angst. We zijn steeds bezorgder over kleine risico's en onzekere dreigingen. De

voorzorgcultuur komt vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw tot ontwikkeling waarin het 'voorzorgbeginnel' centraal staat: het idee dat de overheid verantwoordelijk is voor de preventie van onzekere risico's. Voorzorg blijkt volgens Pieterman steeds vaker kenmerkend te worden voor het publieke veiligheidsbeleid.

De voorzorgcultuur maakt weer deel uit van wat de 'veiligheidsstaat' genoemd kan worden: een staat die gelijk aan de verzorgingsstaat, van de wieg tot het graf over de 'veiligheid' van haar burgers waakt. Er zijn vele interessante parallellen tussen de veiligheidsstaat en de verzorgingsstaat te ontwaren. Filosoof Hans Schnitzler (*De Volkskrant*, 3 oktober 2012) schrijft: "Waar tot in de 19^e eeuw de vorst zijn macht effectueerde via de dood (het schavot), oefent het gezag nu zijn heerschappij uit door een gezond, veilig en lang leven te prediken. Het biologische voortbestaan is in het centrum van de politieke besluitvorming komen te staan." Maar gelijk aan de zorgcrisis, met zijn stijgende zorgkosten en toenemende levensverwachting, dreigt ook de veiligheidsstaat in zwaar weer te verkeren door toenemende kosten met zeer beperkte opbrengsten in termen van meer veiligheid en extra levensjaren. Schnitzler stelt: "[...] hier doet de gezondheidsparadox haar intrede en genereert het systeem zijn eigen ongerijmdheden: meer gezondheidszorg leidt tot meer ziekte. Het uit de pan rijzen van de gezondheidskosten is uiteindelijk een schaarste probleem, veroorzaakt door een excessieve toename van (oud)leven en het achterblijven van de middelen om dat leven in stand te houden."

De term 'gezondheid' kan in dit verband gerust vervangen worden door 'veiligheid'. Binnen de veiligheidsstaat doet de veiligheidsparadox haar intrede: meer voorzorg leidt tot minder veiligheid. Het preventief, uit voorzorg bestrijden van onzekere risico's, leidt tot het uit de pan rijzen van de veiligheidskosten. Dit leidt tot de assumptie dat de veiligheidsstaat evenals de verzorgingsstaat op lange termijn niet te bekostigen is.

Maar er zijn nog meer overeenkomsten tussen de veiligheidsstaat en de verzorgingsstaat. Binnen de veiligheidsstaat heerst een cultuur waarin angst en wantrouwen regeert, een cultuur waarin de gedachte overheerst dat het mogelijk is elk risico uit te sluiten zoals de heersende overtuiging binnen de gezondheidszorg is dat elke ziekte te bestrijden zou moeten zijn, ongeacht de proportionaliteit van de gemaakte kosten. Het gebrek aan solide kosten-baten afwegingen, over kosten versus baten in levensjaren, een gebrek aan effectiviteit en een gebrek aan transparante en rationele afwegingen zijn allen zowel symptomen van de verzorgingsstaat als de veiligheidsstaat. Een nog onderbelicht symptoom van beide stelsels is regeldruk. Zowel in de gezondheidszorg als in de veiligheidssector zijn er signalen dat professionals dreigen te bezwijken onder regeldruk. Voor wat betreft de veiligheidsstaat lijkt het resultaat van de jacht op onzekere risico's in ieder geval niet méér veiligheid te zijn, maar schijnveiligheid en almaar toenemende regeldruk voor alle betrokkenen. Deze regeldruk lijkt voor een aanzienlijk deel te worden veroorzaakt door de risico-regelreflex. De vraag is dan ook: Is de risico-regelreflex een fantoom of symptoom? Een puur op anekdotes gebaseerde schijnmechanisme of een symptoom van de voorzorgcultuur, een uitwas van de veiligheidsstaat?

4. CONCEPTUELE VERKENNING

In dit onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal: *In welke mate treedt de risico-regelreflex op na incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid en in hoeverre vormt dit een verklaring voor de toename van de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie?* In deze vraag zitten drie begrippen besloten die om conceptuele helderheid vragen: *incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid; de risico-regelreflex en administratieve lasten- en regeldruk*. Deze concepten zijn gedefinieerd met behulp van de literatuur en op basis van meerdere onderzoeksrapporten over de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie. Achtereenvolgens zullen deze concepten geoperationaliseerd worden, voorafgegaan door een paragraaf waarin verantwoording wordt afgelegd over de wijze waarop de operationalisering heeft plaatsgevonden. Daarnaast is uit de analyse gebleken dat het begrip *informatieverplichtingen* een belangrijke component is van de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie, dit begrip zal daarom eveneens afzonderlijk worden geoperationaliseerd.

4.1 Operationalisering van abstracte begrippen

Deze paragraaf heeft tot doel verantwoording af te leggen over de wijze waarop de concepten geoperationaliseerd zijn en in de werkelijkheid zijn vastgesteld. De operationalisering van de begrippen stelt de onderzoeker in staat vast te kunnen stellen of en wanneer de verschillende concepten in de werkelijkheid plaatsvinden. De risico-regelreflex is een abstract concept omdat de variabele niet zintuigelijk waarneembaar is en wordt gemeten met verscheidene indicatoren. Voor het vaststellen van dit verschijnsel is een goede operationalisering dan ook onontbeerlijk. Volgens Billiet en Waege (2005, p. 104) zijn abstracte concepten het grootste probleem bij de operationalisering. Zowel bij de theoretische definitie, de operationele definitie als het zoeken naar gepaste indicatoren zijn er talrijke moeilijkheden en valstrikken. Om deze zoveel mogelijk te vermijden en handvatten te bieden, onderscheiden Billiet en Waege (2005, p. 104) vijf stappen bij de operationalisering van abstracte concepten. Een theoretische definitie (1), een operationele definitie (2), een set indicatoren (3), een reeks instructies voor de waarneming en de verwerking van de waarneming (4/5). Aangezien de meeste concepten in dit onderzoek gekwalificeerd kunnen worden als “abstract”, is dit stappenplan bij de operationalisering van de meeste concepten gehandhaafd.

De eerste stap in de operationalisering is het formuleren van een duidelijke definitie van het theoretische concept. Om een abstract concept waarneembaar te maken moet het volgens Billiet en Waege uiteengegemaakt worden in verscheidene dimensies. Op dat moment maken we soms al een keuze om slechts een beperkt aantal deelaspecten te meten. Deze deelaspecten corresponderen met een aantal indicatoren die in de derde stap worden omschreven. In stap 4 en 5 worden instructies gegeven aan de waarnemer met behulp van welke methoden en op welke

wijze de concepten kunnen worden waargenomen. Het uiteindelijke resultaat van het operationaliseringsproces zijn instructies voor de waarneming van de verschillende concepten en verwerking van de waargenomen gegevens.

4.2 Operationalisering van incidenten

Aangezien een “incident op het gebied van de openbare orde en veiligheid” een relatief eenduidig concept is, is er aan de operationele definitie geen theoretische definitie voorafgegaan. In dit onderzoek zijn alleen ernstige incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid geselecteerd die te maken hebben met het politiewerk. Dit betekent dat bijvoorbeeld een incident met een gevangene binnen een justitiële inrichting buiten het bestek van het onderzoek valt. De facto betekent dit dat alleen ernstige incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid, waarbij agenten betrokken zijn geweest of wanneer het incident direct gerelateerd was aan politiewerk, zijn meegenomen in het onderzoek.

Operationele definitie van een ernstig incident op het gebied van de openbare orde en veiligheid

Er is sprake van een ernstig incident wanneer er één of meer dodelijke slachtoffers of slachtoffers met zwaar lichamelijk letsel zijn gevallen en het incident binnen het domein sociale veiligheid oftewel op het gebied van de openbare orde en veiligheid valt. Alleen ernstige incidenten die aan de volgende inclusiecriteria voldoen worden meegenomen in het onderzoek:

- ✓ Er is sprake van een ernstig incident wanneer er in meerdere landelijke dagbladen over wordt bericht;
 - ✓ Er is sprake van een ernstig incident wanneer er ofwel Kamervragen over worden gesteld ofwel de minister van veiligheid en justitie licht de Kamer in over het incident;
 - ✓ Er is sprake van een ernstig incident wanneer er over bericht wordt op het landelijke intranet van de politie;
 - ✓ Er is sprake van een ernstig incident wanneer er op de site van het ministerie van veiligheid en justitie over bericht wordt;
 - ✓ Het incident moet plaatsgevonden hebben binnen de onderzoeksperiode: van 22 februari 2007 tot en met 31 augustus 2012 (de afgelopen twee Kabinetsperioden).
-

4.3 Operationalisering van de risico-regelreflex

Voor de theoretische definitie van de risico-regelreflex is gekozen voor de huidige formulering die in de literatuur te vinden is en op het symposium ‘De risico-regelreflex in het openbaar bestuur’, werd aangehouden.

Theoretische definitie van de risico-regelreflex

Als een nieuw risico bekend wordt of na een ernstig incident, volgt vanuit de samenleving, de publieke opinie en de media de roep om drastische overheidsmaatregelen; politici, bestuurders en beleidsmakers hebben moeite deze roep te weerstaan en besluiten tot het instellen van nieuwe wetgeving en beleid met als doel het risico in de toekomst uit te sluiten. Het negatieve gevolg hiervan is echter dat overregulering ontstaat. Kortweg bestaat de risico-regelreflex uit twee diep gewortelde tendensen naar aanleiding van risico's en incidenten:

1. Overregulering (met uiteenlopende negatieve effecten);
2. Verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen (Symposium 'De risico-regelreflex in het openbaar bestuur,' 13 april 2011, Den Haag).

Aangezien deze theoretische definitie onvoldoende handvatten biedt voor de waarneming in de praktijk, is er een operationele definitie geformuleerd waarbij het aspect overregulering is uiteengerafeld. Zoals in het theoretisch kader beschreven staat, bestaat overregulering uit een aantal negatieve effecten. Deze negatieve effecten van de risico-regelreflex zijn: administratieve lasten- en regeldruk; onnodige kosten voor de samenleving; inefficiënte overheidsinzet (tijd, aandacht en middelen van bestuur, beleid, uitvoering en toezicht); onnodige inperking van de handelingsvrijheid; belemmering voor technologische innovatie; en afbreuk aan het imago van overheid en bestuur. Zoals in paragraaf 3.4 in het vorige hoofdstuk uiteengezet is, zijn de voornaamste negatieve gevolgen van de risico-regelreflex de toename van de administratieve lasten- en regeldruk, de onnodige kosten en de vermindering van de professionele ruimte. Op basis van genoemde negatieve gevolgen van de risico-regelreflex uit de literatuur is de volgende operationele definitie geformuleerd:

Operationele definitie van de risico-regelreflex

Na een ernstig incident volgt de roep om drastische overheidsmaatregelen waardoor politici, bestuurders en beleidsmakers moeite hebben deze druk te weerstaan en besluiten tot het instellen van nieuwe wetgeving en beleid waardoor overregulering ontstaat met als gevolg: een toename van de administratieve lasten- en regeldruk, de onnodige kosten en inperking van de professionele ruimte.

De volgende stap in het operationaliseringsproces is het beschrijven van indicatoren waardoor het concept in de werkelijkheid meetbaar is. Hoewel enkele indicatoren nog steeds abstract te noemen zijn, stellen deze de onderzoeker al beter in staat de risico-regelreflex vast te stellen dan met alleen de theoretische definitie.

Indicatoren:

Administratieve lasten- en regeldruk

Voor de beschrijving van deze indicator wordt verwezen naar paragraaf 4.4 waarin het begrip administratieve lasten- en regeldruk uitvoerig behandeld wordt.

"Minder regeldruk, meer veiligheid!"

Onnodige kosten

Nieuwe beleidsmaatregelen gaan altijd gepaard met een kostenstijging, er is echter pas sprake van onnodige kosten als deze gemaakt worden voor een weinig of geen effectieve maatregel die disproportioneel is. In dit onderzoek wordt vastgesteld of er sprake is van 'onnodige kosten' of inefficiëntie als dit blijkt uit beleidsstukken, onafhankelijke onderzoeksrapporten, de focusgroep en/of volgt uit een logische redenering.

Voorbeeld: Het voorstel om alle agenten uit te rusten met een *bodycam* naar aanleiding van het schopincident leidt tot onnodige kosten omdat de *bodycam* volgens onafhankelijk onderzoeksbureau Bureau Beke een dure maatregel is zonder duidelijke opbrengst in termen van veiligheid, effectiviteit of efficiëntie.

Disproportionele inperking van de professionele ruimte

De 'discretionaire ruimte- en bevoegdheden' van agenten en rechercheurs, de voor *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980) zo belangrijk geachte ruimte om te handelen, kan als gevolg van incidenten te zwaar in relatie tot de baten ervan worden ingeperkt door steeds verdergaande protocollering en andere richtlijnen en regelgeving. In dit onderzoek wordt het optreden van een 'disproportionele inperking van de professionele ruimte' meetbaar gemaakt door te verwijzen naar meerdere onafhankelijke oordelen in ander onderzoek, in publieke reacties van politiefunctionarissen of in de focusgroep die in het kader van dit onderzoek is gehouden.

Voorbeeld: Over de protocollering naar aanleiding van het filefuik-incident stelt Ad Heil, portefeuillehouder Verkeer bij de Raad van Korpschefs, publiekelijk dat het noodzakelijk is dat de politie professionele ruimte behoudt om te kunnen handelen in complexe achtervolgingssituaties. In de focusgroep is dit oordeel bevestigd door meerdere politieprofessionals. We besluiten daarom dat in deze casus disproportionele inperking van de professionele ruimte heeft plaatsgevonden.

In de meervoudige casestudy zijn tientallen Kamervragen, wetsartikelen en beleidsrapporten nageslagen waarin deze indicatoren konden worden vastgesteld. Bovenstaande set indicatoren vormen een leidraad voor het vaststellen van de risico-regelreflex, dit betekent echter dat niet alle indicatoren waargenomen hoeven te worden om de risico-regelreflex vast te kunnen stellen. Bovendien hangen veel indicatoren met elkaar samen. Een toename van de administratieve lasten- en regeldruk hangt logischerwijs samen met een toename van de kosten en capaciteitsverlies. In elke casus is beargumenteerd vastgesteld welke indicatoren van toepassing zijn. Vervolgens zijn een aantal representatieve cases doormiddel van quickscans nader toegelicht waarin telkens de vastgestelde indicatoren worden beargumenteerd met citaten uit de focusgroep, verwijzingen naar beleidsdocumenten of andere bronnen zoals wetsartikelen, nieuwsberichten en Kamervragen en spoeddebatten.

4.4 Operationalisering van administratieve lasten- en regeldruk

Regeldruk kent geen algemeen geldende definitie. De conclusie van een studie van Van Gestel en Hertogh (2006) is dan ook dat het begrip regeldruk ‘overal en nergens’ is. Zij constateren een ‘conceptueel tekort’, met andere woorden er is geen sprake van een vergevorderde ontwikkeling van het begrip regeldruk. De onderzoekers onderscheiden grofweg drie fasen van *vermindering van regeldruk*, of van deregulering. Volgens Van Gestel en Hertogh werd er aanvankelijk vooral gewerkt aan het verminderen van het aantal wetten en regels om economische belemmeringen voor het bedrijfsleven weg te nemen. Eind jaren tachtig veranderde het perspectief in het zoeken naar alternatieven voor wetgeving. Daartoe moest worden gewerkt aan een breder wetgevingskwaliteitsbeleid. De derde fase is het programma ‘Bruikbare rechtsorde’ waarin de nadruk meer is komen te liggen op de burger. Daarmee is de uitvoering en de handhaving van regels een belangrijkere toetssteen geworden voor de wetgevingskwaliteit. Het in het jaar 2000 in het leven geroepen Adviescollege toetsing administratieve lasten [Actal] moet gezien worden als een product van deze laatste periode. Actal hanteert de volgende definitie van regeldruk: “De investering en inspanning die burgers, bedrijven, instellingen en professionals moeten verrichten en de vrijheidsbeperking die ze moeten ondergaan om zich aan regels te houden” (Van Gestel & Hertogh, 2006, p. 16, In: Actal, 2009).

De in dit onderzoek gehanteerde theoretische definitie van administratieve lasten- en regeldruk is afgeleid van de definiëring van regeldruk van het Adviescollege toetsing regeldruk. In het Actal adviesrapport *Armslag voor de politieprofessional*, over de aard en omvang van regeldruk bij de politie, wordt de volgende theoretische definitie van regeldruk gehanteerd:

Theoretische definitie van administratieve lasten- en regeldruk

“De investering en inspanning die [...] professionals moeten verrichten en de vrijheidsbeperking die ze ondergaan om zich aan regels te houden” (Actal, 2011, p. 22).

In navolging van het onderzoeksrapport *Armslag voor de politieprofessional* wordt in dit onderzoek eveneens uitgegaan van de brede betekenis van “regels”. Er is gekeken naar wet- en regelgeving, procedures, protocollen, standaarden, beleidsafspraken et cetera (Actal, 2011, p. 22). De risico-regelreflex spreekt van overregulering en noemt een aantal specifieke negatieve (neveneffecten) die allen verband houden met het begrip administratieve lasten- en regeldruk. Voor de volgende operationalisatie van het begrip “administratieve lasten- en regeldruk” is daarom gebruik gemaakt van de omschrijving van *overregulering* vanuit de theorie over de risico-regelreflex en de operationalisaties van *regeldruk* en *regels* van het Actal. Gemakshalve wordt in dit onderzoek in het vervolg gesproken van “administratieve lasten- en regeldruk”.

Operationele definitie van administratieve lasten- en regeldruk

Negatieve (neven)effecten van beleidsmaatregelen en wetgeving met betrekking tot de disproportionele investering en inspanning die politieprofessionals moeten verrichten en de disproportionele inperking van de professionele ruimte die ze ondergaan om zich aan regels te houden.

Deze operationele definitie is uiteen te rafelen in twee indicatoren: disproportionele investering en inspanning van politieprofessionals en disproportionele inperking van de professionele ruimte.

Disproportionele investering en inspanning van politieprofessionals

De investering in tijd en middelen van politiemedewerkers bij de handhaving of toepassing van maatregelen kan als gevolg van incidenten disproportioneel toenemen: de kosten van de investering in tijd en middelen wegen niet op tegen de baten. In dit onderzoek wordt het optreden van een 'disproportionele investering en inspanning van politieprofessionals' meetbaar gemaakt door te verwijzen naar meerdere onafhankelijke oordelen in andere onderzoeksrapporten of in de focusgroep.

Voorbeeld: Het Adviescollege toetsing administratieve lasten- en regeldruk (Actal) stelt dat de toepassing van de wet mbveo (Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast of kortweg bekend als de 'Voetbalwet') volgens gemeenteambtenaren en politiemedewerkers zeer arbeidsintensief. De gemeenten en de politie ervaren hoge administratieve lasten bij het opmaken van dossiers en het volgen van de bestuurlijke procedures. De onderzoeker stelt vast dat de investering en inspanning van politieprofessionals als gevolg van een beleidsmaatregel of wetswijziging buiten proportie is, als de toename van de administratieve handelingen niet in verhouding staan tot het doel van de maatregel en dit bevestigd wordt door meerdere bronnen.

Disproportionele inperking van de professionele ruimte

Voor de omschrijving en instructies voor de waarneming van het begrip 'disproportionele inperking van de professionele ruimte', wordt verwezen naar paragraaf 4.3 waarin dit uitvoerig behandeld wordt.

4.5 Operationalisering van informatieverplichtingen

Uit de analyse blijkt dat de regeldruk bij de politie sterk verband houdt met informatieverplichtingen die de organisatie zichzelf oplegt en van buitenaf worden opgelegd. Het Adviescollege toetsing regeldruk [Actal] stelt in haar rapport *Armslag voor de politieprofessional* (2011, p. 13): "Een groot deel van het handelen van politieprofessionals is informatie-intensief. Zij hebben met cliënten en zaken te maken waarvoor ze informatie registreren en ze werken in een publieke ruimte die om verantwoording en transparantie vraagt. Dat zorgt voor uiteenlopende informatieverplichtingen en -vragers." In dit onderzoek wordt dezelfde operationalisatie van het begrip "informatieverplichtingen" aangehouden als het Actal.

Operationele definitie van informatieverplichtingen

De door regels en standaarden veroorzaakte administratieve handelingen die ten behoeve van de overheid, derden en de eigen beroepsgroep moeten worden verricht. Dergelijke regels beïnvloeden handelingen en vinden hun weerslag in systemen en in samenwerking met ketenpartners (Actal, 2011, p. 13).

Van alle informatiehandelingen die politieprofessionals uitvoeren heeft een deel een verplicht karakter. Van deze informatieverplichtingen bestaat een deel uit interne verplichtingen (vragen vanuit de politieorganisatie) en een deel uit externe informatieverplichtingen (vragen van buiten de politieorganisatie). Informatieverplichtingen zijn daarbij direct gekoppeld aan het primaire proces van politiewerk, maar kunnen ook verbonden zijn aan secundaire processen. Een deel van de informatieverplichtingen heeft betrekking op verantwoordingsinformatie, die actueel kan zijn (direct wordt gebruikt) en potentieel (die mogelijk wordt opgevraagd na bijvoorbeeld een incident). (Actal, 2011, p. 13)

Actal (2011, p. 7) stelt: “Ten behoeve van statistieken over veiligheid en criminaliteit wordt veel informatie opgevraagd bij de politieorganisatie. Politieprofessionals houden ten behoeve van deze uitvraag veel registraties bij. Voor de onderbouwing van een rapportage over bepaalde soorten criminaliteit is het Openbaar Ministerie (OM) veelal gedwongen om bij de politie informatie te verkrijgen.” Het Actal beargumenteert dat deze uitvraag regeldruk tot gevolg heeft voor zowel de politieprofessionals als de politieorganisatie als geheel. Problemen met deze uitvraag doen zich voor wanneer de opgevraagde gegevens niet aansluiten bij de wijze waarop de gegevens geregistreerd zijn. Actal geeft als voorbeeld dat in plaats van het aantal keer dat een bepaald misdrijf gepleegd is, gevraagd wordt hoeveel tijd de afhandeling van dit type misdrijf heeft gekost. Opvallend is dat Actal constateert dat dergelijke nieuwe uitvragen van gegevens vaak ontstaan op politiek niveau, naar aanleiding van incidenten(!).

Onnodige toename van de informatieverplichtingen

De informatieverplichting van de politie is een heel specifiek aspect van de administratieve lasten- en regeldruk waardoor gekozen is dit apart te behandelen. Uit onderzoek van Actal blijkt dat informatieverplichtingen vaak toenemen als gevolg van incidenten en er daardoor veel nieuwe informatie wordt geregistreerd en bijgehouden maar dat veel gegevens later niet meer worden opgevraagd. Als de informatieverplichtingen als gevolg van een incident toenemen zonder dat dit leidt tot meer effectief (veiligheids)beleid, betekent dit een ‘onnodige toename van de informatieverplichtingen’ en een toename van de administratieve lastendruk. In dit onderzoek wordt de ‘onnodige toename van de informatieverplichtingen’ meetbaar gemaakt door te verwijzen naar meerdere onafhankelijke oordelen in ander onderzoek of in de focusgroep die in het kader van dit onderzoek is gehouden. Voorbeeld: Het gevolg van een nieuwe beleidsmaatregel kan zijn dat er een extra gegevenselement wordt toegevoegd aan de registraties. Omdat de aanleiding voor het opvragen van die specifieke gegevens vaak gelegen is in een incident, worden

dergelijke gegevens daarna niet meer opgevraagd, maar nog wel bijgehouden. De structurele regeldruk neemt op die manier zonder structurele aanleiding toe (Actal, 2011, p. 7).

5. METHODEN & TECHNIEKEN

“Er zijn in dit onderzoek meerdere bronnen en meerdere kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt in de overtuiging dat de methoden elkaar zouden versterken en zouden resulteren in een rijker palet aan data.”

In dit hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd over de in het onderzoek gebruikte methoden en technieken. In dit onderzoek zijn meerdere kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt. In een omvangrijke documentanalyse zijn de belangrijkste onderzoeken naar de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie geanalyseerd, vervolgens is er een meervoudige casestudy uitgevoerd naar de incidenten en de relatie daarvan met de administratieve lasten- en regeldruk. Een aantal cases zijn aan de hand van een quickscan uitgebreid geanalyseerd en beschreven. Vervolgens zijn de onderzoeksresultaten aan een focusgroep voorgelegd om de bevindingen te controleren en om tot meer aanbevelingen te komen. Uiteindelijk zijn alle resultaten in een meta-analyse vergeleken met de resultaten uit eerder onderzoek. Deze verschillende methoden en technieken worden hieronder achtereenvolgens beschreven. In hoofdstuk 9 ‘Discussie’, wordt kritisch gereflecteerd op de gebruikte methoden en technieken.

5.1 Onderzoeksdesign

Er is gekozen voor een meervoudige casestudy als onderzoeksdesign omdat de probleemstelling gericht is op een beschrijvings- en verklaringsprobleem. De eerste vraag in de probleemstelling is beschrijvend van aard, *in welke mate* komt de risico-regelreflex voor. De tweede vraag in de probleemstelling is tevens verklarend, *in hoeverre* vormt de risico-regelreflex een *verklaring* voor de toegenomen administratieve lasten- en regeldruk bij de politie. Kenmerkend voor een meervoudige casestudy is dat het te bestuderen verschijnsel onderzocht wordt gedurende een bepaalde periode, waarbij verschillende databronnen worden gebruikt en waarbij aandacht is voor de variantie tussen cases en binnen cases (Swanborn, 2008). De data is in dit onderzoek langs verschillende wegen verzameld (datatriangulatie). Het betreft een documentanalyse, een meervoudige casestudy, het uitvoeren van quickscans, een focusgroep en een meta-analyse. Meervoudige casestudy's lenen zich moeilijk voor statistische generalisatie, maar primair voor theoretische generalisaties. Er wordt daarbij geprobeerd om bepaalde resultaten uit de casestudy's te deduceren en te generaliseren naar een meer algemeen geldende theorie en of empirisch materiaal aan te leveren die een dergelijke theorie ondersteunt. Swanborn spreekt van generaliseren naar een breder domein. Voor dit onderzoek geldt dat beoogd is een bijdrage te leveren aan de empirische basis en theoretische inzichten van de risico-regelreflextheorie binnen het domein sociale veiligheid.

5.2 Dataverzameling

Om een maximale variatiebreedte in de *cases* te bewerkstelligen zijn uiteindelijk 26 incidenten betrokken in het onderzoek. Het selecteren van representatieve en vergelijkbare incidenten is een behoorlijke opgave. Voor de politie is er immers iedere dag sprake van incidenten, van relatief kleine incidenten met huiselijk geweld die het landelijk nieuws niet halen tot schiet- en steekincidenten met ingrijpende maatschappelijke gevolgen die het nieuws en de publieke opinie lang in hun greep houden. Omwille van vergelijkbaarheid en representativiteit van incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid, is het van groot belang duidelijke criteria te hanteren voor de selectie van incidenten. De hiervoor gestelde criteria dienen eenduidig te zijn en moeten tevens leiden tot een divers en tegelijk vergelijkbare dataset. De inclusiecriteria die zijn opgesteld om de onderzoeker te helpen bij de selectie van de *cases* zijn reeds genoemd in paragraaf 4.1.1, de operationalisatie van het begrip.

De ernst van een incident is verder meetbaar gemaakt doormiddel van een aantal indicatoren dat gaandeweg het onderzoek van toepassing bleek te zijn op veel incidenten. Deze techniek verhoogt de controleerbaarheid en betrouwbaarheid van de dataselectie. Deze indicatoren zijn achtereenvolgens: “dodelijke slachtoffers”, “aantal dagen in de media”, “aantal google hits” en “Kamervragen gesteld” en “spoeddebat aangevraagd”. Deze zijn in de eerste kolommen van de dataset opgenomen in bijlage I. De assumptie daarbij is dat de ernst van een incident c.q. de gevolgen daarvan, invloed hebben op de waarschijnlijkheid van het optreden van de risico-regelreflex en de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie.

5.2.1 Bronnen

De incidenten zijn geselecteerd doormiddel van meerdere bronnen om tot een zo representatief mogelijke dataset te komen. Er is gebruik gemaakt van krantendatabank LexisNexis, de website van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het Landelijk Intranet van de Nederlandse politie, het Politiekennisnet (PKN) en de jaaroverzichten GRIP 3 en GRIP 4 incidenten van de Inspectie OOV/ IV&J. In elk jaarbericht van de inspectie is in de bijlage een overzicht opgenomen van de grootste incidenten die zich op het gebied van de openbare orde en veiligheid hebben voorgedaan. Deze overzichten geven een beeld van de GRIP 3 en GRIP 4 incidenten die dat jaar in Nederland hebben plaatsgevonden (voor zover bekend bij de Inspectie OOV). GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure en is een landelijke afspraak over de opschaling van incidenten in vier niveaus.

De selectie van ernstige incidenten op de site van het ministerie was gebaseerd op het wel of niet noemen van het incident op de site onder het segment “nieuws”. Op LexisNexis werd naar incidenten gezocht doormiddel van zoektermen als: “Kamervragen” + “incident”, “politie”+ “incident”, “openbare orde en veiligheid” + “incident”. Deze bronnen waren complementair en dienden ter vergroting van de validiteit en representativiteit van de dataset. De incidenten die op de site van het ministerie vermeldt staan, zijn veelal als uitgangspunt genomen met als argument dat het ministerie een incident alleen op de site vermeldt indien het “ernstig” genoeg geacht wordt. Het vergemakkelijkte bovendien de zoektocht naar beleidsstukken gerelateerd aan het incident dankzij de uitstekend gedocumenteerde website.

LexisNexis diende veelal ter controle op de selectie, om ernstige incidenten niet over het hoofd te zien en om het ministerie te “controleren” op het bewust of onbewust niet vermelden van ernstige incidenten. De ernst van incidenten op het landelijke intranet van de Nederlandse politie (Nationale Politie i.o.) varieerde van klein tot zeer groot, dit zorgde er eveneens voor dat ernstige incidenten niet over het hoofd werden gezien en heeft in belangrijke mate bijgedragen aan een meer representatieve dataset waarin ook “kleinere” incidenten werden opgenomen. Bovendien vormde de professionele blik vanuit de politieorganisatie op incidenten een waardevolle aanvulling. Door gebruik te maken van ten minste vijf verschillende bronnen bij zowel de selectie van incidenten als de dataverzameling over de gevolgen, is voldaan aan een belangrijke eis van een meervoudige casestudy, te weten datatriangulatie.

5.2.2 Meer “rechercheren” op recherche?

Gaandeweg het proces van data verzamelen is het lastig gebleken om niet in de verleiding te komen om de focus te verbreden naar incidenten in de strafrechtketen. Het beeld wat breed wordt gedragen onder politiemedewerkers en rechercheurs in het bijzonder, is dat een toename van de administratieve lasten- en regeldruk wordt veroorzaakt door strengere regelgeving en protocollering naar aanleiding van justitiële dwalingen. Het zou immers een mooie aanvulling zijn om dit beeld, wat veelal op anekdotisch bewijs gestoeld is, op basis van empirisch bewijs ofwel te weerleggen of te bevestigen. De focus op twee verschillende typen incidenten vergroot de validiteit van het onderzoek: het doel is immers achterhalen of en zo ja, in hoeverre administratieve lasten- en regeldruk veroorzaakt wordt door incidenten. Het verbreden van de *scope* heeft nog een voordeel, het biedt de gelegenheid beide typen onderling te vergelijken. Correleert een incident in de rechtspraak sterker met administratieve lasten- en regeldruk dan een incident op het gebied van de openbare orde en veiligheid? Een meer kwalitatieve vraag zou kunnen zijn of er nog opvallende verschillen in de beleidsreacties zijn op te merken? Leiden incidenten in de rechtspraak vooral tot aanscherping in de protocollering en incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid vooral tot nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving? De risico-regelreflextheorie heeft echter betrekking op risico’s en incidenten, gerechtelijk dwalingen wijken te veel af van de operationalisatie van eerst genoemde begrippen. Om deze reden is er uiteindelijk gekozen om gerechtelijke dwalingen buiten de *scope* van het onderzoek te houden.

Er zijn in dit onderzoek meerdere bronnen en meerdere kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt in de overtuiging dat de methoden elkaar zouden versterken en zouden resulteren in een rijker palet aan data. Dit onderzoeksdesign heeft geresulteerd in sterkere conclusies en aanbevelingen dan wanneer slechts één methode van onderzoek was gebruikt. De verschillende typen methoden van onderzoek worden hieronder in de verschillende fasen nader toegelicht.

5.3 Onderzoeksfasen

Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd. In Fase 1: Documentanalyse/literatuuronderzoek is onderzoek gedaan naar administratieve lasten- en regeldruk in

het algemeen en vervolgens toegespitst op de politie, vervolgens is een eerste verkenning gedaan naar de risico-regelreflex; Fase 2: Onderzoeksvoorstel; Fase 3: Theoretisch kader: risico-regelreflex uitwerken; Fase 4: Conceptuele verkenning: het operationaliseren van de begrippen; Fase 5: Methoden & technieken: het uitwerken van de methoden en de hierin te gebruiken technieken; Fase 6: Deskresearch (multiple casestudy): het aanleggen van een dataset, het verzamelen van data over incidenten en administratieve lasten- en regeldruk en het uitvoeren van een aantal quickscans; Fase 7: Tussentijdse analyse; Fase 8: Focusgroep; Fase 9: Analyse; Fase 10: Conclusies & Aanbevelingen.

Deze gefaseerde structuur heeft de schijn van een volstrekt chronologisch verloop van de verschillende opeenvolgende fasen in het onderzoek, het proces van onderzoeken is echter eerder incrementeel en iteratief te noemen dan strikt gefaseerd. Regelmatig moesten er stappen terug worden gezet en is er geen strikte scheiding tussen de fasen geweest, de opdeling van het totale onderzoeksproces in helder gedefinieerde fasen stelde de onderzoeker echter in staat gestructureerd onderzoek te doen. De globaal gevolgde structuur van het onderzoek is eveneens terug te vinden in de opbouw van de thesis. Over de in deze fasen gebruikte onderzoeksmethoden en keuzen wordt hieronder verder verantwoording afgelegd.

5.3.1 Documentanalyse

De allereerste stap die in de onderzoekscyclus is gezet is het uitvoeren van een zeer uitgebreide documentanalyse of literatuuronderzoek. Deze fase is erop gericht de resultaten uit eerder onderzoek naar de omvang en aard van de administratieve lasten- en regeldruk inzichtelijk te maken. Er is daarbij kennis genomen van de resultaten van eerder onderzoek naar de administratieve lasten binnen de politie én daarbuiten. Voor dit onderzoek zijn bijvoorbeeld meerdere rapporten bestudeerd van Actal (Adviescollege Administratieve lasten), een rapport van Andersson Elffers Felix, diverse notities van het ministerie en de Raad van Korpschefs en publicaties van de Politieacademie. Tevens is er een uitgebreid literatuuronderzoek verricht naar de werking van de risico-regelreflex in binnen- en buitenland. Daartoe is tevens het WRR rapport *Evenwichtskunst* bestudeerd dat vraagtekens zet bij het verschijnsel binnen het domein fysieke veiligheid.

5.3.2 Meervoudige casestudy over lange periode

De onderzoeksperiode moest een behoorlijke periode omvatten zodat er enerzijds voldoende cases geselecteerd konden worden die met elkaar te vergelijken zouden zijn en anderzijds ook voldoende variantie zouden bevatten. Tevens was het noodzakelijk een periode af te bakenen waarvan het uitvoerbaar zou zijn om van een groot aantal cases data te verzamelen binnen een periode van ongeveer drie maanden. Om deze redenen is er een meervoudige casestudy uitgevoerd over een periode van vijf en een half jaar: de twee afgelopen Kabinetsperiodes. De periode loopt vanaf het kabinet-Balkenende IV (22 februari 2007 – 23 februari 2010 aanvraag ontslag (14 oktober 2010)) tot en met het einde van het kabinet-Rutte-Verhagen I (14 oktober 2010 – heden). De caseselectie, het meervoudige gebruik van bronnen en de manier waarop de data verzameld is, staat in de volgende paragrafen beschreven.

5.3.3 Quickscans

Voor deze meervoudige casestudy zijn een aantal casus nader tegen het licht gehouden. Er zijn zogenaamde *quickscans* gemaakt van een aantal incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid. De argumentatie hiervan is dat de onderzoeksresultaten in de dataset in de bijlage te weinig tot de verbeelding spreekt en er veel relevante informatie verloren gaat door de schaarse beschikbare ruimte in de tabellen. Bovendien bieden de *quickscans* de mogelijkheid om meer *in-depth* de invloed van incidenten op administratieve lasten- en regeldruk in kaart te brengen en te beschrijven. De selectie van deze casus voor de *quickscans* heeft steekproefsgewijs plaatsgevonden. Boeije (2005, p. 50) stelt dat wanneer er in kwalitatief onderzoek een steekproef wordt getrokken er uit de populatie doelgericht onderzoekseenheden worden geselecteerd die bepaalde kenmerken representeren. Dit principe wordt doelgerichte steekproeftrekking (*purposive sampling*) genoemd. Daarmee wordt geen statistische representativiteit gerealiseerd, want de kans dat een eenheid deel uitmaakt van de steekproef wordt niet door het toeval bepaald. De kenmerken van de populatie (incidenten) vormen de basis van de selectie. Volgens Boeije is het de bedoeling van deze werkwijze dat de diverse uitingsvormen van een verschijnsel in de onderzoeksgroep gerepresenteerd worden. Met betrekking tot dit onderzoek betekent het dat de *quickscans* een goede afspiegeling vormen van de verschillende uitingsvormen van de risico-regelreflex. De doelgerichte steekproeftrekking kan op verschillende manieren plaatsvinden, in dit onderzoek is gebruik gemaakt van theoretische selectie (*theoretical sampling*). Er is voor deze vorm van selectie gekozen omdat de onderzoeker in staat is om eenheden te selecteren op basis van hun potentiële bijdrage aan de analyse. Dit is een cyclisch proces: de onderzoeker kiest een aantal eenheden en analyseert de daarbij verzamelde gegevens. Op basis van bevindingen wordt opnieuw een aantal eenheden gekozen. Dataverzameling en data-analyse wisselen elkaar af en zijn geen strikt gescheiden activiteiten (Boeije, 2004, p. 51).

De quickscans zijn volgens een vaste methodiek uitgevoerd. Allereerst is van elk incident de ‘aanleiding’ uitvoerig in kaart gebracht. Dit betekent een meer uitgebreide omschrijving van de toedracht van het incident dan opgenomen in de tabellen. Vervolgens zijn de (beleids)reacties van politici, bestuurders en beleidsmakers meer uitgebreid beschreven en geanalyseerd dan de casus uit de totale onderzoekspopulatie. Uiteindelijk is bij elke casus vastgesteld of de risico-regelreflex is opgetreden en is hierover verantwoording afgelegd.

5.3.4 Focusgroep

In een focusgroep zijn vervolgens de resultaten uit het onderzoek gedeeld en ter validatie aan de deelnemers voorgelegd. Tevens heeft de focusgroep als doel gehad om de deelnemers na te laten denken en te discussiëren over oplossingen om het probleem van incidentgedreven regeldruk aan te pakken. Daarnaast bood de focusgroep de mogelijkheid om het draagvlak voor aanbevelingen te toetsen en eventuele nieuwe verbetermaatregelen te genereren. De focusgroep “Focus op Incidentgedreven Regeldruk” is gehouden op de themadag “Minder regels, meer op straat”, georganiseerd in samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie, de Politie en het Openbaar Ministerie. Deze themadag werd op woensdag 12

september 2012 in Hotel Theater Figi in Zeist gehouden met als doel het geven van een extra impuls aan het versterken van het vakmanschap en presterend vermogen van de politie. In het kader van het terugdringen van de bureaucratie binnen de politie is deze themadag omschreven als een “must” voor operationeel en tactisch leidinggevende politieambtenaren, die uitdrukkelijk werden uitgenodigd om deel te nemen. Aan de themadag namen ook medewerkers van het Openbaar Ministerie en het Ministerie van Veiligheid en Justitie deel. De opening van de themadag is verricht door de Minister van Veiligheid en Justitie de heer I.W. Opstelten. Na het plenaire gedeelte in de ochtend werden in de middag een tiental themasessies gehouden waaronder de focusgroep “Focus op Incidentgedreven Regeldruk”. Deze sessie week ten opzichte van de andere sessies in een aantal opzichten af. In tegenstelling tot de 55 minuten durende sessies duurde de focusgroep twee uur om tot meer verdieping van het onderwerp te kunnen komen. Daarnaast kent een focusgroep een aantal specifieke eigenschappen waardoor deze afweek van de overige sessies in aard en omvang.

Een focusgroep is een homogeen samengestelde groep dat een zorgvuldig geplande discussie voert over hun ideeën, motieven, belangen en denkwijze omtrent een omschreven aandachtsgebied. Een focusgroep is meer dan een groepsinterview: het gaat niet alleen om de interactie tussen de deelnemers en de gespreksleider, maar vooral om de interactie tussen de deelnemers onderling.

The hallmark of focus groups is the explicit use of the group interaction to produce data and insights that would be less accessible without the interaction found in a group. (Morgan, 1988, p. 12)

Door deze discussie kan een focusgroep met acht deelnemers veel rijkere informatie opleveren dan acht afzonderlijke interviews. In de wetenschappelijke lectuur bestaat er overigens geen eensgezindheid over de ideale omvang van een focusgroep. Het is belangrijk dat de focusgroep niet te groot is, zodat iedereen aan bod kan komen in de discussies. Maar een te kleine focusgroep is echter ook problematisch. Het is immers de bedoeling dat de groepsdiscussie meer informatie oplevert dan een individuele benadering. Doorgaans wordt de voorkeur gegeven aan een focusgroep met een omvang van 6 tot 10 respondenten (Swanborn, 2002; Hüttnerr & Van Snippenburg, 1995). Met de organisatie van de themadag die de inschrijving verzorgde is afgesproken dat het totaal aantal deelnemers beperkt zou blijven. Uiteindelijk zouden 20 mensen zich voor de focusgroep inschrijven waarvan 8 daadwerkelijk participeerde. In bijlage IV is de deelnemers- en inschrijflijst van de focusgroep opgenomen. Hoewel de groep homogeen samengesteld is, allen hebben vanuit hun professie te maken met de strijd tegen de administratieve lasten- en regeldruk, bleek de achtergrond van de deelnemers ook voldoende gevarieerd. De werelden van politie, OM en het ministerie waren vertegenwoordigd waardoor een multidisciplinaire benadering van het vraagstuk mogelijk was. Het grote voordeel van het organiseren van de focusgroep op de themadag “Minder regels, meer op straat” is dat alle deelnemers zich reeds in het onderwerp verdiept hadden en over de juiste kennis beschikten. Het is essentieel dat er vanuit meerdere perspectieven wordt nagedacht over het vraagstuk omdat de lastendruk weliswaar bij de politie wordt

ondervonden, maar de aanpak van het probleem alleen in samenwerking met het OM en het ministerie kan plaatsvinden.

Er is gekozen voor een focusgroep met semigestructureerde vragen omdat deze benadering de gespreksleider voldoende handvatten bood zonder dat dit zou leiden tot een te starre discussie. In bijlage II is de handleiding met vragenlijst opgenomen en in bijlage III staan de opmerkingen van de deelnemers uitgeschreven. De twee uur durende sessie is met goedbevinden van alle deelnemers met een voice-recorder opgenomen. De observatie en verslaglegging is verzorgd door een collega, Dorien Avontuur, tevens als afstudierend bestuurskundige werkzaam bij de Onderzoeks- en Adviesgroep van de politie IJsselland. De aantekeningen die tijdens de focusgroep zijn gemaakt zijn naderhand aangevuld met de uitwerkingen van de opname van de voice-recorder. Delen van deze getranscribeerde tekst zijn opgenomen in de resultaten.

5.3.5 Meta-analyse

De onderzoeksresultaten die uit dit onderzoek naar voren kwamen zijn vervolgens in een meta-analyse afgezet tegen de uitkomsten van eerder onderzoek naar de administratieve lasten- en regeldruk en de risico-regelreflex. Een meta-analyse is een onderzoek waarin onderzoeken van een bepaald fenomeen worden samengevoegd om één secuurdere uitkomst te verkrijgen en om meer effectieve aanbevelingen te kunnen doen. Door de resultaten uit eerdere onderzoeken gezamenlijk te analyseren kunnen uitspraken gedaan en inzichten verkregen worden die op basis van elk afzonderlijk onderzoek niet mogelijk zouden zijn. Aangezien er niet eerder een vergelijkbaar onderzoek is uitgevoerd naar de risico-regelreflex binnen het domein sociale veiligheid, konden de domein-specifiek resultaten niet worden vergeleken met andere onderzoeksresultaten. De aanbevelingen die in verschillende studies ter voorkoming van de risico-regelreflex zijn gedaan, zijn echter wel goed te vergelijken met de aanbevelingen die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Deze aanbevelingen houden sterk verband met de mogelijke verklaringen voor het optreden van de risico-regelreflex. In de meta-analyse staat daarom de vraag centraal waardoor politici, bestuurders en beleidsmakers stelselmatig in de reflex schieten en hoe deze reflex tegen te gaan is.

6. ONDERZOEKSRESULTATEN

“De minister is straks nog gemakkelijker ter verantwoording te roepen en daarmee de Korpschef ook (red. door de invoering van de Nationale Politie is er straks één Nationale Korpschef). Dus ik zie heel snel een verhoging van de administratieve lasten- en regeldruk aankomen als gevolg van incidenten. De leiding zal straks makkelijker ter verantwoording in de Kamer kunnen worden geroepen” (Deelnemer focusgroep, zie bijlage III).

In paragraaf 6.1 worden de resultaten van de *meervoudige casestudy* weergegeven en kort toegelicht. Dit betreffen de samenvattende cijfers, de complete dataset is in bijlage I opgenomen. Uit de dataset is een aantal cases uitgelicht die doormiddel van *quickscans* in paragraaf 6.2 nader worden toegelicht. In deze *quickscans* van incidenten staan de gevolgen voor de administratieve lasten- en regeldruk meer uitvoerig beschreven dan in de tabellen in de bijlage. In deze *quickscans* wordt beargumenteerd of de risico-regelreflex wel of niet is opgetreden. De uit de meervoudige casestudy en quickscans verkregen onderzoeksresultaten zijn vervolgens aan een focusgroep voorgelegd. De resultaten hiervan staan in paragraaf 6.3.

6.1 Resultaten meervoudige casestudy

Tabel II: Samenvatting onderzoeksresultaten meervoudige casestudy 2007-2012

| Jaar | Aantal incidenten | Dodelijke slachtoffers | Kamervraag gesteld? | Spoeddebat aangevraagd? | Wetsvoorstel (len) ingediend? | Onderzoeken verricht? | Nieuwe of gewijzigde wetten regelgeving? | Beleidsreactie: beleidsfollow-up in de vorm van beleidsmaatregel, protocol of richtlijn? | Administratieve lasten- en regeldruk? | Risicoregelflex? |
|------|-------------------|------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------|-----------------------|--|--|---------------------------------------|------------------|
| 2012 | 4 | Ja: 2 Nee: 2 | Ja: 4 Nee: 0 | Ja: 1 Nee: 3 | Ja: 1 Nee: 3 | Ja: 4 Nee: 0 | Ja: 1 Nee: 3 | Ja: 1 Nee: 3 | Ja: 1 Nee: 3 | Ja: 1 Nee: 3 |
| 2011 | 5 | Ja: 3 Nee: 2 | Ja: 5 Nee: 0 | Ja: 1 Nee: 4 | Ja: 4 Nee: 1 | Ja: 4 Nee: 1 | Ja: 3 Nee: 2 | Ja: 4 Nee: 1 | Ja: 4 Nee: 1 | Ja: 4 Nee: 1 |
| 2010 | 6 | Ja: 0 Nee: 6 | Ja: 5 Nee: 1 | Ja: 2 Nee: 4 | Ja: 1 Nee: 5 | Ja: 0 Nee: 6 | Ja: 1 Nee: 5 | Ja: 3 Nee: 3 | Ja: 2 Nee: 4 | Ja: 3 Nee: 3 |
| 2009 | 5 | Ja: 3 Nee: 2 | Ja: 3 Nee: 2 | Ja: 2 Nee: 3 | Ja: 1 Nee: 4 | Ja: 1 Nee: 4 | Ja: 1 Nee: 4 | Ja: 5 Nee: 0 | Ja: 2 Nee: 3 | Ja: 3 Nee: 2 |
| 2008 | 2 | Ja: 0 Nee: 2 | Ja: 2 Nee: 0 | Ja: 1 Nee: 1 | Ja: 1 Nee: 1 | Ja: 1 Nee: 1 | Ja: 0 Nee: 2 | Ja: 1 Nee: 1 | Ja: 1 Nee: 1 | Ja: 1 Nee: 1 |

| | | | | | | | | | | |
|--------|----|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| 2007 | 4 | Ja: 1 Nee: 3 | Ja: 3 Nee: 1 | Ja: 1 Nee: 3 | Ja: 2 Nee: 2 | Ja: 2 Nee: 2 | Ja: 3 Nee: 1 | Ja: 4 Nee: 0 | Ja: 2 Nee: 2 | Ja: 3 Nee: 1 |
| Totaal | 26 | Ja: 9 Nee: 17 | Ja: 22 Nee: 4 | Ja: 8 Nee: 18 | Ja: 10 Nee: 16 | Ja: 12 Nee: 14 | Ja: 9 Nee: 17 | Ja: 18 Nee: 8 | Ja: 12 Nee: 14 | Ja: 15 Nee: 11 |

Van de 26 onderzochte incidenten blijkt de risico-regelreflex 15 keer te zijn opgetreden. In 12 van de 26 gevallen is een toename van de administratieve lasten- en regeldruk vastgesteld. Tbs-incidenten leiden in de regel niet tot een toename van de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie, maar de risico-regelreflex treedt wel op omdat er sprake is van overregulering.

Aangezien de risico-regelreflex stelt dat de overreactie van de politiek wordt verklaard door de media-aandacht voor incidenten, vormen Kamervragen en spoeddebatten een belangrijke indicator voor het wel of niet optreden van de risico-regelreflex. Om dit effect inzichtelijk te maken is van ieder incident vastgesteld of er Kamervragen zijn gesteld en spoeddebatten zijn aangevraagd. 22 van de 26 onderzochte incidenten hebben geleid tot Kamervragen en 8 maal is er een spoeddebat gevoerd. In 12 gevallen was er aanleiding om een onderzoek te verrichten, dit varieert van een enkel onderzoek door de Nationale Recherche tot meerdere onafhankelijke onderzoeken door een instantie als de Inspectie Veiligheid en Justitie. In de meta-analyse zal de relatie tussen incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid en de politieke reflex uitvoerig worden behandeld, aangevuld met resultaten uit ander onderzoek. Naar aanleiding van incidenten zijn er eveneens relatief veel wetsvoorstellen en/of moties ingediend. In 10 van de 26 incidenten blijkt dit het geval. In 9 van de 26 gevallen leidden deze wetsvoorstellen en/of moties ook daadwerkelijk tot nieuwe- of wijzigingen in bestaande wet- en regelgeving. In 18 van de 26 incidenten is er een beleidsreactie waargenomen, dit varieert van een enkele wijziging in een protocol tot meerdere beleidsmaatregelen. In 12 van de 26 gevallen heeft dit geleid tot een toename van de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie. In bijna de helft van het aantal onderzochte incidenten blijkt dus dat de lastendruk toeneemt, dit wordt veroorzaakt door zowel wijzigingen in wet- en/of regelgeving als door beleidsmaatregelen zónder dat daar een wetswijziging aan voorafgegaan hoeft te zijn.

6.2 De quickscans

In deze meervoudige casestudy zijn een aantal cases uitgelicht en nader geanalyseerd. Van de 26 cases zijn er 6 doormiddel van doelgerichte steekproeftrekking (*purposive sampling*) geselecteerd en onderworpen aan een quickscan. Deze werkwijze heeft als doel om de diverse uitingsvormen van een verschijnsel in de onderzoeksgroep te representeren. Dit betekent dat de quickscans een goede afspiegeling vormen van de verschillende uitingsvormen van incidenten en van de risico-regelreflex. In bijlage I zijn de volledige tabellen opgenomen met de resultaten van de meervoudige casestudy.

1. Het schop-incident in Rotterdam (17-06-2012)

Aanleiding

Op YouTube verschijnt op dinsdag 19 juni een filmpje waarin een aanhouding met geweld in beeld wordt gebracht. De media reageren massaal (Landelijk intranet Politie, 19 juni 2012). De twee betrokken agenten hadden een melding gekregen over een dronken man die in de portiek van een woning lag. De agenten troffen de man aan en probeerden hem 'op de been' te helpen. Dat was lastig omdat hij behoorlijk dronken was. Naar later bleek had de man grote hoeveelheden bier en wodka gedronken en al eerder gevochten. Tevens verklaarde hij zelf dat hij soms een agressieve dronk over zich heeft. Toen de man eenmaal overeind stond, nam hij een zeer agressieve houding aan en kwam hij op de twee agenten aflopen. Hij maakte daarbij slaande en schoppende bewegingen richting de agenten. De politieagenten besloten daarop de man aan te houden. Door het verzet dat de man pleegde lukte het maar gedeeltelijk om de man te boeien en rukte hij zich los. De man bleef zich, met de handboei om één van zijn polsen, agressief gedragen richting de agenten. De politieagenten zagen zich genoodzaakt de man te pepperen. Dat had niet direct resultaat en er werd een tweede keer gepeperd. Toen ook dat niet werkte besloten de agenten op te treden op de manier zoals in het filmpje te zien is. Het filmpje laat dus maar een klein gedeelte van het hele incident zien, en begint pas nadat de verdachte al twee keer gepeperd is (Landelijk intranet Politie, 26 juni 2012).

Reactie

Frank Paauw, Korpschef van Rotterdam-Rijnmond, geeft de volgende reactie:

Als korpschef heb ik uiteraard kennis genomen van de betreffende beelden en de impact ervan. Gisteren is in de media veel ophef ontstaan naar aanleiding van het filmpje en inmiddels zijn er vragen gesteld in de Tweede kamer en zijn er Raadsragen gesteld. Ik hecht er belang aan me op feiten te richten en geen overhaaste conclusies te trekken op basis van de beelden zoals deze via internet verspreid zijn. Door Bureau Interne Zaken zal een uitgebreid onderzoek worden ingesteld naar het optreden als geheel en de feiten en omstandigheden waaronder de collega's te werk zijn gegaan. (Landelijk intranet Politie, 20 juni 2012)

Naar aanleiding van het incident worden drie onderzoeken aangekondigd: (1) een intern onderzoek door de politie Rotterdam-Rijnmond, (2) een onderzoek door het OM en (3) door de Nationale Ombudsman. Alex Brenninkmeijer, de Nationale Ombudsman, besluit vrijwel direct na het incident een onafhankelijk onderzoek uit te voeren: "Hoewel het goed is dat de politie zelf een onderzoek instelt, is het van belang dat bij een dergelijk heftig incident boven iedere twijfel verheven is dat alle feiten eerlijk en objectief vastgesteld worden." Dit besluit is om meerdere redenen merkwaardig. Door direct een eigen onderzoek te beginnen wekt de ombudsman de indruk dat het onderzoek van het korps én het OM onbetrouwbaar zal zijn. Een a priori gebrek aan vertrouwen lijkt zeer ongepast en onverstandig, zeker gezien de eerdere uitlatingen van de heer Brenninkmeijer over de risico-regelreflex in *Veiligheid boven alles?*.

Uit de media blijkt dat het onderzoek wordt geleid door een officier van justitie. Tussen hem en de betrokken agenten zit voldoende ruimte om te rekenen op een onafhankelijk oordeel. Enkele dagen later komt het bericht dat bureau Interne Zaken zijn onderzoek heeft afgerond waarin het de betrokken agenten, de 29-jarige Let en vele getuigen heeft gehoord. Uit dit onderzoek zijn de feiten en omstandigheden van het incident duidelijk geworden en is gebleken dat het YouTube-filmpje dat voor zoveel ophef zorgde, maar gedeeltelijk een weergave is van de feiten zoals die zich daar hebben afgespeeld. Sterker nog, de maker van het filmpje heeft de agressie van de man niet eens kunnen constateren omdat hij op dat moment nog niet op de locatie van het incident aanwezig was. Helaas heeft zijn filmpje en zijn nadere toelichting geleid tot een enorme negatieve mediahype.

Het opruiende karakter van deze mediahype wordt het beste geïllustreerd door het artikel *“Uit trap blijkt gevaarlijke mentaliteit”* van donderdag 28 juni in *De Volkskrant*. Uit het artikel van de auteur Rik Smits blijkt echter vooral een groot gebrek aan kennis én vertrouwen in het handelen van de politie. Het gebrek aan feitelijke informatie en het doen van onjuiste beweringen toont hoe ook gerespecteerde media als *De Volkskrant* zich na een incident schuldig kan maken aan wat *fact-free journalism* genoemd kan worden. Smits stelt het handelen van korpschef Paauw, het OM en de agente ter discussie maar wordt gemankeerd door een gebrek aan kennis met enkele kardinale denkfouten tot gevolg. De “taalkundige” en “wetenschapsjournalist” stelt over het handelen van de politieman- en vrouw die een dronken en agressieve man arresteerden: “Het was beheerst noch adequaat. Het was respectloos, onwaardig wangedrag waaruit onverholven minachting sprak. Zware mishandeling van een ernstig aangeslagen tegenstander”. De heer Smits heeft dit alles vast kunnen stellen op basis van enkele seconden filmmateriaal op YouTube. Na de moreel geladen termen van de taalwetenschapper volgen nu de feiten, gebaseerd op het onderzoek van Interne Zaken en het OM: de zwaar beschonken man, met 30 glazen bier en wodka op, gebruikte fysiek geweld tegen de agenten en verzette zich tijdens zijn aanhouding waardoor de verdachte zo lastig te boeien was dat de handboei slechts om één hand ging en de rondslingerende handboei een gevaar voor de agenten vormde, waardoor proportioneel geweld uiteindelijk noodzakelijk en onvermijdelijk was.

Door het gebrek aan context spreekt de heer Smits van “de gevaarlijke mentaliteit” van de politie. De heer Smits stelt “[...] wat de agenten zo klungelig aanpakten dat de boeien aan slechts een pols vastzaten. De rest hebben we gezien.” Het is opmerkelijk dat een journalist, die net als iedereen die het filmpje bekeken heeft en een fractie van het incident heeft gezien, het hele incident denkt te kunnen duiden. Om de woorden van de heer Smits te gebruiken: “Dát doet op zijn zachtst gezegd twijfelen” aan de competentie van de heer Smits zelf. De journalist maakt vervolgens de fout door impliciet te stellen dat de politie over elk incident verantwoording heeft af te leggen aan de burger die niet het hele verhaal kent. Het is echter de burger die deze belangrijke taak heeft toevertrouwd aan het bevoegd gezag: het is niet de individuele burger die zelfstandig het geweldsmonopolie van de politie controleert maar de Burgemeester en het OM. Onze wet stelt dat: “Uit hoofde van dit geweldsmonopolie moet de politie haar taken verrichten in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag (machtscheidingsbeginsel). Het ‘bevoegd gezag’ over de politie is niet ondergebracht bij één orgaan maar bij meerdere,

namelijk bestuur en justitie.” Oftewel, het zijn mensen als de Burgemeester en de Officier van Justitie in Rotterdam, die deze taak in vertrouwen uitvoeren. Er is geen enkele reden om te twifelen aan het oordeelsvermogen van beiden: het seponeren van de aangifte van verdachte is gerechtvaardigd gezien de proportionaliteit van het geweldsgebruik. Bovendien heeft de verdachte verklaard zich niets van het incident te kunnen herinneren en in eerste instantie zelfs geen aangifte wenste te doen, maar dit pas later na alle ontstane commotie deed. Het is dan ook terecht dat het OM de agente die betrokken was bij het zogenoemde schopincident in Rotterdam niet vervolgd. Maar ondanks dat de agente haar werk dus naar behoren gedaan heeft, haar niets ten laste is gelegd, is zij wel door de media en publieke opinie veroordeeld.

Het meest opvallende van het stukje van de heer Smits is dat hij spreekt van een “gevaarlijke mentaliteit” van de agente én de korpschef. Door het publiekelijk veroordelen van politieagenten door mensen zoals de heer Smits, zonder kennis van de feiten in een veel te vroeg stadium, ontstaat juist een gevaarlijke mentaliteit: het wantrouwen van de politie. Het is in dit klimaat van wantrouwen dat incidenten aanleiding kunnen zijn voor de zogenaamde risico-regelreflex: de reflex van politici en beleidsmakers die optreedt na incidenten die leidt tot overregulering en almaar toenemende administratieve lasten- en regeldruk. De facto neemt hierdoor zelfs de veiligheid af: politie en OM zijn zozeer aan regels en protocollen gebonden (lees: extreem hoge administratieve lasten- en regeldruk) met als resultaat dat veel misdaden onbestraft blijven en de veiligheid door *incidentgedreven regeldruk* juist afneemt. Dit is de regelparadox: meer regels om de veiligheid te verhogen leidt tot minder veiligheid.

“De commotie over het schopincident maakte de gevolgen van het oprukken van de smartphone – waarmee gemakkelijk filmpjes kunnen worden gemaakt – pijnlijk duidelijk”, stelt een journalist in *De Volkskrant* (27 juni 2012). “Vrijwel alle acties van de politie in de openbare ruimte worden vastgelegd en beoordeeld. Het is volgens Timmer (*red.* politicosocioloog en veiligheidswetenschapper) één van de redenen waarom de politie IJsselland sinds dit voorjaar experimenteert met een uitschuifbare stok, die langer en zwaarder is. Een korte stok heeft weinig impact, vooral in de winter als mensen dikkere kleren dragen, stelt hij. “Het politiewerk ligt onder een microscoop en na dit incident al helemaal”, zegt Frank Paauw, chef van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond en baas van de veelbesproken agente. “Filmen heeft voordelen, wij kunnen allerlei beelden van getuigen uploaden. Maar je moet het totale beeld zien alvorens te oordelen”. De korpschef vervolgt: “Mijn mensen waren direct gebrandmerkt en veroordeeld. Dat doet wat met een agent.” Filmbeelden dragen bij aan de controleerbaarheid van de politie, benadrukt de korpschef. Uit wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat het geweld tegen de politie fors toeneemt en het geweld van agenten tegen burgers niet of nauwelijks (*De Volkskrant*, 27 juni 2012).

Hoewel er naar aanleiding van dit incident in politievakbladen en –fora op internet voorstellen gedaan worden om alle agenten preventief uit te rusten met camera’s, zijn er nog geen concrete maatregelen aangekondigd. Het is echter te prematuur om te concluderen dat de risico-regelreflex uitblijft.

In 2009 startte de politie op initiatief van het toenmalige Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties een proef met de inzet van mobiele camera’s op surveillanceauto’s en op het lichaam van politiepersoneel (bodycams).

De bodycam is een mobiele camera die aan jas, pet of helm kan worden bevestigd of in de spreekleutel is geplaatst. Met de inzet van deze camera's werd primair beoogd het geweld tegen politiepersoneel terug te dringen. Medio 2011 blijkt uit onderzoek van Bureau Beke dat het middel niet aan deze doelstelling voldoet. Hierop besluiten de minister van Veiligheid & Justitie en de Raad van Korpschefs niet over te gaan tot een landelijke uitrol van mobiele camera's (www.websitevoordepolitie.nl). Mobiel cameratoezicht is een betrekkelijk nieuw fenomeen dat - ondanks het ontbreken van bewijs dat deze camera's geweld tegen de politie terugdringen - veel draagvlak heeft onder politiepersoneel. Zeventien van de 25 regiokorpsen melden in de aanloop naar de Oud & Nieuw viering gebruik te gaan maken van mobiele camera's. De regiokorpsen die tijdens de afgelopen jaarwisseling gebruik hebben gemaakt van bodycams, deden dit naar eigen zeggen vanwege de preventieve en de-escalerende werking van mobiel cameratoezicht tijdens (dreigende) incidenten. Bovendien kan de camera worden ingezet bij het handhaven van de openbare orde en kan beeldmateriaal worden gebruikt om verdachten te identificeren en op te sporen.

Hoewel dergelijke gebruikstoepassingen buiten de oorspronkelijke doelstelling - het terugdringen van geweld tegen politiepersoneel - van de inzet van mobiel cameratoezicht vallen, leveren volgens Bureau Beke deze gebruikswijzen een belangrijke bijdrage aan het operationele politiewerk. Risicogroepen, zoals een problematische jeugdgroep of een veelpleger, kunnen bijvoorbeeld preventief in beeld worden gebracht. Bureau Beke stelt verder dat er met behulp van de bodycams en camera-auto's zowel live als achteraf een goed sfeerbeeld kan worden verkregen. "Wanneer beeldmateriaal live wordt uitgekeken, kan dat bijdragen aan het in goede banen leiden van grote publieksstromen en het inschatten van de sfeer (crowd control). Achteraf kan het beeldmateriaal een belangrijke rol spelen bij het schetsen van een sfeerbeeld rondom en tijdens een incident. Het sfeerbeeld van de strandrellen in Hoek van Holland, dat met behulp van de bodycam tot stand is gekomen, is hier een mooi voorbeeld van. Tijdens deze rellen is sprake geweest van ongekend hevig en intens geweld jegens politiepersoneel. Wanneer burgers fysiek geweld aanwenden tegen politiefunctionarissen, lijkt de mobiele camera alleen nog bruikbaar voor het proces van opsporing en vervolging. Meerdere verdachten zijn - mede op basis van beeldmateriaal van de bodycam - aangehouden en veroordeeld" (Bureau Beke, www.websitevoordepolitie.nl).

Risico-regelreflex?

Alle ingrediënten lijken bij deze casus aanwezig te zijn voor het optreden van de risico-regelreflex: grote verontwaardiging bij het publiek, incidentenpolitiek (Kamer- en Raadsragen), meerdere onderzoeken worden afgekondigd én een mogelijke (beleids)oplossing in de vorm van cameratoezicht wordt geopperd, waarvan de effectiviteit niet bewezen is. Hoewel het klimaat dus rijp lijkt voor het optreden van de risico-regelreflex, is het nog te vroeg om de conclusie te trekken dat deze ook daadwerkelijk zal plaatsvinden. Gezien de korte tijd die sinds het incident is verstreken, is de beleidsfollow-up nog niet waarneembaar evenals een mogelijke toename van de administratieve lasten- en regeldruk. Het zal de onderzoeker echter niet verbazen indien de *bodycam* én cameratoezicht in politievoertuigen naar aanleiding van dit incident alsnog landelijk worden ingevoerd, ondanks de zeer twijfelachtige effectiviteit van dit beleid, de hoge kosten en de aanzienlijk gepaard

gaande administratieve lasten. De samenvatting van het incident is opgenomen in bijlage I.

2. Ex-jeugd-tbs'er steekt 15-jarig meisje dood (24-02-2012)

Aanleiding

Op vrijdag 24 februari 2012 steekt Stanley A., een ex-jeugd-tbs'er, een 15-jarig meisje uit Nootdorp dood. De 25-jarige Stanley uit Den Haag werd op zijn 15de al eens veroordeeld voor een steekpartij. Omdat hij lijdt aan een psychische stoornis, volgens zijn dagboeken op internet had hij asperger, een syndroom verwant aan autisme werd hem destijds jeugd-tbs opgelegd (*De Volkskrant*, 1 maart 2012).

Reactie

Dit incident met een ex-tbs'er is niet los te zien van de reeks van incidenten met tbs'ers de afgelopen jaren en de reeks van reacties van Kamerleden, bestuurders, journalisten en de publieke opinie. In deze analyse zijn daarom de reacties op diverse incidenten met (ontsnapte) tbs'ers onderzocht evenals de beleidsmatige gevolgen en de gevolgen voor de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie.

Naar aanleiding van het incident met de ex-jeugd tbs'er stuurt staatssecretaris Teeven een wetsvoorstel naar de Kamer om het mogelijk te maken jeugd-tbs om te zetten naar volwassenen-tbs. Echter had dat in het geval van Stanley weinig uitgemaakt omdat hij niet eens de maximale termijn voor jeugd-tbs had 'uitgediend', dus is het zeer onwaarschijnlijk dat voor hem reguliere tbs zou zijn aangevraagd (*De Volkskrant*, 1 maart 2012).

In de voorafgaande jaren zijn er meer incidenten met tbs'ers geweest, waarna de regering beloofde met maatregelen het gevaar te keren. Minister Donner van Justitie schrijft op 15 juni 2005 naar aanleiding van een eerder dodelijk incident met een tbs'er aan de Kamer dat hij geschokt is door de gruweldaad. "Het zijn het soort gebeurtenissen, waarvan men zou wensen dat de samenleving er van gevrijwaard zou kunnen blijven." Maar Donner stelt ook dat alle vereiste zorgvuldigheid in acht is genomen en dat de nieuwe procedures voor het verlenen van verlof goed zijn toegepast. De minister onderstreept dat een rechter toestemming heeft gegeven voor het begeleid verlof, en dat na de ontsnapping adequaat is opgetreden. Moedig merkt Donner vervolgens op dat het risico van ontsnapping helaas inherent is aan een systeem van behandeling en resocialisatie zoals tbs, maar lijkt zich vervolgens tegen te spreken door te stellen dat steeds opnieuw bezien moet worden of verdere beperking van de risico's mogelijk is (Van Tol, Helsloot & Mertens, 2011, p. 192-193).

Tbs kan alleen worden opgelegd door een rechter op advies van het Pieter Baan Centrum, het enige instituut ter wereld waar verdachten van een ernstig misdrijf wekenlang worden geobserveerd. De rechter krijgt vervolgens een advies over de toerekeningsvatbaarheid, het risico voor de samenleving en over maatregelen die recidive moeten voorkomen. In *De Volkskrant* (2012, 26 oktober) stelt Carsten Herstel, directeur van het Pieter Baan Centrum, dat de aanpak na al die jaren een succes genoemd moet worden. "Van alle ex-tbs'ers begaat minder dan 20 procent opnieuw een delict. Onder veroordeelden met alleen celstraf is dat de helft."

Toch staat het tbs-systeem al jaren onder druk en lijkt deze druk met ieder incident toe te nemen. Als een tbs'er tijdens verlof recidiveert, klinkt massaal de roep alle verloven in te trekken of om de verlofregeling zelfs helemaal op te heffen. De directeur hekelt de hype die telkens ontstaat bij een incident met een tbs'er en benadrukt dat incidenten een zeldzaamheid zijn.

Op 70 duizend verlofbewegingen per jaar gaat het bijna nooit mis. Begrijp me niet verkeerd, elk incident is er een te veel. Maar de commotie die dat teweegbrengt, werkt contraproductief. Eén incident heeft impact op al die 70 duizend verloven. Dat leidt tot een langere duur van de tbs-behandeling. Die is daardoor al opgelopen van gemiddeld vijf tot bijna negen jaar, hoewel het beleid juist op beperking van die duur is gericht. (Carsten Herstel, De Volkskrant, 2012, 16 oktober).

De consequentie daarvan is volgens Herstel dagelijks te merken in het Pieter Baan Centrum. Van de 32 delinquenten aan wie het instituut tegelijkertijd plaats biedt, werkt de helft niet mee aan het onderzoek. Dat hoge aantal weigeraars is volgens Herstel een probleem. Zij worden niet behandeld en zijn een gevaar voor de samenleving als ze vrijkomen. “Elk onderzoek in het Pieter Baan Centrum kost 50- à 60 duizend euro, maar bij recidivisten is de maatschappelijke schade vele malen hoger” (De Volkskrant, 2012, 16 oktober).

De beperking van risico's van het tbs-systeem lijkt zijn grenzen te hebben bereikt, moet de maatschappij niet accepteren dat omwille van de effectiviteit van het tbs-beleid (behandeling en resocialisatie) er veiligheidsrisico's zijn en altijd zullen blijven? Het alternatief is in enkele gevallen levenslange opsluiting tegen torenhoge kosten maar in de meeste gevallen geen gedwongen behandelingen meer waardoor onbehandelde, gewelddadige, geesteszieke veroordeelden terugkeren in de maatschappij. Oftewel, zonder tbs-systeem zijn de risico's en nadelen in termen van kosten op de lange termijn voor de maatschappij vele malen groter.

Hoe gruwelijk dit incident ook is, je kunt niet zeggen dat de gedragsdeskundigen destijds een verkeerde inschatting hebben gemaakt. In 2007 werd Stanley A. ontslagen uit de kliniek. Het is dus ook jarenlang wel goed gegaan. Ernstige ontsporingen als deze zijn moeilijk te voorspellen en je kunt niet iedereen levenslang opsluiten. (Professor Peter van der Laan van het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, De Volkskrant, 1 maart 2012)

Brenninkmeijer (Lensink, H. & Oberndorff, 2010): “We hebben een paar keer meegemaakt dat een tbs'er tijdens verlof is weggelopen. De verantwoordelijke politici en de media spreken dan van een ongehoord schandaal en willen het tbs-systeem om zeep helpen. Daar maak ik me zorgen over, samen met Wouter Meurs, de inspecteur voor de strafrechtpleging. Die meldde onlangs dat de druk op tbs zo hoog wordt dat de uitvoerders de verantwoordelijkheid niet meer willen dragen en massaal ontslag nemen. Dat kan toch niet de bedoeling zijn?”.

We zullen moeten accepteren dat op jaarbasis een paar kinderen worden vermoord, dat gevangenen zullen ontsnappen, dat tbs'ers weggelopen. De samenleving kent een bepaalde dosis ellende en het is gevaarlijk om te denken dat je dat kunt uitsluiten met behulp van drastische maatregelen. (Brenninkmeijer in: Lensink, H. & Oberndorff, 2010)

Op 23 maart 2012, een maand na het dodelijk steekincident met de ex-jeugd tbs'er, stuurt de minister van Veiligheid en Justitie de volgende brief naar de Kamer "Onderzoek langdurig en levenslang toezicht op zedendelinquenten"(Kamerstuk 244636): "Met doorvoering van beleidsmaatregelen uit het regeerakkoord zal de terbeschikkingstellingsmaatregel veiliger ten uitvoer kunnen worden gelegd. Tegelijkertijd wordt de maatregel doelmatiger gemaakt, door niet méér intensieve en hoog beveiligde zorg te verlenen dan nodig is, en niet minder dan veilig is. Dit leidt ook tot een reducering van de kosten van tbs. **Ten opzichte van vorig jaar ontvouw ik in deze brief geen nieuwe beleidsvoornemens. Immers, in februari 2011 meldde ik uw Kamer reeds dat er de komende jaren zo min mogelijk aan het beleid zal worden gewijzigd.** We moeten er, nogmaals, voor waken dat beleidsmaatregelen niet een doel op zichzelf worden".

Er zijn een aantal opvallende zaken uit deze brief af te leiden. Allereerst het feit dat er wordt gesteld dat er geen nieuwe beleidsvoornemens zijn, een maand nadat een ex-jeugd tbs'er een meisje doodstak, terwijl een week later toch een wetsvoorstel volgt. Het wetsvoorstel moet het mogelijk maken om tbs-gestelden, veroordeeld voor ernstige gewelds- of zedenmisdrijven, onder levenslang toezicht te kunnen stellen om te voorkomen dat zij recidiveren. In dit wetsvoorstel staan een groot aantal beleidsinstrumenten opgesomd, waarvan de meest opvallende voor de politie het gebiedsverbod en de meldplicht is (Nieuwsbericht min. VenJ, 27 maart 2012). Van een meldplicht of een gebiedsverbod voor tbs'ers is het bewezen dat het een weinig effectieve maatregel is, het leidt tot een toename van de administratieve lasten bij de politie én een groot beslag legt op de capaciteit van de politie.

Om de mogelijkheden om langdurig of levenslang toezicht op zedendelinquenten juridisch vorm te geven in kaart te brengen, heeft het WODC actuele wettelijke regelingen op dit gebied in Engeland, Duitsland en Canada onderzocht. Globaal gezien komen drie typen juridische instrumenten naar voren:

- 1) Langdurige of levenslange voorwaardelijke invrijheidstelling in het kader van een gevangenisstraf of maatregel.
- 2) Preventieve toezichtmaatregelen die voor een aantal jaar zowel na een gevangenisstraf als zelfstandig kunnen worden opgelegd en telkens kunnen worden hernieuwd wanneer er een gegronde verdenking is dat betrokkene een bepaald (zedes)delict zal plegen en bescherming van de maatschappij daartegen nodig wordt geacht.
- 3) De mogelijkheid om strafrechtelijk veroordeelde (zedes)delinquenten die vrijkomen gedurende een lange periode te verplichten om zich bij de politie of uitvoeringsinstanties te registreren zodat deze toezicht op de delinquent kunnen houden (Nieuwsbericht min. VenJ, 28 maart 2012).

De regeringspartijen lijken dus in eerste instantie hun rug recht te gaan houden en niet te bezwijken voor de druk veroorzaakt door het dodelijke incident, maar de staatssecretaris dient enkele dagen later toch een wetsvoorstel in om

rechters verschillende instrumenten in handen te geven om ex-tbs'ers onder levenslang toezicht te plaatsen. Het is verder opvallend dat staatssecretaris Teeven er van bewust lijkt te zijn dat veel beleidsmaatregelen een doel op zichzelf zijn, maar toch een bewezen weinig effectief instrument als een meldplicht overweegt in te zetten.

Risico-regelreflex?

Een opzienbarende gebeurtenis dat de risico-regelreflex in het tbs-dossier zeer goed illustreert is de tbs-casus John van Tamelen. De Tbs'er John van Tamelen, die meer dan twintig jaar vastzat voor een moord, belandde door ingrijpen van minister Ernst Hirsch Ballin zonder een gebruikelijk resocialisatietraject op straat. Dit bleek uit een portret over Van Tamelen dat actualiteitenprogramma *De Vijfde Dag* donderdag 22 maart uitzond. De toenmalige minister weigerde toestemming te verlenen aan Van Tamelen in 2010 toen hij voor het eerst zonder begeleiders naar buiten wilde. Ernst Hirsch Ballin weigerde zijn besluit verder te motiveren en negeerde met zijn weigering adviezen van zowel de Oostvaarderskliniek, waar Van Tamelen op dat moment verbleef, als van het Adviescollege Verloftoetsing Tbs (AVT). Er is een direct verband tussen de weigering van de minister en een artikel dat direct na de verlofaanvraag in *de Telegraaf* verscheen onder de kop 'Vrijaf voor gevreesde Tbs-gangster'. "Door dat artikel in *de Telegraaf* kon je uittekenen dat ze in Den Haag nog voorzichtiger werden", zegt Jacqueline Hochstenbach, voormalig hoofdbehandelaar van Van Tamelen. "Op dat dossier kun je in Den Haag vallen" (*De Vijfde Dag*, 22 maart 2012).

Het ingrijpen van de minister heeft het resocialisatietraject van de tbs'er om zeep geholpen en de samenleving niet veiliger maar juist onveiliger gemaakt. Ruim een half jaar na de weigering van de minister oordeelde het gerechtshof Arnhem namelijk dat Van Tamelen dan maar meteen in (voorwaardelijke) vrijheid gesteld moest worden, omdat een normaal resocialisatietraject niet meer mogelijk was door de beslissing van de minister. "Dat is gevaarlijk, omdat de samenleving geconfronteerd wordt met iemand die eigenlijk van de ene op de andere dag met zijn koffer uit de kliniek wordt gezet", zegt Poelmann, voormalig tbs-directeur van de Pompekliniek. "Hij heeft niet geoefend met terugkeren en resocialiseren in de samenleving" (*De Vijfde Dag*, 22 maart 2012).

Het complete tbs-dossier met alle tbs-incidenten in relatie tot de risico-regelreflex analyseren zou een volwaardig promotietraject zijn, maar dit is niet mogelijk binnen de kaders van dit onderzoek. Wat deze reeks aan voorbeelden van de risico-regelreflex naar aanleiding van tbs-incidenten wel laat zien is welke grote gevolgen dit heeft gehad voor het beleid. De gevolgen van het gebiedsverbod en de meldplicht voor de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie lijkt vooralsnog beperkt te zijn, het optreden van de risico-regelreflex naar aanleiding van het dodelijke incident met de ex-jeugd tbs'er is echter beslist bewezen.

3. Het filefuik incident (22-10-2011)

Aanleiding

Op 22 oktober 2011 tankte een 48-jarige man in het Gelderse Bruchem voor enkele tientjes, en reed weg zonder te betalen. Toen de politie hem achterna kwam, sloeg hij met hoge snelheid op de vlucht. Hij had geen rijbewijs en reed, samen met zijn zoon, in een auto met valse kentekenplaten. De benzinedief negeerde het stopbevel van verschillende politievoertuigen en reed in zijn vlucht in op enkele agenten. Daarop besloot de politie hem bij Abcoude in een fileuik te laten rijden. Uit botsproeven blijkt dat hij met 157 kilometer per uur op de auto van de 35-jarige Maastrichtenaar inreed (*De Volkskrant*, 2012, 23 augustus, p. 9).

Reactie

“Een fileuik creëren om een auto te stoppen is een uiterst middel, maar de politie moet zelf kunnen beoordelen of ze dat instrument gebruikt om verdachten aan te houden.” Dat vindt een meerderheid van de Tweede Kamer in reactie op het incident. VVD, CDA en PVV willen het gebruik van de fileuik niet afkeuren. VVD en PVV noemen het een laatste middel, het CDA wil niet vanuit Den Haag voorschrijven hoe agenten moeten optreden (RTL nieuws, 2012, 25 oktober). In opdracht van het OM doet de Rijksrecherche onderzoek naar de toedracht van het incident. Bijna een jaar na het incident kopt een artikel in *De Volkskrant*: “Regels nodig voor fileuik”. Het artikel verschijnt naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek door de Rijksrecherche. Een ‘mooiere’ titel is niet denkbaar: een risico-regelreflex-casus in wording. De officier van justitie oordeelt dat de politie het verkeer in gevaar heeft gebracht, maar dat de agenten dit deden ‘omdat het hun taak is een verdachte aan te houden’. Omdat regelgeving op dit gebied ontbreekt, acht het OM de fatale beslissing van de politie niet verwijtbaar. Wel dringt het OM aan op spoedige, landelijke regelgeving over achtervolgingen, insluiten, het opwerpen van *roadblocks* en het creëren van files om verdachten aan te houden” (*De Volkskrant*, 2012, 23 augustus, p. 9).

Bijna een jaar na het incident komt het bericht dat het OM de fatale beslissing van de politie niet verwijtbaar acht. De politieagent die in de meldkamer opdracht gaf de fileuik te creëren zal niet worden vervolgd. Wel heeft hij een foute beslissing genomen, stelt het OM. De verantwoordelijke politieman wordt niet vervolgd omdat hij ‘niet kon terugvallen op regelgeving of beleid op dit punt’. Volgens Ad Heil, portefeuillehouder Verkeer bij de Raad van Korpschefs, is het wel noodzakelijk dat de politie professionele ruimte krijgt om te kunnen handelen in complexe achtervolgingssituaties. “De praktijk laat zich niet in protocollen vatten”, stelt Heil. “In afwachting van beleid en richtlijnen adviseren we vooralsnog de file niet meer in te zetten voor het aanhouden van verdachten” (*De Volkskrant*, 2012, 23 augustus, p. 9).

De ernst van een incident lijkt verband te houden met de mate van de reflex om regels en beleid te vormen. In 2009 werden al Kamervragen gesteld over de inzet van fileuiken, in de jaren '90 werd al eens een onderzoek uitgevoerd met een negatief advies, maar in een tijd waarin geen dodelijke slachtoffer viel. Nu er wel een dodelijk slachtoffer te betreuren is ontstaat de roep om regels. De eerste beleidsreactie is echter het middel tijdelijk niet in te zetten. Als gevolg van dit advies zal geen enkele agent of chef het de komende tijd in zijn hoofd halen het middel in te zetten. Het feit dat het een zeer effectief middel is gebleken in de afgelopen jaren en slechts eenmaal heeft geleid tot een dodelijk slachtoffer is geen reden het middel te

blijven gebruiken. De verwachting is dat als gevolg van het instellen van een protocol welke de inzet van filefuiken, *roadblocks* etc. zal reguleren, dergelijke instrumenten in de hitte van het incident niet meer zullen worden toegepast. Met een protocol wordt immers de inzet van het middel gecompliceerd en de juridische gevolgen voor betrokken agenten onduidelijker. Het zal precies leiden tot een situatie waar de Raad van Korpschefs eerder voor waarschuwde: risicomijdend gedrag van agenten waardoor de verkeersveiligheid misschien zal toenemen (maar ook dat valt te bezien) maar de veiligheid van de samenleving afneemt. De pakkans zal immers ook afnemen, helikopters zullen eerder moeten worden ingezet hetgeen de kosten van een achtervolging zal doen toenemen. Bovendien is het inzetten van een helikopter een probaat middel om een voertuig te volgen, maar niet om een verdachte aan te houden. Daar blijven agenten op de grond voor nodig.

Risico-regelreflex?

Het filefuike incident belooft een *textbookcase* van de risico-regelreflex te worden. In 2009 werden ook al Kamervragen gesteld en in de jaren '90 is een onderzoek uitgevoerd naar het inzetten van filefuiken. In dat onderzoek adviseerde een commissie de Raad van Korpschefs het middel niet meer in te zetten vanwege het disproportionele gevaar dat het zou vormen voor burgers in files. De Raad van Korpschefs besloot het advies niet op te volgen omdat het zou leiden tot risicomijdend gedrag van agenten omdat zij dan juridisch vervolgbaar zouden zijn. De Raad van Korpschefs adviseert nu naar aanleiding van het onderzoek van de Rijksrecherche (en de uitlatingen van het OM?) om de filefuike niet meer in te zetten in afwachting van beleid en richtlijnen.

Over het gebruik van protocollen als instrument stelt Van Hoorn (2011, p. 128), "net als protocollen zijn instrumenten goede hulpmiddelen. Het risico is, als altijd, dat het gebruik van deze hulpmiddelen als doel wordt gezien." Het opstellen van een protocol voor het inzetten van een filefuike heeft de schijn tegen dat dit hulpmiddel een doel op zich is. Het doel is naar de samenleving, naar de nabestaanden van het slachtoffer, verantwoording af te leggen. Gezien het feit dat er een protocol in de maak is, het middel tijdelijk niet zal worden ingezet, de kosten van een achtervolging mogelijk zullen toenemen en het protocol vermoedelijk zal leiden tot minder inzet van het middel, is de verwachting dat de veiligheid juist zal afnemen. De deelnemers van de focusgroep bevestigen dat er naar aanleiding van de filefuike sprake is van overregulering: het protocol leidt tot beperking van de professionele ruimte, de administratieve lasten zullen als gevolg van toenemende registratie over het gebruik toenemen, officieren van justitie (agenten die in de meldkamer het besluit nemen over de inzet van het middel) zullen verplicht gecertificeerd moeten worden het zal vermoedelijk ook leiden tot risicomijdend gedrag van agenten (lees: verdachten laten lopen of eerder inzet van politiehelikopter). In de resultaten van de focusgroep verderop in dit hoofdstuk zal verder worden beargumenteerd dat de risico-regelreflex is opgetreden.

4. Het Alphen aan den Rijn-schietincident (9-4-2011)

Aanleiding

Tristan van der Vlis richt een bloedbad aan in het winkelcentrum De Ridderhof, hij schiet zes mensen dood en verwondt nog eens zestien mensen, alvorens zichzelf van het leven te benemen.

Reactie

Naar aanleiding van het schietincident zijn een groot aantal onderzoeken uitgevoerd: 1. In opdracht van het OM deed de Rijksrecherche onderzoek naar de verstrekking van wapenverloven aan de dader; 2. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV/IV&J) evalueerde het overheidsoptreden; 3. De Onderzoeksraad voor Veiligheid deed onderzoek naar het systeem verlening wapenverloven en naar het beslagproces vuurwapens en munitie; 4. De Inspectie voor de Volksgezondheid onderzocht de GGZ zorgverlening en 5. De Nederlandse Politieacademie (NPA) deed onderzoek naar dilemma's en keuzemomenten van de politieprofessional.

Deze onderzoeken resulteerden in een groot aantal wijzigingen in wet- en of regelgeving en beleidsmaatregelen, waaronder de Wijziging Wet wapens en munitie, Regeling en de Circulaire wapens en munitie. Toen na het incident bekend werd dat de dader mogelijk kampte met psychische problemen en tegelijkertijd de beschikking had over een wapenverlof hebben alle korpschefs direct besloten het toezicht te verscherpen op meldingen van vermeende psychische problematiek bij wapenverlofhouders (houders van wapenvergunningen). Dit behelst een controle van de informatie in politiesystemen en een eventuele extra huiscontrole. Daarnaast worden vaker risicoanalyses uitgevoerd zodat het toezicht en de handhaving op wapenverlofhouders gericht kan worden uitgevoerd in situaties met een verhoogd risico. Eveneens zijn een groot aantal wijzigingen doorgevoerd binnen de schietsport. De Koninklijke Nederlandse Schietsport Associatie vereist o.a. een basiscertificering en 'combat', een agressieve vorm van de schietsport, wordt verboden. Bij de politie wordt het vergunningenregistratiesysteem Verona aangepast, maar neemt de administratieve lasten- en regeldruk als gevolg van Alphen aan den Rijn vooral toe als gevolg van de aangescherpte procedure rond de controle van verlofhouders. De periodieke controle op de verlofaanvragers legt een zeer groot beslag op de capaciteit van het politieapparaat. Uit het 'verslag algemeen overleg Schietincident Alphen aan den Rijn', blijkt dat de Kamer evenals de minister zich bewust is van de administratieve lasten die de beleidsmaatregel tot gevolg heeft, maar zij gaan hier evengoed mee akkoord. Mevrouw Hennis-Plasschaert (VVD) stelt: "De minister heeft in zijn brief ook geschreven dat de vijfjaarlijkse controle, waardoor de administratieve lasten voor de politie enorm zouden toenemen, gewoon weer moet worden teruggebracht naar een jaarlijkse controle. Als men het heeft over aparte registraties, word ik altijd een beetje nerveus vanwege de administratieve lasten. Als hierbij de toezegging komt dat daarmee de administratieve lasten voor onze politie niet omhooggaan, ben ik een gelukkig mens" (*Kamerstuk II 2011/12, nr. 6, 32 739*).

In 'Aanval op de Bureaucratie' legt Drs. Hans van Dolderen, directeur Bedrijfsvoering bij het politiekorps Rotterdam-Rijnmond het verband tussen het tragische incident in Alphen aan den Rijn en de als gevolg daarvan toegenomen administratieve lasten- en regeldruk:

Een stevig incident leidt vaak tot dezelfde vragen; «wie is verantwoordelijk?» en «had het incident voorkomen kunnen worden?». Vaak leidt de beantwoording van de vragen tot nieuwe procedures die nauwlettend gevolgd moeten worden, het geheel gemonitord aan de hand van rood- en groenkleurende overzichten. Om een voorbeeld te geven: Tristan van der V. schiet in het wilde weg rond in een winkelcentrum in Alphen aan den Rijn. Eén van de uiteindelijke gevolgen is een aangescherpte procedure rond de controle van verlofhouders met stevige deadlines die niet alleen gehaald moeten worden, maar waarvan de voortgang landelijk gemonitord wordt. Dat procedures aangescherpt worden vind ik terecht, maar laat het geen doel op zich worden. Laat geen schijnwerkelijkheid ontstaan waarin we veronderstellen dat er geen volgende Tristan zal komen als wij de procedures maar strak genoeg volgen en controleren. (2012, p. 58)

Risico-regelreflex?

Met zijn laatste uitspraak over 'schijnwerkelijkheid' legt Van Dolderen de vinger op de zere plek: ogenschijnlijk rationele maatregelen met goede bedoelingen, dragen bij aan de creatie van schijnveiligheid. De extra controle en toezicht op de verlofaanvragen heeft al aantoonbaar geleid tot toenemende administratieve lasten- en regeldruk, maar de doorwerking van alle beleidsmaatregelen genomen na Alphen aan den Rijn zal pas na enige tijd echt goed merkbaar zijn.

5. Schreeuwincident op de Dam (4-5-2010)

Aanleiding

Een dakloze man slaakt een kreet tijdens de dodenherdenking op de Dam waarop paniek ontstaat en gewonden vallen.

Reactie

De luide schreeuw van een verwarde man werd gevolgd door een nog veel luidere schreeuw: de schreeuw van de media. Het schreeuwincident illustreert de rol van de media tijdens de neurotische reactie op een incident. Twee uur na het schreeuwincident, gedurende een persconferentie van politie, justitie en de burgemeester, stelde een NOS-journalist de vraag waarom de Dam bij de dodenherdenking niet beveiligd is met detectiepoortjes. In de media wordt daarmee de illusie gewekt dat een incident als deze te voorkomen zou zijn geweest. Het feit dat iemand die van plan zou zijn de orde te verstoren door te schreeuwen probleemloos door detectiepoortjes zou kunnen wandelen, doet niet ter zake. De kleine aanleiding en het chaotische verloop van de gebeurtenissen zijn onvoorspelbaar en daarmee ook niet te voorkomen.

De Nationale Ombudsman Brenninkmeijer zegt in een artikel in *Vrij Nederland* (Lensink, H. & Oberndorff, 2010) over de vraag over detectiepoortjes dat hij het een "buitengewoon boeiend" voorbeeld vindt van de hang naar een risicoloze samenleving. Brenninkmeijer stelt dat hij die trend overal terug ziet. "Sinds vijf jaar probeert Alex Brenninkmeijer als Nationale Ombudsman de burger te beschermen

tegen “onbehoorlijk overheidsoptreden”. Meer dan zijn voorgangers is hij aanwezig in de publieke arena. Hij leverde de afgelopen jaren felle kritiek op uiteenlopende zaken als het werk van de IND, de organisatie van de jeugdzorg en het politieoptreden in Hoek van Holland.”

Over de reactie van de politiek na incidenten stelt Brenninkmeijer: “Politici willen zich graag opwerpen als krachtig, doortastend en in staat overal wat aan te doen. Dat is populistisch. De burger is gevoelig voor de boodschap: kijk eens, het deugt allemaal niet. Maar de pretenties zijn vaak veel te vergaand, de politiek zal moeten leren bescheiden te zijn. Een minister moet op een gegeven moment durven zeggen: er is hier iets heel ergs gebeurd. Ik betreur het enorm dat mensen het meemaken, maar het zal opnieuw gebeuren.” Moedig en verstandig was de reactie van korpschef Welten te noemen die kort na het schreeuwincident het te vroeg vond om te zeggen dat de veiligheidsmaatregelen rondom de Dam moeten worden aangescherpt. “De Dam is nu voor iedereen toegankelijk. Het is maar zeer de vraag of extra maatregelen daarbij passen” (nu.nl, 5-5-2010).

Risico-regelreflex?

Uit dit onderzoek is vooralsnog niet gebleken dat er onzinnige veiligheidsmaatregelen, zoals bijvoorbeeld detectiepoortjes, zijn genomen of dat de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie als gevolg van het schreeuwincident zijn toegenomen.

6. Supportersrellen rond AS Nancy-Lorraine – Feyenoord (30-11-2006)¹

Aanleiding

De directe aanleiding voor de invoering van de voetbalwet waren de rellen door Feyenoordsupporters in de binnenstad van Nancy tussen AS Nancy en Feyenoord op 30 november 2006. Aan dit incident gingen echter een groot aantal vergelijkbare incidenten rondom voetbalwedstrijden vooraf. Het wetsvoorstel, in beginsel een voorstel van het CDA, de PvdA en de VVD, is ingegeven door signalen die zijn ontvangen vanuit lokale autoriteiten dat er sprake is van “structurele ernstige overlast en voetbalvandalisme” (www.usgjuristen.nl). Op 6 december 2006 berichtten verschillende media dat de PvdA en de VVD een initiatiefvoorstel voorbereiden waarin onder meer een meldingsplicht is geregeld voor supporters met een stadionverbod. Enkele dagen eerder, op 30 november waren er ernstige ongeregelde heden rondom de voetbalwedstrijd AS Nancy-Lorraine en Feyenoord die leidden tot de uitsluiting van Feyenoord voor verdere deelname aan de UEFA Cup. “Directe aanleiding voor de Voetbalwet zijn de misdragingen van Feyenoord-supporters van afgelopen donderdag bij het duel AS Nancy – Feyenoord” (www.nu.nl, 2006). “Naar aanleiding van de rellen gisteren in Nancy voor en tijdens de UEFA-Cupwedstrijd Nancy-Feyenoord heeft minister Johan Remkes van Binnenlandse Zaken vandaag gezegd dat hij een voetbalwet met daarin opgenomen een stadionverbod wil overwegen. Feyenoord en andere clubs vragen al jaren om

¹ Het incident vond plaats buiten de onderzoeksperiode maar het initiatiefwetsvoorstel en de doorwerking van het beleid vonden plaats binnen de periode.

zo'n wet die het mogelijk maakt veroordeelde hooligans weg te houden bij wedstrijden omdat zij zich op een Nederlands politiebureau moeten melden" (*De Stentor*, 2006).

Reactie

Toen de rook na de rellen was opgetrokken ontstond er een zogenaamde 'window of opportunity'. Kingdon spreekt van een 'policy window' wanneer verschillende stromen – problemen, beleid, politiek – bij elkaar komen. Gezien de korte tijd tussen het incident en het moment dat het wetsvoorstel werd ingediend, is het aannemelijk dat het initiatiefwetsvoorstel voor de voetbalwet in de kast lag te wachten op het juiste moment. De invoering van wetten en de implementatie van nieuw beleid naar aanleiding van incidenten kan vaak goed verklaard worden aan de hand van het stromenmodel van Kingdon. "Soms hebben problemen de 'push' nodig van [...] een crisis of een ramp. Een calamiteit kan de basis vormen voor politieke en beleidsmatige erkenning van het probleem" (Nelissen, De Goede en Van Twist, 2004, p. 194).

Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast ('Voetbalwet')

Sinds 1 september 2010 is de 'wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast' (wet mbveo of kortweg 'voetbalwet') van kracht. De burgemeester en de officier van justitie hebben daarmee extra bevoegdheden gekregen voor het handhaven van de openbare orde, respectievelijk de vervolging van strafbare feiten, in relatie tot ernstige structurele overlast van groepen en individuen. De bevoegdheden richten zich op het (vroegtijdig) doorbreken van het overlast gevend gedrag. Zij kunnen op basis van deze wet preventieve maatregelen treffen om ernstige overlast en voetbalvandalisme door groepen en individuen te bestrijden.

De wet is een aanvulling op de al bestaande instrumenten waarover burgemeesters en officieren van justitie beschikken, bijvoorbeeld op basis van de Gemeentewet, de Politiewet uit 1993, de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) of het Wetboek van Strafrecht (WvSr). Uit een evaluatie van de wet door de Inspectie OOV (2011) blijken er een groot aantal knelpunten te zijn die betrekking hebben op de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie. De informatie van de politie voldoet nog niet altijd aan de informatiebehoefte van de gemeente. De mutaties zijn qua inhoud en kwaliteit soms niet bruikbaar voor het bestuurlijk dossier. De benodigde informatie is in verschillende systemen geregistreerd en deze systemen zijn niet altijd toegankelijk voor alle ketenpartners. De meldingsplicht kent veel praktische haken en ogen. Deze hebben te maken met de handhavingslast, de meldlocatie en het vervolg als iemand niet opkomt (p. 9-10). Onder de kop: "Inspanning tegenover effect" worden de meest kritische geluiden weergegeven.

Toepassing van de wet mbveo is volgens betrokkenen zeer arbeidsintensief. Zo ervaren vooral gemeenten en politie hoge administratieve lasten bij het opmaken van dossiers en het volgen van de bestuurlijke procedures. Het OM heeft hiermee in de praktijk minder moeite. Gemeenten en politie spreken de verwachting uit dat het handhaven van de maatregelen bij grotere aantallen een probleem kan vormen. Het kost volgens betrokkenen immers capaciteit om de opgelegde maatregelen goed te kunnen handhaven. (2011, p. 15)

Een breed gedeelde opvatting is dat de inzet van de wet veel tijd en afstemming kost. Er komt veel werk uit voort bij zowel de dossiervorming als het volgen van de bestuurlijke procedures en de handhaving. De administratieve lasten zijn daarmee hoog. Deze lasten komen bovenop het huidige werkpakket. Capaciteit is een knelpunt, voor zowel de gemeente als de politie. Gezien de combinatie van de hoge voorwaarden om de wet te kunnen inzetten, de effectiviteit van de maatregelen en de hoge administratieve lasten vragen betrokkenen zich soms af of de opbrengsten opwegen tegen de vereiste inspanningen. Als na afweging blijkt dat de lasten hoger zijn dan de opbrengsten, ziet een aantal gemeenten af van inzet van de wet (p. 61).

De casus toont aan dat het in sommige gevallen eenvoudig is een incident te relateren aan een wet en vice versa maar dat er vaak vergelijkbare incidenten aan vooraf zijn gegaan. De relatie tussen de wet en de toegenomen administratieve lasten- en regeldruk is eveneens helder. Kort na de rellen in Nancy werd de "oplossing" *geframed* in termen als "stadionverboden" en "meldplicht". Het is deze meldplicht in het bijzonder die bij veel korpsen leidt tot een toename van de administratieve lasten en vermindering van capaciteit.

Risico-regelreflex?

Een groot aantal vergelijkbare incidenten die zich in korte tijd achter elkaar voordoen lijkt een voorbode te zijn voor het optreden van de RRR. De risico-regelreflex is in deze casus bewezen: de risico's voor de openbare orde veroorzaakt door bepaalde voetbalwedstrijden hebben een wet in werking gesteld die heeft geleid tot een toename van de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie. De beleidsinstrumenten die in de wet geregeld zijn, leggen onder andere door de meldplicht een groot beslag op de capaciteit van de politie en blijken volgens de Inspectie OOV weinig effect te sorteren. Het adagium 'meer regels, minder veiligheid' lijkt dus ook in deze casus van toepassing te zijn.

6.3 De resultaten uit de focusgroep

Met als doel de validiteit van de conclusies te vergroten is een focusgroep georganiseerd waarin de belangrijkste resultaten uit de meervoudige casestudy zijn voorgelegd. Daarnaast is er één casus, het fileuik-incident, meer uitvoerig behandeld. De focusgroep "Focus op Incidentgedreven Regeldruk" vond plaats op 12 september jl., tijdens de themadag "Minder regels, meer op straat" van het ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie en het Openbaar Ministerie. De handleiding en vragenlijst met semigestructureerde vragen is opgenomen in bijlage II, voor de volledige transcriptie van de focusgroep wordt verwezen naar bijlage III.

6.3.1 De risico-regelreflex

Nadat het onderzoek is toegelicht en de theorie over de risico-regelreflex is uiteengezet, worden de deelnemers gevraagd naar hun ervaringen met administratieve lasten- en regeldruk als gevolg van incidenten. Daarnaast wordt de groep gevraagd of de risico-regelreflex een herkenbaar mechanisme is en of zij hier voorbeelden van kunnen noemen. Eén van de deelnemers legt direct een verband

tussen de invoering van de Nationale Politie en de risico-regelreflex. De deelnemer voorziet een toename van de risico-regelreflex als gevolg van de invoering van de Nationale Politie: *“De minister is straks nog gemakkelijker ter verantwoording te roepen en daarmee de Korpschef ook (red. Door de invoering van de Nationale Politie is er straks één Nationale Korpschef). Dus ik zie heel snel een verhoging van de administratieve lasten- en regeldruk aankomen als gevolg van incidenten. De leiding zal straks makkelijker ter verantwoording in de Kamer kunnen worden geroepen. Dat is het dilemma, we hoorden de minister het vanmorgen nog zeggen, “minder regels, meer op straat”, maar tegelijkertijd zie ik hem straks in de Kamer verschijnen en dan kan hij niet met lege handen komen.”* Een andere deelnemer noemt de toenemende informatieverplichting van de politie als gevolg van incidenten als één van de grootste nadelige effecten van de risico-regelreflex en stelt: *“Werken aan de informatieverplichting is wel belangrijk, maar als je de verplichting tot registreren tegenover aanwezigheid op straat zet, wat is er dan belangrijker? En wat leidt er uiteindelijk tot meer veiligheid? De minister heeft dan ook twee belangen; hij wil minder regels en administratie voor de politie, maar hij moet zich ook verantwoorden t.o.v. de Tweede Kamer.”*

Een andere deelnemer weet zich meteen een gebeurtenis te herinneren dat de relatie tussen Kamervragen, informatieverplichtingen en de risico-regelreflex mooi illustreert: *“In het kader van een opleiding was ik eens in de Tweede Kamer, toen ging het toevallig over de vraag of er extra gelden naar Joodse instellingen gingen want die moesten hun beveiliging opschroeven, die hadden dat zelf opgeschroefd want die voelden zich bedreigd. Daar werd dan de Kamervraag over gesteld: Hoe vaak komen er bedreigingen voor? De minister kon daar geen antwoord op geven en die beloofde de Kamer dan ook «we gaan dat beter registreren». Toen dacht ik ‘ja, weer een gevalletje projectcode en regelmatig rondjes rijden rond Joodse instellingen om te kijken of er niet wat gebeurt’. De minister baalt er van dat hij die gegevens niet heeft, maar het houdt wel in, met name voor blauw, dat als er dan wat is, moet hij wel denken aan die projectcode, kijk wij hebben in Amsterdam de nodige Joodse instellingen. Het registreren leidt niet tot minder incidenten. Het gaat erom dat het geregistreerd is zodat we kunnen bepalen of er meer of minder geld naar Joodse instellingen gaat voor beveiliging.”* Een medewerker van het ministerie van Veiligheid en Justitie haakt in op het onderwerp en stelt: *“Het leidt tot een beter antwoord aan de Kamer, het leidt niet tot meer veiligheid, maar soms wordt de minister om politieke redenen gedwongen om iets te doen waarvan hij zelf zich moet afvragen ‘wil ik dit wel?’, want ik weet uit eigen ervaring, hij propageert minder lasten, maar hij wordt regelmatig geconfronteerd met het dilemma om aan de ene kant de administratieve lasten te verminderen en aan de andere kant heeft hij ook andere overwegingen, en dan komt het regelmatig voor dat hij toch zegt: ‘ik doe dat toch’, om politieke redenen. Het is vervelend, maar dat is toch de realiteit in ons politieke bestel.”* Een andere deelnemer reageert hierop en stelt: *“Maar het ligt niet alleen aan de minister, want er is ook iemand die die Kamervraag stelt. En die moet ook denken, misschien moet ik gewoon genoeg nemen met het antwoord, maar nee, die wil tot op de punten en de komma’s alles weten en veroorzaakt het daarmee.”* Een deelnemer van de politie noemt Volendam als voorbeeld van de risico-regelreflex: *“Ik herinner mij nog goed de nasleep van Volendam, en dan ook de nasleep in termen van regeldruk die ontstond. Gedurende een aantal jaren elke*

“Minder regeldruk, meer veiligheid!”

zaterdagavond kreeg de brandweer de opdracht om alle nooduitgangen in alle horecagelegenheden in Volendam te bezoeken. Dit heeft een flink aantal jaren geduurd. Dan zie je dat dat ook weer wat afneemt. Elk incident, elke reactie van de overheid kent een bepaalde dynamiek, maar dat ebt na verloop van tijd ook weer weg.”

6.3.2 Het filefuik-incident

De reden waarom ervoor gekozen is het filefuik-incident centraal te stellen in de focusgroep is vanwege de hoge actualiteitswaarde en omdat het een *risico-regelreflexcasus in wording* is. Vrij recentelijk is het onderzoek naar de toedracht bekend gemaakt en de casus illustreert hoe de risico-regelreflex ontstaat en met welke dilemma's bestuurders en professionals worstelen bij het vinden van een gepast antwoord op een tragisch incident.

“Regels nodig voor filefuik”, kopt een artikel in *De Volkskrant* (2012, 23 augustus, p. 9) naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek van de Rijksrecherche in opdracht van het OM naar de toedracht van het incident. Na de bekendmaking van de onderzoeksresultaten dringt het OM aan op “spoedige, landelijke regelgeving over achtervolgingen, insluiten, het opwerpen van *roadblocks* en het creëren van files om verdachten aan te houden”. Het is interessant om professionals van politie, ministerie en het OM naar hun mening te vragen over verschillende aspecten van deze casus: de proportionaliteit van de maatregel (een protocol geldend voor: achtervolgingen, insluiten, *roadblocks* en filefuiken), de verschillende standpunten en dilemma's en welke aanbevelingen zij doen om de reflex te voorkomen.

Na een korte inleiding over het onderwerp, zonder de maatregelen expliciet te benoemen, zijn de deelnemers gevraagd naar hun reactie en de eventueel door hen te nemen maatregelen. Ten eerste zijn de deelnemers gevraagd de casus vanuit een ander perspectief dan hun rol als professional te benaderen, daartoe zijn zij verdeeld over vier groepen: 1. Publieke opinie & media, 2. Politiek, 3. OM en 4. Politie. Iedere groep kreeg de opdracht om vanuit een ander standpunt zich te buigen over de vraag hoe zou op het incident zouden reageren. De gedachte is dat de rollen die de professionals in hun dagelijkse werkzaamheden vervullen hun standpunten sterk beïnvloeden, door iedere deelnemer een andere pet op te laten zetten zouden zij zich verplaatsen in de rollen van andere belanghebbenden waardoor er een breed palet aan verschillende reacties kon worden vastgesteld. Uit de eerste ronde waarin de deelnemers alleen naar hun reacties werd gevraagd, blijkt een groot aantal verschillende opvattingen en dilemma's. De groep die zich verplaatste in de rol van publieke opinie & media vroeg zich af of de politie wel bevoegd is om de fuik in te zetten, ze ergerde zich aan de ontstane file, stellen vraagtekens bij de rechtvaardigheid de filefuik in te zetten bij een benzinediefstal en stellen de proportionaliteit ter discussie. De groep die reageerde vanuit de rol van de politiek vonden het vooral belangrijk dat de automobilisten en de pomphouders gerust werden gesteld door alle ontstane onrust en dat er een onafhankelijk onderzoek zou worden uitgevoerd. De OM-groep kondigde vier onderzoeken af: 1. Vervolging opdrachtgever filefuik, 2. Strafrechtelijk onderzoek verdachte, 3. Een onderzoek naar de regels en het protocol in de praktijk en 4. Een onderzoek naar de

rechtsstatelijkheid van de filefuik. De reactie van de groep die reageerde vanuit het standpunt van de politie was echter het meest opmerkelijk: de politie stelde dat zij wel bevoegd waren de filefuik in te zetten, maar zouden door alle ontstane consternatie de fuik nooit meer inzetten.

In de tweede ronde werden de groepen gevraagd welke maatregelen zij zouden nemen. De groep die reageerde vanuit de publieke opinie & media zou in het uiterste geval om het ontslag van de opdrachtgever van de filefuik vragen en wil dat er in ieder geval meer duidelijkheid ontstaat over de bevoegdheid van de maatregel. De ‘politici’ zouden de onderzoeken afwachten voordat zij maatregelen zouden afkondigen. De meest opvallende opmerking van de OM-groep was dat zij de pomphouders wilden vragen zelf maatregelen te nemen om benzinediefstallen in de toekomst te voorkomen. Hoe anders was de maatregel van het OM in de praktijk, van enige nadruk op zelfredzaamheid was geen sprake, er moest landelijke regelgeving komen die de bevoegdheid van de politie beter zou reguleren. De politie-groep wenste geen maatregelen te willen nemen omdat zij de professionele ruimte van politieprofessionals ongemoeid wilden laten.

Vervolgens zijn de reacties en maatregelen in de praktijk aan de focusgroep voorgelegd. De meest opvallende verschillen tussen de reacties en maatregelen in de praktijk en die van de focusgroep waren dat de OM-groep terughoudender was met het instellen van regels evenals de politie, die een nieuw protocol als bedreiging zag voor de professionele ruimte voor de politie.

In de derde ronde werden de deelnemers, zonder zich te verplaatsten in een bepaalde rol, gepolst naar hun mening over deze reacties en maatregelen. Op de vraag wat de deelnemers vonden van de maatregel een protocol in te stellen antwoordde één deelnemer dat het zou leiden tot risicomijdend gedrag van agenten. Een andere deelnemer stelde: *“Van belang is natuurlijk hoe specifiek is zo’n protocol, hoeveel uitzonderingen en bepalingen staan in zo’n protocol? Als je eerst een officier van dienst of nog een hogere functionaris moet vragen of je de filefuik mag inzetten, dan zegt een agent, nou laat maar zitten. Je moet zo iets in een splitsecond kunnen beslissen anders werkt zo’n protocol niet.”* Vrijwel alle deelnemers met een politie-achtergrond maakten zich zorgen over de praktische uitvoerbaarheid van een dergelijk protocol. *“Het ligt er dus maar helemaal aan hoe zo’n protocol is omschreven. Volgens mij kun je nooit zo specifiek zijn dat je rekening houdt met alle omstandigheden.”* Iedereen lijkt zich bewust van de verschillende dilemma’s van een dergelijk protocol. Een deelnemer merkt hierover op: *“Het protocol moet juist niet vaag zijn maar zo specifiek mogelijk. Dit kan alleen niet, want dan zijn er altijd weer nieuwe dingen en kom je weer in de professionele ruimte.”* Eén van de deelnemers geeft als maatregel de filefuik helemaal af te schaffen zodat er geen burgers bij betrokken kunnen worden. *“Ik heb lange tijd bij een arrestatieteam gezeten, en de gouden regel is: we betrekken geen burgers er bij. Je hebt namelijk geen volledige controle over zo’n situatie. Je kunt dit niet reguleren, als iemand 160 rijdt tegen een file in. Als politie moet je het niet willen, omdat je het niet kunt controleren. Je kunt alle mitsen en maren gaan opschrijven maar volgens mij moet je dat niet doen.”* Een andere deelnemer van de politie lijkt zich zorgen te maken om de professionele ruimte die als gevolg van de risico-regelreflex afneemt: *“Als er een incident is op basis van een politiehandeling dan komt er een maatregel en die leidt dan tot het tegenhouden van die politiehandeling. Dat mechanisme, als je dat als een hellend*

“Minder regeldruk, meer veiligheid!”

vlak ziet [...], dan is er natuurlijk geen einde meer aan. Het stoppen met het gebruik ervan leidt tot een agent met lege handen, dan kun je bijna niks meer."

Op de vraag of het middel in de toekomst, met een protocol, minder of juist meer zal worden ingezet wordt verschillend gereageerd. Eén deelnemer zegt: *"Ik denk dat het tot meer inzet zal leiden. Omdat het een erkend middel is. Je moet je wel alle waarborgen eigen maken. Razendsnel moet je beslissen kan ik, mag ik, moet ik. Je krijgt dezelfde soort afweging wanneer je zou schieten."* Een ander stelt: *"Ik denk dat het minder ingezet zal worden, nog los van het protocol en de inhoud, het gevoelsaspect dat je op het beschuldigenbankje komt, dat dat er voor zal zorgen dat het middel minder ingezet zal worden ook al mag het."* Eén van de deelnemers vraagt zich hardop af of het effect van dit soort maatregelen eigenlijk wel gemeten wordt? *"De inzet van het middel, het leidt in één of twee gevallen tot een ernstig ongeval, dat leidt dan tot maatregelen, nou ben ik benieuwd of het aantal ongevallen door een filefuij dan ook afneemt?"* Cynisch merkt een deelnemer op dat dat een mooie Kamervraag zou zijn. *"Daar komt dan een feitcode op waardoor je kan registreren wanneer je het middel ingezet hebt."*

Op de volgende vraag: Zal de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie hierdoor toenemen?, wordt over het algemeen bevestigend geantwoord. *"Ja, je moet registreren als je het inzet. Voldeed deze wel aan de waarborgen?"* Een deelnemer van de politieacademie merkt op dat deze gevraagd zal worden het in het onderwijs te waarborgen. Een politieagent stelt: *"Ik moet dan gecertificeerd zijn om de filefuij in te zetten. Je mag alleen gecertificeerd een file veroorzaken."* De politieagent vertelt dat hij later in het jaar een speciale cursus moet volgen om de spijkermat in te mogen zetten. *"Als HovJ moet je daar weer een certificaat voor hebben."* De deelnemer van de politieacademie haakt daarop in en stelt: *"Naast regeldruk, of administratieve handelingen kunnen dit soort incident ook leiden tot meer certificering, en je wilt niet weten wat dat allemaal kost."* Toenemende kosten is één van de nadelige effecten van de risico-regelreflex, bij de politie worden veel van dit soort kosten veroorzaakt door certificering. Speciale cursussen moeten door HovJ's en rechercheurs worden gevolgd in het kader van kwaliteitscontrole, veel van deze verplichte certificeringen zijn ingevoerd als reactie op incidenten.

Nadat de maatregelen uitgebreid behandeld zijn, wordt de groep de vraag voorgelegd of het *niet* nemen van maatregelen ook nog een optie is? Hoewel het verbieden van de maatregel natuurlijk ook als een maatregel geldt, noemt een deelnemer als één van de mogelijke nadelige gevolgen hiervan: *"Als een boef weet dat de politie zich aan brancheregels moet houden, dan houdt die daar rekening mee. Geen filefuij bij 140 km/u, dan rijdt ie 140."* Een andere deelnemer is eveneens geen voorstander van het instellen van een protocol, maar wil dat de politieorganisatie bij een eventueel volgend incident beter communiceert: *"Dat je als organisatie in het vervolg uitlegt wat er is gebeurd en dat je staat voor de professional die de afweging heeft gemaakt en ook gewoon uitlegt dat er fouten gemaakt kunnen worden."* Deze afweging zou de politiek moeten maken, en daarmee dus de politiek: *"Aan de andere kant moet de politiek en dus de burger deze afweging maken en niet de politie. Willen jullie dat de politie ruimte heeft om te handelen?"* Een deelnemer reageert hierop en stelt: *"Veel burgers kennen de verdieping niet en je laat de Kamer daarover beslissen, die kunnen daar in de rust en niet in de emotie een beslissing over nemen."* Volgens een aantal deelnemers zou het goed zijn het vraagstuk aan gewone burgers voor te

leggen, laat burgers maar een kosten-baten afweging maken: *“Als je het aan burgers vraagt, dan krijg je een genuanceerd beeld. Veel burgers zijn het er ook niet mee eens dat je zo’n vluchtende verdachte maar zo maar laat rijden. Ook dat is een veiligheidsoverweging.”*

Omdat er nog onduidelijkheid bestaat hoeveel mensen er wel voor het protocol als maatregel zijn, zelfs als de voorwaarden duidelijk geschapen zijn, worden de deelnemers hier expliciet naar gevraagd. Het opvallende resultaat is dat niemand, zonder de inhoud van zo’n protocol te kennen, voor het instellen van een protocol is.

In ronde 4, aanbevelingen, worden de deelnemers gevraagd: *Welke aanbevelingen zou u doen om de risico-regelreflex, naar aanleiding van het filefuike-incident, te voorkomen?*

- *“Het eerste bericht dat je naar buiten brengt moet zo compleet mogelijk zijn. Dus het inrijden op dienders, snelheid, valse kentekenplaat etc. alle ingrediënten. Nu maar 1: tanken zonder te betalen, en dan is het een grof middel.”*
- *“Misschien moet je een formele wachttijd inschakelen voordat je als Kamer bv meteen lastige vragen kunt gaan stellen. Even emoties naar beneden, eerst de feiten op tafel. Ze zijn bij wijze van spreken nog bezig met het wegvegen van het glas op de A2 en er komt al een vraag vanuit de Kamer.”*
- *“Als je als politiek leider na een incident roept: ‘er moet wat aan gebeuren!’, dan krabbel je ook niet meer terug, ook al duurt het een jaar voordat een onderzoek naar buiten komt.”*
- *“Dat er een bepaald tijdstip is per jaar of per kabinetsperiode dat er bepaalde regels ingevoerd of veranderingen kunnen komen. Dus niet incident-gericht. Dan heb je minder emoties die meespelen. Aanpassingen van regels per periode bekijken.”*
- *“Wat is het je waard om iemand te pakken? Dat mag een publieke discussie worden en mag af en toe getoetst worden. Rechtvaardigheid speelt nu een grotere rol dan 10 jaar geleden. Casuïstiek aan verschillende doelgroepen voorleggen: wat vind je relevant? Dan kan dat een advies worden voor de besluitvorming.”*
- *“Bekijken hoe groot de belasting voor politie en OM is om regels te handhaven. Gewoon een weegschaaltje, het kost dit en dit, en levert dit op, vinden we dat het waard?”*

Vervolgens zijn de aanbevelingen uit het onderzoek gedeeld met de focusgroep. Hierop is de deelnemers de vraag voorgelegd: *Heeft u iets gemist in deze aanbevelingen?* Een deelnemer geeft als aanbeveling voor vervolgonderzoek: *“Je gaat er in je onderzoek vanuit dat er een incident is en dan gaat de hele riedel lopen. Het traject ervoor, de politiek, de Kamervragen die al klaarliggen en wachten op het juiste incident of moment, dat zou meegenomen moeten worden. Dit is wel een belangrijke voedingsbodem. Als een incident overdreven wordt opgepakt, zitten hier blijkbaar bepaalde belangen achter.”* Met betrekking tot de risico-regelreflex stelt een deelnemer voor om ofwel het stellen van Kamervragen af te schaffen of een quotum in te stellen, bijvoorbeeld één Kamervraag per week, per Kamerlid.

7. ANALYSE

“Naast regeldruk, of administratieve handelingen kunnen dit soort incidenten ook leiden tot meer certificering, en je wilt niet weten wat dat allemaal kost” (Deelnemer focusgroep).

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten aan een analyse onderworpen. Allereerst worden de resultaten van de meervoudige casestudy en de focusgroep geanalyseerd. Vervolgens worden in een meta-analyse de resultaten van dit onderzoek gecombineerd met de onderzoekresultaten van eerder uitgevoerd onderzoek naar de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie en het onderzoek dat naar de risico-regelreflex is verricht. De vraag die hierin centraal staat is: *In welke mate treedt de risico-regelreflex op na incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid en in hoeverre vormt dit een verklaring voor de toename van de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie?*

7.1 Analyse van de meervoudige casestudy

Over een periode van vijf en een half jaar zijn 26 ernstige incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid geselecteerd. In 15 van deze gevallen is de risico-regelreflex geconstateerd. De risico-regelreflex is een mechanisme dat leidt tot overregulering en onevenredig verdeelde aandacht voor risico's. De negatieve effecten daarvan, die betrekking hebben op het politiewerk, zijn: een toename van de administratieve lasten- en regeldruk, onnodige kosten, inperking van de professionele ruimte, beperking van de beroepstrots, risicomijdend gedrag en capaciteitsverlies. In dit onderzoek staat echter de administratieve lasten- en regeldruk als negatief effect van de risico-regelreflex centraal.

In 15 van de 26 gevallen is de risico-regelreflex opgetreden, oftewel is er sprake van overregulering. Hoe verleidelijk het ook is, er kan evenwel niet worden gesteld dat “in ruim de helft van alle incidenten” de risico-regelreflex optreedt. Een meervoudige casestudy biedt inzicht in de werking van het mechanisme en kan empirisch bewijs leveren voor de mate waarin een fenomeen zich voordoet, maar er kunnen op basis van dergelijk onderzoek geen generaliserende uitspraken gedaan worden. De 26 onderzochte incidenten die zich gedurende een periode van vijf en een half jaar hebben voorgedaan zijn een selectie van het totale aantal incidenten, waarvan de omvang moeilijk te bepalen is. De 26 incidenten die voldeden aan de inclusiecriteria van een ernstig incident, de meest opvallende incidenten van de afgelopen vijf en een half jaar die allen onder grote belangstelling van de media stonden, zijn echter door hun aard goed te vergelijken waardoor er een goede indicatie is dat in minstens de helft van alle ernstige incidenten de risico-regelreflex optreedt. Enerzijds is dit een zorgwekkende constatering, anderzijds zijn de 15 gevallen mogelijk een fractie van het totale aantal incidenten waardoor een vertekening van de resultaten optreedt. Incidenten vóór 2007 zijn immers niet meegenomen evenals minder ernstige incidenten. Aan deze en andere beperkingen van het onderzoek wordt in de discussie, hoofdstuk 9, meer aandacht gegeven.

De beperkingen van dit type onderzoek doen echter geen afbreuk aan het feit dat de risico-regelreflex 15 maal is opgetreden. Dat betekent dat er na 15 ernstige incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid politici, bestuurders en beleidsmakers van het ministerie, de politie en het OM, in een reflex zijn geschoten die heeft geleid tot overregulering. Deze reflex heeft tot gevolg dat er een groot aantal negatieve effecten op zijn getreden waardoor de veiligheid is afgenomen. **De risico-regelreflex stelt immers onomwonden dat meer regels tot minder veiligheid leiden.**

Voordat het onderzoek werd uitgevoerd was de veronderstelling dat de ernst van een incident verband zou kunnen houden met de kans waarop de risico-regelreflex optreedt. Om dit effect vast te kunnen stellen is de ernst van een incident meetbaar gemaakt doormiddel van een aantal indicatoren. Deze indicatoren zijn achtereenvolgens: “dodelijke slachtoffers”, “aantal dagen in de media”, “aantal google hits” en “Kamervragen gesteld” en “spoeddebat aangevraagd”. Deze zijn in de eerst kolommen van de dataset opgenomen in bijlage I.

Bij 9 van de 26 incidenten zijn er één of meerdere dodelijke slachtoffers gevallen, de risico-regelreflex is in 6 van die gevallen opgetreden. In het merendeel van de gevallen (9x) trad de risico-regelreflex echter op zonder dat er dodelijke slachtoffers waren gevallen. Het vallen van dodelijke slachtoffers lijkt dus geen voorwaarde te zijn voor het optreden van de risico-regelreflex. De indicatoren “aantal dagen in de media” en “aantal google hits” lijken eveneens geen verband te houden met de kans waarop de risico-regelreflex optreedt.

In 22 gevallen was een incident de aanleiding tot het stellen van één of meerdere Kamervragen en in 8 gevallen werd er zelfs een spoeddebat aangevraagd én gevoerd. In 13 van de 15 incidenten waarin de risico-regelreflex is vastgesteld zijn er één of meerdere Kamervragen gesteld. In 6 van de 15 incidenten waarin de risico-regelreflex is vastgesteld is er een spoeddebat gevoerd. In het merendeel van de spoeddebatten werden er moties ingediend die tot wijzigingen in wet- en regelgeving en/of beleidsmaatregelen leiden. Deze constatering leidt tot de conclusie dat de indicatoren Kamervragen en spoeddebatten verband lijken te houden met de kans waarop de risico-regelreflex optreedt. Het verband tussen deze politieke reflex en de risico-regelreflex zal in de meta-analyse uitvoeriger aan bod komen.

7.2 Analyse van de focusgroep

De deelnemers van de focusgroep onderschrijven de resultaten en herkennen de risico-regelreflex als mechanisme binnen het domein sociale veiligheid. Daarnaast weten enkele deelnemers voorbeelden te noemen waarin de risico-regelreflex lijkt te zijn opgetreden en heeft dit geleid tot administratieve lasten- en regeldruk, vermindering van de professionele ruimte of informatieverplichting. Uit de analyse van het focusgroepgesprek komen een aantal thema's naar voren. Enkele uitspraken zijn vervolgens gegroepeerd rondom een aantal thema's die hieronder aan bod komen.

7.2.1 Professionele ruimte

Veel deelnemers blijken zich zorgen te maken over het afbrokkelen van hun professionele ruimte als gevolg van incidenten. De vermindering van de professionele ruimte of de beleidsvrijheid, is één van de negatieve gevolgen van de risico-regelreflex en is in veel gevallen niet los te zien van administratieve lasten- en regeldruk. Nieuwe administratieve handelingen gaan vaak gepaard met een vermindering van de professionele ruimte, agenten en rechercheurs hebben niet alleen minder tijd om hun kerntaken uit te oefenen, ze worden bij die uitoefening ook beperkt door regels en protocollen waardoor zij minder effectief zijn. Een deelnemer lijkt begrip te hebben voor de samenleving die zich na een tragisch incident uit in het soort reacties waardoor de risico-regelreflex kan optreden, maar *“aan de andere kant wil je de vrijheidsgraden van professionals vergroten.”* Tijdens de bespreking van het filefuik-incident viel het begrip “professionele ruimte” verscheidene keren, volgens de deelnemers zou de Kamer zich veel bewuster moeten worden welke gevolgen nieuwe wetgeving en beleidsmaatregelen hebben voor de professionele ruimte. Als de professionele ruimte blijft afnemen beperkt dat agenten en rechercheurs in hun handelen en neemt de effectiviteit af.

7.2.2 Toenemende certificering

Een opvallend resultaat uit de focusgroep is dat volgens meerdere deelnemers veel incidenten leiden tot nieuwe verplicht gestelde certificering. Taken en handelingen die politieprofessionals voorheen zonder certificaat of speciale cursus deden, zijn plots zonder het behalen van een certificaat niet langer toegestaan. De als gevolg van incidenten toenemende certificering is een aspect dat in het onderzoek onderbelicht is gebleven, maar wel tot grote lasten leidt bij de politie en de recherche in het bijzonder. Een medewerker van de politieacademie evenals een politieagent noemden de toegenomen certificering als gevolg van de risico-regelreflex een zorgwekkende ontwikkeling: *“Naast regeldruk, of administratieve handelingen kunnen dit soort incident ook leiden tot meer certificering, en je wilt niet weten wat dat allemaal kost.”* De certificering van duizenden agenten en rechercheurs leidt tot enorme kosten met onduidelijke opbrengsten. Naar aanleiding van het filefuik-incident stelt een medewerker van de Politieacademie: *“De Politieacademie zal gevraagd worden of het in het onderwijs wordt gewaarborgd.”* Een agent en hulpofficier van justitie ziet de bui al hangen en stelt: *“Ik moet dan gecertificeerd zijn om de filefuik in te zetten.”*

7.2.3 Aanbevelingen

Aan het eind van de focusgroep werden de deelnemers gevraagd om aanbevelingen te doen die de risico-regelreflex zou kunnen helpen voorkomen, vervolgens zijn de aanbevelingen uit het onderzoek gedeeld met de groep waarna geconstateerd kon worden dat veel van deze aanbevelingen overeenkomsten hadden met de aanbevelingen van de deelnemers. De aanbeveling *“Bekijken hoe groot de belasting voor politie en OM is om regels te handhaven. Gewoon een weegschaaltje, het kost dit en dit, en levert dit op, vinden we dat het waard?”* komt sterk overeen met één van de aanbevelingen uit de literatuur ter voorkoming van de risico-regelreflex: RISICO'S MEER REALISTISCH, RATIONEEL AFWEGEN. Het advies is tevens om burgers te betrekken bij deze risico-afweging. Deze aanbevelingen van de focusgroep

vertoont ook sterke overeenkomsten met de aanbeveling: MEER WIJZEN OP NADELEN VAN BELEIDSMAATREGELEN. De gevolgen en effecten van beleid zouden veel nadrukkelijker benoemd moeten worden. Nieuw beleid invoeren of strenger handhaven kost altijd geld, leidt in veel gevallen tot administratieve lasten- en regeldruk en in sommige gevallen zelfs tot minder veiligheid. Die nadelen zouden veel nadrukkelijker benoemd moeten worden. De aanbeveling *“een formele wachttijd inschakelen voordat je als Kamer bv meteen lastige vragen kunt gaan stellen”* en de aanbeveling om alleen in een bepaalde periode per jaar of per kabinetsperiode regels in te voeren, nadat er tijd verstreken is na een incident en er minder emoties meespelen, komen beide overeen met de aanbeveling van Trappenburg (2011, p. 51): EEN COOLING DOWN PERIODE NA EEN INCIDENT. Na een incident zou de tijd genomen moeten worden om rustig na te denken over eventueel te nemen maatregelen.

Daarnaast werden ook een aantal nieuwe aanbevelingen gedaan. Volgens een aantal deelnemers zou het goed zijn het vraagstuk aan gewone burgers voor te leggen, laat burgers maar een kosten-baten afweging maken: *“Als je het aan burgers vraagt, dan krijg je een genuanceerd beeld. Veel burgers zijn het er ook niet mee eens dat je zo’n vluchtende verdachte zo maar laat rijden. Ook dat is een veiligheidsoverweging.”* Daarnaast werd er gepleit voor het beter delen van kennis zodat er niet direct een protocol moet worden ingesteld. *“Op het moment dat er een incident gebeurt, is het belangrijk dat andere politiemensen het verhaal horen: welke afwegingen zijn er gemaakt? Hoe kunnen we mensen laten meedelen in de leerervaring. En dat is volgens mij een heel krachtig middel, we noemen ons allemaal professionals en dat betekent dat je je vak bijhoudt.”*

7.3 De meta-analyse

In deze meta-analyse worden de bevindingen uit dit onderzoek gecombineerd met de resultaten uit eerder onderzoek naar de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie en naar eerder verricht onderzoek naar de risico-regelreflex.

7.3.1 Incidenten en Kamervragen

De Nederlandse Nieuwsmonitor, het wetenschappelijk instituut voor de journalistiek, deed in 2011 onderzoek naar de relatie tussen parlement en media. De veronderstelling is dat politici hun schriftelijke vragen doorgaans baseren op berichten in de media met het verwijt dat ‘de waan van de dag regeert’. Nieuwsmonitor ging na of en zo ja in hoeverre dat beeld overeenkomt met de werkelijkheid (Nieuwsmonitor, 2011, p.8). Symptomatisch voor de risico-regelreflex zou zijn dat (een groot deel van de) Kamervragen gebaseerd zijn op berichten in de media over incidenten. De meest opvallende en relevante resultaten uit dit onderzoek worden genoemd.

Uit het onderzoek blijkt dat tussen de 70 en 80 procent van de Kamervragen een bericht in de media als aanleiding hebben. Het grootste gedeelte van de Kamervragen wordt gesteld aan de hand van krantenartikelen (33,8%). Daarna vormen websites (12,7%) een belangrijke inspiratiebron voor Kamerleden. Sporadisch dienen opiniebladen, buitenlandse media, persbureaus en radioprogramma’s als aanleiding voor een Kamervraag. Nieuwsmonitor beschrijft

verder een opvallend een-tweetje tussen de journalistiek en de politiek. Soms is een een-tweetje iets te enthousiast opgezet en lijkt er sprake van een kijkje in de toekomst door de krant. Zo schrijft Menno van Dongen in *De Volkskrant* van 10 september over het pleidooi van de politie om terughoudender te zijn met opsporingsberichten over voortvluchtige gevangenen en tbs'ers dat breed wordt gedeeld. Hij eindigt het artikel met "Attje Kuiken (PvdA) heeft Kamervragen gesteld. 'Ik wil van de minister van Justitie weten hoe we politieberichten slimmer kunnen gebruiken. Let wel: ik sta achter dit beleid. We moeten niet terug naar de tijd dat werd verzwegen dat iemand was ontsnapt. Als mensen dat merken, zal grote onrust ontstaan.'" Deze vragen echter, werden pas op 13 september 2010 ingediend. Overigens gebaseerd op een artikel van dezelfde journalist dat op 9 september 2010 was verschenen in *De Volkskrant*" (Nieuwsmonitor, 2011, p. 11).

Uit de cijfers van Nieuwsmonitor (2011) blijkt dat het aantal Kamervragen al jaren steevast toeneemt. Omdat het onderzoek naar de risico-regelreflex in het domein sociale veiligheid de periode bestrijkt van 2007 tot en met 2012, worden alleen de cijfers over deze periode weergegeven. In het Kamerjaar 2006-2007 werden er 2.391 Kamervragen gesteld, dit is in 2010-2011 opgelopen tot 3.220 (2007-2008: 2.819; 2008-2009: 3.035; 2009-2010: 2.586). Uit de cijfers van de meervoudige casestudy is op te maken dat Kamervragen verband lijken te houden met de kans dat de risico-regelreflex optreedt, aangezien het aantal Kamervragen al jaren gestaag toeneemt lijkt dus de kans dat de risico-regelreflex optreedt ook toe te nemen.

Een onderzoek van Benschop (2009) bracht de ontwikkeling van de politieke druk in de periode 1981 – 2008 in kaart. Hij betoogt dat er vanuit de Tweede Kamer druk wordt uitgeoefend op de beleidsmakers in de verschillende departementen, in de vorm van Kamerinterventies. Alle parlementaire drukmiddelen laten volgens Benschop een stijgende trend zien: het aantal mondelinge Kamervragen, moties, parlementaire onderzoeken, initiatiefwetten en spoeddebatten nemen toe.

Voor alle departementen is afzonderlijk in beeld gebracht hoe de politieke druk vanuit de Tweede Kamer middels de inzet van de schriftelijke Kamervraag zich heeft ontwikkeld vanaf 1981 tot en met 2008. Alle grafieken vertonen dezelfde trend: het aantal Kamervragen is gestegen. De stijging is niet voor alle departementen gelijk. Bij Justitie is het aantal vragen meer toegenomen dan bijvoorbeeld bij VROM en Defensie. (Benschop, 2009, p. 63)

Justitie is duidelijk koploper, maar volgens Benschop is vanaf 2006 bij bijna alle departementen een enorme stijging zichtbaar. Het feit dat bepaalde departementen zoals het ministerie van Veiligheid en Justitie altijd meer in de belangstelling staan dan andere, lijkt het gevolg te zijn van de politieke gevoeligheid van de portefeuilles. De onderwerpen staan in het middelpunt van het maatschappelijk debat en hebben grote impact op de samenleving. Jaco van Hoorn, korpschef van Hollands-Midden en auteur van het boek "Sturen op Vertrouwen" stelt: "Media en politiek zitten in een symbiotische relatie gevangen. De media hebben de politiek nodig. Zij zijn niet te beroerd verhalen stevig op te schrijven" (Van Hoorn, 2010, p. 63).

In sommige journalistieke kringen wordt het als ‘scoren’ ervaren als een artikel aanleiding geeft tot Kamervragen. Die drang maakt dat de waarheid soms wel erg eenzijdig wordt belicht. Incidenten worden opgeblazen, er is altijd wel een of andere ‘deskundige’ te vinden uit de wetenschap of de samenleving die er een gepeperd commentaar tegenover zet en de aanzet tot een nieuwe hype is gegeven. (Van Hoorn, 2010, p. 63-64)

Van Hoorn concludeert dat het steeds minder moeite kost om tot Kamervragen of zelfs spoeddebatten te komen. Veel Tweede Kamerleden reageren volgens van Hoorn direct, zonder enige terughoudendheid. “Eén enkel artikel, ongeacht de journalistieke kwaliteit waarmee het geschreven is, kan aanleiding zijn om in actie te komen. In 2008 zijn er 2970 vragen gesteld, 302 meer dan het jaar daarvoor. Zoals journalisten scoren op artikelen die aanleiding geven tot Kamervragen, zo worden Tweede Kamerleden afgerekend op hun optreden in de media” (Van Hoorn, 2010, p. 63-64).

De media zijn zich zelf ook bewust van de dubieuze rol die ze spelen als aanjager van Kamervragen, getuige het citaat van Rob Wijnberg in *NRC Next*: “Het aantal Kamervragen is sinds 1990 bijna verviervoudigd - van 750 tot 3.000 per jaar. Driekwart van al die vragen is gebaseerd op incidenten uit de media. Terwijl de geregistreerde criminaliteit feitelijk afnam, kreeg de minister van Justitie veruit de grootste toename te verduren: van een kleine honderd Kamervragen in 2001 tot meer dan 550 in 2008” (Wijnberg, *NRC next*, 2012, 19 januari).

Het aantal spoeddebatten in de Tweede Kamer nam echter intussen een nog veel grotere vlucht: van minder dan tien in 2000 tot bijna tachtig in 2009. In het rapport *Beleidsdruk in beeld* concludeerde het ministerie van Binnenlandse Zaken dan ook: “Het verwijt dat Kamerleden zich steeds meer laten leiden door de ‘waan van de dag’ lijkt te kloppen”, en voegde daar op bezorgde toon aan toe dat “profileerdrang een vast onderdeel is geworden van de parlementaire cultuur” (Wijnberg, *NRC next*, 2012, 19 januari).

7.3.2 De recherche en de basispolitiezorg (BPZ)

De toename van de administratieve lasten- en regeldruk bij de recherche stond in dit onderzoek niet centraal, terwijl het merendeel van de toename van administratieve handelingen in het recherchewerk het rechtstreekse resultaat is van wijzigingen in wet- en regelgeving als gevolg van incidenten. Het invullen van formulieren (in het kader van BOB-aanvragen) behoort tot de grootste administratieve last van de recherche. Deze formulieren zijn voor het grootste deel het rechtstreekse resultaat van wijzigingen in wet- en regelgeving. Omdat de risico-regelreflex expliciet verwijst naar risico’s en incidenten, zijn gerechtelijke dwalingen uiteindelijk niet meegenomen als incidenten terwijl dezelfde reflex vermoedelijk opgetreden is naar aanleiding van bijvoorbeeld de IRT-affaire en de Schiedammer-parkmoord. Uit dit onderzoek is gebleken dat de onderzochte incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid nauwelijks effect hebben op de regeldruk van de recherche, maar uit de documentanalyse kan wel worden geconcludeerd dat de toename van de administratieve lasten- en regeldruk bij de recherche voor een aanzienlijk deel zijn

ontstaan naar aanleiding van gerechtelijke- of juridische dwalingen. De grootste toename in het aantal administratieve handelingen van recherchemedewerkers is veroorzaakt door de invoering van de BOB-wetgeving. Deze vindt zijn oorsprong in de IRT-affaire naar aanleiding waarvan de commissie Van Traa veel procedures wijzigde met administratieve lasten- en regeldruk tot gevolg. AEF, dat onderzoek deed naar de regeldruk bij de recherche, stelt: “Binnen de opsporing blijkt dat administratieve procedures geen doel op zich zijn, maar doorgevoerd zijn als antwoord op de maatschappelijke discussies over de kwaliteit en zorgvuldigheid van de opsporing” (AEF, 2012, p. 15).

Incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid blijken vooral effect te hebben op de administratieve lasten- en regeldruk van de basispolitiezorg. De basispolitiezorg (BPZ) bestaat uit politiemedewerkers die zorgdragen voor een veilige en leefbare wijk, stad of regio. Het basispolitiewerk bestaat globaal uit politietoezicht, preventieadvies, afhandeling van de verkeersproblematiek, eenvoudig recherchewerk, verlenen van hulp en handhaven van wetten en regels. Het zijn deze handelingen waarin het effect van de risico-regelreflex het meest zichtbaar is.

De verklarende variabele voor de toename van de administratieve lasten- en regeldruk bij de recherche en de basispolitiezorg lijkt dus onderling te verschillen. Voor de recherche zijn dit hoofdzakelijk incidenten in de rechtspraak, met andere woorden: gerechtelijke dwalingen. Voor de basispolitiezorg, oftewel het overgrote deel van het politieapparaat, zijn incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid een belangrijke oorzaak voor de toename van de administratieve lasten- en regeldruk. De risico-regelreflex lijkt echter op een vergelijkbare manier op te treden bij gerechtelijke dwalingen. De Schiedammer-parkmoord en de Puttensemoordzaak lijken beide te hebben geleid tot overregulering, naar aanleiding van deze incidenten geven rechercheurs blijk van een grote toename van de administratieve handelingen en de beperking van hun professionele ruimte. Bovendien zijn er aanwijzingen dat het grote aantal administratieve handelingen een groot beslag legt op de researchcapaciteit waardoor de recherche minder zaken kan opnemen. AEF stelt (2012, p. 15): “Alle administratieve lasten vloeien logisch voort uit eerdere misstanden en verbeterlagen.” Maar is dit wel zo logisch? Als we kijken naar de risico-regelreflex, het mechanisme dat stelt dat meer regels leiden tot minder veiligheid, kunnen we ons afvragen of een toename van administratieve handelingen niet juist leidt tot een afname van veiligheid. Door de toename van de administratieve lasten- en regeldruk (als gevolg van de risico-regelreflex) blijft veel criminaliteit onbestraft en neemt de veiligheid dus af.

7.3.3. De risico-regelreflex: sociale veiligheid versus fysieke veiligheid

Uijlenbroek (2010, p. 3) stelt dat er langzamerhand een tegenreactie op de risico-regelreflex begint te ontstaan. Die komt erop neer dat de overheid een realistischer beeld moet uitdragen van de veiligheid waarvoor zij borg kan staan, en dat burgers en bedrijven meer gaan accepteren dat risico's nooit helemaal uitgesloten kunnen worden. Terecht merkt hij op dat bij dat laatste wel een handelingsperspectief hoort, zodat je weet wat je kunt doen als zich een incident voordoet. Helaas wordt er in het

artikel geen handelingsperspectief geboden, er zijn maar weinig auteurs die hun handen hier aan lijken te willen branden. Bovendien merkt Uijlenbroek op dat de door hem geconstateerde tegenreactie vooral op het terrein van *safety*, oftewel fysieke veiligheid, lijkt plaats te vinden, en dus niet binnen de sociale veiligheid, waar dit onderzoek zich op richt. Er zijn voldoende plausibele verklaringen te bedenken waarom de risico-regelreflex een hardnekkiger probleem vormt op het gebied van *security*, danwel sociale veiligheid. Incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid lijken eenvoudigweg vaker voor te komen, bovendien lijken zij meer en langduriger media-aandacht te genereren en spreken wellicht ook meer tot de verbeelding bij de publieke opinie. Het idee is dan ook dat drastische maatregelen naar aanleiding van incidenten op het gebied van sociale veiligheid gemakkelijker te verkopen zijn dan naar aanleiding van incidenten op het gebied van fysieke veiligheid. Dit zou eveneens verklaren waarom de WRR onvoldoende bewijs heeft kunnen vinden voor het bestaan van de risico-regelreflex, aangezien het alleen onderzoek deed naar incidenten op het gebied van fysieke veiligheid.

7.3.4 Informatieverplichtingen

In het rapport *Armslag voor de politieprofessional* constateert Actal dat: “[...] nieuwe uitvragen van gegevens vaak ontstaan op politiek niveau, naar aanleiding van incidenten” (2011, p. 7).

Het gevolg is dat vanaf dat moment een extra gegevenselement wordt toegevoegd aan de registraties. Omdat de aanleiding voor het opvragen van die specifieke gegevens vaak gelegen is in een incident, worden dergelijke gegevens daarna niet meer opgevraagd, maar nog wel bijgehouden. De structurele regeldruk neemt op die manier zonder structurele aanleiding toe (2011, p. 7).

Informatieverplichtingen komen veelal voort uit Kamervragen, welke vaak naar aanleiding van incidenten worden gesteld. Er hoeft echter niet eens daadwerkelijk een incident aan vooraf te gaan, blijkens de anekdote van één van de deelnemers uit de focusgroep.

In het kader van een opleiding was ik eens in de Tweede Kamer, toen ging het toevallig over de vraag of er extra gelden naar Joodse instellingen gingen want die moesten hun beveiliging opschroeven, die hadden dat zelf opgeschroefd want die voelden zich bedreigd. Daar werd dan de Kamervraag over gesteld: Hoe vaak komen er bedreigingen voor? De minister kon daar geen antwoord op geven en die beloofde de Kamer dan ook «we gaan dat beter registreren». Toen dacht ik ‘ja, weer een gevalletje projectcode en regelmatig rondjes rijden rond Joodse instellingen om te kijken of er niet wat gebeurt’. De minister baalt er van dat hij die gegevens niet heeft, maar het houdt wel in, met name voor blauw, dat als er dan wat is, moet hij wel denken aan die projectcode. (Deelnemer focusgroep).

Aan deze Kamervraag, over de kosten van de beveiliging van Joodse instellingen met als gevolg dat agenten incidenten moesten gaan registreren, ging geen ernstig incident vooraf. Het voorbeeld laat zien dat informatieverplichtingen ook ontstaan wanneer bedreigingen als een groot risico gepercipieerd worden. In het Jaarverslag 2011 van het Actal (p. 26) staat: “De aanbevelingen zijn in de eerste plaats op het dagelijks werk van de politie gericht, zoals het versoepelen van procedures en het verminderen van informatievragen aan én binnen de politie. Er moet voorkomen worden dat een *incidentele* informatievraag uitmondt in *structurele* gegevensverstrekking voor de bühne.”

In opdracht van Actal heeft het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht onderzoek gedaan naar de informatieverplichtingen van wijkagenten, rechercheurs en operationeel leidinggevendenden, met als doel:

1. Een overzicht te bieden van de informatieverplichtingen en hun oorsprong;
2. Het nut en de noodzaak van de informatieverplichtingen inzichtelijk te maken;
3. Aanbevelingen te doen voor het verminderen of vereenvoudigen van informatieverplichtingen (Actal, 2011, p. 13)

Na een aantal oriënterende gesprekken en deskresearch is uitgebreid onderzoek gedaan in vijf korpsen. In deze korpsen zijn individuele gesprekken gevoerd met wijkagenten, rechercheurs en operationeel leidinggevendenden. Veel informatieverplichtingen zijn vervolgens door de politieprofessionals aan de onderzoekers gedemonstreerd. De gevonden resultaten zijn daarna getoetst in groepsgesprekken in korpsen, een expertpanel en in telefonische interviews met ketenpartners (Actal, 2011, p. 14).

*Gesprekspartners kunnen geen precieze inschatting maken van de mate waarin informatievragers intern of extern zijn. Wel zijn zij het eens over de alsmaar toenemende vraag naar informatie. **Globaal wijzen respondenten daarbij op maatschappelijke ontwikkelingen van verdergaande risicomijding en ‘vermeende maakbaarheid’.** Ook uitgangspunten van rechtvaardigheid (juiste behandeling, proportionele inzet van middelen) en transparantie (laten zien wat je doet en hoe) stimuleren het vastleggen van informatie bij de politie. Het protocolleren van kwaliteit komt bijvoorbeeld voort uit de wens om processen op orde te brengen, maar “slaat daarin door met overdreven zorgvuldigheid”. Verder staat de hoeveelheid aan informatieverplichtingen soms niet in verhouding tot de overtreding. (Actal, Rapport Armslag voor de politieprofessional, 2011, p. 31-32)*

In de oriënterende gesprekken en in het expertpanel worden een aantal concrete knelpunten rond informatieverplichtingen genoemd, die niet als zodanig naar voren komen in gesprekken met wijkagenten, rechercheurs en operationeel leidinggevendenden zelf. Deze knelpunten worden hierna beschreven. Vooral incidentele informatieverplichtingen worden vaak genoemd:

Incidentele, bijzondere informatievragen komen ineens op, vaak naar aanleiding van incidenten (bijvoorbeeld vanuit de Tweede Kamer of het lokale bestuur). Bij een dergelijke vraag blijkt geregeld dat de informatie niet op de

gevraagde manier is geordend of gelabeld en daarmee niet eenvoudig te herleiden is. (Actal, Rapport Armslag voor de politieprofessional, 2011, p. 32)

Enkele voorbeelden van Kamervragen die leiden tot incidentele informatieverplichtingen en daarmee tot een toename van de administratieve lastendruk zijn: ‘Cybercrime’, dit werd niet als aparte categorie bijgehouden, maar daarover moest ineens wel gerapporteerd worden; de vraag welke aangiften leiden tot een criminele organisatie, waarbij 80.000 aangiften werden nageplozen; de vraag naar het aantal TBS-ontsnappingen en wat de politie daarbij precies had ondernomen; de vraag naar het aantal vermiste meisjes, naar aanleiding van de zaak Milly Boele: wie wist ervan en hoe is het precies vastgelegd? Hoe zijn verantwoordelijkheden verdeeld?

Actal stelt dat kleine definitieverschillen van bepaalde feiten bepalend kunnen zijn voor de vraag of deze informatie wel of niet gemakkelijk te achterhalen is. De reactie in korpsen is vervolgens dat voor de zekerheid allerlei extra informatie wordt verzameld en geregistreerd (zoals over hooligans of overvallen). Dat betekent ook dat er informatie wordt verzameld waar niets mee gebeurt. Bovendien stellen respondenten dat onvoldoende wordt gemonitord of informatievragen naar aanleiding van incidenten op termijn nog steeds noodzakelijk zijn (Actal, *Rapport Armslag voor de politieprofessional*, 2011, p. 32).

Respondenten noemen geregeld het toenemende aantal aanvragen op grond van de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB). In sommige gevallen gaat het om een vraag om informatie die eerder in het kader van de WPG is gesteld en toen is afgewezen. De aanvragers denken dan meer kans te hebben via een WOB-verzoek. Zo is het aantal WOB-verzoeken in Midden en West Brabant in korte tijd toegenomen van ca. 600 naar ca. 1.600 per jaar. Ook Research voor Beleid constateert in haar onderzoek dat van de door haar onderzochte bestuursorganen de politie veruit de meeste WOB-verzoeken ontvangt, namelijk gemiddeld 964 per korps. Bij de politie kost dit veel tijd, met name door toetsing op uitzonderingsgronden en de resulterende bewerking van documenten. (Actal, 2011, p. 33)

Vragen om informatie komen ook vanuit het Korps Landelijke Politiediensten en dan vooral van het Nationaal Informatieknooppunt (NIK) en de Regionale Informatieknooppunten (RIK). Naast het jaarlijks aanleveren van rapportages worden als voorbeelden genoemd: het verslag doen van acties, (vuurwerk)incidenten en aanhoudingen tijdens de jaarwisseling en informatie over opsporing die geleverd moet worden in het kader van de Wet deskundigen en de Landelijke Sporen Databank. Actal stelt dat de informatie soms *te gedetailleerd* moet zijn. Bij jeugdzorg moet de politie bijvoorbeeld het sofinummer van de moeder aanleveren. Daarbij is het niet altijd duidelijk waarom deze details nodig zijn en wat daarvan het belang voor het eigen werk is. Actal (2011) concludeert vervolgens dat informatieverplichtingen voortkomen uit incidenten, uit wetgeving (WOB, Wet deskundigen) en door vragen van andere actoren (KLPD, Jeugdzorg).

De blijvende moeilijkheid bij het verminderen van informatieverplichtingen is de druk van buitenaf, de eerder genoemde ‘audit society’. Er is sprake van een verantwoordingsklimaat, waarin potentiële verantwoording en het indekken tegen risico’s belangrijk is. (Actal, Rapport Armslag voor de politieprofessional, 2011, p. 27)

Voorkomen moet bijvoorbeeld worden dat gebeurtenissen – zoals incidenten – leiden tot nieuwe procedures. In de aangehaalde ‘audit society’ is het verleidelijk om toezicht te verscherpen en bestaat de (politieke) reflex om risico’s te minimaliseren door steeds weer nieuwe regels, richtlijnen en afspraken af te kondigen. Die reflexen moeten worden weerstaan. (Actal, Rapport Armslag voor de politieprofessional, 2011, p. 84)

7.3.5 Risico-regelreflex en risico-informatieregistratiereflex?

De “politieke reflex om risico’s te minimaliseren” waar Actal over spreekt, lijkt grote gelijkenissen te vertonen met de risico-regelreflex. Maar waar Actal spreekt van een toename van *informatieverplichtingen* met administratieve lasten bij de politie tot gevolg, behelst de risico-regelreflex dat een toename van *regels* leidt tot administratieve lasten- en regeldruk. De belangrijkste gemene deler van beide reflexen is het stellen van Kamervragen, dit wordt ondersteund door de resultaten uit dit onderzoek. Hieruit kan worden afgeleid dat er na een incident twee reflexen kunnen optreden: een *risico-regelreflex* en een *risico-informatieregistratiereflex*. De reflexen hebben grote gelijkenissen, maar hebben verschillende gevolgen voor de administratieve lasten- en regeldruk. De reflex waarbij incidenten wijzigingen in wet- en regelgeving, en daaraan gerelateerde beleidsregels en protocollen, tot gevolg hebben zijn voorbeelden van de *risico-regelreflex*. De reflex waarbij incidenten een informatieregistratie, oftewel informatieverplichting, tot gevolg hebben, zijn voorbeelden van de *risico-informatieregistratiereflex*.

7.3.6 Nationale Politie

Eén van de deelnemers uit de focusgroep voorziet een toename van de risico-regelreflex als gevolg van de invoering van de Nationale Politie: *“De minister is straks nog gemakkelijker ter verantwoording te roepen en daarmee de Korpschef ook (red. Door de invoering van de Nationale Politie is er straks één Nationale Korpschef). Dus ik zie heel snel een verhoging van de administratieve lasten- en regeldruk aankomen als gevolg van incidenten. De leiding zal straks makkelijker ter verantwoording in de Kamer kunnen worden geroepen. Dat is het dilemma, we hoorden de minister het vanmorgen nog zeggen, “minder regels, meer op straat”, maar tegelijkertijd zie ik hem straks in de Kamer verschijnen en dan kan hij niet met lege handen komen.”*

AEF voerde voor de studie *Administratieve lastendruk bij opsporing Zware en Georganiseerde Criminaliteit* (2012) eveneens een aantal focusgroepgesprekken met politieprofessionals uit de opsporing. AEF concludeert dat de verwachtingen van de rechercheurs met betrekking tot de vermindering van de bureaucratie als gevolg van de invoering van de Nationale Politie hooggespannen zijn, maar dat deze nog wel ingelost moeten worden. Niet alle respondenten zijn er volgens AEF gerust op dat dat ook daadwerkelijk het geval zal zijn. *“De vorming van één nationaal korps kan*

immers ook leiden tot grotere afstand en meer bureaucratie” (AEF, 2012, p. 25). In het RTL nieuws item ‘Recherche gaat gebukt onder administratie’, stelt de verslaggever de vraag of de verwachting van de rechercheurs is dat de bureaucratie juist verder zal gaan toenemen als gevolg van de vorming van de Nationale Politie. “Het is de vraag of die maatregelen voldoende zijn. Rechercheurs zijn bang dat met de vorming van de Nationale Politie later dit jaar, de bureaucratie nog verder gaat toenemen” (RTL nieuws, 2012, 2 juni 2012).

Er zijn een aantal redenen te noemen waarom in theorie een meer centraal gestuurde organisatie zou kunnen leiden tot een grotere kans op de risico-regelreflex en toenemende administratieve lasten- en regeldruk: 1. Incidenten zouden kunnen worden aangegrepen om landelijk nieuw beleid voor alle korpsen in één keer door te voeren (voorheen geen eenduidigheid in beleid door 25 verschillende korpsen), 2. Eén nationaal korps kan leiden tot grotere afstand van de praktijk en meer bureaucratie en 3. Met de komst van één Nationale Korpschef zal deze topbestuurder een meer politieke rol gaan spelen die gedwongen kan worden na een incident publieke verantwoording af te leggen, hetgeen de kans op een risico-regelreflex doet toenemen.

7.3.7 De wet van de woekerende professionalisering

Uit literatuuronderzoek is gebleken dat de informatiegestuurde politie (IGP), zoals al eerder beschreven in hoofdstuk 2, van grote invloed is op de toename van het aantal administratieve handelingen van de politie. Van Hoorn (2010, p. 70) constateert dat het concept van de informatiegestuurde politie betekent dat politiemensen informatie vergaren en dat er vervolgens op de informatieverzameling en – verwerking gestuurd kan worden. Van Hoorn legt het verband tussen deze sturing op basis van informatie en een toename van de bureaucratie.

Hoe meer er binnen de organisatie behoefte is aan sturing en beheersing, hoe meer er vastgelegd moet worden. Bovendien is er meer capaciteit nodig voor interpretatie van de informatie. De behoefte aan dit soort sturing en beheersing leidt opnieuw tot meer bureaucratie en de capaciteit die daarvoor nodig is. (Van Hoorn, 2010, p. 72)

Van Hoorn beschrijft het zelfversterkende effect van de bureaucratie, een mechanisme dat Helsloot zou omschrijven als de wet van de woekerende professionalisering. Maar los van de ontwikkeling van de informatiegestuurde politie en de rol die informatieregistratie daarin speelt, zien we nog een tweede vorm van professionalisering die van invloed is op de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie. Van Hoorn (2010, p. 72) stelt: “verder zien we de laatste jaren dat binnen de politie de gedachte een grote vlucht heeft genomen dat kwaliteitsverbetering gestalte moet krijgen door werkprocessen te verbeteren.” De voortdurende zoektocht naar kwaliteitsverbetering is een belangrijk kenmerk van de wet van de woekerende professionalisering. Een beroepsgroep van professionals onderscheidt zich van anderen door ingewikkelde methoden en protocollen te omschrijven die voor anderen moeilijk te doorgronden zijn. De keerzijde van deze professionalisering

en kwaliteitsverbetering is onder andere dat de administratieve lastendruk toeneemt, terwijl een efficiency verbetering ook vaak wordt beoogd.

Er zijn heel wat procesbeschrijvingen gemaakt, inclusief kwaliteitseisen en protocollen, met als resultaat ingewikkelde radioschema's, registratiemechanismen om inzicht en overzicht te houden en controlemechanismen om het proces te monitoren. Het lijkt allemaal intelligent, maar het betekent opnieuw een keur aan aanvraag- en registratieformulieren die ingevoerd moeten worden, daar waar vroeger een eenvoudig telefoontje volstond. (Van Hoorn, 2010, p. 72-73)

De Alphen aan den Rijn-casus maakt duidelijk in welke spagaat de politieorganisatie en de politietop verkeren: enerzijds willen zij aan de samenleving en de politiek een krachtig signaal afgeven dat alles op alles gezet wordt om de risico's van schietincidenten te beperken, anderzijds zijn zij er zich van bewust welke negatieve effecten sommige beleidsmaatregelen kunnen hebben. De druk die van buitenaf op de politie wordt uitgeoefend om maatregelen te nemen dwingt de politie om keuzen te maken die leiden tot overregulering. Een maatregel als vijf keer per jaar een controle op wapenvergunninghouders (!) leidt tot een toename van de administratieve lastendruk en een afname van de capaciteit.

Ook Van Hoorn (2010, p. 73) wijst er op dat veel van de ontwikkelingen die de toename van administratieve lasten- en regeldruk bij de politie verklaren, het gevolg zijn van keuzen die binnen de politieorganisatie zijn genomen. De administratieve lasten- en regeldruk zou dus niet extern, door het ministerie en het OM opgelegd zijn, maar veel eerder het resultaat zijn van interne mechanismen. "De gedachte dat deregulering vanuit Den Haag een belangrijke bijdrage kan leveren, helpt dus niet in het terugdringen van de nadelige effecten."

De constatering dat de *informatiegestuurde politie* en de *kwaliteitsverbetering*, tezamen de wet van de woekerende professionalisering te noemen, een belangrijke oorzaak zijn van de toename van de administratieve lasten- en regeldruk, plaatst een kanttekening bij het idee dat administratieve lasten- en regeldruk hoofdzakelijk van buitenaf wordt opgelegd. Er lijken in ieder geval zowel interne-, de wet van de woekerende professionalisering, als externe factoren, de risico-regelreflex, van invloed te zijn op de administratieve lasten- en regeldruk.

Onderstaande paragrafen gaan dieper in op interne mechanismen als verklaring van de administratieve lasten- en regeldruk, en deze analyse besluit uiteindelijk met een prikkelende gedachte dat beide mechanismen verbonden zouden kunnen worden door één element.

7.3.8 Risicobeheersing

In een notitie van de Raad van Korpschefs (5 oktober 2010) wordt onderkend dat administratieve lasten veelal voort komen vanuit kaderstellende wet- & regelgeving die een zekere gelaagdheid kent. Wetgeving vormt daarbij de buitenste laag, en berust op rechtstatelijke principes. Daarnaast en in het verlengde daarvan is er een uitgebreid palet aan beleidsregels. Om deze wetten en (beleids)regels adequaat te kunnen uitvoeren zijn deze binnen de Nederlandse politie vertaald naar legio

protocollen en (standaard)procedures. Met geschreven regels (werkinstructies) en ongeschreven regels (gewoonten, routines) op uitvoerend niveau; de binnenste laag. Samen stellen zij allerlei eisen aan het politiewerk op het gebied van opsporing, handhaving en noodhulp verlenen, ofwel de hoofdtaken of -processen van de politie, die voor wat betreft *input, throughput & output* onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De notitie stelt verder:

Het verbeteren van één enkel hoofdproces door het terugdringen van regels kan derhalve worden gezien als suboptimalisatie. En bovendien als symptoombestrijding. Regels komen immers voort uit onderliggende mechanismen, die in onderlinge samenhang zorgen voor een zg. ‘viciuze cirkel van bureaucratie’. (Notitie Raad van Korpschefs, 2010, p. 1)

Onvolkomenheden worden volgens de notitie in deze viciuze cirkel steeds weer afgedicht met aanvullende regels, met nog meer onvolkomenheden tot gevolg. Bovendien bestaat er een zekere mate van eigenheid in het gebruik maken van allerlei landelijk voorgeschreven procedures. Met bureaucratisering tot gevolg.

Parallel aan administratieve lastenreductie is derhalve een meer fundamentele aanpak noodzakelijk, die is gericht op het doorbreken van onderliggende mechanismen die samen het presterend vermogen van de organisatie verminderen. In dit verband kunnen zaken worden genoemd zoals de organisatiecultuur, met in het verlengde daarvan de sterke hang naar (risico)beheersing. (Notitie Raad van Korpschefs, 2010, p. 1)

7.3.9 De beleidsmaker is een Sjamaan

‘Regels, regels, regels...’, alsof het een mantra betreft die het incident moet bezweren. Na elk incident klinken dezelfde woorden: meer regels, meer toezicht. Vandaar de uitspraak dat beleidsmakers op Sjamanen lijken die elke crisis trachten te bezweren met rituelen van regulering en protocollering.

Er is geen situatie hetzelfde, zal een politieagent zeggen. Toch zijn er veel dezelfde patronen vast te stellen, zal de beleidsmedewerker, op zoek naar nieuwe protocollen, ertegenover stellen. (Van Hoorn, 2011, p. 134)

Langzamerhand lijkt het middel erger dan de kwaal te zijn geworden. Sterker nog: het middel is een kwaal geworden! Het woud aan regelgeving heeft nog het meeste weg van een zich verspreidende epidemie, leidend tot administratieve lasten- en regeldruk en vermindering van de professionele ruimte. Helsloot spreekt van woekerende professionalisering, een benadering die de toename van de administratieve lasten- en regeldruk verklaart vanuit een intern mechanisme: volgens deze redenering is het de politieorganisatie zelf die debet is aan de professionalisering met als gevolg dat de administratieve lasten-, de regeldruk en de professionele ruimte juist afneemt. Weerspreekt deze benadering de risico-regelreflex? Is het de organisatie zelf die zich regels oplegt? Of zijn het veel eerder elkaar versterkende mechanismen? In het voorbeeld van de filefuik zagen we dat de

politiek zich afzijdig hield, het OM die om regels vroeg en het de politieorganisatie zelf was die zich een “dwingend advies” (lees: verbod) oplegde om de filefuik niet langer in te zetten. Deze casus maakt duidelijk dat bij incidenten zowel in- als externe mechanismen van kracht zijn: de roep om regels ontstaat weliswaar grotendeels van buitenaf, maar de regel krijgt gestalte binnen de organisatie.

Ongeacht welk mechanisme na een incident in werking treedt, de risico-regelreflex of de wet van de woekerende professionalisering, het gevolg is dat de administratieve lasten- en regeldruk toeneemt. Bestrijding van de *professionalisering* binnen de politieorganisatie is onzinnig omdat de professionaliseringslag in het politieapparaat veel meer een symptoom is dan een oorzaak. Het is het gevolg van een samenleving die steeds hogere eisen stelt aan het politiewerk, daardoor lijkt de bureaucratisering, professionalisering toe te nemen. Die eisen lijken echter steeds vaker irrationeel en disproportioneel te zijn. Dit fenomeen kan alleen ontstaan in een maatschappelijk klimaat van wantrouwen. In dit klimaat klinkt na een incident telkens de roep om regels en meer informatieregistratie. Nadat politici om meer regels en toezicht hebben geroepen en de politie nieuwe informatieverplichtingen op hebben gelegd, gaat de beleidsmaker aan de slag met zijn toverformule, in de vurige overtuiging dat het gevaar bezworen kan worden doormiddel van een nieuw protocol of een andere beleidsmaatregel.

De voedingsbodem voor zowel de risico-regelreflex als de wet van de woekerende professionalisering, lijkt het gebrek aan vertrouwen te zijn en de overtuiging dat elk risico móet en kán worden uitgesloten. Het begrip ‘vertrouwen’ en de relatie daarvan met administratieve lasten- en regeldruk en incidenten, is echter niet expliciet in het onderzoek meegenomen. De resultaten uit de meta-analyse ondersteunen echter de assumptie dat het gebrek aan vertrouwen een belangrijke verklarende variabele is voor het optreden van beide mechanismen.

7.3.10 De risico-regelreflex en de wet van de woekerende professionalisering verbonden door het gebrek aan vertrouwen?

Zowel de risico-regelreflex als de wet van de woekerende professionalisering lijken van grote invloed te zijn op de toegenomen administratieve lasten- en regeldruk bij de politie. De externe- en interne mechanismen lijken wederzijds afhankelijk en elkaar te versterken. De risico-regelreflex verklaart de toename van incidentele informatieregistratie en de woekerende professionalisering verklaart hoe dit leidt tot de structurering van informatieregistratie. Zo is er sprake van een ‘één-tweetje’ tussen een incident of een gepercipieerd risico en de bureaucratie. Maar er is meer wat deze mechanismen lijken te verbinden: onderzoek wijst uit dat beide mechanismen weleens veroorzaakt kunnen worden door één en dezelfde factor: een gebrek aan vertrouwen.

7.3.11 Professionele ruimte en vertrouwen

Respondenten in de focusgroep van AEF (2012, p. 28) ervaren de beperkte ruimte die politiemensen hebben in de opsporing om vanuit eigen professionaliteit en integriteit te handelen, als een gebrek aan vertrouwen. “Telkens opnieuw toestemming moeten

vragen voor het verlengen van een tap, of toestemming vragen voor elke afzonderlijke bewakingscamera in een afgebakend gebied, dat stuit de respondenten tegen de borst.” Een respondent uit dezelfde studie stelt: “Duizend zaken per jaar gaan goed, en eentje gaat misschien mis en vervolgens slaan we helemaal door. Waarom moeten wij nu nog op de blaren van Van Traa zitten?” (AEF, 2012, p. 28). AEF stelt verder dat rechercheurs de protocollen die voorschrijven dat bepaalde opsporingshandelingen alleen door gecertificeerde medewerkers mogen worden uitgevoerd, als belangrijk knelpunt ervaren. Een respondent stelt: “Je moet op papier kunnen verantwoorden wat je gedaan hebt en daarbij maakt het niet uit of je gecertificeerd bent. Certificering is een indekking van bovenaf waarbij angst de hoofdrol speelt” (AEF, 2012, p. 30). De respondenten in de focusgroep van AEF stellen dat administratieve lasten teruggedrongen kunnen worden als politie en justitie een omslag weten te realiseren van sturen op wantrouwen naar sturen op vertrouwen. “Veel respondenten pleiten voor een vereenvoudiging van de BOB-aanvragen, bijvoorbeeld door te gaan werken met een generiek bevel. Net zo kan het grote aantal verantwoordingshandelingen beperkt worden, door te vertrouwen in de professionaliteit van de politiemensen in de opsporing” (AEF, 2012, p. 31).

Van Hoorn geeft een aantal goede argumenten om meer te sturen op vertrouwen: “Vertrouwen in de medewerkers geeft dat zij zich gesteund voelen in hun werkzaamheden” (Van Hoorn, 2011, p. 141). “Een tweede reden voor vertrouwen is dat vertrouwen leidt tot grotere samenwerkingsbereidheid. Wanneer politiemensen steun en vertrouwen van hun leidinggevenden ervaren, zullen zij sneller bereid zijn om mee te denken en mee te werken in het oplossen van bepaalde vraagstukken” (Van Hoorn, 2011, p. 142). “Een groot vertrouwen leidt ook tot een betere waarborg tegen inbreuken hierop. Een politiemedewerker die ervaart dat hij vertrouwen en steun heeft, zal eventuele fouten die hij maakt eerder met zijn collega’s bespreekbaar maken. Bij gebrek aan vertrouwen zal dit veel minder het geval zijn” (Van Hoorn, 2011, p. 142). Van Hoorn legt met dit inzicht de vinger op de zere plek. “Geert Mak verwoordde in zijn bijdrage dat wantrouwen een overheersend kenmerk is geworden in organisaties. De *command and control*-stijl die het New Public Management kenmerkt en waarbij de top, ondersteund door adviseurs, bepaalt wat goed is, vervolgens opdrachten geeft aan de professionals en controleert of gedaan is wat opgedragen werd, metacommuniceert wantrouwen” (Van Hoorn, 2011, p. 142).

Deze stijl kan extreme vormen aannemen. Stafmensen bedenken wat goed is. Dit uit zich in procesbeschrijvingen en protocollen. [...] Vervolgens wordt gecontroleerd of de voorgeschreven werkwijzen worden gehanteerd en de opdrachten zijn uitgevoerd. Om dat te kunnen controleren moeten professionals zich op tal van manieren verantwoorden. Vaak vraagt dit extra administratieve handelingen, die professionals afleiden van hun eigenlijke werk. Dat motiveert niet, temeer omdat het nut van dergelijke registraties nauwelijks wordt onderkend. Bovendien begrijpen werkers in het veld dat er een grote denkfout wordt gemaakt. Het draait namelijk niet om de vraag of het protocol wordt toegepast – hoe zinvol dat ook mag zijn -, maar om de vraag hoe het protocol wordt toegepast. Dat hoe wordt ingevuld door het vakmanschap van de professional. Maar daar wordt niet naar gevraagd, en

zo wordt het echte vakmanschap van de individuele medewerker ontkend. Het effect is dat medewerkers ervaren dat hun individuele betrokkenheid, ervaring en kennis er niet toe doet. Stoppen met denken en doen wat bedacht is, is de boodschap. Medewerkers voelen zich in toenemende mate gedevalueerd tot radertjes in een 'productieproces'. Natuurlijk weten zij beter. (Van Hoorn, 2011, p. 142-143)

Volgens van Hoorn kan de maatschappelijke waardering of juist het gebrek daaraan een sterke wissel trekken op het zelfvertrouwen van politieagenten. “[...] In een tijd waarin samenleving, media en politiek over elkaar heen buitelen in hun kritische houding ten opzichte van de politie, doet dat iets met het zelfvertrouwen van de mensen in de organisatie. Het afrekenen van de politie, als iets kennelijk is misgegaan, zoals onder andere rond de strandrellen in Hoek van Holland is gebeurd, leidt tot een sfeer van angst, waarin politiemensen geen eigen verantwoordelijkheid meer durven nemen en bij de minste spanning hun leidinggevendenden zullen consulteren. Het is moeilijk om dan het zelfvertrouwen te behouden” (Van Hoorn, 2011, p 146-147). Van Hoorn betoogt dan ook dat de basishouding van leidinggevendenden er een van vertrouwen moet zijn.

Door de managementstijl van het New Public Management, waarbij denken en doen uit elkaar getrokken wordt, waar afgerekend wordt op elders vastgestelde doelen, protocollen en competenties, daar is vertrouwen in de eigenheid van medewerkers onvoldoende aan de orde. Binnen die manier van denken zit het goede niet in individuele kwaliteiten van medewerkers, maar in het voldoen aan vastgestelde standaards. Daar richt de benadering van medewerkers zich op het controleren of zij aan deze standaards voldoen. Is dat niet het geval, dan is het de taak van leidinggevendenden om door sturing eventuele tekortkomingen bij te stellen. Zo wordt de medewerkers hun verantwoordelijkheid ontnomen, want het is vooral de vraag of leidinggevendenden door goede sturing en door het goed hanteren van de personeelsinstrumenten de tekortkomingen kunnen opheffen. Wat erger is, de benadering van medewerkers gaat dan meer in de richting van wantrouwen dan in de richting van vertrouwen. (Van Hoorn, 2011, p. 138).

8. CONCLUSIES & AANBEVELINGEN

De risico-regelreflex is in de samenleving ingebed, het is daarmee niet alleen een opgave voor de politieorganisatie, het ministerie en het OM, maar voor alle partners die invloed uitoefenen op de reflex. Dit onderzoek heeft geleid tot een aantal conclusies en aanbevelingen die de risico-regelreflex zouden kunnen afremmen en een toename van de administratieve lasten- en regeldruk moeten beperken. De conclusies & aanbevelingen zijn als volgt opgebouwd: eerst volgen de conclusies met betrekking tot de risico-regelreflex en conclusies met betrekking tot de relatie tussen incidenten en administratieve lasten- en regeldruk, daarna worden de aanbevelingen uiteengezet.

8.1 De risico-regelreflex: symptoom of fantoom?

In hoofdstuk 3 waarin de risico-regelreflex uiteengezet is, werd de vraag opgeworpen of de risico-regelreflex een *symptoom* of *fantoom* is. Is de risico-regelreflex, de reflex waardoor overregulering optreedt na een incident, symptomatisch voor het openbaar bestuur, de politiek en de samenleving in het geheel? Of, is er onvoldoende bewijs voor het mechanisme en moet het afgedaan worden als een spook, als een mythe die hoofdzakelijk door anekdotes in leven gehouden wordt? In deze studie is onderzocht *in welke mate de risico-regelreflex optreedt na incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid en in hoeverre dit een verklaring vormt voor de toename van de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie?* Het is voor het eerst dat de relatie tussen *incidenten* en *administratieve lasten- en regeldruk* bij de politie is onderzocht met als ambitieus doel om het bestaan van de risico-regelreflex te bewijzen dan wel te ontcrachten. Het feit dat de risico-regelreflex in de afgelopen vijf en een half jaar in 15 van de 26 gevallen blijkt te zijn opgetreden is het bewijs dat de risico-regelreflex een fenomeen is binnen de sociale veiligheid. Dit onderzoek heeft aangetoond dat de risico-regelreflex sterk samenhangt met Kamervragen en spoeddebatten, met als gevolg dat de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie toeneemt, de professionele ruimte afneemt en de kosten sterk toenemen. Maar naast de *risico-regelreflex* treedt ook de vergelijkbare *informatie-registratiereflex* op, Kamervragen leiden tot het verplicht registreren van allerlei informatie. Beide mechanismen zijn symptomatisch voor de voorzorgcultuur in Nederland. Ons streven naar meer veiligheid staat in het teken van angst, met als resultaat dat de kosten van ons veiligheidsbeleid toenemen terwijl de capaciteit van de basispolitiezorg en de recherche verder onder druk komt te staan.

8.2 CONCLUSIES

Op basis van de meervoudige casestudy van de incidenten, de bevindingen uit de documentenanalyse en de meta-analyse van eerder onderzoek en de resultaten uit de focusgroep, kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

1. DE RISICO-REGELREFLEX IS ZICHTBAAR BINNEN SOCIALE VEILIGHEID: In 15 van de 26 onderzochte incidenten is er sprake van overregulering met een toename van de administratieve lasten- en regeldruk en vermindering van de professionele ruimte tot gevolg.

2. KAMERVragen EN SPOEDDEBATTEN NAAR AANLEIDING VAN INCIDENTEN VERHOGEN DE KANS OP HET OPTREDEN VAN DE RISICO-REGELREFLEX: In 22 gevallen was een incident aanleiding tot het stellen van Kamervragen en 8 maal werd er een spoeddebat gevoerd. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid spreekt in haar rapport *Evenwichtskunst* over een “overvraagde, overbelaste en overreagerende overheid”. Analoot aan deze uitspraak is er binnen het domein sociale veiligheid sprake van een overvraagd OM, overbelaste dienders en overreagerende politici.

3. MEER MEDIA-AANDACHT LEIDT TOT EEN GROTERE KANS OP BÜHNEBELEID: Op vrijwel elk incident is een beleidsreactie geconstateerd, maar de beleidsreactie wordt in veel gevallen veroorzaakt door Kamervragen en spoeddebatten die worden gesteld en gevoerd door berichtgeving uit de media. Incidenten die veel minder media-aandacht genereren blijken minder vaak aanleiding te geven voor het stellen van Kamervragen. De conclusie luidt dan ook dat meer aandacht van de media leidt tot een grotere kans op “Bühnebeleid”.

4. MEER REGELDRUK LEIDT TOT MINDER CAPACITEIT, LEIDT TOT MINDER VEILIGHEID: Incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid leiden in een groot aantal gevallen tot nieuwe of een wijziging van wet- en regelgeving, beleidsmaatregelen als protocollering en toenemende informatieverplichting. Dit gaat steevast gepaard met een toename van het aantal administratieve handelingen. Een toename van het aantal administratieve handelingen heeft minder handhavings- en opsporingscapaciteit tot gevolg. **De eindconclusie van dit onderzoek luidt dan ook: meer regeldruk, minder veiligheid.**

8.3 AANBEVELINGEN

1. WEEG RISICO'S MEER REALISTISCH, RATIONEEL AF: risico's moeten meer tegen elkaar worden afgewogen in plaats van een onmogelijk risicovrij bestaan te garanderen. Aan ons tbs-systeem kleven nadelen, de risico's voor de samenleving zijn echter vele malen groter indien we dit systeem niet zouden hebben. Beveiliging tegen risico's op de korte termijn kan ten koste gaan van veiligheid op de langere termijn. Het drastisch beperken of zelf afschaffen van tbs-proefverloven heeft als risico dat seksueel misbruik op de lange termijn zal toenemen. Als het perspectief op resocialisatie en terugkeer in de samenleving wordt ontnomen, zal geen enkele tbs'er meer bereid zijn om tbs te ondergaan. Dit terwijl de kansen op recidive na een tbs-behandeling kleiner zijn dan na alleen gevangenisstraf. Het gaat uiteindelijk om een

juiste afweging van verschillende risico's, de boodschap daarbij aan de maatschappij is dat een risicovrij bestaan niet bestaat en risicovrij beleid evenmin.

2. BRENG REGELDRUKGEVOLGEN VAN BELEID IN BEELD: van nieuwe beleidsmaatregelen zouden de regeldrukgevolgen en de toename van het aantal administratieve handelingen gekwantificeerd moeten worden: breng de gevolgen helder in beeld en maak dan een afgewogen beslissing of de nieuwe maatregel het waard is.

3. WIJS MEER OP DE NADELEN VAN BELEIDSMAATREGELEN: de gevolgen en effecten van veiligheidsbeleid zouden nadrukkelijker benoemd en duidelijker gecommuniceerd moeten worden. Er zijn soms onbedoelde neveneffecten en zelfs tegengestelde effecten: nieuw beleid invoeren of strenger handhaven kost altijd geld, leidt in veel gevallen tot administratieve lasten- en regeldruk en in sommige gevallen zelfs tot minder veiligheid. Die nadelen zouden veel nadrukkelijker benoemd moeten worden.

4. BESTUUR MET REGENTENMOED: bovenstaande aanbevelingen zijn alleen mogelijk als bestuurders en politici beschikken over regentenmoed: de moed om populaire maatregelen te weigeren en weinig populaire maatregelen te durven nemen. Zij zouden de reflex moeten weerstaan om de politie te verplichten om weer nieuwe informatie te registreren, de reflex om regels uit te vaardigen en protocollen in te stellen. Maar bovenal de moed om een eerlijk, rationeel verhaal te vertellen. Dat vereist *vertrouwen* in de burger die rationeler is dan veel bestuurders en politici denken.

5. STEL EEN *COOLING DOWN* PERIODE IN NA ELK INCIDENT: na een incident de tijd nemen om rustig na te denken over eventueel te nemen maatregelen, is de beste oplossing om de risico-regelreflex te voorkomen (Trappenburg, 2011, p. 51). Politici en beleidsmakers zouden niet meteen na een incident maatregelen moeten nemen, nieuw beleid vaststellen of scherper toezicht moeten gaan houden.

6. MEER AANDACHT VOOR PROFESSIONELE RUIMTE: de discretionaire bevoegdheid van de agent en rechercheur is vitaal voor een effectief veiligheidsbeleid. "De praktijk laat zich niet in protocollen vatten" en "het is noodzakelijk dat de politie professionele ruimte krijgt om te handelen", stelt Ad Heil (*De Volkskrant*, 2012, 23 augustus, p.9), portefeuillehouder Verkeer Raad van Korpschefs, naar aanleiding van het fileuik-incident. De beknotting van de professionele ruimte of beleidsvrijheid van *streetlevelbureaucrats* na incidenten is een veel voorkomend verschijnsel. Het is naast de administratieve lasten- en regeldruk één van de grootste negatieve effecten van de risico-regelreflex.

6. WERK MEER VANUIT KETENPERSPECTIEF: de reflex om regels en beleid te maken naar aanleiding van incidenten zal blijven, zoals eerder betoogd behoort dit ook tot onze beste eigenschappen, maar we moeten ons bewuster worden van de kwalijke externe effecten. Bij de invulling van ons handelen moeten we beter nadenken over

de consequenties. Een benadering waarbij de verschillende perspectieven, belangen en gevolgen voor de ketenpartners worden meegewogen is een voorwaarde voor het verminderen van de kans op administratieve lasten- en regeldruk.

7.MEER UITVOEREN VAN 0-METINGEN: voordat nieuwe regelgeving en beleid wordt ingevoerd naar aanleiding van een incident zou een 0-meting moeten worden uitgevoerd naar zowel de effectiviteit van bestaande regelgeving en beleid als naar de administratieve lasten- en regeldruk. De Britse overheid heeft hier reeds veel ervaring mee, deze vorm van beleidsmonitoring brengt echter ook weer meer administratieve lasten met zich mee.

8.MEER “*TRIAL AND ERROR*” EN “*EVIDENCE BASED*” BELEID: door op relatief kleine schaal proeven te doen met beleidsinstrumenten kan grootschalig falen voorkomen worden. Alleen als na een behoorlijke periode het beleid blijkt te werken en de administratieve lasten niet disproportioneel zijn toegenomen moet worden besloten het beleid landelijk in te voeren. De Nationale Politie met 10 grote eenheden biedt hiervoor de juiste structuur: in een geografisch groot gebied kan een beleidsexperiment worden ingezet. Na evaluatie kunnen dan de *best practices* van succesvol beleid landelijk worden toegepast.

9.WERKEN AAN VERTROUWEN: tot slot moet gewerkt worden aan het herstel van onderling vertrouwen tussen alle betrokken partijen. Burgers moeten vertrouwen op de politie en het OM, politie en OM moeten meer vertrouwen in elkaars handelen krijgen.

a. Vertrouw meer op professionaliteit van dienders;

b. Deel zo veel mogelijk details over het incident aan het publiek;

c. Ga voor de professionals staan;

d. Straal als politiek verantwoordelijke vertrouwen uit in de professionaliteit van dienders.

9. DISCUSSIE

Aan het einde van een onderzoeksproces moet de vraag gesteld worden wat de onderzoeker een volgende keer anders zou doen. Welke keuzen met betrekking tot de methoden, de dataverzameling en data-analyse zouden bij een eventueel vervolgonderzoek anders gemaakt worden? In deze discussie wordt gereflecteerd op de rol van onderzoeker. Boeije (2005, p. 151) stelt daarover dat een onderzoeker niet waarde vrij kan zijn. Maar hij kan wel proberen om ten gunste van de validiteit van zijn onderzoek waarderingsvrij te zijn. Dat wil volgens Boeije zeggen dat hij probeert geen waardeoordeel te geven en zijn eigen voorkeuren zo min mogelijk laat meespelen. In het eerste deel van deze discussie wordt ingegaan op de dataverzameling en -analyse. In het tweede deel wordt specifiek gereflecteerd op de focusgroep en tot slot wordt een aanbeveling gedaan voor vervolgonderzoek.

9.1 Dataverzameling en -analyse

Een manco van de dataverzameling is de *bias* van de onderzoeker bij het selecteren van de incidenten en vervolgens bij het zoeken naar ondersteunend bewijs. De betrouwbaarheid van de caseselectie is grotendeels gewaarborgd door een grote variatie van gebruikte bronnen maar ook de bronnen zijn in bepaalde mate subjectief te noemen. Bovendien genereert het ene incident meer aandacht in de media dan het andere, waardoor de kans toenam dat sommige incidenten in het onderzoek werden meegenomen en anderen over het hoofd werden gezien. Daarnaast bestaat de kans dat er bewijs voor het bestaan van de risico-regelreflex als gevolg van een incident gevonden is doordat de onderzoeker bevooroordeeld is in zijn zoektocht. Het idee is dat een onderzoeker die alleen op zoek gaat naar bewijs dat de risico-regelreflex bevestigt, de kans doet toenemen dat hij dit ook zal vinden. Om een *selffulfilling prophecy* te voorkomen en ter vergroting van de falsificatie is er ook rekening gehouden met een alternatieve verklarende variabele voor overregulering: de wet van de woekerende professionalisering. De betrouwbaarheid van de dataverzameling en -analyse zou in theorie vergroot kunnen worden door meerdere onderzoekers onafhankelijk van elkaar cases te laten selecteren op basis van dezelfde criteria en vervolgens alleen die cases te onderzoeken die door meerdere onderzoekers werden geselecteerd. De volgende stap zou dan moeten zijn dat eveneens meerdere onderzoekers de verschillende parameters zoals administratieve lasten- en regeldruk de risico-regelreflex vaststellen. Het behoeft echter geen uitleg dat een dergelijke vorm van ‘interbeoordelaarbetrouwbaarheid’ buiten de mogelijkheden van het onderzoek viel. Het blijft echter zeer de vraag of een volstrekt betrouwbaar oordeel, over of een moeilijk te meten concept als ‘administratieve lasten- en regeldruk’, mogelijk is. Regeldruk is een moeilijk te meten begrip dat niet uitsluitend objectief meetbaar, maar ook een sociaal construct is. In de inleiding is te lezen dat er weinig eenduidigheid bestaat over wat regeldruk is en hoe het samenhangt met andere concepten. De eigenschappen van administratieve lasten- en regeldruk die in de definiëring van Actal en in dit onderzoek zijn opgenomen, zoals “investering en inspanning” en “vrijheidsbeperking”, zijn uiterst subjectief en daardoor moeilijk meetbaar. Vanwege de beperkte validiteit van het begrip is er bewust voor gekozen om aan te sluiten bij reeds bestaande definities en gebruikte

terminologie. Bovendien is er een empirisch tekort, er is weinig verklarend onderzoek verricht naar regeldruk, hetgeen deze overweging legitimeert.

9.2 Reflectie op de focusgroep

De voordelen van een focusgroep zijn: (1) de diepte en waarde van de informatie, (2) het feit dat er meerdere personen tegelijkertijd kunnen worden bevroegd, (3) het leidt tot snelle resultaten en (4) een focusgroep biedt een flexibel format. De nadelen zijn echter dat: (1) een focusgroep niet leidt tot kwantitatieve data, (2) uitspraken daardoor niet generaliseerbaar en weinig representatief zijn, (3) de uitkomsten soms moeilijk analyseerbaar zijn, (4) de gespreksleider en deelnemers last kunnen ondervinden van dominante deelnemers en (5) de bias van de onderzoeker.

Focus groups can create severe issues of external validity, especially the reactive effects of the testing arrangement. A fundamental difficulty with focus groups (and other forms of qualitative research) is the issue of observer dependency: the results obtained are influenced by the researcher, raising questions of validity. (Frankfort-Nachmias & Nachmais, 2008)

De bias van de onderzoeker is deels ondervangen door de verslaglegging en observatie in samenwerking met een collega te laten plaatsvinden die niet eerder bij het onderzoek betrokken was.

9.3 Vervolgonderzoek

De professionaliseringsgolf binnen de politie heeft het afgelopen decennium veel bijgedragen aan de slagkracht, de effectiviteit en efficiëntie van de handhaving en de opsporing. Om een goede afweging te maken tussen de kosten en de baten van de professionalisering dienen echter ook de negatieve effecten in kaart te worden gebracht. Een belangrijke constatering in dit onderzoek is dat de roep om regels naar aanleiding van incidenten vaak buitenaf ontstaat, maar dat regels gestalte krijgen binnen de organisatie. Het is opmerkelijk dat door de “Wet van de woekerende professionalisering” de administratieve lasten- en regeldruk lijkt toe te nemen en de professionele ruimte van professionals lijkt af te nemen. In een vervolgonderzoek zou dit interne mechanisme centraal moeten staan.

10. ORGANISATIEMEMO

De reflex van politici, bestuurders en beleidsmakers om na incidenten nieuwe wet- en regelgeving in te stellen en nieuwe beleidsmaatregelen te nemen, is één van de oorzaken van de toenemende administratieve lasten- en regeldruk bij de politie. Dit mechanisme wordt de risico-regelreflex (RRR) genoemd. De risico-regelreflex bestaat uit twee diep gewortelde tendensen naar aanleiding van risico's en incidenten: enerzijds overregulering (met administratieve lasten- en regeldruk als één van de nadelige gevolgen), anderzijds de tendens om de verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen.

Veel wetgeving en beleidsmaatregelen worden naar aanleiding van incidenten door deze reflex ingesteld die een minimale bijdrage aan de veiligheid leveren, in enkele gevallen zelfs contraproductief werken én leiden tot administratieve lasten- en regeldruk. Ook het ministerie van Veiligheid en Justitie erkent dit probleem: de overreactie na incidenten leidt tot een toename van administratieve lasten- en regeldruk en minder veiligheid. “Elk individueel incident leidt daarom tot een roep om nieuwe algemene regels en controles. De facto leiden deze nieuwe regels echter tot minder veiligheid. De last om eraan te voldoen is groter dan het effect” (Min. V&J, 2011, p. 4.).

De toename van de administratieve lasten- en regeldruk en de afname van de professionele ruimte van agenten en rechercheurs drukt zwaar op de politieorganisatie met als gevolg dat de capaciteit afneemt. Eén van de conclusies van dit onderzoek luidt dan ook: meer regeldruk leidt tot minder veiligheid. Meer administratieve lasten- en regeldruk bij de politie leidt tot hogere kosten waardoor er minder geld beschikbaar is voor meer capaciteit (lees: blauw op straat en researchcapaciteit) waardoor de veiligheid afneemt.

Het idee dat de administratieve lasten- en regeldruk uitsluitend *van buitenaf* door de risico-regelreflex wordt opgelegd, is echter te kort door de bocht. De eigen politieorganisatie is zelf ook verantwoordelijk voor de steeds verdergaande bureaucrativering. De wet van de woekerende professionalisering stelt dat de bureaucrativering veroorzaakt wordt door de zucht naar steeds verdergaande professionalisering. De professionaliseringsgolf binnen de politieorganisatie met als doel de kwaliteit van de opsporing en handhaving te verhogen, gaat gepaard met een toename van de administratieve lastendruk.

De analyse van de incidenten maakt duidelijk dat er zowel in- als externe mechanismen van kracht zijn: de roep om regels ontstaat weliswaar grotendeels van buiten maar de regel krijgt gestalte binnen de organisatie.

BRONVERMELDING

Literatuur

- Ballin, E.M.H. (2011). Voorwoord. In J.H. van Tol, I. Helsloot & F.J.H. Mertens (Eds.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (pp. 5-7). Den Haag: Boom Lemma.
- Benschop, P. (2009). *Politieke druk: Een onbeheersbare factor? Een analyse van Kamerinterventies in de periode 1981-2008*. Universiteit Utrecht.
- Billiet, J. & Waege, H. (2005). *Een samenleving onderzocht: Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Antwerpen: De Boeck.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boom onderwijs.
- Brants, K. (2002). Naar een mediocratie? In: van Holsteyn, J. & C. Mudde. *Democratie in verval?* Amsterdam: Boom.
- Brenninkmeijer, A. (2011). Risico's, chaos en het perspectief van de burger. In J.H. van Tol, I. Helsloot & F.J.H. Mertens (Eds.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (pp. 25-26). Den Haag: Boom Lemma.
- Chavannes, M. (2011). Collectief vervreemd van risico. Pers en politiek in een angstmaatschappij. In J.H. van Tol, I. Helsloot & F.J.H. Mertens (Eds.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (pp. 25-26). Den Haag: Boom Lemma.
- Frankfort-Nachmais, C. & Nachmais, D. (2008). *Research methods in the Social Sciences: Seventh Edition* New York. NY: Worth Publishers.
- Gestel, R.A.J., Van, & Hertogh, M.L.M. (2006). *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*, Tilburg/Groningen: Universiteit van Tilburg/Rijksuniversiteit Groningen.
- Harford, T. (2011). *Adapt, why succes always starts with failure*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Helsloot & F.J.H. Mertens (Eds.), *Veiligheid boven alles?: Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (pp. 55 – 61). Den Haag: Boom Lemma.
- Hendriks, F. & A. Korsten (2001). *Media in de politieke democratie*. Bestuurskunde, 10, 7, 278-291

- Hoorn, J., van. (2010). *De politie hoort op straat*. Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, 70 -82.
- Hoorn, J., van. (2010). *Sturen op Vertrouwen: Goed leidinggeven aan goed politiewerk*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Helsloot, I. (2011). Wetenschappelijke en ambtelijke invalshoeken. In Rapport van het symposium 'De risico-regelreflex in het openbaar bestuur' (pp. 23). Den Haag: Academie voor Wetgeving.
- Hüttnerr, H. J.M. & Van Snippenburg, L.B. (1995). Groepsinterviews en groepsdiscussie. In Hüttnerr, H. e.a. (red.) *Onderzoekstypen in de communicatiewetenschap*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Jong, de, P.O. & Zijlstra, S.E. (2009) *Wikken, wegen en (toch) wetgeven: een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen*. WODC. Utrecht: Boom Juridische Uitgevers.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Menno van Duin, Pieter Tops, Vina Wijkhuijs, Otto Adang & Nicolien Kop (2012). *Lessen in crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*.
- Morgan, David, L. (1988) *Focus groups as qualitative research*. Qualitative research methods, Volume 16. Newbury Park (Calif.): Sage Publications p.15-16.
- Pieterman, R. (2008). *De Voorzorgcultuur: Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Boom-Lemma.
- Nelissen, N., De Goede, P. & Van Twist, M. (2004). *Oog voor openbaar bestuur: een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde*. Den Haag: Reed Business Information.
- Nieuwsmonitor. (2011). *Regeert de waan van de dag?* De interactie tussen Parlement en media. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam
- Schillemans, T. (2010). *Message control. Defensieve mediatisering van van publieke organisaties in Australië en Nederland*. Bestuurskunde, 19, 1, 49-59
- Swanborn, P. (2002). *Basisboek sociaal onderzoek*. Amsterdam: Boom.
- Thoreau, H.D. (1991). *Journal*. In: Groot Citaten Boek: 12000 citaten, spreuken en gezegden. Utrecht/ Antwerpen: Uitgeverij Cosmos.
- Tol, van, J.H. (2011) Samenvattende analyse: belemmerende overtuigingen en een "Minder regeldruk, meer veiligheid!"

half dozijn oplossingsrichtingen. In J.H. van Tol, I. Helsloot & F.J.H. Mertens (Eds.), *Veiligheid boven alles?: Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (pp. 149 – 174). Den Haag: Boom Lemma.

Tol, van, J.H., Helsloot, I. & Mertens, F.J.H. (Eds.) *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma.

Trappenburg, M. (2011). *Waarom het allemaal niet lukt*. In J.H. van Tol, I. Helsloot & F.J.H. Mertens (Eds.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (pp. 41-42). Den Haag: Boom Lemma.

Uijlenbroek, J. (2010, juli/augustus). *Gezond omgaan met risico's en incidenten*. *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, 7/8, 3.

Jaarverslagen, Kamerstukken en rapporten

Aanhangsel Handelingen II 2008/09, nr. 1307.

Aanhangsel Handelingen II 2008/09, nr. 1308.

Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 2362.

Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 1207.

Actal (2011) *Armslag voor de politieprofessional*. Den Haag: Actal.

Actal (maart 2009) *Vermindering regeldruk. Visie 2009 en Jaarverslag 2008*. Den Haag: Actal.

Actal *Jaarverslag 2011 Minder regeldruk, meer slagvaardigheid*. Den Haag: Actal.

Andersson Elffers Felix [AEF] (2012) *Administratieve lastendruk bij opsporing Zware en Georganiseerde Criminaliteit: een nulmeting*. Utrecht: AEF.

Andersson Elffers Felix [AEF] (2010) *Quikscan werklust politie*. Utrecht: AEF.

Handelingen II 2007/08, 94, 5321-5323.

Handelingen II 2008/09, 6, 358.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (juni 2011). *Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast: 'toepassing in de praktijk'*. Den Haag: IOOV.

Kamerstukken II 2011/12, 244636 ("Onderzoek langdurig en levenslang toezicht op

zedendelinquenten”).

Kamerstukken II 2009/10, 29 628, nr. 197.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (maart 2011). Actieprogramma Bureaucratie: Minder regels, meer op straat. Publicatie-nr. j-8097. Den Haag.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011, 11 juli). Kamerbrief “Schietdrama Alphen aan den Rijn” (Kamerstuk: 5703236/11)

Raad van Korpschefs: Centrum Versterking Opsporing (2010, 5 oktober). Notitie inventarisatie AL-opsporing.

School voor Politieleiderschap [SPL]/ het Ministerie van Veiligheid en Justitie [min.V&J] (2012) *Aanval op de Bureaucratie: Eerste resultaten denktank*. Warnsveld.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR] (2011) *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*. Den Haag

Nieuwsberichten

Almelo in greep van Turkse bende. (2008, 20 november). *De Telegraaf*.

Bende kleedt slachtoffers helemaal uit. (2010, 18 maart). *De Telegraaf*.

De Vijfde Dag, EO (2012, 22 maart). Tbs'er op straat door ingrijpen minister. *EO*.

‘Consequenties banglijst worden flink overdreven’. (2012, 31 maart). *De Volkskrant*.

Pieter Baan Centrum: Tbs-behandeling is opgelopen tot negen jaar. (2012, 26 oktober). *De Volkskrant*, p. 4-9.

Geweld agente ‘proportioneel’. (2012, 27 juni). *De Volkskrant*.

Landelijk intranet Politie/ Rotterdam-Rijnmond (2012, 19 juni). Volop aandacht voor filmpje aanhouding met geweld

Landelijk intranet Politie/ Rotterdam Rijnmond (2012, 20 juni). Filmpje ‘aanhouding met geweld’ moeilijk te duiden.

Landelijk intranet Politie/ Rotterdam-Rijnmond (2012, 26 juni). Rotterdamse collega handelde juist bij aanhouding.

Lensink, H. & Oberndorff, M. (2010, 22 mei). ‘De overheid escaleert onnodig’. *Vrij*

“Minder regeldruk, meer veiligheid!”

Nederland.

Nieuwsbericht min. VenJ (2012, 27 maart). Teeven wil levenslang toezicht op ex-tbs'ers. Min. VenJ.

Nieuwsbericht min. VenJ (2012, 28 maart). Lange termijn recidive zedendelinquenten vraagt om verlengen toezicht.

Politie: doe aangifte tegen sekslijst. (2012, 30 maart). *De Volkskrant*.

RTL Nieuws (2012, 25 oktober). Kamermeerderheid: filefuik uiterste middel.

RTL nieuws (2012, 2 juni 2012). 'Recherche gaat gebukt onder administratie'.
http://www.rtl.nl/components/actueel/rtlnieuws/2012/06_juni/02/binnenland/750-rechercheurs-fulltime-bezig-met-papierwerk.xml

Schnitzler, H. (2012, 3 oktober). "Mens, leer te sterven!". *De Volkskrant*.

School stapt naar politie om banglijst. (2012, 30 maart). *De Volkskrant*.

Smits, R. (2012, 28 juni). "Uit trap blijkt gevaarlijke mentaliteit". *De Volkskrant*.

Stichting gaat Feyenoord leiden. (2006, 1 december). *De Stentor*.

Stoffelen, A. (2012, 1 maart). Stanley A. 'zocht hulp maar kreeg die niet'.
De Volkskrant.

Tbs'er steekt vrouw neer in Uden. (2010, 20 april). *AD*.

Thijssen, W. (2012, 23 augustus). Regels nodig voor filefuik. *De Volkskrant*, p. 9.

Trappenburg, M. (2010, 15 mei). "Is er een overdreven roep om regels en controle na incidenten?". *NRC Handelsblad*.

Wijnberg, R. (2012, 19 januari). Journalistiek in tijden van beeldvorming. *NRC next*.

Internetpagina's

Administratieve lasten politie in RTL-nieuws. Vinddatum 1 juni 2012, op
<http://intranet.politie.local/nieuws/vak-nieuws/2012/juni/01--lasten-politie-in-rtl-nieuws.html>

Bureau Beke: *De zin en onzin van mobiele camera's*. Vinddatum 30 augustus 2012, op <http://www.websitevoordepolitie.nl/bureau-beke/>

Man die chaos veroorzaakte bekende van politie. (5-5-2010). Vinddatum 15 juni 2012, op <http://www.nu.nl/binnenland/2240864/man-chaos-veroorzaakte-bekende-van-politie.html>

Symposium *'De risico-regelreflex in het openbaar bestuur'*, 13 april 2011, Den Haag. Vinddatum 5 april, 2012, op <http://www.vernieuwingrijksdienst.nl/onderwerpen/interdepartementale/overheid-voor-de/risico's-en/andere-bijeenkomstenichtingen>

Voetbalwet moet hooligans buitenspel zetten. Vinddatum 16 juli 2012, op <http://www.usgjuristen.nl/nieuws.asp?nid=509>

Wetsvoorstel voor voetbalwet. Vinddatum 16 juli 2012, op <http://www.nu.nl/sport/908781/wetsvoorstel-voor-voetbalwet.html>

BIJLAGEN

Bijlage I: Tabellen incidenten Openbare Orde & Veiligheid tijdens kabinetsperioden Balkenende IV en Rutte-Verhagen I

Gemeten van 22 februari 2007 tot en met 31 augustus 2012

Tabel incidenten Openbare Orde & Veiligheid Jaar 2012

| Nr. | Incident | Toelichting | Dodelijke slachtoffers (ja=1, nee=2) ² | Aantal dagen in media | Aantal google hits (=resultaten) | Kamer vraag gesteld? (ja=1, nee=2) | Spoeddebat aangevraagd? (ja=1, nee=2) | Wetsvoorstel(len) ingediend? (ja=1, nee=2) | Onderzoeken verricht en/of commissie ingesteld? Zo ja, welke aanbevelingen? (ja=1, nee=2) | Nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving? (ja=1, nee=2) | Beleidsreactie: beleidsfollow-up in de vorm van beleidsmaatregel, protocol of richtlijn? (ja=1, nee=2) | Administratieve lasten- en regeldruk? (ja=1, nee=2) | Risicoregeling? (ja=1, nee=2) |
|-----|----------|-------------|---|-----------------------|----------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|--|---|---|--|---|-------------------------------|
|-----|----------|-------------|---|-----------------------|----------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|--|---|---|--|---|-------------------------------|

² Tussen haakjes het aantal dodelijke slachtoffers

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------------------------------|---|-------|---|------------|--|------------------------------|---|---|---|--|---|---|
| 1 | "Nieuwe" 112 storing (21-06-2012) | Storing in de telecom-infrastructuur van de politie. 112 Alarmcentrale is enkele uren slecht bereikbaar, na één van 164 meldingen kwam een man te overlijden. | 1 (1) | 8 | 37.100.000 | 1: Hoe kan dat? Kuiken (PvdA) vraagt minister Opstelten (Veiligheid) welke acties hij gaat ondernemen. | 2 | 2 | 1: Minister Opstelten heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg gevraagd om onderzoek in te stellen naar de omstandigheden waarbij de persoon is overleden. | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 2 | Schopincident Rotterdam (17-06-2012) | Filmbeelden van een arrestatie van een verdachte waarbij geweld wordt gebruikt leidt tot veel commotie. | 2 | 9 | 21.800 | 1: In gemeenteraad Rotterdam | 1: In gemeenteraad Rotterdam | 2 | 1: Er worden drie onderzoeken aangekondigd: 1. Een intern onderzoek door politiekorps Rotterdam-Rijnmond, 2. een onderzoek door het OM en 3. Een onderzoek door de Nationale Ombudsman. Laatste besluit af te zien van onderzoek. | 2 | 2: Platform Bezorgde Dienders bepleit camera op pet agent, vooralsnog geen besluit genomen over landelijke invoering camerastysteem. | 2 | 2 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------------------------------|--|---|---|------------|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3 | 112 storing (27/28 en 31-03-2012) | Twee storingen doen zich in korte tijd voor in het vaste net van de KPN-infrastructuur waardoor 112 slecht bereikbaar was. | 2 | 8 | 37.100.000 | 1 | 2 | 2 | 1: De Inspectie Veiligheid en Justitie is samen met het Agentschap Telecom in mei jl. een onderzoek gestart naar de continuïteit van de onderliggende infrastructuur van 112. | 2 | 2 | 2 | 2 |
|---|-----------------------------------|--|---|---|------------|---|---|---|---|---|---|---|---|

ONDERZOEKS- EN ADVIESGROEP POLITIE

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|--|-----------------|----|---------|--|-----------------|--|-----------------|--|-----------------|---|-----------------|
| 4 | Ex-jeugd-tbs'er steekt 15-jarig meisje dood (24-02-2012) | Stanley A., een ex-jeugd-tbs'er steekt een 15-jarig meisje in Nootdorp dood. | 1 (1) | 10 | 135.000 | 1: Kamer vragen gesteld over het stelsel van jeugd-tbs: Worden jongeren wel goed genoeg gevolgd nadat zij zijn ontslagen uit de kliniek? | 2 | 1: Staatssecretaris Teeven stuurt wetsvoorstel naar de Kamer om jeugd-tbs om te zetten naar volwassenen-tbs. | 1 | 1: Wetsvoorstel levenslang toezicht: meldplicht en gebiedsverbod (27-3-2012) | 1 | 1: meldplicht en handhaving gebiedsverbod | 1 |
| 4 | Subtotalen 2012 | - | Ja: 2 Nee: 2 | - | - | Ja: 4 Nee: 0 | Ja: 1 Nee: 3 | Ja: 1 Nee: 3 | Ja: 4 Nee: 0 | Ja: 1 Nee: 3 | Ja: 1 Nee: 3 | Ja: 1 Nee: 3 | Ja: 1 Nee: 3 |

Tabel incidenten Openbare Orde & Veiligheid Jaar 2011

| Nr. | Incident | Toelichting | Dodelijke slachtoffers (ja=1, nee=2) | Aantal dagen in media | Aantal google hits (=resultaten) | Kamer vraag gesteld? (ja=1, nee=2) | Spoeddebat aangevraagd? (ja=1, nee=2) | Wetsvoorstel(ien) ingediend? (ja=1, nee=2) | Onderzoeken verricht en/of commissie ingesteld? Zo ja, welke aanbevelingen? (ja=1, nee=2) | Nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving? (ja=1, nee=2) | Beleidsreactie: beleidsfollow-up in de vorm van beleidsmaatregel, protocol of richtlijn? (ja=1, nee=2) | Administratieve lasten- en regeldruk? (ja=1, nee=2) | Risicoregeling? (ja=1, nee=2) |
|-----|--|---|--------------------------------------|-----------------------|----------------------------------|--|---------------------------------------|--|--|---|--|---|-------------------------------|
| 5 | Voetbalrellen Utrecht - Twente (4-12-2011) | Als de wedstrijd FC Utrecht – FC Twente gestaakt wordt vanwege vuurwerk, ontstaan rellen binnen en buiten het stadion. Meerdere agenten raken gewond en er worden waarschuwin | 2 | 9 | 5.310 | 1: Kamer vragen op 7 december 2011 van Van Dekken en Marco uch (beiden PvdA) | 2 | 1: PVV en PvdA willen aanscherping voetbal wet | 1: Door Auditteam Voetbal en Veiligheid: het duurde te lang voor ME ter plaatse was. Door fouten arriveerde de ME pas na vijf kwartier, wat gevolgen had voor de omvang van de rellen. | 1 | 1: Vervroeging evaluatie "Voetbalwet", opleggen gebiedsverbod en aanpassing strafmaat | 1: Handhaving Gebiedsverbod | 1 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------------------------|--|-------|----|--------|--|---|--|---|--|--|---|---|
| | | gsschoten gelost. | | | | | | | | | | | |
| 6 | Filefuik incident (22-10-2011) | Twee vluchtende benzinedieven rijden in op een door de politie gecreëerde file. Als gevolg van deze filefuik botst de verdachte op de auto van een 35-jarige man die komt te overlijden. | 1 (1) | 8 | 85.300 | 1: Tofik Dibi (Groen links stelt op 1 november 2011 Kamer vraag aan staatssecretaris Teeven. | 2 | 2 | 1: Rijksrecherche doet onderzoek naar het incident. | 2 | 1: Het OM dringt aan op spoedige, landelijke regelgeving over achtervolgingen, insluiten, het opwerpen van roadblocks en het creëren van files om verdachten aan te houden. Tot die tijd moet de politie geen gebruik meer maken van filefuiken, adviseert de Raad van Korpschefs op het OM-besluit. | 1: Verwachting is dat lasten marginaal zullen toenemen, het zal echter zeker leiden tot vermindering van de professionele ruimte. | 1 |
| 7 | Maasgebouw-rellen (17-09-2011) | Een groep Feyenoord-supporters trekt richting het Maasgebouw, relschoppers proberen het gebouw in te | 2 | 11 | 12.900 | 1 | 1 | 1: PVV en PvdA willen aanscherping voetbal wet | 1: Door Auditteam Voetbal en Veiligheid: rellen hadden voorkomen kunnen worden als ME voor het gebouw had gestaan. Aanbeveling: meer pro-actief ME-optreden: ME | 1: Stadionverbod uitbreiden naar ruimer gebiedsverbod, dat niet meer door de clubs maar door de minister van Veiligheid en Justitie zal worden opgelegd: het | 1: Handhaving gebiedsverbod. | 1 | |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|------|---|-------|--|---|---|--|---|---|---|---|
| | | <p>komen. Politie worden in het nauw gedreven en trekken hun dienstwapen s.</p> | | | | | | | <p>zichtbaar opstellen, nu is de strategie van de politie om de ME uit het zicht te houden, zichtbare ME zou de kans op geweld juist vergroten. Volgens het onderzoek is het politieoptreden te weinig gericht op voorkomen van rellen, maar vooral op het herstellen van de orde.</p> | <p>gebiedsverbod van 90 dagen dat nu in de voetbalwet staat, verlengen tot een verbod voor 1 jaar</p> | | | |
| 8 | <p>Dood van de Turk Ihsan Gürz in een politiecel in IJmuiden (3-7-2011)</p> | <p>Een 22- jarige verdachte wordt dood aangetroffen in een politiecel. Familie en vrienden zeggen dat zijn dood werd veroorzaakt door politiegeweld , terwijl politie en justitie beweren dat de jonge man stierf</p> | 1(1) | 9 | 3.690 | 1: Dibi (Groen links), (12-7- 2011). | 2 | 2 | <p>1: Rijksrecherche doet onderzoek naar het incident: politie heeft juist gehandeld, zowel bij aanhouding als zorgverlening. NFI stelt doodsoorzaak vast: hartritmestoornissen in combinatie met fors cocaïnegebruik.</p> | 2 | 2 | 2 | 2 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|--|--------------------|---|--------|---|---|---|---|---|---|--|---|
| | | aan een hartaanval. Een wilde geruchtenstroom komt op gang. | | | | | | | | | | | |
| 9 | Schietincident Alphen aan den Rijn (9-4-2011) | Tristan van der Vlis richt een bloedbad aan in het winkelcentrum De Ridderhof, hij schiet zes mensen dood en verwondt nog eens zestien mensen, alvorens zichzelf van het leven te benemen. | 1 (6) ³ | - | 60.600 | 1 | 2 | 1 | 1: - Rijksrecherche in opdracht van OM onderzoek naar verstrekking wapenverloven aan de dader - Inspectie Openbare Orde en Veiligheid: evaluatie overheidsoptreden - Onderzoeksraad voor Veiligheid: onderzoek naar systeem verlening wapenverloven - Inspectie voor de Volksgezondheid: zorgverlening GGZ - IOOV/IV&J: Beslagproces vuurwapens en Munitie | 1: Wijziging Wet wapens en munitie, Regeling en de Circulaire wapens en munitie | 1: Toen na het incident bekend werd dat de dader mogelijk kampte met psychische problemen en tegelijkertijd de beschikking had over een wapenverlof hebben alle korpschefs direct besloten het toezicht te verscherpen op meldingen van vermeende psychische problematiek bij wapenverlofhouder s. Dit behelst een controle van de | 1: Meer handhaving, wijziging verlofaanraag, periodieke controle. ⁴ | 1 |

³ Bij het drama in de Ridderhof waren zes dodelijke slachtoffers en zestien gewonden te betreuren.

⁴ Verslag algemeen overleg Schietincident Alphen aan den Rijn, 2011/12, nr. 6, 32 739: Mevrouw Hennis-Plasschaert (VVD): *De minister heeft in zijn brief ook geschreven dat de vijfjaarlijkse controle, waardoor de administratieve lasten voor de politie enorm zouden toenemen, gewoon weer moet worden teruggebracht naar een jaarlijkse controle. Als men het heeft over aparte registraties, word ik altijd een beetje nerveus vanwege de administratieve lasten. Als hierbij de toezegging komt dat daarmee de administratieve lasten voor onze politie niet omhooggaan, ben ik een gelukkig mens. "Minder regeldruk, meer veiligheid!"*

-Nederlande
Politieacademie
(NPA) naar
dilemma's en
keuzemomenten

informatie in
politiesystemen en
een eventuele
extra huiscontrole.
- Maken van
risicoanalyses
zodat toezicht en
handhaving op
wapenverlofhouder
s gericht
kan worden
uitgevoerd in
situaties met een
verhoogd risico.
- Verbod mee naar
huis nemen van
vuurwapens (SP
Kamerlid Sharon
Gesthuizen)
Munitie thuis
bewaren (Raad van
Korpschefs)
-Basiscertificering
KNSA
- Geen "combat" in
de schietsport
- Politie zal
actievere en meer
betrokken rol gaan
spelen (Kamerbrief
245656)
- Aanpassing
vergunningenregist
ratiesysteem
Verona
- Tweejaarlijkse

| | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------------|---|-----------------|---|---|-----------------|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--|
| | | | | | | | | | | | | rapportage IOOV | | |
| 5 | Subtotalen 2011 | - | Ja: 3 Nee: 2 | - | - | Ja: 5 Nee: 0 | Ja: 1 Nee : 4 | Ja: 4 Nee: 1 | Ja: 4 Nee: 1 | Ja: 3 Nee: 2 | Ja: 4 Nee: 1 | Ja: 4 Nee: 1 | Ja: 4 Nee: 1 | |

Tabel incidenten Openbare Orde & Veiligheid Jaar 2010

| Nr. | Incident | Toelichting | Dodelijke slachtoffers (ja=1, nee=2) | Aantal dagen in media | Aantal google hits (=resultaten) | Kamer vraag gesteld? (ja=1, nee=2) | Spoeddebat aanvaard? (ja=1, nee=2) | Wetsvoorstel(len) ingediend? (ja=1, nee=2) | Onderzoeken verricht en/of commissie ingesteld? Zo ja, welke aanbevelingen? (ja=1, nee=2) | Nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving? (ja=1, nee=2) | Beleidsreactie: beleidsfollow-up in de vorm van beleidsmaatregel, protocol of richtlijn? (ja=1, nee=2) | Administratieve lasten- en regeldruk? (ja=1, nee=2) | Risicoregelflex? (ja=1, nee=2) |
|-----|---|---|--------------------------------------|-----------------------|----------------------------------|--|------------------------------------|--|---|---|---|--|--------------------------------|
| 10 | Geweldsincidenten tegen religieuze gebouwen (september – december 2010) | Een aantal incidenten, zoals brandstichting in Molukse kerken (27-9-2010) en Moskeeën (28-9-2010), vormde de aanleiding voor een debat over | 2 | 7 | 63.000 | 1: Meerdere Kamer vragen gesteld : vragen van Tofik Dibi (Groen links) op 30-9-2012 naar aanleiding van aanslagen op | 1 | 2 | 2 | 2 | 1: Opstelten in het spoeddebat (4-11-2010): "Als je één ding echt moet verbeteren, is het nog de registratie van de gebeurtenissen. Dus gewoon het monitoren en duidelijk zichtbaar maken van wat er wel en wat er niet | 1: meer informatie verplichting, verantwoordingsrapportage en verhoging aangiften. | 1 |

"Minder regeldruk, meer veiligheid!"

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|---|---|---|---|-----|--|---|---|---|---|---|---|---|
| | | <p>geweldsincidenten tegen religieuze gebouwen. De aandacht voor deze incidenten houden verband met de bekendmaking van de cijfers van Poldis in september, het Landelijke Criminaliteitsbeeld Discriminatie, een overzicht van alle discriminatie-incidenten: de trend laat zien van het aantal incidenten(!).</p> | | | | <p>moske eën, vragen van de leden Marco uch en Van Dam (beide n PvdA) aan de ministe r van Veiligh eid en Justitie over bedrei gingen tegen religieu ze gebou wen en groepe n in Amster dam. (15 decem ber 2010)</p> | | | | | <p><i>is gebeurd.”</i> <i>“Een van mijn doelstellingen zal zijn om een beetje van de bureaucratie af te raken en van het verzamelen van gegevens. Er wordt nu niet halfjaarlijks, maar jaarlijks informatie verstrekt. Ik wil daar eigenlijk aan vasthouden.”</i> De beleidsreactie is samen te vatten als: meer en betere registratie en monitoring, en een beter aangiftebeleid, zodat de zichtbaarheid van de incidenten wordt vergroot.</p> | | |
| 11 | Overlast gevende jongeren misdragen zich tijdens schoonmaakactie in Oosterwei in Gouda (30-10-2010) | Een groep overlastgeve nde jongeren misdraagt zich tijdens een | 2 | 5 | 261 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|----|---|--|---|---|---|---|--|--|---|---|--|--|---|--|
| | | schoonmaak actie in de wijk Oosterwei. Het ging hier om een groep van circa tien zeer jeugdigen in de leeftijd van acht tot veertien jaar. | | | | | | | | | | | | |
| 12 | Antisemitische incidenten: o.a. op advies van de politie ging op 12-06-2010 een sabbatviering niet door vanwege een "dreigende melding". | Een aantal antisemitische incidenten bij synagogen in korte tijd in combinatie met de bekendmaking van de jaarlijkse cijfers over antisemitisme in | 2 | - | - | 1 | 1: Sporeddebat anti-semitis- me (25-6-2010): enkele voor | 1: Motie Voorde- wind (32123 VI, nr 113), op 29-6- 2010: melding en van antisemi- tisme registreren ⁵ | 2 | 2 | 1: Minister Hirsch Ballin besluit tot een actieprogramma en betere registratie van antisemitisme door politie ⁶ : "Ik denk dat een breed actieprogramma, zoals zijn motie beoogt, heel goed aansluit bij de algemene uitgangspunten en de achtergrond van | 1: specifieke registratie van antisemitis- me door politie, informatie verplichting neemt toe. | 1 | |

⁵ "De Kamer, gehoord de beraadslaging, Voordewind, constaterende dat in 2009 het aantal gemelde incidenten ten opzichte van 2008 met 55% is gestegen, van 108 naar 167 incidenten; constaterende dat de politie geen uitingen van antisemitisme registreert, maar die van discriminatie wel; van mening dat registratie van meldingen van antisemitische uitingen en bedreigingen kan helpen om een beter inzicht te krijgen in de omvang van de problematiek; verzoekt de regering, politie en justitie te verzoeken meldingen van antisemitisme wederom te gaan registreren, en gaat over tot de orde van de dag."

⁶ "De motie-Voordewind c.s. op stuk nr. 113 gaat over het registreren van meldingen. Ik heb een- en andermaal al melding gemaakt van de manier waarop wij die meldingen willen registreren. Dat zal dus gebeuren. Deze motie wordt uitgevoerd, ongeacht of zij wordt ingediend en aangenomen. Wij zijn met die meldingen bezig. Die maken ook deel uit van het verbeterde registratiesysteem. Dat betekent wel dat ik deze motie overbodig moet noemen."

"Minder regeldruk, meer veiligheid!"

Nederland van het CIDI, het Centrum Informatie en Documentatie over Israël, vormde de aanleiding voor Kamervragen en een spoeddebat.

stellen: lokaal, gent, en, und, erco, vera, gent, en, camera, oezicht, betere, registratie, en, contact, personen voor discriminatie bij elk korp

waaruit ik zojuist heb gesproken over de antisemitische incidenten, uitingen, dreigingen en zelfs geweld.”

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|--|--|---|---|---------|--|---|---|---|---|---|---|---|
| 13 | Schreeuwincident op de Dam (4-5-2010) | Een dakloze man slaakt een kreet tijdens de dodenherdenking op de Dam waarop paniek ontstaat en gewonden vallen. | 2 | 7 | 129.000 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2: Detectiepoortjes op de dam in 2011? | 2 | 2 |
| 14 | Tbs'er steekt vrouw neer in Hema in Uden (20-4-2010) | Een 61-jarige vrouw wordt in de HEMA in Uden neergestoken door een tbs'er die met begeleid verlof is. | 2 | 7 | 18.800 | 1: Meerdere Kamer vragen gesteld : De Roon (PVV), (21-4-2010). | 2 | 2 | 2 | 1: Op 6 november blijkt uit een brief van Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie dat het Tbs-verlofbeleid weer zal worden gewijzigd: intrekking van het verlof voor de duur van een jaar indien een Tbs-gestelde zich heeft onttrokken aan het verlof | 1: Direct na het incident werden alle verloven van de Longstaykliniek De Corridor opgeschort. | 2 | 1 |
| 15 | Drie gewelddadige berovingen in één nacht door dezelfde daders in Veenendaal (14-3-2010) | In één nacht worden drie jongemannen mishandeld en beroofd. | 2 | 7 | 1.080 | 1: Teeven (VVD), (18-3-2010) | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------------|--|-----------------|---|---|---|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--|
| | | Twee van de slachtoffers worden zelfs beroofd van hun kleding. Een derde man wordt neergestoken. | | | | en Fritsma (PVV), (19-3-2010). ⁷ | | | | | | | | |
| 6 | Subtotalen 2010 | - | Ja: 0 Nee: 6 | - | - | Ja: 5 Nee: 1 | Ja: 2 Nee : 4 | Ja: 1 Nee: 5 | Ja: 0 Nee: 6 | Ja: 1 Nee: 5 | Ja: 3 Nee: 3 | Ja: 2 Nee: 4 | Ja: 3 Nee: 3 | |

Tabel incidenten Openbare Orde & Veiligheid Jaar 2009

| Nr. | Incident | Toelichting | Dodelijke slachtoffers (ja=1, nee=2) | Aantal dagen in media | Aantal google hits (=resultaten) | Kamervraag gesteld? (ja=1, nee=2) | Spoeddebat aangevraagd? (ja=1, nee=2) | Wetsvoorstel(len) ingediend? (ja=1, nee=2) | Onderzoeken verricht en/of commissie ingesteld? Zo ja, welke aanbevelingen? (ja=1, nee=2) | Nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving? (ja=1, nee=2) | Beleidsreactie: beleidsfollow-up in de vorm van beleidsmaatregel, protocol of richtlijn? (ja=1, nee=2) | Administratieve lasten- en regeldruk? (ja=1, nee=2) | Risicoregelflex? (ja=1, nee=2) |
|-----|---|--|--------------------------------------|-----------------------|----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|---|---|---|--|---|--------------------------------|
| 16 | Rellen in Culemborgse wijk Terweijde (31-12-2009) | Tijdens de jaarwisseling ontstaan in de Culemborgse wijk | 2 | 10 | 13.800 | 1: PVV (5-01-2010). ⁸ | 2: Geen spoeddebat | 1: Motie van de PVV om speciale "straatverreken | 2 | 2 | 1: 1. Camera's geplaatst; 2. Aangewezen als risicogebied; 3: Gem. Culemborg: plan "Aansprekend | 2 | 2 |

⁷ Aangangsel Handelingen II 2009/10, nr. 2362.

⁸ Aangangsel Handelingen II 2009/10, nr. 1207.

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|---|---|------|----|--------|--|--|---|--|---|---|---|---|
| | | Terweijde rellen tussen Marokkaans e en Molukse jongeren. Tot 25 januari 2010 geldt een noodverorde ning. Daarna bleef nog enige maanden een samenscholi ngsverbod van kracht in de wijk. | | | | | , wel heid” op te “De richten, motie wordt verwor de relle n in Cul emb org” op 23- 6- 201 0. | | | | Terweijde”: leefbaarheid verbeteren in de wijk: speerpunten zijn een gezins- en persoonsgerichte aanpak, intensivering van toezicht en handhaving en het realiseren van voorzieningen en samenwerking met de bewoners. | | |
| 17 | Strandrellen in Hoek van Holland (22-8-2009) | Het strandfeest Sunset Grooves in Hoek van Holland loopt volledig uit de hand. Groepen hooligans belagen politie, uiteindelijk | 1(1) | 10 | 20.300 | 1: De Roon (PVV), (1-10- 2009) | 2 | 2 | 1: Meerdere onderzoeken: 1.IOOV/ IV&J: Kwaliteit vergunningverlening Publieksevenementen: de wijze waarop vergunningverlening bij grote evenementen plaatsvindt, met aandacht voor de multidisciplinaire | 2 | 1: 1. Algeheel verbod gratis dance- evenementen voor 2 jaar in Rotterdam; 2. Vergunning- verlening direct onder directeur Veiligheid; 3. Politie speciale commissaris Evenementen; 4. | 1 | 1 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|---|---|------|---|--------|---|---|---|---|---|--|---|---|
| | | zien in nood gedreven agenten zich genoodzaakt te schieten. Eén persoon komt daarbij om het leven. | | | | | | | advisering; 2. COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement; 3: Gem. Rotterdam: quickscan vergunningverlening; 4: Politie: informatievoorziening; 5:Fenomeenonderzoek verstoreng openbare orde grootschalige evenementen. | | Meer risico-inschatting en –beheersing. Operationele verbeterpunten politie: 1. Aanscherping informatieproces (verstrekkingenprotocol, periodieke rapportage), 2.Oprichting regionaal evenementenbureau. ⁹ | | |
| 18 | Zelfmoord n.a.v. bangalijst (28-3-2012) | Een 13-jarig uit Pijnacker pleegt zelfmoord, op internet gaat het gerucht dat het meisje tot deze daad is overgegaan vanwege haar naam op een zogenaamde bangalijst ¹⁰ . Algauw blijkt | 1(1) | 5 | 15.700 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1: Twee dagen na het incident roepen politiekorpsen in Zeeland, Ameland, IJmond en Gemert meisjes op om aangifte te doen als zij op een bangalijst staan. ¹¹ In Zeeland geven 10 scholieren hier gehoor aan. Weer enkele dagen trekt de Raad van Korpschefs dit in. | 2 | 2 |

⁹ Kamerstukken II 2009/10, 29 628, nr. 197.

¹⁰ Een bangalijst is een nieuw fenomeen onder jongeren waarop meisjes staan die het lichtvoetigst denken over seks. 'Banga' is straattaal voor slet. Scholieren sturen deze lijsten onderling door en zo gaan ze vaak de hele school rond.

¹¹ "Verschillende korpsen hebben op Twitter een link geplaatst naar de jongerenwebsite van de politie. Daarop staat uitgelegd hoe meisjes aangifte kunnen doen en wat voor bewijsmateriaal ze kunnen aandrigen" (De Volkskrant, 2012, 30 maart).

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|--|---|------|----|---------|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | dat de zelfmoord van het meisje niets met een banglijst te maken had. | | | | | | | | | | | |
| 19 | Aanslag Koninginnedag 2009 (30-4-2009) | Op Koninginnedag in Apeldoorn rijdt een auto in op een optocht waar ook de Koninklijke Familie deel van uit maakt, met acht doden tot gevolg. | 1(8) | 14 | 229.000 | 2 | 2 | 2 | 1: Jaarverslag 2009 Inspectie OOV: onderzoek 'Koninginnedag 2009 Apeldoorn'; Gelijktijdig is onder gezag van het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek verricht; en heeft de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding onderzoek gedaan naar het stelsel bewaken en beveiligen rond de Koninklijke familie voorafgaand aan en tijdens Koninginnedag 2009. | 2 | 1: Naar aanleiding van het incident tijdens Koninginnedag 2009 zal het aspect beveiliging in de voorbereidingen van dit evenement in de toekomst een nog prominentere rol krijgen (Jaarverslag 2009 IOOV): 1. Huiszoeken in voorbereiding Koninginnedag (bijv. Rhenen 2012), hier zijn weer Kamervragen over gesteld door Dibi; 2: Auto's en brommers niet op straat parkeren; 3: Camera's plaatsen; 4. Screening van | 1 | 1 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|---|--|-----------------|----|--------|-----------------|-----------------|-----------------------|-----------------|---|--|-----------------|-----------------|
| | | | | | | | | | | | alle vrijwilligers en van mensen die aan route wonen(!). Kosten: minimaal 3 miljoen en vele arbeidsuren gemeentebestuur en en politie. | | |
| 20 | Een tbs'er gijzelt en verkracht een vrouw in Enschede (12-4-2009) | Tijdens onbegeleid verlof gijzelt en verkracht een 34-jarige tbs'er een vrouw. | 2 | 10 | 50.600 | 1 | 1: 22-4-2009 | 1: Motie Teeven (VVD) | 2 | 1: Motie bepaalt dat er altijd een extern onderzoek dient plaats te vinden indien een terbeschikkinggestelde tijdens zijn verlof een ernstig misdrijf heeft gepleegd. | 1: Bij elk incident extern onderzoek naar gehele beslisketen verlofverlening. | 2 | 1 |
| 5 | Subtotalen 2009 | - | Ja: 3 Nee: 2 | - | - | Ja: 3 Nee: 2 | Ja: 2 Nee: 3 | Ja: 1 Nee: 4 | Ja: 1 Nee: 4 | Ja: 1 Nee: 4 | Ja: 5 Nee: 0 | Ja: 2 Nee: 3 | Ja: 3 Nee: 2 |

Tabel incidenten Openbare Orde & Veiligheid Jaar 2008

| Nr. | Incident | Toelichting | Dodelijke slachtoffers (ja=1, nee=2) | Aantal dagen in media | Aantal google hits (=resultaten) | Kamer vraag gesteld? (ja=1, nee=2) | Spoeddebat aanvaard? (ja=1, nee=2) | Wetsvoorstel(ien) ingediend? (ja=1, nee=2) | Onderzoeken verricht en/of commissie ingesteld? Zo ja, welke aanbevelingen? (ja=1, nee=2) | Nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving? (ja=1, nee=2) | Beleidsreactie: beleidsfollow-up in de vorm van beleidsmaatregel, protocol of richtlijn? (ja=1, nee=2) | Administratieve lasten en regeldruk? (ja=1, nee=2) | Risicoregeling? (ja=1, nee=2) |
|-----|----------|-------------|--------------------------------------|-----------------------|----------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--|---|---|--|--|-------------------------------|
|-----|----------|-------------|--------------------------------------|-----------------------|----------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--|---|---|--|--|-------------------------------|

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|---|---|---|----|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 21 | 'Rellen' in de wijk Oosterwei in Gouda (september 2008) | Op 10-9-2008 wordt een buschauffeur beroofd nabij de Goudse wijk Oosterwei, Connexion besluit deel van de wijk te mijden. In de dagen daarop pikken alle landelijke media het verhaal op en ontstaat onrust in de wijk. In Oosterwei wonen 2200 mensen, de politie heeft er 3 wijkagenten: de norm in Nederland is één wijkagent op | 2 | 15 | 6.890 | 1: Meerdere Kamer vragen :o.o.a. De Krom en Teeve n (VVD), (16-9-2008). | 1: PVV vraagt spoedeedd ebat aan (25-9-2008). ¹² | 1: In het spoede ebat worden meerder e moties ingediend: van Brinkman (PVV): militaire n inzetten en burgemeesters onder curatele zetten; Kant (SP): meer politie op straat; Griffith (VVD): vliegende brigade s. | 2 | 2 | 1: Zeer veel verschillende beleidsinstrumente n: 1. Cameratoezicht; 2 Proef met gezinscoaches (minister stelt 3 jaar 300.000 beschikbaar); 3: Persoonsgebonden Samenscholingsver bod; 4. Veiligheidshuis; 5: Centrum Jeugd en Gezin; 6: Twee extra wijkagenten!(zie toelichting over de norm) etc. etc. | 1: Zeer grote druk op capaciteit politie Hollands-gezinscoaches Midden, extra agenten naar de wijk en capaciteit voor beantwoor ding vele Kamervragen en voorbereid ing spoeddebat. | 1 |
|----|---|---|---|----|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|

¹² Handelingen II 2008/09, 6, 358.

"Minder regeldruk, meer veiligheid!"

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|--|--|---|---|--------|--|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 5000 bewoners(!). | | | | | | | | | | | |
| 22 | Gijzeling in Almelo en geruchten over Turkse maffia die horecaondernemers zouden afpersen (16-06-2008) | Een horeca-ondernemer steekt zijn restaurant en auto in brand en loopt met twee geladen vuurwapens het gemeentehuis binnen. Vijf uur lang gijzeld Ahmet Okci een wethouder en vier ambtenaren, om na tussenkomst van een politieagent de wapens neer te leggen. Op 20 november meldt de Telegraaf "Almelo in greep van | 2 | - | 42.600 | 1: Teeven (VVD), (21-11-2008), en Heerts, Kuiken en Timmer (PvdA) over bedreiging van horeca- bazen, politici en ambte- naren in Almelo ¹³ . | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |

¹³ Aangangsel Handelingen II 2008/09, nr. 1307 en 1308.

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------------|---|-----------------|---|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | | Turkse bende", de Almelose horeca zou worden afgeperst door Turkse maffia. Verschillende media gingen langs bij meerdere horeca-ondernemers, allen ontkennen het verhaal van de Telegraaf over de Turkse bende. | | | | | | | | | | | |
| 2 | Subtotalen 2008 | - | Ja: 0 Nee: 2 | - | - | Ja: 2 Nee: 0 | Ja: 1 Nee: 1 | Ja: 1 Nee: 1 | Ja: 1 Nee: 1 | Ja: 0 Nee: 2 | Ja: 1 Nee: 1 | Ja: 1 Nee: 1 | Ja: 1 Nee: 1 |

Tabel incidenten Openbare Orde & Veiligheid Jaar 2007

| Nr. | Incident | Toelichting | Dodelijke slachtoffers (ja=1, nee=2) | Aantal dagen in media | Aantal google hits (=resultaten) | Kamer vraag gesteld? (ja=1, nee=2) | Spoeddebat aanvaard? (ja=1, nee=2) | Wetsvoorstel(ien) ingediend? (ja=1, nee=2) | Onderzoeken verricht en/of commissie ingesteld? Zo ja, welke aanbevelingen? (ja=1, nee=2) | Nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving? (ja=1, nee=2) | Beleidsreactie: beleidsfollow-up in de vorm van beleidsmaatregel, protocol of richtlijn? (ja=1, nee=2) | Administratieve lasten- en regeldruk? (ja=1, nee=2) | Risicoregeling? (ja=1, nee=2) |
|-----|--|--|--------------------------------------|-----------------------|----------------------------------|--|------------------------------------|--|---|---|--|---|-------------------------------|
| 23 | Rellen Jong Oranje – Jong Marokko in Tilburg (22-5-2007) | De 2-0 zege voor Jong Marokko eindigt in een ravage in het Willem II-stadion. Stewards krijgen rake klappen. De politie houdt 26 relschoppers aan. | 2 | 5 | 19.000 | 1: Brinkman (PVV), (11-9-2007) ¹⁴ | 2 | 2 | 2 | 2 | 1: Auditcommissie Voetbalvandalisme gaat zich ook op niet-reguliere wedstrijden richten, zoals amateur-, vriendschappelijke en oefenwedstrijden. | 2 | 2 |
| 24 | Rellen in Ondiep (11-3-2007) | De in de wijk Ondiep in | 2 | 12 | 41.400 | 1 | 2 | 2 | 1: Onderzoek Rijksrecherche. | 1: Wet Maatregelen bestrijding | 1: 1. Twee weken later wordt de wijk | 1 | 1 |

¹⁴ Handelingen II 2007/08, 94, 5321-5323.

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|---|--|------|---|-------|------------------------|---------------|--------------------------------|--|--|--|---|---|
| | | Utrecht wonende Rinie Mulder wordt door een politieagent doodgeschoten. Daarop breken rellen uit waarbij op één avond 135 mensen worden aangehouden. De wijk wordt met hekken hermetisch afgesloten en er werd een samenschotingsverbod afgekondigd. | | | | | | | | voetbalvandalisme en ernstige overlast (mbveo). ¹⁵ | Ondiep een van de 40 Vogelaarwijken, uit onderzoek blijkt dat er een 'waterbedeffect' is opgetreden, de problemen verplaatsen zich naar andere wijken, 2: Het incident heeft mede bijgedragen aan de vorming van de mbveo. | | |
| 25 | Dodelijke schietpartij door tbs'er in Enschede (4-3-2007) | Een tbs'er richt een schietpartij aan waardoor | 1(1) | 9 | 6.550 | 1: Naar de werking van | 1: (8-3-2010) | 1: Motie Joldersma (CDA) (8-3- | 1: Staatssecretaris Albayrak (Justitie) kondigt aan twee onderzoeken te laten verrichten: de | 1: Forensisch psychiatrische centra moeten altijd de burgemeester informeren over Tbs- | 1: Tbs-kliniek Oldenkotte in Rekken trekt alle verloven in van patiënten na de | 2 | 1 |

¹⁵ "Het wetsvoorstel was in eerste instantie bedoeld om groepsoverlast in wijken aan te pakken. Het gaat dan vooral om het bestrijden van wijkoverlast zoals in de Diamantbuurt in Amsterdam of in Ondiep en Kanaleneiland in Utrecht." (Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, toepassingen in de praktijk 2012, p. 20)

"Minder regeldruk, meer veiligheid!"

| | | | | | | | | | | |
|--|---|--|--|--|-----------------------------------|--|--|---|---|--|
| | <p>een 44-jarige vrouw om het leven komt. Vier anderen raakten door kogels gewond. De hoofdverdachte, de 29-jarige Paul R., zat in de laatste fase van zijn straf en woonde sinds begin dit jaar zelfstandig in een woning in Enschede.</p> | | | | <p>het tbs-systeem (8-3-2007)</p> | <p>VVD pleit voor het tijdelijk intrekken van alle proefverloven tot dat er voldoende maatregelen zijn genomen om incidenten te voorkomen.</p> | <p>2007)</p> <p>Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie voor de Gezondheidszorg.</p> | <p>gestelden en Tbs-voorzieningen in de gemeente.</p> | <p>dodelijke schietpartij, de hoofdverdachte is een tbs'er van de kliniek is. De VVD, die het spoeddebat had aangevraagd, pleitte ervoor de proefverloven van alle tbs'ers in het land tijdelijk in te trekken tot er voldoende veiligheidsmaatregelen zijn genomen. Albayrak voelde daar echter niets voor en wees erop dat dat feitelijk het einde betekent van de tbs-behandeling. Het CDA lijkt op Kamerbrede steun te kunnen rekenen voor het voorstel dat een tbs-kliniek altijd de burgemeester moet informeren over het verblijf van een tbs'er in zijn gemeente. Albayrak kondigde aan dat ze met een richtlijn voor die</p> | |
|--|---|--|--|--|-----------------------------------|--|--|---|---|--|

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|--|---|---|---|-----------|---|---|---|---|---|---|--|---|
| | | | | | | | | | | | informatievoorziening wil komen en dat ze daarover gaat praten met burgemeesters en de politie. | | |
| 26 | Supportersrellen rond AS Nancy-Lorraine - Feyenoord (30-11-2006) ¹⁶ | Honderden Feyenoord supporters richten talloze vernielingen aan in de binnenstad van Nancy en in het stadion. | 2 | 7 | 2.370.000 | 2 | 2 | 1: PvdA en VVD bereidd en een initiatief voorstel voor waarin een melding splicht is geregeld voor supporters met stadionverbod. In 2007 dienden PvdA, VVD en CDA het initiatief wetsvoor | 2 | 1: Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast | 1 | 1: Door meldplicht grote druk op capaciteit. | 1 |

¹⁶ Het incident vond plaats buiten de onderzoeksperiode maar het initiatiefwetsvoorstel en de doorwerking van het beleid vonden plaats binnen de periode.
"Minder regeldruk, meer veiligheid!"

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|-------------------|---|---------------------|---|---|------------------|-------------------------|--|-------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| | | | | | | | | <p>restel in. In 2009 kwam de, in de volksmo nd genoem de, Voetbal wet door de Tweede Kamer.</p> | | | | | |
| 4 | Subtotalen 2007 | - | Ja: 1 Nee: 3 | - | - | Ja: 3 Nee: 1 | Ja: 1 Nee : 3 | Ja: 2 Nee: 2 | Ja: 2 Nee: 2 | Ja: 3 Nee: 1 | Ja: 4 Nee: 0 | Ja: 2 Nee: 2 | Ja: 3 Nee: 1 |
| 26 | Totalen 2007-2012 | - | Ja: 9 Nee: 17 | - | - | Ja: 22 Nee: 4 | Ja: 8 Nee : 18 | Ja: 10 Nee: 16 | Ja: 12 Nee: 14 | Ja: 9 Nee: 17 | Ja: 18 Nee: 8 | Ja: 12 Nee: 14 | Ja: 15 Nee: 11 |

Bijlage II: Handleiding en vragenlijst focusgroep: Focus op Incidentgedreven Regeldruk

Checklist:

- Plaatsen reserveren Dorien en ik hoofd vd tafel
- Ontvangst bij de deur
- Dorien noteert locaties
- Voice-recorder (+ extra batterijen)
- Foto toestel
- Laptop met oplader
- Deelnemerslijst, bakje met visitekaartjes

| | |
|----|--|
| 1. | <p>Ontvangst en inleiding</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gespreksleider en verslaglegger voorstellen <ul style="list-style-type: none"> - Afstudeerder Onderzoeks- en Adviesgroep - Masterstudent Bestuurskunde • Programma • Maar eerst: Wat is een focusgroep? |
| 2. | <p>Wat is een focusgroep?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onderzoeksmethode • Homogeen samengestelde groep met voldoende variatie: multidisciplinair: ministerie, politie en OM • Zorgvuldig geplande discussie over ideeën, belangen, oplossingen etc. rondom specifiek vraagstuk: incidentgedreven regeldruk • Op zoek naar uw meningen • Vragenlijst • Collega verslaglegging aan de hand van aantekeningen • Voice-recorder • Desgewenst anoniem |
| 3. | <p>Voorstelronde: naam, functie, relatie tot administratieve lasten- en regeldruk</p> |
| 4. | <p>Samenvatting onderzoek</p> |
| 5. | <p>Risico-regelreflextheorie</p> |
| 6. | <p>Belangrijkste resultaten</p> |
| 7. | <p>Conclusies</p> <p>1. DE RISICO-REGELREFLEX IS BEWEZEN BINNEN SOCIALE VEILIGHEID:</p> <p>2. REGELDRUK IS INCIDENTGEDREVEN:</p> <p>3. PROFESSIONELE RUIMTE VERMINDERD DOOR INCIDENTEN:</p> <p>4. GEBREK AAN VERTROUWEN LIJKT BELANGRIJKE OORZAAK VOOR RISICO-REGELREFLEX:</p> |

| | |
|-----|---|
| | 5. MEER REGELS LEIDEN TOT MINDER VEILIGHEID: |
| 8. | Introductievraag: Is de risico-regelreflex een herkenbaar mechanisme voor u? Zou u voorbeelden kunnen noemen? |
| 9. | Casus: 'Filefuik-incident' Aanleiding Op 22 oktober 2011 tankte een 48-jarige man in het Gelderse Bruchem voor enkele tientjes, en reed weg zonder te betalen. Toen de politie hem achterna kwam, sloeg hij met hoge snelheid op de vlucht. Hij had geen rijbewijs en reed, samen met zijn zoon, in een auto met valse kentekenplaten. De benzinedief negeerde het stopbevel van verschillende politievoertuigen en reed in zijn vlucht in op enkele agenten. Daarop besloot de politie hem bij Abcoude in een filefuik te laten rijden. De verdachte reed vervolgens met 157 kilometer per uur in op de auto van een 35-jarige Maastrichtenaar die komt te overlijden (<i>De Volkskrant</i> , 2012, 23 augustus, p. 9). |
| 10. | Ronde 1: Reactie De deelnemers worden verdeeld in vier groepen. Deze groepen zullen zich buigen over de vraag: <i>Hoe zou u op het incident reageren als 1. publieke opinie & media, 2. Politiek, 3. OM en 4. Politie?</i> De vier groepen verplaatsen zich dus in één van de vier doelgroepen: publieke opinie & media, politiek, OM en Politie. De opdracht is dat één groepslid de reactie binnen één minuut samenvat. |
| 11. | Ronde 2: Maatregelen? Vervolgens richten dezelfde groepen vanuit een ander perspectief zich op de vraag: <i>Welke maatregelen moeten worden genomen?</i> Ook nu binnen één minuut de maatregelen weergeven. Groepen schuiven door. |
| 12. | De praktijk: 1. Publieke opinie & media: - Volkskrant: Regels nodig voor filefuik 2. Politiek: Kamermeerderheid: filefuik uiterste middel, niet vanuit Den Haag voorschrijven hoe agenten moeten handelen 3. OM: Landelijk protocol afspreken 4. Politie: Protocol filefuik, roadblocks & advies middel niet meer inzetten |
| 13. | Ronde 3: De maatregel is dus een protocol instellen: <ul style="list-style-type: none"> • Wat vindt u van deze maatregel? • Zal deze maatregel tot meer veiligheid leiden? • Zal het middel minder of juist meer worden ingezet? • Zal de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie hierdoor toenemen? • Is geen maatregel nemen ook nog een optie? Dit is het risico van de inzet van filefuiken, risico uitsluiten? Dan geen filefuiken meer... wat zijn dan de nadelen? |
| 14. | Ronde 4: Aanbevelingen Uiteindelijk wordt de groep gevraagd om met eigen pet na te denken over de vraag: <i>Welke aanbevelingen zou u doen om de risico-regelreflex, naar aanleiding van het filefuik-incident, te voorkomen?</i> |

| | |
|---------------------|---|
| 13.55 – 14.05 | Pauze |
| 15. | <p>Kunt u zelf voorbeelden noemen van incidentgedreven regeldruk?</p> <p>Wordt incidentgedreven regeldruk vooral veroorzaakt door incidenten op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid? Of door incidenten in de rechtspraak? Juridische dwalingen?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Puttense moordzaak - Schiedammer Parkmoord |
| 16. | <p>De Aanbevelingen uit het onderzoek</p> <p>1. RISICO'S MEER REALISTISCH, RATIONEEL AFWEGEN: risico vrij bestaan bestaat niet, overheid kan niet alle risico's bestrijden.</p> <p>2. MEER WIJZEN OP NADELEN VAN BELEIDSMAATREGELEN: gevolgen en effecten van beleid van nadrukkelijker benoemen. Nieuw beleid invoeren of strenger handhaven kost altijd geld, leidt in veel gevallen tot administratieve lasten- en regeldruk en in sommige gevallen zelfs tot minder veiligheid. Die nadelen zouden veel nadrukkelijker benoemd moeten worden.</p> <p>3. COOLING DOWN PERIODE NA ELK INCIDENT: na een incident de tijd nemen om rustig na te denken over eventueel te nemen maatregelen, is de beste oplossing om de Risico-regelreflex te voorkomen (Trappenburg, 2011, p. 51). Politici en beleidsmakers zouden niet meteen na een incident maatregelen moeten nemen, nieuw beleid vaststellen of scherper toezicht moeten gaan houden.</p> <p>4. MEER AANDACHT VOOR PROFESSIONELE RUIJTE</p> <p>5. MEER VANUIT KETENPERSPECTIEF WERKEN: een benadering waarbij de verschillende perspectieven, belangen en gevolgen voor de ketenpartners worden meegewogen is een mogelijke voorwaarde voor het verminderen van de kans op administratieve lasten- en regeldruk.</p> <p>6. WERKEN AAN VERTROUWEN</p> <p>Maar hoe werk je aan vertrouwen?</p> |
| 17. | Heeft u iets gemist in deze aanbevelingen? |
| 18. | <p>Pleidooi:</p> <p>Stel dat u één minuut de tijd hebt om over dit onderwerp te praten met minister Opstelten. Wat zou u dan zeggen?</p> |

Bijlage III: Transcriptie focusgroep “Focus op Incidentgedreven Regeldruk”

| | |
|----|---|
| 1. | <p>Ontvangst en inleiding</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gespreksleider en verslaglegger voorstellen <ul style="list-style-type: none"> - Afstudeerder Onderzoeks- en Adviesgroep - Masterstudent Bestuurskunde • Programma • Maar eerst: Wat is een focusgroep? |
|----|---|

| | |
|-----------|---|
| <p>2.</p> | <p>Wat is een focusgroep?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onderzoeksmethode • Homogeen samengestelde groep met voldoende variatie: multidisciplinair: ministerie, politie en OM • Zorgvuldig geplande discussie over ideeën, belangen, oplossingen etc. rondom specifiek vraagstuk: incidentgedreven regeldruk • Op zoek naar uw meningen • Vragenlijst • Collega verslaglegging aan de hand van aantekeningen • Voice-recorder • Desgewenst anoniem |
| <p>3.</p> | <p>Voorstelronde: naam, functie, relatie tot administratieve lasten- en regeldruk</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Ik zit met het spanningsveld van enerzijds een samenleving die zich steeds meer in dit soort reacties uit, en aan de andere kant wil je de vrijheidsgraden van professionals vergroten.</i> - <i>Eén van de deelnemers voorziet een toename van de risico-regelreflex als gevolg van de invoering van de Nationale Politie: De minister is straks nog gemakkelijker ter verantwoording te roepen en daarmee de Korpschef ook (red. er is straks één Landelijke Korpschef). Dus ik zie heel snel een verhoging van de administratieve lasten- en regeldruk aankomen als gevolg van incidenten. De leiding zal straks makkelijker ter verantwoording in de Kamer kunnen worden geroepen. Dat is het dilemma, we hoorden de minister het vanmorgen nog zeggen, "minder regels, meer op straat", maar tegelijkertijd zie ik hem straks in de Kamer verschijnen en dan kan hij niet met lege handen komen.</i> - <i>Als je aan de ene kant bezig bent vanuit het perspectief van het ministerie te proberen toe te kunnen met wat minder regels en administratieve verplichtingen, en aan de andere kant zie je, welke oorzaak dan ook, dat er toch weer van alles bij opkomt.</i> - <i>Er komen 15.000 mensen per jaar langs de politieacademie dus wij zien onszelf als een enorme kans om zich van dat mechanisme gewis te worden, om hun professionele ruimte te pakken, in plaats van te wachten.</i> - <i>In België zijn er incidenten, maar is er geen schuldvraag (Pukkelpop). Er wordt hier intern wel over gesproken en de conclusie luidt: dat nooit meer, maar er is minder publieke bemoeienis en dé schuldige hoeft niet aangemerkt te worden.</i> - <i>Werken aan de informatieverplichting is wel belangrijk, maar als je de verplichting tot registreren tegenover aanwezigheid op straat zet, wat is er dan belangrijker? En wat leidt er uiteindelijk tot meer veiligheid? De minister heeft dan ook twee belangen; hij wil minder regels en administratie voor de politie, maar hij moet zich ook verantwoorden t.o.v. de tweede kamer.</i> - <i>In het kader van een opleiding was ik eens in de Tweede Kamer, toen ging het toevallig over de vraag of er extra gelden naar Joodse instellingen gingen want die moesten hun beveiliging opschroeven, die hadden dat zelf opgeschroefd want die voelden zich bedreigd. Daar werd dan de Kamervraag over gesteld: Hoe vaak komen er bedreigingen voor? De minister kon daar geen antwoord op geven en die beloofde de Kamer dan ook «we gaan dat beter registreren». Toen dacht ik 'ja, weer een gevalletje projectcode en regelmatig rondjes rijden rond Joodse instellingen om te kijken of er niet wat gebeurt'. De minister baalt er van dat hij die gegevens niet heeft, maar het houdt wel in, met name voor blauw, dat als er dan wat is, moet hij wel denken aan die projectcode, kijk wij hebben in Amsterdam de nodige Joodse instellingen. Het registreren leidt niet tot minder incidenten. Het gaat erom dat het geregistreerd is zodat we kunnen bepalen of er meer of minder geld naar Joodse instellingen gaat voor beveiliging. Dan denk ik, dan kunnen we toch beter, in plaats van dat registreren, gewoon zorgen dat er wat meer mensen aanwezig zijn.</i> - <i>Een andere deelnemer haakt in op het onderwerp en stelt: Het leidt tot een beter antwoord aan de Kamer, het leidt niet tot meer veiligheid, maar soms wordt de minister om politieke redenen gedwongen om iets te doen waarvan hij zelf zich moet afvragen 'wil ik dit wel?', want ik weet uit eigen ervaring, hij propageert minder lasten, maar hij wordt regelmatig geconfronteerd met het dilemma om aan de ene kant de administratieve lasten te verminderen en aan de andere kant heeft hij ook andere overwegingen, en dan komt het regelmatig voor dat hij toch zegt: 'ik doe dat toch', om politieke redenen. Het is vervelend, maar dat is toch de realiteit in ons politieke bestel.</i> - <i>In dit land mag niks misgaan, dat geldt niet alleen voor de veiligheid, dat geldt ook voor de spoorwegen etc.</i> - <i>Maar het ligt niet alleen aan de minister, want er is ook iemand die die Kamervraag stelt. En die moet ook denken, misschien moet ik gewoon genoeg nemen met het antwoord, maar nee, die wil tot op de punten en de komma's alles weten en veroorzaakt het daarmee.</i> - <i>Je zou ook de vraag terug kunnen stellen als minister, u heeft blijkbaar informatie waaruit blijkt dat er een onveilige situatie is, als u die informatie kunt overleggen kunnen wij er wat mee.</i> - <i>Je zou ook een bepaalde prijs aan die informatie kunnen verbinden. Kamervragen is eigenlijk een soort kermis, schiet maar raak, er is altijd wel prijs. Als je die niet hoeft te betalen dan is er ook geen rem. Maar op het moment dat je daar iets van een mechanisme voor zou hebben kun je het effect beter beheersen.</i> - <i>Ik herinner mij nog goed de nasleep van Volendam, en dan ook de nasleep in termen van regeldruk die ontstond. Gedurende een aantal jaren kreeg de brandweer elke zaterdagavond de opdracht om alle nooduitgangen in alle horecagelegenheden in Volendam te bezoeken. Dit heeft een flink aantal jaren geduurd. Dan zie je dat dat ook weer wat afneemt. Elk incident, elke reactie van de overheid kent een bepaalde dynamiek, maar dat ebt na verloop van tijd ook weer weg.</i> |

| 4. | Samenvatting onderzoek | | | | | | | | | | |
|---------|---|----------------|------------------------|-----------|----|---------|---------|--------------|----------------|-------------------|-----------|
| 5. | Risico-regelreflextheorie | | | | | | | | | | |
| 6. | Belangrijkste resultaten | | | | | | | | | | |
| 7. | <p>Conclusies</p> <p>1. DE RISICO-REGELREFLEX IS BEWEZEN BINNEN SOCIALE VEILIGHEID:</p> <p>2. REGELDRUK IS INCIDENTGEDREVEN:</p> <p>3. PROFESSIONELE RUIMTE VERMINDERD DOOR INCIDENTEN:</p> <p>4. GEBREK AAN VERTROUWEN LIJKT BELANGRIJKE OORZAAK VOOR RISICO-REGELREFLEX:</p> <p>5. MEER REGELS LEIDEN TOT MINDER VEILIGHEID:</p> | | | | | | | | | | |
| 8. | <p>Introductievraag: Is de risico-regelreflex een herkenbaar mechanisme voor u?</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Ja, er wordt vaak vanuit een zekere angst geregeerd. Als er iets naars gebeurt dan heeft iedereen daar een mening over. We weten precies wie de schuld zou moeten hebben, wat hij heeft nagelaten om het te voorkomen. En zo stapel je de ene regel na de andere op, en zo is de samenleving anno 2012 ontwikkeld. Als je naar risicomanagement kijkt dan stamt het al uit de 16^e en 17^e eeuw, daarin werden risico's als kansen gezien en zo is het risico-denken uit die tijd ontwikkeld: denken vanuit kansen. Risico-denken kon in die tijd geweldige voordelen opleveren, alleen door de evolutie zijn we daar heel ver van afgedreven, maar nog steeds kun je risico's als kansen of bedreigingen zien. Het is absoluut herkenbaar, ook binnen onze eigen politieorganisatie.</i> - <i>Incidenten worden aangegrepen als: dit is het moment om mijn sausje erover te gieten.</i> | | | | | | | | | | |
| 9. | <p>Casus: 'Filefuik-incident'</p> <p>Aanleiding</p> <p>Op 22 oktober 2011 tankte een 48-jarige man in het Gelderse Bruchem voor enkele tientjes, en reed weg zonder te betalen. Toen de politie hem achterna kwam, sloeg hij met hoge snelheid op de vlucht. Hij had geen rijbewijs en reed, samen met zijn zoon, in een auto met valse kentekenplaten. De benzinedief negeerde het stopbevel van verschillende politievoertuigen en reed in zijn vlucht in op enkele agenten. Daarop besloot de politie hem bij Abcoude in een filefuik te laten rijden. De verdachte reed vervolgens met 157 kilometer per uur in op de auto van een 35-jarige Maastrichtenaar die komt te overlijden (<i>De Volkskrant</i>, 2012, 23 augustus, p. 9).</p> | | | | | | | | | | |
| | <p>Ronde 1: Reactie</p> <p>De deelnemers worden verdeeld in vier groepen. Deze groepen zullen zich buigen over de vraag: <i>Hoe zou u op het incident reageren als 1. publieke opinie & media, 2. Politiek, 3. OM en 4. Politie?</i> De vier groepen verplaatsen zich dus in één van de vier doelgroepen: publieke opinie & media, politiek, OM en Politie. De opdracht is dat één groepslid de reactie binnen één minuut samenvat.</p> <table border="1" data-bbox="145 1877 1398 2002"> <thead> <tr> <th></th> <th>Publieke opinie/ media</th> <th>Politiek</th> <th>OM</th> <th>Politie</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <th>Reactie</th> <td>Bevoegdheid?</td> <td>Inventariseren</td> <td>Vier onderzoeken:</td> <td>Acht zich</td> </tr> </tbody> </table> | | Publieke opinie/ media | Politiek | OM | Politie | Reactie | Bevoegdheid? | Inventariseren | Vier onderzoeken: | Acht zich |
| | Publieke opinie/ media | Politiek | OM | Politie | | | | | | | |
| Reactie | Bevoegdheid? | Inventariseren | Vier onderzoeken: | Acht zich | | | | | | | |

| | | | | |
|--------------------|--|--|--|---|
| | Last van files Rechtvaardigen met benzinediefstal? Proportioneel? Grote bandbreedte publieke opinie ten opzicht andere groepen. | belangen. Automobilisten geruststellen, pomphouders, etc. | 1. Vervolging opdrachtgever filefuik 2. Strafrech. Ond. Verdachte 3. Regels, protocol 4. Rechtsstatelijk? | bevoegd, maar nooit meer fileuiken inzet! |
| Maatregelen | Uiterst ontslag, meer duidelijkheid bevoegdheid | Geen directe maatregel, wachten onderzoek af | Overleg korpschef, tijdens actie, uitgebreid onderzoek, pomphouder zelf maatregelen nemen. | Nadruk op professionele ruimte |

Ronde 2: Maatregelen?

Vervolgens richten dezelfde groepen vanuit een ander perspectief zich op de vraag: *Welke maatregelen moeten worden genomen?* Ook nu binnen één minuut de maatregelen weergeven. Groepen schuiven door.

Publiek: ontslag eisen betrokken politieambtenaren. Aan de andere kant: bevoegdheid politie moet geregeld worden, zodat zij dit kunnen doen. Eist dus maatregelen

Politiek: geen directe maatregelen/ regels. Onderzoeken afwachten die ingezet zijn.

OM: overleg met de korpsleiding en hovj voordat een dergelijke actie wordt uitgevoerd. Dus eigenlijk tijdens de actie. Een volledig onderzoek en de pomphouder moet ook maatregelen treffen om wegrijden te bemoeilijken.

Politie: geen behoefte aan maatregelen. Wel met uitzondering: bijvoorbeeld wanneer er een Brinks auto wordt overvallen die een spoor van lijken achterlaat. Dus: het moet wel kunnen, maar we doen het gewoon niet meer. De mogelijkheid om het te kunnen doen moet wel blijven.

De praktijk:

1. Publieke opinie & media:

Volkscrant: Regels nodig voor filefuik

Is er bekend waarom hij die aanrijding heeft veroorzaakt? Controle over het stuur verloren ivm achtervolging of bewust erop geklapt? → geen goede verklaring bekend waarom hij achterop die auto is geklapt.

2. Politiek: Kamermeerderheid: filefuik uiterste middel, niet vanuit Den Haag voorschrijven hoe agenten moeten handelen

3. OM: Landelijk protocol afspreken

4. Politie: Protocol filefuik, roadblocks & advies middel niet meer inzetten

Ronde 3: De maatregel is dus een protocol instellen:

- Wat vindt u van deze maatregel?
 - *Risicomidend gedrag door agenten? Ja, logisch..*
 - *Van belang is natuurlijk hoe specifiek is zo'n protocol, hoeveel uitzonderingen en bepalingen staan in zo'n protocol? Als je eerst een officier van dienst of nog een hogere functionaris moet vragen of je de*

filefuijk mag inzetten, dan zegt een agent, nou laat maar zitten. Je moet zoiets in een splitsecond kunnen beslissen anders werkt zo'n protocol niet.

- *Het ligt er dus maar helemaal aan hoe zo'n protocol is omschreven.*
 - *Volgens mij kun je nooit zo specifiek zijn dat je rekening houdt met alle omstandigheden.*
 - *Het protocol moet juist niet vaag zijn maar zo specifiek mogelijk. Dit kan alleen niet, want dan zijn er altijd weer nieuwe dingen en kom je weer in de professionele ruimte. Verantwoordelijkheid laten bij diegene die hem neemt.*
 - *Je moet wat mij betreft geen burgers in dit soort acties betrekken. Ik heb lange tijd bij een arrestatieteam gezeten, en de gouden regel is: we betrekken geen burgers er bij. Je hebt namelijk geen volledige controle over zo'n situatie. Je kunt dit niet reguleren, als iemand 160 rijdt tegen een file in. Als politie moet je het niet willen, omdat je het niet kunt controleren. Je kunt alle mitsen en maren gaan opschrijven maar volgens mij moet je dat niet doen.*
 - *Als er een incident is op basis van een politiehandeling dan komt er een maatregel en die leidt dan tot het tegenhouden van die politiehandeling. Dat mechanisme, als je dat als een hellend vlak ziet, misschien zit ik nog wel een beetje in de politieke rol, dan is er natuurlijk geen eind aan. Het stoppen met het gebruik ervan leidt tot een agent met lege handen, dan kun je bijna niks meer.*
- **Zal het middel minder of juist meer worden ingezet?**
 - *Ik denk dat het tot meer inzet zal leiden. Omdat het een erkend middel is. Je moet wel alle waarborgen je eigen maken. Razendsnel moet je beslissen kan ik, mag ik, moet ik. Je krijgt dezelfde soort afweging wanneer je zou schieten.*
 - *Ik denk dat het minder ingezet zal worden, nog los van het protocol en de inhoud, het gevoelsaspect dat je op het beschuldigdenbankje komt, dat dat er voor zal zorgen dat het middel minder ingezet zal worden ook al mag het.*
 - *Wordt het effect van dit soort maatregelen eigenlijk wel gemeten? De inzet van het middel, het leidt in één of twee gevallen tot een ernstig ongeval, dat leidt dan tot maatregelen, nou ben ik benieuwd of het aantal ongevallen door een filefuijk dan ook afneemt? Het effect van die maatregel.*
 - *Cynisch wordt vastgesteld dat dat een mooie Kamervraag zou zijn. Daar komt dan een feitcode op waardoor je kan registreren wanneer je het middel ingezet hebt.*
 - *Risico's helemaal afdekken is natuurlijk niet mogelijk.*
 - **Zal de administratieve lasten- en regeldruk bij de politie hierdoor toenemen?**
 - *Ja, je moet registreren als je het inzet. Voldeed deze wel aan de waarborgen?*
 - *De Politieacademie zal gevraagd worden of het in het onderwijs wordt gewaarborgd?*
 - *Ik moet dan gecertificeerd zijn om de filefuijk in te zetten.*
 - *Alleen gecertificeerd een file veroorzaken.*
 - *Ik moet straks een cursus volgen om de spijkermat in te zetten, als HovJ moet je daar weer een certificaat voor hebben.*
 - *Naast regeldruk, of administratieve handelingen kunnen dit soort incidenten ook leiden tot meer certificering, en je wilt niet weten wat dat allemaal kost.*
 - **Is geen maatregel nemen ook nog een optie?**
 - **Dit is het risico van de inzet van filefuiken, risico uitsluiten? Dan geen filefuiken meer... wat zijn dan de nadelen?**
 - *Zou wel kunnen, maar zoals nu wordt het heel erg op de persoon gespeeld. Diegene die pech heeft en net die ene keer de filefuijk inzet en het loopt hard mis dan krijgt die de zwartepiet toegeschoven. Terwijl al die 99 keer dat het wel goed gegaan is dan kraait er geen haan naar. Dat zou niet moeten, de verantwoordelijk zou bij de politieorganisatie moeten liggen.*
 - *Ik zou het eens zijn met geen protocol, maar eerder de maatregel dat je als organisatie in het vervolg uitlegt wat er is gebeurd en dat je staat voor de professional die de afweging heeft gemaakt en ook gewoon uitlegt dat er fouten gemaakt kunnen worden.*
 - *Als politie steek je hier natuurlijk gekleurd in. Het liefst hebben we natuurlijk gewoon geen gezeik aan onze kop. Aan de andere kant moet de politiek en dus de burger deze afweging maken en niet de politie. Willen jullie dat de politie ruimte heeft om te handelen?*
 - *Veel burgers kennen de verdieping niet en je laat de Kamer daarover beslissen, die kunnen in de rust en niet in de emotie een beslissing over nemen.*
 - *Mogen ze het inzetten als er een kans is op... de maatregel gaat verder dan alleen de filefuijk. Als je het aan burgers vraagt, dan krijg je een genuanceerd beeld.*
 - *Veel burgers zijn het er ook niet mee eens dat je zo'n vluchtende verdachte maar zo maar laat rijden. Ook dat is een veiligheidsoverweging.*
 - *Ik zou niet pleiten voor een protocol, maar wel voor het delen van kennis. Op het moment dat er een incident gebeurd is het belangrijk dat andere politiemensen het verhaal horen: welke afwegingen zijn er gemaakt? Hoe kunnen we mensen laten meedelen in de leer ervaring. En dat is volgens mij een heel*

krachtig middel, we noemen ons allemaal professionals en dat betekent dat je je vak bijhoudt.

• **De meer specifieke vraag wordt gesteld: wie is er voor een maatregel als protocol als de voorwaarden duidelijk geschapen zijn?**

- (Opvallend is dat zonder de inhoud van zo'n protocol te kennen **niemand** voor het instellen van een protocol is)
- *Maatregel kan ook zijn: verbieden.*
- *Heeft ook een andere kant: als boef weet dat de politie zich aan brancheregels moet houden, dan houdt die daar rekening mee. Geen filefuik bij 140 km/u, dan rijdt ie 140.*
- *Je moet onbalans voorkomen. Als je nu geen protocol zou hebben omdat je vindt dat dienders vakbekwaam zijn en de professionele ruimte moeten hebben, dan blijft de vraag of elke diender wel in staat is om daar op een knappe manier invulling aan te geven.*
- *We hebben de keuze tussen: A, we gaan een protocol of B, we maken de diender professioneler in het maken van beslissingen.*

Ronde 4: Aanbevelingen

Uiteindelijk wordt de groep gevraagd om met eigen pet na te denken over de vraag: *Welke aanbevelingen zou u doen om de risico-regelreflex, naar aanleiding van het filefuik-incident, te voorkomen?*

- *Het eerste bericht dat je naar buiten brengt moet zo compleet mogelijk zijn. Dus het inrijden op dienders, snelheid, valse kentekenplaat etc. alle ingrediënten. Nu maar 1: tanken zonder te betalen, en dan is het een grof middel.*
- *Misschien moet je een formele wachttijd inschakelen voordat je als Kamer bv meteen lastige vragen kunt gaan stellen. Even emotie naar beneden, eerst de feiten op tafel. Ze zijn bij wijze van spreken nog bezig met het wegvegen van het glas op de A2 en er komt al een vraag vanuit de Kamer.*
- *Als je als politiek leider na een incident roept: 'er moet wat aan gebeuren!', dan krabbel je ook niet meer terug, ook al duurt het een jaar voordat een onderzoek naar buiten komt.*
- *Dat er een bepaald tijdstip is per jaar of per kabinetsperiode dat er bepaalde regels ingevoerd of veranderingen kunnen komen. Dus niet incident-gericht. Dan heb je minder emoties die meespelen. Aanpassingen van regels per periode bekijken.*
- *Wat is het je waard om iemand te pakken? Dat mag een publieke discussie worden en mag af en toe getoetst worden. Rechtvaardigheid speelt nu een grotere rol dan 10 jaar geleden. Casuïstiek aan verschillende doelgroepen voorleggen: wat vind je relevant? Dan kan dat een advies worden voor de besluitvorming. Veiligheidsplan speelt in bepaalde gebieden een rol. Wordt gevolgd door verantwoording. Hieraan kun je een discussie koppelen van bepaalde situaties. Wat vind je ervan als we die hadden laten lopen?*
- *Bekijken hoe groot de belasting voor politie en OM is om regels te handhaven. Gewoon een weegschaaltje, het kost dit en dit, en levert dit op, vinden we dat het waard?*

De Aanbevelingen uit het onderzoek

1. RISICO'S MEER REALISTISCH, RATIONEEL AFWEGEN: risico vrij bestaan bestaat niet, overheid kan niet alle risico's bestrijden. Het advies is tevens om burgers te betrekken bij deze risico-afweging.

2. MEER WIJZEN OP NADELEN VAN BELEIDSMAATREGELEN: gevolgen en effecten van beleid van nadrukkelijker benoemen. Nieuw beleid invoeren of strenger handhaven kost altijd geld, leidt in veel gevallen tot administratieve lasten- en regeldruk en in sommige gevallen zelfs tot minder veiligheid. Die nadelen zouden veel nadrukkelijker benoemd moeten worden.

3. COOLING DOWN PERIODE NA ELK INCIDENT: na een incident de tijd nemen om rustig na te denken over eventueel te nemen maatregelen, is de beste oplossing om de Risico-regelreflex te voorkomen (Trappenburg, 2011, p. 51). Politici en beleidsmakers zouden niet meteen na een incident maatregelen moeten nemen, nieuw beleid vaststellen of scherper toezicht moeten gaan houden.

4. MEER AANDACHT VOOR PROFESSIONELE RUIMTE

5. MEER VANUIT KETENPERSPECTIEF WERKEN: een benadering waarbij de verschillende perspectieven, belangen en gevolgen voor de ketenpartners worden meegewogen is een mogelijke voorwaarde voor het verminderen van de kans op administratieve lasten- en regeldruk.

6. WERKEN AAN VERTROUWEN

Maar hoe werk je aan vertrouwen?

- *De angstcultuur komt door de afrekencultuur.*

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Ik denk dat het te maken heeft met een bepaalde cultuur waarin we leven, we hebben het Rijnlands model afgeschaft en zijn overgestapt op het Angelsaksische model. - Door het oordeel uit te stellen, als OM en als leiding van de politie. Er wordt snel iets gedropt als een mening. Professionele partijen waar naar geluisterd wordt, zouden terughoudender moeten zijn. - Andersom kan ook. Er wordt getwitterd etc. je kunt ook snel naar buiten komen als politie of als OM om indianenverhalen de kop in te drukken. Om wantrouwen en vooroordelen weg te nemen. - Niet je mening geven, maar wel de feiten! - Uitleggen wat je hebt gedaan en waarom. Het waardeoordeel moet je aan anderen overlaten. |
| | <p>Heeft u iets gemist in deze aanbevelingen?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Je gaat er in je onderzoek vanuit dat er een incident is en dan gaat de hele riedel lopen. Het traject ervoor, politiek, de Kamervragen die al klaarliggen en wachten op het juiste incident of moment, dat zou meegenomen moeten worden. Dit is wel een belangrijke voedingsbodem. Als een incident overdreven wordt opgepakt, zitten hier blijkbaar bepaalde belangen achter. - Kamervragen weglaten (of bv 1 per week) - Het is een maatschappelijk probleem: denken dat je met wat simpele dingen een complexe samenleving aan kunt pakken. Paradoxen zijn niet op te lossen. - Culturele achtergronden breder belichten. |
| | <p>Pleidooi: Stel dat u één minuut de tijd hebt om over dit onderwerp te praten met minister Opstelten. Wat zou u dan zeggen?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Over het niveau van risicobeheersing. Hoe kijkt hij daarnaar? Dan het evenwicht zoeken met de samenleving wat zij verlangt van de overheid aan risicobeheersing. Niet alles valt te voorkomen en hoe vind je daar evenwicht in? |

Bijlage IV: Deelnemerslijst Focus op Incidentgedreven Regeldruk

| | Dhr/Mevr | Naam | Functie | Organisatie | Email | Aanwezig |
|----|----------|--------------------|--|--|---------------------------------------|----------|
| 1. | Dhr | Jan van Dorp | unithoofd | politie Zaanstreek- Waterland | jan.van.dorp@zaanstreek.politie.nl | X |
| 2. | Dhr | Job de Groot | Analist | Politie Utrecht | job.de.groote@utrecht.politie.nl | |
| 3. | Dhr | Michiel van Hattem | Hoofd Staf Bedrijfsvoering | Politieacademie | michiel.van.hattem@politieacademie.nl | X |
| 4. | Dhr | Ruud Hemmer | Verandermanager LCIO | vtsPN | ruud.hemmer@vtspn.nl | |
| 5. | Dhr | Ton Kreling | Recherchekundige | Zuid-Holland Zuid | ton.kreling@zuid-holland.politie.nl | |
| 6. | Dhr | IJde Leijstra | | Kwartiermaker organisatie Nationale Politie | ijde.leijstra@knp.politie.nl | |
| 7. | Dhr | John Lucas | Fungerend Hoofdofficier | Arrondissementsparket regio Oost i/o | j.j.a.lucas@om.nl | |
| 8. | Dhr | Paul Lescauwaet | projectleider / inspecteur van politie | Regiopolitie Amsterdam- Amstelland | aml15592@amsterdam.politie.nl | X |
| 9. | Dhr | Lieuwe Luinburg | Adviseur | Politie | lieuwe.luinburg@knp.politie.nl | |

| | | | | | | |
|-----|------|-------------------|--------------------------------------|--|--------------------------------------|---|
| | | | | Amsterdam- Amstelland | | |
| 10. | Dhr | Rob Muizer | programmamanager Minder Regels | ministerie van V en J | r.muizer@minvenj.nl | X |
| 11. | Dhr | Jesse Niemeijer | Recherchekundige i.o. | Regiopolitie Drenthe | jesse.niemeijer@drenthe.politie.nl | |
| 12. | Dhr | Ton Parlevliet | plv. Bureauchef Zuiderpark | Politie Haaglanden | ton.parlevliet@haaglanden.politie.nl | X |
| 13. | Mevr | Judith Renes | Adviseur | Kwaliteitsbureau Politie | judith.renes@vtspn.nl | X |
| 14. | Mevr | José Snijders | Recherchekundige | Bovenregionale recherche Noord- en Oost- Nederland | jose.snijders@brnon.politie.nl | X |
| 15. | Dhr | Wim Stienen | wnd. teamleider Maat | Arrondissementsparket Limburg | W.Stienen@om.nl | |
| 16. | Dhr | Ruud van Streepen | teamleider | vts Politie Nederland | ruud.van.streepen@vtspn.nl | |
| 17. | Dhr | Piet Zantman | leidinggevende politie | Politie Friesland | piet.zantman@friesland.politie.nl | X |
| 18. | Mevr | Elma Bos | plv. divisiechef recherche | Noord-Oost Gelderland ZSM-tafel Oost | | |
| 19. | Dhr | Paul Bingen | Beleidsmedewerker | Projectbureau Eenheid Oost i.o. | | |