



**rijksuniversiteit
groningen**

faculteit gedrags- en
maatschappijwetenschappen

sociologie

Een feest voor iedereen?

**Een beleidsevaluatie van de politie-inzet in Noord-Nederland
tijdens de jaarwisseling**

Auteur: A.S. van den Nouland

Student nummer: s2009315

Juni 2017

Begeleider: dr. J.K. Dijkstra

Referent: prof. dr. R. Veenstra

Externe begeleider: drs. K. Brandwijk

Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen

Master Sociologie: Criminaliteit en Veiligheid

Rijksuniversiteit Groningen

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie sociologie, de afsluiting van mijn studie. Tijdens mijn afstudeerperiode heb ik kennis mogen maken met de politie als organisatie. Ik heb de mogelijkheid gekregen om bij de politie-eenheid Noord-Nederland af te studeren. Dit was voor mij persoonlijk ideaal, vanwege de interesse die ik heb in vraagstukken met betrekking tot criminaliteit en veiligheid.

Voor mij was het schrijven van de scriptie leerzaam, maar zeker niet altijd makkelijk. Ik wil dit voorwoord gebruiken om een aantal mensen te bedanken. Allereerst gaat mijn dank uit naar Jan Kornelis Dijkstra, mijn scriptiebegeleider. Zijn enthousiasme en snelle feedback hebben er voor gezorgd dat ik na elke bespreking weer nieuwe motivatie had om verder te gaan. Als ik in de knoop zat werd ik altijd in de juiste richting gewezen. Daarnaast gaat mijn dank uit naar mijn referent, René Veenstra. Ik heb veel geleerd van zijn manier van kijken en dit is ten goede gekomen aan deze scriptie.

Ook wil ik Klaas Brandwijk, mijn stagebegeleider, hartelijk bedanken. Door zijn geduld, enthousiasme en toegankelijkheid heb ik mijn scriptie met plezier kunnen schrijven. Ik heb leuke en goede gesprekken met hem mogen voeren en kwam altijd gemotiveerd uit deze gesprekken.

Ten slotte wil ik mijn familie en vriendin bedanken voor de steun, hulp en het luisterend oor die zij boden tijdens het schrijven van mijn scriptie.

Alex van den Nouland

Groningen, juni 2017

Samenvatting

De jaarwisseling is het grootste jaarlijkse evenement in Nederland. De politie dient de jaarwisseling in goede banen te leiden en bereid haar inzet hierop voor. Het blijkt dat nog maar weinig wetenschappelijk en beleidsmatig onderzoek is gedaan naar de jaarwisseling. Daarom is in dit onderzoek een beleidsanalyse uitgevoerd van de politie-inzet in Noord-Nederland tijdens de jaarwisseling.

Dit heeft geleid tot de volgende doelstelling: *de doelstelling van dit onderzoek is een plan- en procesevaluatie uit te voeren van het beleid dat de politie-eenheid Noord-Nederland voert ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling.* Hierbij is de doelstelling tweeledig. Bij het uitvoeren van de planevaluatie zijn de contexten en de veronderstelde mechanismen uiteengezet voor de ingezette middelen die moeten leiden tot de beoogde doelstellingen. De procesevaluatie is uitgeschreven waarbij de betrokken actoren hun waardering ten aanzien van het beleid kenbaar hebben kunnen maken.

Voor de realisatie van deze tweeledige doelstelling zijn onderzoeksvragen opgesteld die de leidraad vormen voor de plan- en procesevaluatie. De data die is verzameld voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen bestaat uit wetenschappelijke literatuur, draaiboeken en documentatie van de politie-eenheid Noord-Nederland, afgenomen interviews (vijftien respondenten) en een vergadering in de vorm van een focusgroepsdiscussie. Het uitgangspunt van deze plan- en procesevaluatie is gebaseerd op realistisch evalueren volgens de methode van Pawson en Tilley (1997). De verkregen data voor deze evaluaties is verzameld door middel van kwalitatief onderzoek gebaseerd op de methode van Hennink, Hutter en Bailey (2011).

In dit onderzoek is gebleken dat de politie-eenheid Noord-Nederland ten opzichte van de jaarwisseling acteert in een maatschappelijke context, een politieke context, een juridische context, een organisatiecontext en een geografische context. Bij het identificeren van deze contexten zijn twee spanningsvelden geconstateerd. Het eerste spanningsveld dat is geconstateerd heeft betrekking op de zoektocht naar een balans tussen een uniforme aanpak van de jaarwisseling en het gewenste maatwerk bij de inzet van de middelen. Het gevolg hiervan is dat er variatie ontstaat in de draaiboeken tussen de verschillende basisteams. Uit dit onderzoek blijkt dat ondanks de gestandaardiseerde methode voor het schrijven van draaiboeken, er nog dusdanig veel variatie ontstaat tussen de lokale draaiboeken dat dit verwarring oplevert.

Het tweede spanningsveld dat is geconstateerd heeft betrekking op de handelingen van de politie in de operationele uitvoering van het beleid. In dit onderzoek is gebleken dat de politiemensen in de operationele uitvoering tegenstrijdige informatie krijgen met betrekking tot het handelen in bepaalde situaties. Enerzijds moet er bij openbare-ordeverstoringen en strafbare feiten duidelijk en consequent opgetreden worden. Anderzijds dient tijdens de jaarwisseling flexibel opgetreden te worden waarbij een afweging gemaakt moet worden tussen de ernst van het feit en de gevolgen voor de openbare orde.

Naast de genoemde spanningsvelden is een discrepantie vastgesteld tussen de geformuleerde algemene doelstellingen en de doelstellingen volgens de respondenten, ondanks een gedeeltelijke overeenkomst. Op basis van de politieke inzet is er een *beheersingsmechanisme* en een *afschrikmechanisme* geïdentificeerd die moeten leiden tot de doelstellingen. Hierbij is er een vijftal middelen behandeld dat wordt ingezet ten behoeve van het beheersingsmechanisme. Er is theoretische en/of empirische evidentie gevonden voor de inzet van de volgende middelen: de wijkagent, gebiedsverboden, cameratoezicht, hondengeleiders en de Mobiele Eenheid. Er is wel vervolgonderzoek nodig om de effectiviteit te kunnen bepalen van gebiedsverboden in de context van de jaarwisseling. Verder is er een drietal middelen behandeld dat wordt ingezet ten behoeve van het afschrikmechanisme. Er is theoretische en/of empirische evidentie gevonden voor de inzet van de volgende middelen: de communicatie en de zichtbaarheid van de politie. Voor het laatste middel, het (super)snelrecht, is geen wetenschappelijk bewijs gevonden. Er dient vervolgonderzoek plaats te vinden naar de effectiviteit van (super)snelrecht.

Ook is in dit onderzoek een procesevaluatie uitgeschreven waarbij aandacht is besteed aan de sociale processen die een rol spelen bij de invoering van de interventies. Hierbij is er onderzoek gedaan naar de voorbereiding van de politie-eenheid Noord-Nederland, de samenwerking binnen de politie-eenheid Noord-Nederland en de ervaren knelpunten van de betrokken partijen bij het beleid ten aanzien van de jaarwisseling. Er is een aantal knelpunten geconstateerd in dit onderzoek. Volgens vijf respondenten komt het voor dat er nog dingen geregeld moeten worden op het laatste moment, terwijl dat al geregeld had moeten zijn. Er wordt ook een knelpunt ervaren met betrekking tot de kwaliteit van de draaiboeken. Ondanks een verbeteringsproces zou er volgens respondenten nog te veel variatie zitten tussen de verschillende draaiboeken en is het niveau te vaak ondermaats. Een ander knelpunt wordt ervaren in het werk dat blijft liggen na de jaarwisseling. Dit heeft te maken met het wegvallen van de verantwoordelijkheid, omdat de focus wordt verlegd naar andere zaken. Hierdoor komt dit naverk bij de basisteams terecht. Het grootste knelpunt dat wordt ervaren door de respondenten heeft betrekking op de evaluaties ten aanzien van de jaarwisseling. Zo zou de kwaliteit van de evaluaties te wensen over laten en is er geen goed systeem. Daarbij zou er vaak geen terugkoppeling gegeven worden. Vijf respondenten geven aan dat er slecht geëvalueerd wordt. Daarnaast zijn er vijf respondenten die aangeven dat het evalueren van de jaarwisseling matig verloopt en er ruimte is voor verbetering. Verder geven drie respondenten aan dat het niveau van evaluatie ten aanzien van de jaarwisseling 'prima' is.

De bevindingen in dit onderzoek hebben geleid tot aanbevelingen voor de politie-eenheid Noord-Nederland ten opzichte van de jaarwisseling. Om te kunnen onderzoeken of de politie-inzet effectief is, dient er een aantal zaken helder gemaakt te worden, bijvoorbeeld: bij welke hoeveelheid incidenten wordt er gesproken van een acceptabel verloop van de jaarwisseling en welke maatstaf wordt hiervoor gehanteerd? Een tweede aanbeveling heeft betrekking op het opstellen en controleren van de draaiboeken. De draaiboeken zouden geschreven moeten worden vanuit een centraal

aangewezen bureau of er zou gecontroleerd moeten worden vanuit een centraal punt. Een derde aanbeveling heeft betrekking op de manier van evalueren. Om verbeteringen aan te brengen in het proces van evalueren, dient er een gestandaardiseerd systeem van evalueren ontwikkeld te worden. Hierbij kan het bureau Conflict- en Crisisbeheersing de centraal regisserende rol op zich nemen.

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	9
1.1 Onderwerp	10
1.2 Doelstelling	10
1.3 Relevantie	12
1.4 Leeswijzer	13
2. Historische achtergrond	14
3. Methode	17
3.1 Onderbouwing evaluatiemethode: een plan- en procesevaluatie	17
3.2 Realistisch evalueren	19
3.3 Onderbouwing onderzoeksmethode	20
3.4 Onderzoeksopzet	21
3.5 Dataverzameling	22
3.5.1 Participantenselectie	23
3.5.2 Informatieverzadiging	24
3.5.3 Vergadering in de vorm van een focusgroepsdiscussie	24
3.6 Operationalisatie	25
3.7 Methode van data-analyse	25
3.8 Betrouwbaarheid en validiteit	26
3.9 Ethische overwegingen	27
4. Planevaluatie: maatschappelijke en organisatiecontext	29
4.1 Recente ontwikkelingen ten aanzien van de jaarwisseling	30
4.2 Actuele ontwikkelingen	32
4.3 De politieke context	33
4.4 De juridische context	34
4.5 Politie in Nederland	35
4.6 Staf Grootchalig Bijzonder Optreden (SGBO)	35
4.6.1 Functiestructuur Staf Grootchalig Bijzonder Optreden eenheid Noord-Nederland	37
4.7 De geografische context	40
4.8 Conclusie	40

5. Planevaluatie: doelstellingen, mechanismen, middelen en neveneffecten	43
5.1 Doelstellingen tijdens de jaarwisseling binnen de politie-eenheid Noord-Nederland	43
5.2 Veronderstelde mechanismen	45
5.3 Mechanisme 1: beheersingsmechanisme	46
5.3.1 Wijkagent	46
5.3.2 Gebiedsverboden, persoonsverboden en meldplicht	47
5.3.3 Cameratoezicht	48
5.3.4 Hondengeleiders	50
5.3.5 Mobiele Eenheid	51
5.4 Mechanisme 2: afschrikmechanisme	54
5.4.1 Communicatie	54
5.4.2 Zichtbaarheid politie	55
5.4.3 (Super)snelrecht	56
5.5 Neveneffecten	57
5.6 Conclusie	58
6. Procesevaluatie	62
6.1 Procesevaluatie	62
6.2 Voorbereiding op de jaarwisseling	63
6.2.1 Voorbereiding Staf Grootchalig Bijzonder Optreden	63
6.2.2 Voorbereiding politie Groningen-centrum	64
6.3 Samenwerking	65
6.3.1 Interne samenwerking	65
6.3.2 Externe samenwerking	66
6.4 Knelpunten	67
6.4.1 Knelpunten voorbereiding	68
6.4.2 Knelpunten uitvoering	68
6.4.3 Knelpunten nawerk	69
6.4.4 Knelpunten evaluatie	69
6.4.5 Mogelijk knelpunt	70
6.5 Verbeterpunten volgens de respondenten	71
6.6 Conclusie procesevaluatie	72

7. Conclusie & discussie	74
7.1 Conclusie planevaluatie	74
7.2 Conclusie procesevaluatie	77
7.3 Discussie	78
8. Aanbevelingen	81
8.1 Politie-eenheid Noord-Nederland	81
8.2 Slotwoord	82
Literatuurlijst	83
Bijlage I: benaderingsemail	89
Bijlage II: interviewschema	90
Bijlage III: codeboek	92

1. Inleiding

‘Jaarwisseling verliep op alle fronten rustig’, aldus een aantal krantenkoppen op 1 januari 2016. De politie registreerde 7566 incidenten tijdens de jaarwisseling 2015-2016 in Nederland, daar waar er in 2014-2015 nog 8218 incidenten werden geregistreerd. Ook daalde het aantal aanhoudingen tijdens de jaarwisseling in 2016 met zeventien procent ten opzichte van het jaar 2015 (Giebels, 2016). Volgens dit geschetste beeld zou de jaarwisseling steeds rustiger verlopen. Toch was de jaarwisseling van 2015-2016 een nacht vol incidenten. Deze incidenten bestonden onder andere uit geweld tegen hulpverleners, ongevallen waarbij alcohol een rol speelde, brandstichting, vechtpartijen en vandalisme (Bolle, 2016). Dat de jaarwisseling op alle fronten rustig is verlopen klopt niet.

Ook na de meest recente jaarwisseling (2016-2017) zijn er artikelen te vinden waarin gesuggereerd wordt dat de jaarwisseling relatief rustig is verlopen (Bahara, 2017). Desondanks hadden de hulpdiensten in heel Nederland het erg druk. Zo werden in verschillende steden, waaronder Amsterdam, Utrecht, Den Haag, Amersfoort en Leiden, de hulpdiensten bekogeld met (zwaar) vuurwerk, stenen en flessen (ANP, 2017). De Mobiele Eenheid werd vervolgens in verschillende steden ingezet om de rust te herstellen. De jaarwisseling van 2016-2017 kende minder geregistreerde incidenten (7114) dan de jaarwisseling 2015-2016 (7566). Het aantal aanhoudingen steeg met twee procent ten opzichte van 2015-2016 en het aantal geweldsincidenten tegen politie en werknemers met een publieke taak nam ook toe ten opzichte van de vorige jaarwisseling (Politie, 2017). Het lijkt erop dat bij de jaarwisseling incidenten niet meer zijn weg te denken.

De jaarwisseling is het grootste jaarlijkse evenement in Nederland. Het is een evenement dat gepaard gaat met veel alcoholische consumptie en het afsteken van vuurwerk. Ondanks dat de jaarwisseling een feest hoort te zijn voor een ieder, is er ook een minder feestelijke kant te zien. Zo is er tijdens de jaarwisseling sprake van een ‘alles mag’ cultuur en groepsvorming, waarbij groepen de confrontatie zoeken met andere groepen en/of de hulpdiensten. De heersende cultuur tijdens de jaarwisseling, de alcoholische consumptie en het vuurwerk, zijn factoren die de jaarwisseling onderscheidt van andere grote jaarlijkse evenementen (Adang et al., 2007). Relatief gezien vinden er meer incidenten plaats in grote steden dan in landelijke gebieden. Toch valt de jaarwisseling niet eenduidig te karakteriseren. Het is een periode met verhoogd risico, waarbij de verschillende gebeurtenissen plaatsvinden in lokale omstandigheden.

Het is elk jaar de taak van de politie om de jaarwisseling in goede banen te leiden en incidenten te voorkomen. Zo heeft de viering een permanente plaats gekregen op de agenda van de politie. Om tot een goede aanpak van de jaarwisseling te komen begint de voorbereiding van de jaarwisseling ver van te voren. De politie in Nederland bestaat uit tien regionale eenheden en elke eenheid heeft zijn eigen voorbereiding hierop. De eenheid Noord-Nederland bestaat uit drie districten: Friesland, Drenthe en Groningen. De focus van dit onderzoek zal liggen op de voorbereiding en de

ontwikkeling van het beleid van de eenheid Noord-Nederland, waarbij Groningen-centrum als casus wordt gebruikt.

1.1 Onderwerp

In dit onderzoek staat het beleid dat de politie-eenheid Noord-Nederland voert ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling centraal. Het beleid zal gereconstrueerd worden aan de hand van documentatie, interviews en een focusgroepsdiscussie met betrokkenen. De eenheid Noord-Nederland bestaat uit verschillende lokale basisteams, daarom wordt het jaarwisselingsbeleid binnen het basisteam Groningen-centrum als voorbeeld gebruikt voor de lokale setting. Door in kaart te brengen welke bestuurlijke instrumenten en middelen de politie inzet om bepaalde doelstellingen te bewerkstelligen, kunnen de veronderstelde mechanismen die hieraan ten grondslag liggen uiteen worden gezet. Zodoende kunnen de werkzame en niet-werkzame elementen geïdentificeerd worden.

1.2 Doelstelling

Uit gesprekken met politiebeambten van de eenheid Noord-Nederland is gebleken dat er behoefte is aan onderzoek naar de aanpak van de jaarwisseling. Deze behoefte komt voort vanuit de vraag hoeveel inzet elk jaar nodig is. Hierbij wordt zowel gekeken naar de inzet van middelen als van politiemensen. Tevens bestaat de vraag of de gekozen inzet, de juiste is. Elk jaar worden de hulpdiensten massaal ingezet om (ernstige) incidenten te voorkomen. Desondanks doen er zich elk jaar weer incidenten voor. Niet alleen het voorkomen van incidenten speelt een rol bij de inzet van politie-eenheden tijdens de jaarwisseling. Zo brengt het inzetten van politie-eenheden ook kosten met zich mee. Daarnaast kunnen andere gevolgen zich voordoen op het gebied van capaciteitsmanagement. Een te smalle bezetting van eenheden tijdens de jaarwisseling kan problematisch worden wanneer er zich te veel of grote incidenten voordoen. De behoefte aan onderzoek naar de aanpak van de jaarwisseling wordt bevestigd in een landelijk verkennend onderzoek naar de jaarwisseling (Adang et al., 2007).

Het doel van dit onderzoek is om de veronderstelde mechanismen uiteen te zetten, die ten grondslag liggen aan het beleid van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. Daarnaast is het doel om te onderzoeken of er theoretische en empirische evidentie is voor deze veronderstelde mechanismen. Dit zal onderzocht worden door middel van een beleidsanalyse. Ook zal in dit onderzoek het proces van beleidsontwikkeling en implementatie geëvalueerd worden, waarbij de betrokken partijen hun waardering kunnen uiten ten aanzien van het beleid. Door het uiteen zetten van een plan- en een procesevaluatie van het gevoerde beleid, wordt getracht deze doelstellingen te bereiken.

Een planevaluatie houdt in dat er adequate, doordachte en verantwoorde interventies worden ontworpen of geëvalueerd voor een bepaald domein. Deze interventies dienen effectief te zijn en te kunnen worden gebruikt om een bestaande situatie te transformeren in een gewenste situatie. Hierbij

dienen neveneffecten zoveel mogelijk vermeden te worden en dienen de kosten aanvaardbaar te zijn. Daarnaast gaat het bij het ontwerpen van een interventie om maatwerk, waarbij de interventie gebaseerd is op gedragswetenschappelijke theorie(en). Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met de specifieke setting (Swanborn, 2007). De politie heeft als organisatie haar eigen interventies om de jaarwisseling te transformeren tot een gewenste situatie. Deze interventies worden lokaal geïmplementeerd, dat wil zeggen dat de basisteams verantwoordelijk zijn voor de operationele uitvoering van deze interventies. Daarbij vindt vaak van ‘bovenaf’ sturing plaats. Om te onderzoeken of hierbij spanningsvelden ontstaan, wordt er een procesevaluatie uitgevoerd. Hierbij gaat de aandacht vooral uit naar de sociale processen bij de invoering van de interventies tijdens de jaarwisseling.

Dit heeft geleid tot de volgende doelstelling:

De doelstelling van dit onderzoek is een plan- en procesevaluatie uit te voeren van het beleid dat de politie-eenheid Noord-Nederland voert ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling.

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig:

1. Het uitvoeren van een planevaluatie waarbij de contexten en de veronderstelde mechanismen uiteen worden gezet voor de ingezette middelen die moeten leiden tot de beoogde doelstellingen.

Hierbij wordt gezocht naar theoretische en empirische evidentie voor deze veronderstelde mechanismen.

2. Het uitvoeren van een procesevaluatie waarbij de betrokken partijen hun waardering ten aanzien van het beleid kenbaar kunnen maken.

Hierbij komen mogelijke knelpunten van het beleid naar voren.

Om de tweeledige doelstelling van dit onderzoek te kunnen realiseren worden de volgende onderzoeksvragen behandeld:

Planevaluatie: *1a. In welke context(en) acteert de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling? Wat is de invloed hiervan op het beleid?*

1b. Wat zijn de beleidsdoelstellingen van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling?

1c. Wat zijn de veronderstelde mechanismen die ten grondslag liggen aan het beleid ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling? Wat is hier de theoretische en empirische evidentie voor?

1d. Wat zijn de mogelijke neveneffecten van het beleid ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling?

- Procesevaluatie: *2a. Hoe verloopt de voorbereiding van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling?*
- 2b. Hoe verloopt de interne en externe samenwerking binnen de politie-eenheid Noord-Nederland?*
- 2c. Welke knelpunten ervaren de betrokken partijen bij het beleid ten aanzien van de jaarwisseling?*

1.3 Relevantie

Maatschappelijke problemen hebben zelden één oorzaak en er is zelden een simpele oplossing. De jaarwisseling is een op zichzelf staand complex sociaal verschijnsel. De viering van oud-en-nieuw brengt een aantal risico's met zich mee. Deze risico's zijn deels zichtbaar op elk grootschalig evenement waarbij er onder invloed van alcohol en drugs, agressief gedrag plaatsvindt tegen hulpverleners. Daarnaast zijn er risico's die specifiek zijn voor de jaarwisseling, zoals schade door vuurwerk en overbelasting van hulpdiensten. Tegelijkertijd spelen er allerlei betrokkenen, belangen, factoren en processen een rol tijdens de jaarwisseling. Hierdoor is er voor de jaarwisselingsproblematiek geen simpele oplossing te geven.

Daarnaast blijkt dat er nog maar weinig (wetenschappelijk) onderzoek is gedaan naar de jaarwisseling. Ook blijkt er beleidsmatig weinig onderzoek te zijn gedaan naar de jaarwisseling. Met dit beleidsonderzoek kunnen de onderliggende mechanismen van het beleid dat de politie-eenheid Noord-Nederland voert ten aanzien van de jaarwisseling, in beeld worden gebracht. Uit dit onderzoek zal onder andere duidelijk worden welke middelen de politie-eenheid Noord-Nederland inzet om de beoogde doelstellingen te bereiken, of de betrokken partijen op één lijn zitten en welke knelpunten de jaarwisseling geeft bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid. Dit onderzoek tracht een bijdrage te leveren aan het inzicht dat er bestaat met betrekking tot de jaarwisseling.

Door het beleid te reconstrueren poogt dit onderzoek naast het leveren van inzicht, ook de knelpunten van de ontwikkeling en uitvoering van het beleid te identificeren. Dit zou mogelijk kunnen leiden tot een efficiënter dan wel soepeler beleid van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling. Een efficiënter beleid draagt mogelijk bij aan het reduceren van de schade die elk jaar weer ontstaat tijdens de viering doordat relschoppers effectiever aangepakt kunnen worden. Zo schatte het Verbond van Verzekeraars na de jaarwisseling in 2016 dat er landelijk gezien schade was toegebracht ter waarde van ongeveer 14,3 miljoen euro. Dit zijn slechts de particuliere kosten. Voor de jaarwisseling 2016-2017 staat de eerste schatting op dertien miljoen euro (ANP, 2016; Verbond van Verzekeraars, 2017). Al met al beoogd dit onderzoek een bijdrage te leveren aan verbeteringen in de beleidsmatige en operationele aanpak van de jaarwisseling als jaarlijks terugkerend risico-evenement.

1.4 Leeswijzer

Allereerst wordt in hoofdstuk twee een historische achtergrond van de jaarwisseling geschetst. In dit hoofdstuk wordt het ontstaan van de jaarwisselingsproblematiek besproken. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de methode van evalueren uiteengezet. Deze methode van evalueren is gebaseerd op de ‘realistische principes’ van evalueren (Pawson & Tilley, 1997). De realistische principes bevatten een CMO-analyse waarbij er onderscheid wordt gemaakt in de context, de mechanismen en outcomes van bepaalde interventies. De contexten waarin de politie-eenheid Noord-Nederland acteert ten aanzien van de jaarwisseling worden besproken in hoofdstuk vier. In hoofdstuk vijf worden de doelstellingen uiteengezet. Tevens worden in dit hoofdstuk de middelen besproken die moeten leiden tot de beoogde doelstellingen. Voor de veronderstelde mechanismen die ten grondslag liggen aan het beleid wordt theoretische en empirische evidentie gezocht. In hoofdstuk zes wordt een procesevaluatie uitgeschreven waarbij de respondenten hun waardering kunnen uiten aan het gevoerde beleid. Hierna wordt in hoofdstuk zeven de conclusies en discussie van dit onderzoek gepresenteerd. Tot slot wordt dit onderzoek afgesloten in hoofdstuk acht met aanbevelingen voor de politie-eenheid Noord-Nederland.

2. Historische achtergrond

Dit hoofdstuk zal een historische achtergrond schetsen van de jaarwisseling. Op basis van een onderzoek van Brendel (1998), waarin veel historische observaties van de jaarwisseling in Nederland worden gegeven, kan dit historische beeld van de jaarwisseling worden geschetst. De historische achtergrond zal een chronologische volgorde hebben, waarbij de periode na de Tweede Wereldoorlog als startpunt zal dienen.

Na de Tweede Wereldoorlog werkte Nederland aan de wederopbouw. De jaarwisseling diende hierbij als uitlaatklep voor veel Nederlanders. Zo werd er veel drank gedronken en vuurwerk afgestoken. In 1949 werd voor het eerst over geweld met betrekking tot de jaarwisseling geschreven. In dat jaar werden in Amsterdam brandweermannen bekogeld met stenen bij het blussen van een grote kerstboombrand. Ook de te hulp komende agenten werden al snel door een menigte van ruim 200 agressieve buurtbewoners bekogeld (Brendel, 1998). Dit bleek een voorbode te zijn van de problematiek die gepaard gaat met de jaarwisseling tot op de dag van vandaag.

De ongeregeldheden tijdens de jaarwisseling van 1949 deden niet meteen denken aan structurele problemen met betrekking tot de jaarwisseling. De onrust in het land rond de jaarwisseling bestond voornamelijk uit baldadigheid van groepen jongeren. In de volksbuurten werden ‘vreugdevuren’ gesticht en op het platteland van Groningen, Friesland en Drenthe hielden de jongeren zich voornamelijk bezig met het verslepen van loszittende objecten als wegwijzers. In het jaar 1956 veranderde dit. In dat jaar vond de eerste ‘grote’ rel plaats in Den Haag, waarbij tientallen gewonden vielen. Deze rel vond plaats als gevolg van het zogenaamde ‘kerstbomen rausen’. Hierbij werden afgedankte kerstbomen verzameld door de jeugd en met de jaarwisseling in brand gestoken. Het ging hierbij om wie het grootste vuur wist te creëren. Veel gezinnen hadden in die tijd weinig geld om oud-en-nieuw te vieren waardoor het ‘kerstbomen rausen’ steeds populairder werd. De brandweer moest vaak ingrijpen en deze manier van het vieren van de jaarwisseling leidde vaak tot confrontaties tussen deze jeugd en de politie (Nijland & Roeleven, 2010).

De jaarwisselingproblematiek van de jaren vijftig zette zich voort in de jaren zestig. In het jaar 1960 was er sprake van een veldslag tijdens de jaarwisseling in Den Haag. Zo opende het Haarlem's Dagblad op 2 januari 1960 de krant met de kop ‘‘Wilde straatgevechten in Haagse volksbuurten. Menigte viel de politie aan en ontzag zelfs de brandweer niet’’ (Noord-Hollands Archief, 2016). Vanaf dat jaar werd gesproken van een structureel probleem tijdens de jaarwisseling, ook omdat het vandalisme toenam in het hele land. De overheid wist niet goed hoe ze dit probleem moesten aanpakken. Tot op dat moment was er voornamelijk sprake van een strijd tussen verschillende jeugdgroepen, vaak zelfs straat tegen straat, om wie de meeste kerstbomen wist te bemachtigen. De politie trad hard op tegen deze jeugdgroepen. In 1961 kwam hierbij een 16-jarige jongen om het leven toen de politie een charge uitvoerde op een jeugdgroep. De jongen liep een slagaderlijke bloeding op en overleed op weg naar het ziekenhuis. De problematiek rond de jaarwisseling was in de jaren zestig

toegenomen ten opzichte van de jaren vijftig.

Vanaf 1970 nam het geweld tijdens de jaarwisseling toe in het hele land. Straatrellen en vandalisme werden steeds 'normaler'. De media spraken vaak van een betrekkelijk rustige jaarwisseling, ondanks het voorkomen van geweld, vandalisme en brand. In de samenleving werd weinig aandacht besteed aan het toenemende geweld, het vandalisme en brand tijdens de jaarwisseling. In de jaren zestig was er in de volksbuurten in de grote steden vooral sprake van straten die met elkaar concurreerden, maar in de jaren zeventig werd het geweld grootschaliger en zochten wijken de confrontatie met elkaar op. Er werden niet alleen meer kerstbomen in de brand gestoken, maar ook auto's en autobanden. De politie probeerde de groepen tegen te houden en uit elkaar te houden. Dit leidde vaak tot confrontaties tussen de politie en grote groepen jeugd. Het was inmiddels een traditie geworden om de confrontatie op te zoeken met de politie.

De piek van dit structurele geweld, het vandalisme en de plunderingen lag in Den Haag in de jaren tachtig. Volgens een politie-inspecteur uit Den Haag stond het in de jaren tachtig zowel bij de politie als bij de jeugdgroepen vast dat er gevochten zou worden en dat het uit de hand zou lopen. In het jaar 1984 waren het aantal slachtoffers, de personeelsinzet bij de politie, de verdwenen auto's en het totale schade bedrag dusdanig hoog dat de politie, in samenspraak met de gemeente, vond dat er een omslag moest komen. Deze omslag kwam er in het jaar 1985, waarbij de gemeente en politie gingen samenwerken met de burgers om feesten te organiseren. Ook werden er meer afspraken gemaakt met betrekking tot de brandstapels, een fenomeen dat vaak ten grondslag lag aan de problematiek rond de jaarwisseling: "Als je weet dat er toch brandstapels komen, kun je beter afspraken maken want dan kan er zand gestort worden ter bescherming van het asfalt. In zeecontainers konden de kerstbomen dan bewaard worden", aldus een politie-inspecteur uit Den Haag in de jaren tachtig. Deze aanpak had het jaar daarop meteen succes: het aantal gewonden daalde, er was geen ME-inzet nodig geweest en de schade ten opzichte van het jaar daarvoor was meer dan gehalveerd. De jaren daarop ging het steeds beter en zette deze ontwikkeling zich voort.

Ondanks het succes van deze aanpak in Den Haag, deden er zich nog elk jaar in de rest van het land veel ongeregelde heden voor. Doordat de aanpak van interactie met jongeren in aanloop naar de jaarwisseling en de multidisciplinaire samenwerking van de politie met externe partners zijn vruchten afwierp, bestond het idee dat de jaarwisseling vanaf die tijd acceptabel verliep (Adang et al., 2007). Dit had er mee te maken dat de piek van de jaarwisselingproblematiek, dat in Den Haag lag, als referentiekader werd gebruikt door de overheid en media. Toch vonden er nog 'grote' incidenten plaats, zoals in 1997 in Groningen. Op de voorlaatste avond van 1997 terroriseerden ongeveer zestig jongeren in Groningen de Oosterparkbuurt. De Oosterparkbuurt kende destijds al langer problemen, maar pas met de jaarwisseling escaleerde het en ontaarde het in rellen (Brendel, 1998; Mat, 1998). Dit soort 'grote' incidenten werden in de lokale context vooral gezien als incidenteel. Zo sprak de Trouw op 2 januari 2002 van een relatief rustige jaarwisseling, terwijl er tijdens deze jaarwisseling veel incidenten plaatsvonden. Zo zijn er vuurwerkslachtoffers gevallen, werden er verschillende mensen

aangehouden bij incidenten rondom grote vreugdevuren en moest de politie in heel Nederland ingrijpen bij vechtpartijen (Trouw, 2002). De toegenomen aandacht voor de problematiek rondom de jaarwisseling voorkwam niet dat er zich nog steeds incidenten zouden blijven voortdoen tijdens de jaarwisseling.

Al met al ontstond de problematiek rondom de jaarwisseling vooral in de volksbuurten van de grote steden. Hierbij lag de piek van het geweld in Den Haag. De grote steden liepen voor op de rest van het land als het ging om grote incidenten. Vanaf de jaren zeventig nam de problematiek in het hele land toe. Toen de politie in 1985 met een succesvolle aanpak in Den Haag startte ontstond het idee dat de jaarwisselingen vanaf die tijd relatief rustig verliepen. Dit kwam voornamelijk omdat de jaarwisselingen die volgden werden vergeleken met de meest heftige jaren (Steenbeeke, 2007). De problematiek die zich in het verleden heeft voorgedaan tijdens de jaarwisseling heeft er voor gezorgd dat de jaarwisseling een permanente plaats op de politieke agenda heeft gekregen. Daarbij speelt de eerdere jaarwisselingsproblematiek een rol bij de politie-inzet bij huidige jaarwisselingen. De vraag is hoe de politie moet omgaan met de historie van de jaarwisseling bij de politie-inzet ten aanzien van de jaarwisseling.

3. Methode

In de inleiding is naar voren gekomen dat de doelstelling van dit onderzoek tweeledig is:

1. Het uitvoeren van een planevaluatie waarbij de contexten en de veronderstelde mechanismen uiteen worden gezet voor de ingezette middelen die moeten leiden tot de beoogde doelstellingen.
2. Het uitvoeren van een procesevaluatie waarbij de betrokken partijen hun waardering met betrekking tot het beleid kenbaar kunnen maken.

Voor de realisatie van deze tweeledige doelstelling zijn onderzoeksvragen opgesteld die de leidraad vormen voor de plan- en procesevaluatie van het beleid dat de politie-eenheid Noord-Nederland voert ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. De data die is verzameld voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen bestaat uit wetenschappelijke literatuur, draaiboeken en documentatie van de politie-eenheid Noord-Nederland, afgenomen interviews en een vergadering in de vorm van een focusgroepsdiscussie.

Allereerst wordt besproken waarom er gekozen is voor een plan- en procesevaluatie en wat deze inhouden. Hierna wordt het uitgangspunt van deze plan- en procesevaluatie behandeld. Dit uitgangspunt is gebaseerd op realistisch evalueren volgens de methode van Pawson en Tilley (1997). De verkregen data voor deze evaluaties is verzameld door middel van kwalitatief onderzoek. Tot slot worden de motivatie, opzet, dataverzameling en de methode van de analyse van dit kwalitatieve onderzoek behandeld.

3.1 Onderbouwing evaluatiemethode: een plan- en procesevaluatie

Een planevaluatie bestaat niet zo zeer uit het empirisch evalueren van een bestaand plan, maar voornamelijk uit het ontwerpen van een interventie en het maken van een plan. Het idee is een interventie te ontwerpen die effectief is en waarmee een bestaande situatie kan worden getransformeerd naar een gewenste situatie (Swanborn, 2007). De politie (in dit geval eenheid Noord-Nederland) is altijd bezig met het zo goed mogelijk organiseren van de jaarwisseling waarbij er wordt gestreefd naar een gewenste situatie bestaande uit weinig tot geen incidenten tijdens de jaarwisseling. Bij deze interventies voor de jaarwisseling worden negatieve neveneffecten zo veel mogelijk vermeden. Ook dienen de kosten van deze interventies aanvaardbaar te zijn en worden deze interventies geacht maatwerk te leveren: rekening houdend met de lokale setting. De interventies van de politie bestaan uit het inzetten van middelen om beoogde doelstellingen te behalen.

Stapsgewijs weergegeven houdt een algemene planevaluatie het volgende in (Swanborn, 2007):

1. *Een probleemanalyse, inclusief de omlijning van het doelsysteem*

In deze fase van de planevaluatie wordt een precieze omschrijving gegeven van personen,

organisaties, plaats, tijd en overige omstandigheden waarvoor de interventies bedoeld zijn. De probleemanalyse wordt als een intrinsiek onderdeel van dit evaluatieonderzoek gezien en is begonnen in de inleiding. De overige aspecten van dit onderdeel worden getracht te beantwoorden in hoofdstuk vier. Hierbij wordt er antwoord gegeven op onderzoeksvraag 1a:

In welke context(en) acteert de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling? Wat is de invloed hiervan op het beleid?

2. *Het inventariseren en analyseren van de bestaande interventies en de specificatie van hun effecten*

De informatie voor deze inventarisatie wordt verkregen uit documentatie en interviews. Hieruit worden de middelen die tijdens de jaarwisseling worden ingezet om de beoogde doelstellingen te halen gefilterd. Vanuit de literatuur en interviews wordt onderbouwing gegeven voor de middelen die worden ingezet. Dit onderdeel wordt behandeld in hoofdstuk vijf en geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1b. Wat zijn de beleidsdoelstellingen van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling?

1c. Wat zijn de veronderstelde mechanismen die ten grondslag liggen aan het beleid ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling? Wat is hier de theoretische en empirische evidentie voor?

3. *Verklaring van het eventuele tekortschieten van gangbare interventies, door verbindingen te leggen tussen doelstellingen en interventies via probleemspecifieke en algemene theorieën*

De politie-eenheid Noord-Nederland werkt met algemene doelstellingen voor de jaarwisseling. Daarnaast bestaan er doelstellingen die in de lokale context worden geformuleerd door de lokale gezagsdriehoek. In dit onderzoek wordt hierbij gekeken naar de argumenten die gegeven worden voor de ingezette middelen. Dit onderdeel wordt impliciet behandeld in de behandeling van onderdeel twee. Daarnaast wordt er in hoofdstuk vijf aandacht besteed aan de mogelijke neveneffecten. Hiervoor worden de verzamelde documenten bestudeerd en vindt er een literatuurstudie plaats. Dit poogt antwoord te geven op onderzoeksvraag 1d:

Wat zijn de mogelijke neveneffecten van het beleid ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling?

Een procesevaluatie is een vorm van evaluatieonderzoek waarbij de aandacht van de onderzoeker uitgaat naar de sociale processen die een rol spelen bij de invoering van de interventies (Swanborn, 2007). Deze interventies vragen om maatwerk vanwege het belang van de lokale context tijdens de jaarwisseling. Het verlangde maatwerk van de interventies in combinatie met het streven naar een uniforme aanpak van de jaarwisseling kan een spanningsveld creëren. Dit geeft aanzet tot het uitvoeren van een procesevaluatie, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar de zogenoemde sociale processen bij de invoering en uitvoering van de interventies tijdens de jaarwisseling. De procesevaluatie in dit onderzoek wordt gemotiveerd uit de volgende onderzoeksvragen:

2a. Hoe verloopt de voorbereiding van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling?

2b. Hoe verloopt de interne en externe samenwerking binnen de politie-eenheid Noord-Nederland?

2c. Welke knelpunten ervaren de betrokken partijen bij het beleid ten aanzien van de jaarwisseling?

De procesevaluatie in dit onderzoek tracht antwoord te geven op deze vragen. Het biedt inzicht in de werking van de interventies, dat wil zeggen hoe de uitvoering is van de ingezette middelen. Dit kan aanknopingspunten bieden voor de ontwikkeling van nieuwe interventies, dan wel de bijsturing van bestaande interventies.

3.2 Realistisch evalueren

Het uitgangspunt van de plan- en procesevaluatie is gebaseerd op de methode van realistisch evalueren volgens Pawson en Tilley (1997). Zij leveren kritiek op het klassieke kwantitatieve onderzoeksdesign. Dit klassieke kwantitatieve onderzoeksdesign produceert alleen maar beschrijvingen van uitkomsten, en geeft geen verklaringen voor *waarom* iets werkt. Hierdoor ontstaat een zogenoemde *black box* die zij proberen te openen door middel van realistisch evalueren. Voorafgaand aan dit onderzoek is naar voren gekomen dat de politie-eenheid Noord-Nederland ook met een dergelijke *black box* te maken heeft. De middelen die elk jaar worden ingezet ten aanzien van de jaarwisseling, en de uiteindelijke resultaten (denk hierbij aan incidentgegevens), leveren vraagtekens op. Het is onduidelijk welke middelen effectief zijn en hoe positieve resultaten bereikt worden. Dit kan knelpunten opleveren bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid ten aanzien van de jaarwisseling. Het uitgangspunt van realistisch evalueren is de manier om deze onduidelijkheden in kaart te brengen en te kijken of de gekozen weg ook de juiste weg is.

Bij realistisch evalueren staan de onderliggende mechanismen centraal die voor bepaalde uitkomsten zorgen (Pawson & Tilley, 1997). Daarnaast is de context van belang, omdat de context van

invloed is op een mechanisme. Een mechanisme werkt alleen als de context voor de juiste omstandigheden zorgt. Deze concepten zijn toe te passen op een bepaalde situatie zoals die zich tijdens de jaarwisseling kan voordoen. Zo kan de inname van alcohol en drugs tijdens de jaarwisseling zorgen voor veel incidenten (uitkomst), omdat alcohol en drugs van invloed zijn op het gedrag van mensen. De inname van alcohol en drugs hebben invloed op de cognitieve capaciteit en functioneren, waardoor het vermogen om sociale signalen goed te kunnen beoordelen verminderd (mechanisme). Dit kan leiden tot een agressieve respons op deze sociale signalen met alle gevolgen van dien (Parker & Auerhahn, 1998). Verder is het aannemelijk dat er minder incidenten plaatsvinden als het regent doordat mensen dan eerder binnen blijven, waardoor er minder sociale interacties plaatsvinden (context).

Bij realistisch evalueren is de uitkomst nog steeds van belang (alcohol en drugs zorgen voor een verhoogde kans op incidenten tijdens de jaarwisseling), maar het zijn de onderliggende mechanismen die de verklarende aspecten leveren (verminderde cognitieve capaciteit en functioneren door de inname van drugs en alcohol). Daarnaast is ook de context van belang (de fysieke omstandigheden die zorgen dat een mechanisme kan werken). Dit kan worden samengevat als uitkomsten volgend uit mechanismen die acteren in een bepaalde context, wat de basis is van realistisch evalueren (Pawson & Tilley, 1997).

Kortom, door middel van realistisch evalueren worden de onderliggende mechanismen achterhaald die een bepaalde uitkomst veroorzaken. Deze mechanismen kunnen verklaren waarom een programma/interventie/middel wel of niet werkt. Hierbij staat de vraag 'Wat werkt voor wie onder welke omstandigheden?' centraal.

3.3 Onderbouwing onderzoeksmethode

Om de doelstelling van dit onderzoek te behalen en de daarbij horende onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is er gekozen voor een kwalitatieve plan- en procesevaluatie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de methode van Hennink, Hutter en Bailey (2011). De eerste reden hiervoor is dat dit onderzoek een verkennend karakter heeft. Zoals aangegeven in de inleiding is er uit gesprekken met de politie van de eenheid Noord-Nederland gebleken dat er behoefte is aan onderzoek dat helpt bij de aanpak van de jaarwisseling. Deze behoefte wordt bevestigd in een landelijk verkennend onderzoek naar de jaarwisseling, waarbij naar voren komt dat deze behoefte er landelijk is. Daarnaast blijkt dat er nog maar weinig wetenschappelijk en beleidsmatig onderzoek is gedaan naar de jaarwisseling (Adang et al., 2007; Adang et al., 2008). Kwalitatief onderzoek is de manier om het beleid goed in beeld te brengen, mechanismen te identificeren, argumentatie uiteen te zetten en de context(en) van het beleid weer te geven.

De tweede reden is dat er nog maar weinig wetenschappelijk en beleidsmatig onderzoek is verricht naar de aanpak van de politie ten aanzien van de jaarwisseling. Er bestaat geen database die is ingericht met cijfers die goede informatie verschaft over de incidenten die gerelateerd zijn aan de

jaarwisseling. Zo worden incidentgegevens wel ingevoerd door de politie tijdens de jaarwisseling, maar wordt er verder geen onderscheid gemaakt tussen reguliere en oud-en-nieuw gerelateerde incidenten. Vanuit privacy- en veiligheidsrestricties bij de politie zijn de mogelijkheden voor een externe onderzoeker om een eigen database te creëren beperkt.

Ten derde is het belangrijk voor de procesevaluatie om inzicht te krijgen in de opvattingen en overwegingen van de respondenten. De interventies en middelen die de politie inzet ten aanzien van de jaarwisseling kunnen mogelijk knelpunten opleveren. Kwalitatief onderzoek is bij uitstek de manier om te onderzoeken hoe processen van implementatie, inzet en uitvoering verlopen. Daarnaast wordt er bij kwalitatief onderzoek dieper op de opvattingen en overwegingen van de respondenten ingegaan. Daarbij geeft kwalitatief onderzoek ook de mogelijkheid om de sociale, fysieke of culturele context te identificeren waarin de activiteiten plaatsvinden (Hennink et al., 2011, p.10)

3.4 Onderzoeksopzet

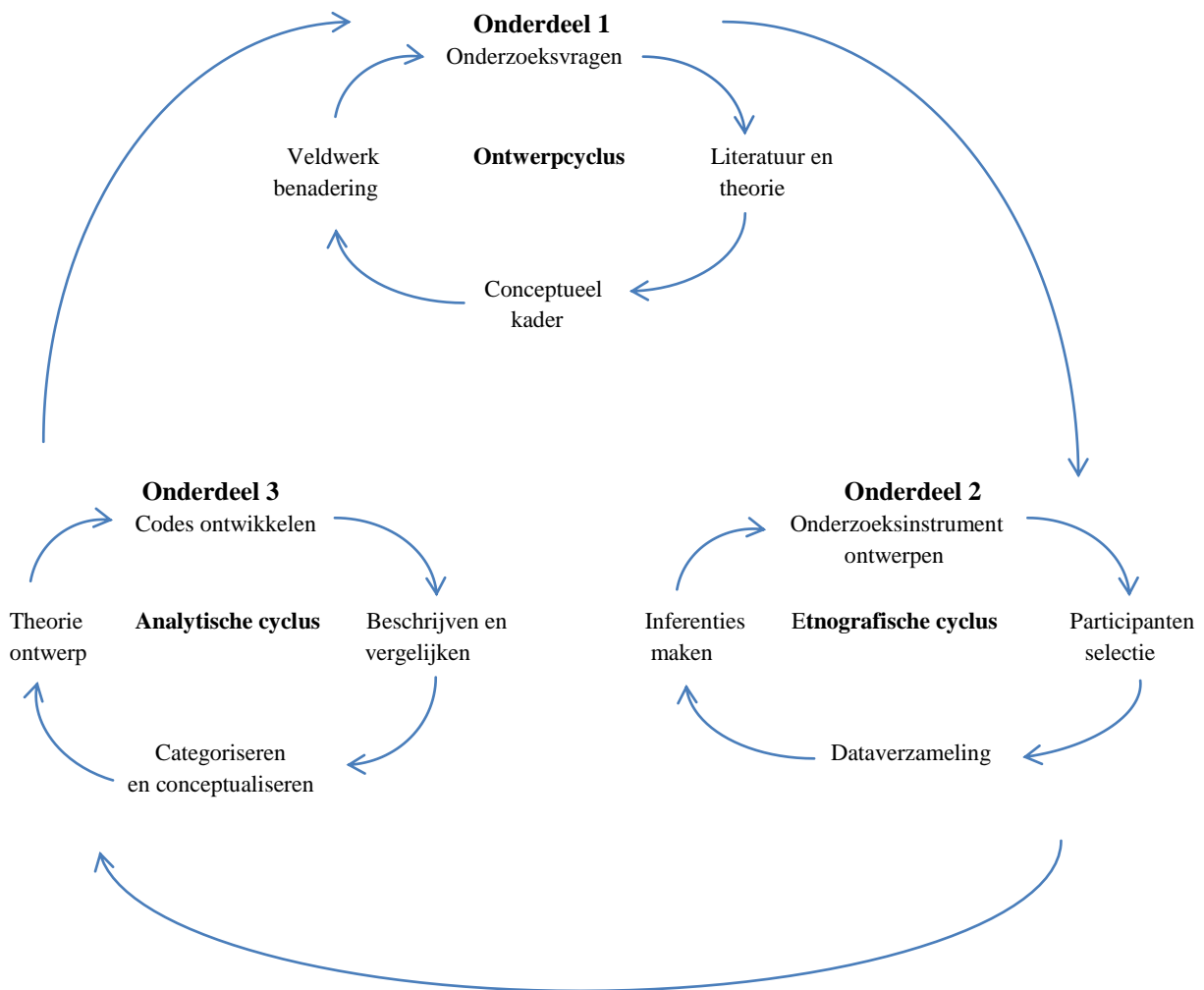
De evaluatiemethode gebaseerd op de realistische principes van Pawson en Tilley (1997) wordt gerealiseerd door data verkregen uit kwalitatief onderzoek. Daarom verloopt de onderzoeksopzet in dit onderzoek via de kwalitatieve onderzoekscyclus van Hennink et al. (2011). Deze cyclus bestaat uit drie delen: de ontwerp-, de etnografische- en de analytische cyclus. In figuur één is deze cyclus schematisch weergegeven. In de ontwerpcyclus wordt gestart met de formulering van de onderzoeksvragen. In de inleiding is de volgende onderzoeksdoelstelling geïntroduceerd: *de doelstelling van dit onderzoek is een plan- en procesevaluatie uit te voeren van het beleid dat de politie-eenheid Noord-Nederland voert ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling.* Hoofdstuk twee van dit onderzoek geeft een afbakening voor dit onderzoek om tot de doelstelling te komen. Daarnaast heeft de literatuur, documentatie en functiestructuur, besproken in het vierde hoofdstuk, geholpen bij het formuleren van de onderzoeksvragen om de tweeledigheid van de onderzoeksdoelstelling te kunnen realiseren. Er is in dit onderzoek geen conceptueel raamwerk ontwikkeld. In plaats daarvan is er in het vierde hoofdstuk een kader ontwikkeld waarbinnen de focus ligt in dit onderzoek. De uitwerking van de laatste fase in de ontwerpcyclus, die de keuze van de onderzoeksmethode onderbouwt, is te vinden in paragraaf 3.3.

De etnografische cyclus is de tweede component van de kwalitatieve onderzoekscyclus (Hennink et al., 2011: p.81). De tweede component bestaat uit het ontwerpen van de onderzoeksinstrument, het rekruteren van de participanten, het verzamelen van de data en het gebruik maken van opgedane kennis. Dit onderzoek is gestart met het opstellen van een vragenlijst voor de semi-gestructureerde interviews, deze is te vinden in bijlage twee. Het rekruteren van de participanten wordt besproken in de volgende paragraaf (3.5). Nadat de eerste participanten zijn gerekruteerd en de data is verzameld, is er gebruik gemaakt van de opgedane kennis voor de diepte-interviews die hierna volgden.

De derde en laatste cyclus binnen de kwalitatieve onderzoekscyclus is de analytische cyclus

(Hennink et al., 2011: p.201). Deze cyclus bestaat uit het ontwikkelen van codes voor de verzamelde data, het beschrijven en vergelijken van deze codes, het categoriseren en conceptualiseren van deze codes en tot slot het ontwikkelen van een nieuwe theorie die gebaseerd is op eerdere theoretische inzichten en de verkregen data.

Figuur 1: een schematische weergave van de kwalitatieve onderzoekscyclus



3.5 Dataverzameling

Om de tweeledige doelstelling te behalen, en de daarbij horende onderzoeksvragen te beantwoorden, is er gekozen voor informatieverzameling door middel van semi-gestructureerde diepte-interviews. In paragraaf 3.3 is al vermeld dat dit onderzoek een verkennend karakter heeft. Daarnaast is het doel om onderliggende mechanismen te destilleren en respondenten de kans te geven hun waardering over het beleid te kunnen uiten. Het semi-gestructureerde diepte-interview biedt de respondent de kans om uitgebreid aan het woord te komen. Hierdoor is het mogelijk een realistische weergave te creëren van

het gevoerde beleid. Daarnaast biedt een semi-gestructureerd diepte-interview de interviewer de mogelijkheid om dieper op bepaalde onderwerpen of antwoorden in te gaan. Tot slot is er een vergadering in de vorm van een focusgroepsdiscussie bijgewoond. Dit wordt besproken in paragraaf 3.5.3.

3.5.1 Participantenselectie

Voorafgaand aan het rekruteren van de participanten is vastgesteld welke participanten essentieel zijn voor het onderzoek. Dit is gedaan met behulp van de functiestructuur van de Staf Grootchalig Bijzonder Optreden (hierna SGBO) eenheid Noord-Nederland die in hoofdstuk vier besproken zal worden (zie paragraaf 4.6.1). Deze staf heeft een centrale rol bij het beleid ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. Vanuit de draaiboeken voor de jaarwisseling is vervolgens begonnen met het benaderen van een algemeen commandant van een dergelijk SGBO. In dit interview is besproken welke functies binnen de SGBO van de jaarwisseling een prominente rol spelen met betrekking tot dit onderzoek (deze functies zijn vervolgens bevestigd in andere interviews en in informele gesprekken). Vanuit dit interview zijn vervolgens andere leden van GBO Staven benaderd. Alle respondenten zijn benaderd via een benaderingsemail (zie bijlage één).

Vervolgens is gekozen voor de sneeuwbal methode om meer participanten te selecteren (Hennink et al., 2011: p.101). Deze sneeuwbal methode is gebaseerd op aanbevelingen van participanten die al zijn geïnterviewd. Hierbij is steeds kritisch gekeken naar de geschiktheid van deze aanbevolen participanten voor het onderzoek. Daarnaast is deze methode toegepast op leden vanuit verschillende GBO Staven, waardoor er meer diversiteit in de verkregen sociale netwerken is gekomen. In totaal zijn er vijftien respondenten gesproken en genummerd voor het onderzoek. De functies en nummering van de respondenten is als volgt: Algemeen Commandant (SGBO, 1), Hoofd Informatie (SGBO, 2), Hoofd Bewaken en Beveiligen (SGBO, 3), Hoofd Ordehandhaving (SGBO, 4), Algemeen Commandant (SBGO, 5), ME-commandant (6), Operationeel Commandant Groningen (district, 7), locatiecommandant (Groningen, 8), Hoofd Opsporing (SGBO, 9), locatiecommandant (Groningen, 10), Adviseur openbare orde gemeente Groningen (11), Operationeel Commandant Groningen (district, 12), Hoofd Conflict- en Crisisbeheersing (13), Teamchef Groningen (14), Contactfunctionaris-horeca (Groningen, 15). Bij het gebruik van een quote wordt aangegeven of hij actief is op strategisch, tactisch of operationeel niveau bij het beleid van de eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. Hierdoor wordt de anonimiteit van de respondenten gewaarborgd. Op het strategische niveau zijn de respondenten werkzaam bovenaan de organisatiestructuur, oftewel voor de drie districten gezamenlijk. Het tactische niveau vormt de verbinding tussen de basisteams en de SGBO. Het operationeel niveau betreft de uitvoering op straat (bijvoorbeeld Groningen-centrum).

3.5.2 Informatieverzadiging

In kwalitatief onderzoek is het aantal participanten vaak klein, wat komt door de diepte van informatie die wordt verkregen. Grote aantallen participanten zijn daarom niet altijd gunstig of praktisch voor kwalitatief onderzoek. Het theoretische principe van informatieverzadiging is vaak de leidraad voor het rekruteren van participanten, zo ook in dit onderzoek (Glaser & Straus, 1967).

Informatieverzadiging houdt in dat verkregen informatie zich begint te herhalen in de verzamelde data (Hennink et al., 2011: p.88-90). Het heeft weinig meerwaarde om bij informatieverzadiging steeds nieuwe diepte-interviews af te nemen, omdat dit slechts bevestiging oplevert van de al verzamelde data. Het idee achter de diepte-interviews is juist om verschillende contexten en ervaringen te verzamelen. In dit onderzoek is informatieverzadiging opgetreden, waarbij het opviel dat participanten uit hetzelfde niveau (strategisch-, tactisch-, operationeel niveau) veelal dezelfde informatie gaven. In dit onderzoek is er rekening mee gehouden dat uit alle niveaus tenminste met één participant een diepte-interview is gehouden. Een andere indicatie van informatieverzadiging kwam naar voren gezien het feit dat participanten steeds vaker dezelfde personen en functies als suggestie gaven voor het vervolg van het onderzoek.

3.5.3 Vergadering in de vorm van een focusgroepsdiscussie

Een focusgroepsdiscussie is een interactieve discussie tussen een aantal participanten. Hierbij is er een gespreksleider en een specifiek onderwerp waarover gediscussieerd wordt. Een focusgroepsdiscussie geeft de mogelijkheid aan de participanten om verschillende kwesties aan te dragen waarop de andere participanten kunnen reageren. Dit zorgt er voor dat een focusgroepsdiscussie meerdere inzichten genereert. Een focusgroepsdiscussie wordt gebruikt voor verkennend, verklarend, evaluatief en beleid-georiënteerd onderzoek, wat de bruikbaarheid voor dit onderzoek onderstreept (Hennink et al., 2011: p. 136).

De focusgroepsdiscussie vond plaats in Groningen in een vergaderruimte van de gemeente en had betrekking op de jaarwisseling in de stad Groningen (voornamelijk centrum). De samenstelling van de participanten bestond uit twee mensen van de politie (Contactfunctionaris-horeca en locatiecommandant-centrum), een projectleider van de gemeente en eigenaren/vertegenwoordigers van (bijna) alle horecagelegenheden in Groningen-centrum. Hierbij hadden sommige eigenaren verscheidene horecagelegenheden in beheer. Ook was er een bedrijf aanwezig (Overstag) dat zich specialiseert in de begeleiding van jongeren (16-25 jaar). De discussie werd voorgezeten door de politie. Er hing een vertrouwelijke sfeer onder de participanten en iedereen kwam aan de beurt om bepaalde kwesties aan te kaarten. Daarbij was er ook de ruimte om op elkaar te reageren.

Inhoudelijk werd er gesproken over het soort feest per horecagelegenheid, openings- en sluitingstijden, personeel, en dergelijke. Ook werden de knelpunten van de jaarwisseling 2015-2016 en de mogelijke knelpunten voor de jaarwisseling 2016-2017 besproken. Alle taken,

verantwoordelijkheden en tactieken kwamen aan de orde. De focusgroepsdiscussie werd afgesloten waarbij werd gepeild of er behoefte was aan een evaluatiegesprek na de jaarwisseling 2016-2017.

3.6 Operationalisatie

De informatie in dit onderzoek is verkregen door middel van semi-gestructureerde diepte-interviews. Het interviewschema dat is gebruikt, is te vinden in bijlage twee en is gestructureerd volgens de methode van Hennink et al. (2011: p. 112-114). Hierbij is elk interview begonnen met een introductie waarin de volgende onderdelen aan bod zijn gekomen: de kennismaking, het doel van het onderzoek, de omgang met data en resultaten, de ethische overwegingen en gevraagd naar de toestemming van de participant voor opname van het interview. Vervolgens kwamen de algemene vragen aan bod. Deze vragen zorgden voor een vertrouwenssfeer zodat de geïnterviewde zich comfortabel kon voelen. Daarna kwamen de kernvragen aan de orde, vragen die specifiek betrekking hadden op het onderzoeksonderwerp. Deze kernvragen zijn ontwikkeld op basis van informele gesprekken en documentatie. Tot slot is het interview afgerond met afsluitende vragen.

3.7 Methode van data-analyse

Voor het analyseren van de diepte-interviews is in dit onderzoek gebruik gemaakt van het stappenplan van Hennink et al. (2011: p.209):

- *Stap 1 en 2: woordelijke transcripten maken.* Nadat de interviews zijn afgenomen zijn de opnames eerst getranscribeerd met toestemming van de respondent. Deze transcripten zijn vervolgens geanonimiseerd.
- *Stap 3 en 4: codes ontwikkelen en definiëren.* Bij deze stap is allereerst een codeboek ontwikkeld op basis van opgedane kennis en documentatie. Hierbij zijn eerst deductieve codes ontwikkeld, en is het codeboek later aangevuld met inductieve codes. Deze codes zijn gedefinieerd in het codeboek. Het codeboek is te vinden in bijlage drie.
- *Stap 5: data coderen en controleren.* Voor het coderen is gebruik gemaakt van het kwalitatieve onderzoeksprogramma Atlas.TI. In dit programma kunnen het codeboek en de transcripten worden geüpload om het coderen op een gestructureerde manier te laten verlopen.
- *Stap 6 en 7: beschrijven en vergelijken.* Een belangrijk begrip in deze stappen is *'thick description'*, dat wil zeggen dat je niet alleen de data leest maar ook de context ervan verkend. Deze context wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk vier. Daarnaast wordt de data afkomstig uit interviews met de verschillende participanten vergeleken. Door het toewijzen van codes aan thema's kunnen deze verschillende thema's en participanten gemakkelijk vergeleken worden.
- *Stap 8 en 9: categoriseren en conceptualiseren.* Het categoriseren van de verschillende codes vergemakkelijkt het analyseren van de data omdat verschillende codes worden samengevoegd

tot een samenhangende categorie. Het conceptualiseren houdt in dat er gezocht wordt naar patronen tussen de verschillende onderwerpen, met als doel een breed conceptueel inzicht te krijgen in de data.

3.8 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid en validiteit spelen een centrale rol in kwalitatief onderzoek. Betrouwbaarheid houdt in dat een onderzoek repliceerbaar is als een andere onderzoeker het onderzoek opnieuw wil uitvoeren. Als een andere onderzoeker een onderzoek repliceert dienen de resultaten overeen te komen met de resultaten uit het eerdere onderzoek. De validiteit van een onderzoek is de mate waarin het meetinstrument ook daadwerkelijk het beoogde doel meet. Deze twee begrippen worden in de methode van Shenton (2004) gevat onder het begrip *trustworthiness* en om dit begrip te waarborgen dienen er vier criteria door een onderzoeker te worden nagestreefd. Deze criteria zijn: *credibility*, *transferability*, *dependability* en *confirmability*. De methode van Shenton (2004) zal als aanvulling dienen op de methode van Hennink et al. (2011).

Het eerste criteria van *credibility* refereert naar de geloofwaardigheid van een onderzoek. De interpretaties die worden gedaan op basis van de verkregen data dienen geloofwaardig te zijn. De geloofwaardigheid van een onderzoek kan worden vergroot wanneer de onderzoeker bekend is met het centrale onderwerp in de diepte-interviews en de daarbij behorende context. Voorafgaand aan dit onderzoek is er veel kennis opgedaan uit documentatie, literatuur en uit informele gesprekken. Daarnaast is er voorafgaand aan de interviews onderzoek gedaan naar de context van het beleid ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. Een andere factor waardoor de geloofwaardigheid wordt vergroot, heeft te maken met de eerlijkheid van de participanten. Deze factor was lastiger te waarborgen in dit onderzoek omdat de onderzoeker terecht kwam in een ‘gesloten cultuur’, waarbij zij niet zomaar de ‘vuile was’ buiten hangen. In dit onderzoek is getracht dit te minimaliseren door een vertrouwenssituatie te creëren met de geïnterviewde, waardoor er vrijuit gesproken kon worden. Daarbij zijn de geïnterviewden benaderd via een tussenpersoon vanuit de eigen organisatie, waardoor de onderzoeker minder als buitenstaander werd gezien.

Het tweede criteria van *transferability* refereert naar de overdrachtelijkheid van een onderzoek. Dit houdt in dat de resultaten te gebruiken zijn om uitspraken te doen over de populatie. Dit is getracht te waarborgen door interviews af te nemen met participanten uit alle niveaus die relevant zijn voor het politieel beleid ten aanzien van de jaarwisseling. Daarbij bestaat deze eenheid uit drie districten (Groningen, Drenthe en Friesland). In al deze districten zijn er interviews afgenomen.

Het derde criteria van *dependability* refereert naar de betrouwbaarheid van een onderzoek bij herhaling van dat onderzoek. Een onderzoeker die dit onderzoek wil herhalen hoort hieruit dezelfde resultaten te krijgen. Hierbij is het belangrijk dat alle gebruikte methodes en gevolgde procedures gedetailleerd worden beschreven. In dit onderzoek wordt dit uitgewerkt in de paragrafen 3.2 tot en met 3.7.

Het laatste criteria van *confirmability* refereert naar de objectiviteit van een onderzoek. In kwalitatief onderzoek zijn de meetinstrumenten vaak afhankelijk van menselijke percepties, zo ook in dit onderzoek. Zo is de vragenlijst in dit onderzoek door de onderzoeker zelf ontwikkeld waardoor er altijd een soort bias ontstaat. Belangrijk is te erkennen dat er een bias kan ontstaan en er rekening mee te houden bij het coderen en analyseren van de data.

3.9 Ethische overwegingen

Naast het belang van betrouwbaarheid en validiteit is het ook belangrijk in kwalitatief onderzoek om rekening te houden met de ethische overwegingen. Hiervoor is een aantal redenen. De eerste reden is dat er bij kwalitatief onderzoek wordt gekeken naar de percepties en gevoelens van personen. De interviewer bouwt hiervoor een vertrouwensrelatie op met de respondent. Dit betekent dat de interviewer voorzichtig met de verkregen informatie om moet gaan, bijvoorbeeld door de data te anonimiseren. Op deze manier kan de privacy van de respondent gewaarborgd worden. Een tweede reden is dat kwalitatief onderzoek vaak wordt gebruikt bij het onderzoeken van gevoelige onderwerpen. De jaarwisseling als onderwerp in dit onderzoek kan gevoelig liggen bij respondenten wanneer zij iets hebben meegemaakt op dit gebied of zich niet gehoord voelen. Het bovenstaande leidt er toe dat er in de drie fasen van kwalitatief onderzoek (ontwerp-, etnografische- en analytische cyclus) ethische overwegingen gemaakt dienen te worden (Hennink et al., 2011: p.63-64).

In de ontwerpcyclus focussen de ethische overwegingen zich rondom het profijt van het onderzoek en de rechtvaardigheid (Hennink et al., 2011: p.64). Dit onderzoek levert de onderzoeker in eerste instantie profijt op omdat de verzamelde data helpt bij het halen van de onderzoeksdoelstelling en het vergroten van de wetenschappelijke kennis omtrent de jaarwisseling. Daarnaast levert dit onderzoek ook profijt op voor de politie-eenheid Noord-Nederland omdat het onderzoek het gevoerde beleid ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling evalueert en in kaart brengt. De uitkomsten van dit onderzoek dragen mogelijk bij aan het verbeteren van het gevoerde beleid waardoor dit onderzoek indirect ook profijt op kan leveren voor de respondenten. In tweede instantie dient er in de ontwerpcyclus aandacht besteed te worden aan rechtvaardigheid. Hoe de onderzoeker zichzelf introduceert bij de te onderzoeken participanten kan hier invloed op hebben. De respondenten in dit onderzoek zijn benaderd via een vertrouwenspersoon. Daarnaast is voorafgaand aan de interviews duidelijk gemaakt wat de intenties van het onderzoek zijn en wat er wordt gedaan met de resultaten.

In de tweede fase, de etnografische cyclus, spelen de ethische overwegingen een nog grotere rol dan in de ontwerpcyclus (Hennink et al., 2011: p. 66-75). Voorafgaand aan het onderzoek is de onderzoeker uitgebreid gescreend door de politie waarna er toestemming is gegeven voor het binnentreden van de gemeenschap. Voorafgaand aan de interviews is nogmaals toestemming gegeven door de respondenten. Er was sprake van vrijwillige deelname. Daarbij zijn de respondenten voorzien van informatie omtrent de anonimiteit, de toegang tot de data en het gebruik van opnameapparatuur.

Er was sprake van *informed consent*, waarbij aan de participanten werd uitgelegd dat zij op elk moment konden stoppen met het interview en dat zij niet verplicht waren de gestelde vragen te beantwoorden (Hennink et al., 2011: p. 68-71).

In de laatste analytische fase spelen ethische overwegingen ook een rol (Hennink et al., 2011: p. 76-77). Hierbij zijn de transcripten van de interviews geanonimiseerd. Alle informatie wat tot identificatie van de respondent zou kunnen leiden is verwijderd, op de functie na. Voor het onderzoek is het namelijk van belang onderscheid te kunnen maken in de functies. Hiervoor is toestemming gevraagd aan de respondenten en niemand ging hiertegen in bezwaar. Tot slot is er aan de respondenten een kopie van het onderzoek aangeboden.

4. Planevaluatie: maatschappelijke en organisatiecontext

Aan het beleid van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling liggen bepaalde veronderstellingen ten grondslag met betrekking tot de causale relaties, ook wel de beleidstheorie genoemd (Swanborn, 2007). Om inzicht te verkrijgen in dit beleid wordt in dit onderzoek een beleidstheorie gereconstrueerd. Dit wordt gedaan door gebruik te maken van documentatie en informatie verkregen uit interviews met betrokkenen. Het uitgangspunt van de planevaluatie (zie paragraaf 3.2) is gebaseerd op het realistisch evalueren volgens Pawson en Tilley (1997). Zij werken zoals gezegd via een CMO-analyse door context (C), mechanismen (M) en uitkomsten (O) te onderscheiden, omdat volgens hen niet alleen de resultaten van belang zijn. Het is de manier waarop deze resultaten bereikt worden. De verklarende aspecten komen in eerste instantie naar voren in de mechanismen en in tweede instantie in de context. Deze resultaten volgen uit mechanismen die acteren in een context. In deze analyse staat de vraag ‘wat werkt voor wie in welke omstandigheden?’ centraal.

In dit hoofdstuk wordt begonnen met het behandelen van het eerste deel van de tweeledige doelstelling: *het uitvoeren van een planevaluatie*. Dit wordt gedaan door de contexten te onderscheiden volgens de CMO-analyse. Allereerst zal duidelijk worden wat de maatschappelijke context is van de jaarwisseling. Dit geeft inzicht in de recente maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleid ten opzichte van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. De maatschappelijke context vertaalt zich in een politieke context. Ook deze context heeft invloed op het beleid. Dit beleid valt binnen een juridisch kader waarbinnen de politie in Nederland acteert. Hoe de eenheid Noord-Nederland zich organiseert om het beleid uit te voeren, wordt duidelijk bij de behandeling van de functiestructuur. Dit leidt tot een antwoord op de eerste deelvraag:

1a. In welke context(en) acteert de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling? Wat is de invloed hiervan op het beleid?

De omstandigheden waarin een mechanisme acteert, wordt de context genoemd. Deze omstandigheden bepalen of een interventie wel of niet werkt. Als de omstandigheden voor een bepaald mechanisme gunstig zijn, kan er een gewenst effect optreden. Een mechanisme vormt samen met de context een gelijkmatigheid. De politie-eenheid Noord-Nederland probeert een dergelijke gelijkmatigheid te creëren door middelen in te zetten die moeten leiden tot beoogde doelstellingen. Of dit het gewenste resultaat oplevert, is afhankelijk van de mechanismen en van de context. Een belangrijk aspect van deze context zijn de verschillende actoren en belangengroepen die betrokken zijn bij het beleid ten aanzien van de jaarwisseling. Elk van deze actoren en belangengroepen hebben hun eigen doelstellingen en verwachtingen. Zo kan het voorkomen dat uitvoerders van een interventie andere doelstellingen hebben dan de uitvinders van een interventie. De context verwijst daarom niet alleen naar de fysieke omstandigheden van de interventies (waarbij middelen moeten leiden tot de

beoogde doelstellingen), maar ook naar de verschillende actoren en belangengroepen.

De politie-eenheid Noord-Nederland heeft met verscheidene contexten te maken bij het ontwikkelen en uitvoeren van het politieel beleid ten opzichte van de jaarwisseling. Zo hebben zij naast verschillende actoren binnen de interne organisatie, ook met actoren en belangengroepen buiten de organisatie te maken. De gemeente heeft bijvoorbeeld een prominente rol bij dit beleid. Naast alle actoren en belangengroepen heeft de politie-eenheid Noord-Nederland te maken met de maatschappelijke situatie, waarbij actuele ontwikkelingen in de maatschappij invloed kunnen hebben op het gehele beleid. Dit kunnen landelijke invloeden zijn, maar deze invloed kan ook lokaal zijn. Ten slotte zijn alle handelingen van de politie juridisch gebonden. Het zijn de omstandigheden van al deze bovengenoemde contexten die bepalen of de mechanismen in werking treden. Dit bepaalt of er een gewenst effect optreedt en of de beoogde doelstellingen behaald worden.

4.1 Recente ontwikkelingen ten aanzien van de jaarwisseling

Toen de meest heftige jaarwisselingen van de jaren tachtig achter de rug waren, ontstond het beeld in de media en bij overheidsinstanties dat de jaarwisselingen relatief rustig verliepen. Ondanks dit beeld was er elk jaar sprake van terugkerend geweld tegen hulpverleners, vandalisme en vuurwerkslachtoffers. In januari 2007 ontstond er een discussie over de jaarwisseling die werd aangewakkerd door toenmalig korpschef van Gelderland-Zuid Henk van Zwam en burgemeester Menno Knip van Almelo. De politie en media spraken dat jaar van een relatief rustig verlopen jaarwisseling. Dit leidde tot ergernis bij Van Zwam en Knip. Er werd die jaarwisseling een wijkcentrum in Almelo in brand gestoken en agenten van het korps van Henk van Zwam werden bekogeld met stenen en bierflessen. Zij stelden dat je niet van een relatief rustige jaarwisseling kon praten met de voorgekomen incidenten van die nacht (Steenbeeke, 2007). Deze boodschap kreeg gehoor en werd breed uitgemeten in de media. Het beeld dat bestond in de media en bij overheidsinstanties was niet juist.

Deze discussie is in 2007 mede aanleiding geweest voor het lectoraat Openbare Orde en Gevaarbeheersing om de gang van zaken rond jaarwisselingen te onderzoeken. Het lectoraat besteedde al aandacht aan de handhaving van de openbare orde bij regelmatig terugkerende evenementen in Nederland die gepaard gaan met incidenten, maar ging meer specifiek onderzoek doen naar de jaarwisseling als evenement (Adang et al., 2007). Het rapport dat vervolgens door dit lectoraat werd uitgebracht, was de eerste landelijke studie naar het verloop van jaarwisselingen in Nederland. Zo ontstond een eerste beeld van de gang van zaken rondom de jaarwisselingen in Nederland met de daarbij behorende politieke aanpak op beleids- en operationeel niveau. In de voorbereiding van dit onderzoek werd de constatering gedaan dat er veel journalistieke artikelen werden gevonden naar de incidenten rondom de jaarwisseling, maar geen enkel academisch onderzoek (Adang et al., 2007). Dit door het lectoraat uitgebrachte rapport was mede aanleiding voor een groot aantal nieuwe initiatieven. Zo werd er vanuit de politiek aandacht gevraagd voor het voorkomen en beperken van geweld tegen

hulpverleners tijdens de jaarwisseling. Ook op lokaal en regionaal niveau ontstond er meer aandacht voor de jaarwisseling. Vele gemeenten gingen in gesprek met bewoners om te voorkomen dat hulpverleners wederom slachtoffer zouden worden van geweld tijdens de jaarwisseling (Adang et al., 2008).

De discussie die in 2007 werd gestart kreeg een vervolg. Leuw (2008) stelde dat hard optreden om rellen rond de jaarwisseling te voorkomen, dan wel te beperken weinig opleverde. Een zero tolerance beleid zou niet het gewenste effect geven, het effect van een positieve invloed op de voorkoming of beperking van geweld tegen hulpverleners. Een zero tolerance beleid zou zelfs escalerend werken in de context van de jaarwisseling. De vraag die hierbij wordt opgeroepen is: wat werkt dan wel? Niet alleen het geweld tegen hulpverleners was een groot probleem dat opgelost diende te worden, ook de schade die elk jaar ontstond na de jaarwisseling zorgde voor maatschappelijke kritiek. De discussie die werd gevoerd ging over het streven naar een uniforme aanpak van de jaarwisselingsproblematiek.

Het eerste rapport van het lectoraat Openbare Orde en Gevaarbeheersing kreeg een vervolg in 2008, waarbij aandacht werd besteed aan het dynamische karakter van de jaarwisselingsproblematiek. Hoewel de politie in Nederland graag een uniforme aanpak van de jaarwisseling zou willen, vraagt de dynamiek van de jaarwisseling om maatwerk. Dit speelt nog steeds een grote rol bij de voorbereiding op de jaarwisseling volgens een respondent uit het strategische niveau.

“In de voorbereiding van oud-en-nieuw is het van belang dat op het operationele niveau van de teams de maatregelen goed worden voorbereid. De winst voor zo’n oud-en-nieuw gebeuren zit altijd aan de voorkant. Die afspraken moeten bijna allemaal, vooral op operationeel niveau gemaakt worden, omdat het toch een lokaal gebeuren is. Het speelt overal en in de ene stad of dorp speelt het meer dan in het andere dorp.”

Om een beter inzicht in de problematiek te krijgen heeft dit vervolgonderzoek zich voor een deel gefocust op de kenmerken van de daders. Het onderzoek concludeerde dat verreweg de meeste daders jongvolwassen, autochtone mannen zijn (79%) (Adang et al., 2008). Dit gegeven heeft een rol gespeeld bij de aanpak van de jaarwisseling. De voorbereiding van de jaarwisseling kreeg een steeds meer integraal karakter, waarbij bijvoorbeeld ook steeds meer jeugdwerkers betrokken werden. Het onderzoek heeft een aantal goede werkwijzen belicht, die nog steeds gebruikt worden bij de voorbereidingen op de jaarwisseling. De vraag ‘wat werkt onder welke omstandigheden’ werd in dit uitgebrachte rapport in 2008 geïntroduceerd en zal ook in dit onderzoek een rol spelen.

De voortdurende discussie over de aanpak van de jaarwisseling en de jaarwisselingsproblematiek heeft tot een derde onderzoek geleid van het lectoraat Openbare Orde en Gevaarbeheersing. Hierin wordt de balans opgemaakt van de toestand rondom de jaarwisseling. Ten tijde van dit derde rapport in 2009 lijkt er een omslag te hebben plaatsgevonden in het denken over de jaarwisselingsproblematiek. De jaarwisselingsproblematiek is nu definitief op de agenda gekomen bij

politie, gemeentes en politiek. Er is meer aandacht voor de jaarwisseling gekomen, waarbij het op lokaal en regionaal niveau inmiddels normaal is geworden dat er sprake is van een gemeenschappelijke, multidisciplinaire samenwerking die tijdig begint (Adang et al., 2009). De toegenomen aandacht voor de jaarwisseling leidt ook tot meer zicht op goede werkwijzen, zowel op regionaal als lokaal niveau. Dit betekent niet dat er altijd een causaal verband te leggen is tussen specifieke maatregelen en een lokaal beter verloop van de jaarwisseling. In dit onderzoek zal hieraan aandacht worden besteed door theoretische en empirische evidentie te zoeken voor maatregelen die de eenheid Noord-Nederland neemt ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling.

De toegenomen aandacht voor de problematiek rond de jaarwisseling leidde er onder andere toe dat er sinds de jaarwisseling 2008-2009 (super)snelrecht wordt toegepast door de verschillende arrondissementen. Supersnelrecht is een samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak waarbij een verdachte binnen drie tot zes dagen voor de rechter staat. De rechter bepaalt vervolgens welke straf passend is, met het gewenste effect op de dader en de samenleving. Hierdoor kan de dader zijn eventuele straf direct uitzitten waardoor strafzaken zo snel mogelijk afgehandeld worden. Naast het sneller straffen worden sinds deze jaarwisseling vernielingen en geweld tegen hulpverleners ook zwaarder bestraft (Eversdijk & Funke-Küpper, 2009). Deze maatregel werd ingevoerd om het lik-op-stuk beleid te benadrukken. Zodoende werd de aanpak van geweld tegen hulpverleners geïntensiveerd (Adang et al., 2009). Het (supers)snelrecht werd ingevoerd om de jaarwisselingsproblematiek beter aan te kunnen pakken.

Naast de discussie over geweld en agressie tegen hulpverleners tijdens de jaarwisseling bestaat er ook een discussie over de hardnekkige vuurwerkproblematiek. Het uitbundig vieren van de jaarwisseling gaat elk jaar gepaard met vuurwerkslachtoffers, waarbij het een cultuur lijkt te zijn om illegaal vuurwerk te halen uit België. Dit heeft de overheid in 2014 doen besluiten om de tijden waarop vuurwerk mag worden afgestoken aan te passen en te verkorten. Daarnaast zijn gemeentes gaan werken met vuurwerkvrije zones waarbinnen helemaal geen vuurwerk mag worden afgestoken (Rijksoverheid, 2014). Het nemen van dergelijke maatregelen heeft invloed op het beleid dat de politie voert ten opzichte van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. De politie moet namelijk in overleg met de lokale driehoek de afweging maken hoe opgetreden dient te worden tegen mensen die buiten de gestelde tijden vuurwerk afsteken.

4.2 Actuele ontwikkelingen

Niet alleen de binnenlandse maatschappelijke discussies hebben invloed op het jaarwisselingbeleid, maar ook de actuele ontwikkelingen in binnen- en buitenland worden meegewogen. Zo was er in het jaar 2015 sprake van een enorme vluchtelingenstroom (meer dan normaal) richting Europa. Dit had voornamelijk te maken met de situatie in Syrië. De vluchtelingen die vervolgens zijn opgevangen in Nederland zijn mogelijk getraumatiseerd, waarbij de vraag kan worden gesteld hoe zij reageren op het vuurwerk tijdens de jaarwisseling. Daarnaast wordt ook rekening gehouden met de lokale bewoners

rondom de asielzoekerscentra, die mogelijk de jaarwisseling aangrijpen om de opgevangen vluchtelingen op te zoeken. Deze scenario's worden besproken in de Staf Grootchalig Bijzonder Optreden (hierover meer in paragraaf 4.6) waarbij er naar inzicht passende maatregelen getroffen worden, aldus een respondent uit het strategische niveau.

“Je wil een goede voorbereiding vasthouden. De keuze voor de daadwerkelijke uitvoering van een SGB0 staat ook in de context van het moment, of er spanning zit in de samenleving. Vorig jaar (2015-2016) hadden we te maken met vluchtelingen, polarisatie en dat soort kwesties. Daarom is er besloten om toentertijd een SGB0 ook op de uitvoering te zetten.”

Dit soort actuele ontwikkelingen geven ook aanleiding voor het daadwerkelijk aanstellen van een SGB0 in de uitvoering tijdens de jaarwisseling.

Een andere actuele ontwikkeling die van invloed is op het beleid van de politie-eenheid Noord-Nederland ter voorbereiding van de jaarwisseling, betreft de dreiging van een terroristische aanslag tijdens de jaarwisseling. De recente aanslagen in Frankrijk, België en Engeland hebben er voor gezorgd dat de politie ook met dit soort mogelijke scenario's rekening houdt. Ook de massa-aanrandingen in Keulen tijdens de jaarwisseling 2015-2016 hebben invloed op de voorbereiding van de politie ten aanzien van de jaarwisseling. Zo geeft een respondent uit het tactische niveau aan dat er meteen gereageerd moet kunnen worden op eventuele grote problematiek.

“Met de aanslagen in Frankrijk en België, en de problematiek tijdens de jaarwisseling (2015-2016) in Keulen kan je het je niet veroorloven om vertraging te hebben bij het zich voordoen van dergelijke grote problematiek. Je moet hier rekening mee houden in de voorbereiding op de jaarwisseling, maar je niet laten leiden door angst.”

Al met al wordt door de eenheid Noord-Nederland rekening gehouden met de actuele maatschappelijke ontwikkelingen in binnen- en buitenland, die mogelijk een rol kunnen spelen tijdens de jaarwisseling in Nederland. Deze maatschappelijke ontwikkelingen vertalen zich in een politieke context waarbij invloed wordt uitgeoefend vanuit de politiek op het beleid dat de politie voert ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling.

4.3 De politieke context

Onder de politieke context wordt in dit onderzoek het volgende verstaan: het geheel van politieke opvattingen, zowel landelijk als lokaal, die van invloed zijn op de ontwikkeling en/of uitvoering van het beleid dat de politie eenheid Noord-Nederland voert ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. Zo valt de politie als organisatie onder de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. Daarnaast heeft de politie te maken met het lokale gezag van gemeentes en burgemeesters.

De lokale politiek speelt een belangrijke rol bij het jaarwisselingbeleid van de politie. De lokale gezagsdriehoek, onder verantwoordelijkheid van de burgemeester en de officier van justitie, stelt het beleid vast ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. Zo kunnen bepaalde doelstellingen lokaal geprioriteerd worden en kunnen aandachtspunten gegeven worden aan de politie. Mede hierop baseert de politie haar beleid.

Ook op het landelijke niveau oefent de politiek invloed uit op het beleid. In 2013 verstuurde toenmalig minister van Veiligheid en Justitie, Ivo Opstelten, een brief naar (onder andere) alle eenheden van de politie met aandachtspunten voor de jaarwisseling van 2013-2014. Hij benadrukte dat de jaarwisseling nog niet overal het feest was geweest wat het zou moeten zijn. Met name het geweld tegen werknemers met een publieke taak was volgens hem onacceptabel en diende ten alle tijden gevolgen te hebben voor de dader. Ook zijn er punten aangedragen in deze brief die de pakkans van de dader zouden vergroten. Daarnaast zijn alle bestuurlijke instrumenten beschreven die de gemeentes en politie voorhanden hebben. Hierop baseert de politie haar doelstellingen en speerpunten. Het handelen naar deze doelstellingen en speerpunten is gebonden aan juridische richtlijnen, wat er toe leidt dat de politie ook binnen een juridisch kader acteert.

4.4 De juridische context

In 2012 is de Politiewet 1993 vervangen door de Politiewet 2012. Deze wetsartikelen in het Burgerlijk Wetboek geven de juridische context weer waarbinnen een politieambtenaar acteert. Om de juridische context van de politie rondom de jaarwisseling goed weer te geven worden een aantal artikelen besproken die belangrijk zijn (deze wetsartikelen zijn overigens het hele jaar door van toepassing voor politieambtenaren).

In artikel 3 van de Politiewet 2012 wordt de volgende taakbeschrijving gegeven: *de politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.*

In artikel 11, lid 1 en 2, van de Politiewet 2012 staat omschreven dat de politie, indien er in een gemeente wordt opgetreden ter handhaving van de openbare rechtsorde en ter uitvoering van de hulpverlenerstaak, onder gezag staat van de burgemeester. Daarnaast kan de burgemeester aanwijzingen geven ter vervulling van de taakbeschrijving gegeven in artikel 3 van de Politiewet 2012. Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, staat de politie onder het gezag van de officier van justitie, die tevens aanwijzingen kan geven voor de vervulling van de taakbeschrijving (artikel 12 lid 1 en 2).

In artikel 13 van de Politiewet wordt het driehoeksoverleg omschreven. Bij dit overleg tussen burgemeester en de officier van justitie, wordt ook de politie betrokken. In dit overleg maken de burgemeester en de officier van justitie afspraken met betrekking tot de inzet van politie ten behoeve van de lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding. Dit wordt gebaseerd op de doelen die zijn

vastgesteld. Het proces van vaststelling van deze doelen wordt omschreven in artikel 38b van de Politiewet 2012. Hierin staat vermeld dat de gemeenteraad ten minste eens in de vier jaar de doelen vaststelt die de gemeente nastreeft op het gebied van veiligheid, handhaving openbare orde en hulpverlening door de politie. Dit is van invloed op de inrichting van de organisatiestructuur van de politie in Nederland.

4.5 Politie in Nederland

Nederland telde tot 2013, 26 politiegebieden met ieder hun eigen autoriteiten en lokale belangen. Met de invoering van de Politiewet in 2012 is hier verandering in gekomen. De Politiewet heeft er toe geleid dat er in het jaar 2013 een Nationale Politie is aangesteld. Dit heeft als gevolg gehad dat de 26 voormalige politiekorpsen zijn teruggebracht tot tien regionale eenheden onder leiding van een landelijke korpsleiding. Reden voor de invoering van een Nationale Politie was om de commandostructuren flexibeler te maken. Dit had te maken met de ontwikkeling van regio- en grensoverschrijdende criminaliteit. Ook werd kostenbesparing als belangrijk argument voorgedragen. Nu konden aanbestedingen op landelijk niveau worden geregeld wat van positieve invloed zou moeten zijn op de financiën bij de politie als organisatie (Ellian, 2013).

De invoering van de Nationale Politie heeft er toe geleid dat de voormalige politiekorpsen van de districten Groningen, Friesland en Drenthe zijn samengevoegd tot de regionale eenheid Noord-Nederland. De districten overbruggen de afstand tussen het regionale niveau van de eenheid en het lokale niveau van de basisteams. Elk van deze districten heeft haar eigen basisteams, districtsrecherche en flexteam (een flexteam werkt probleemgericht en levert tijdelijk medewerkers aan basisteams die extra capaciteit nodig hebben voor opsporing of handhaving (Politie, 2017)). Deze structuur leidt er toe dat de politie haar beleid voert op landelijk-, regionaal-, districts- en lokaal niveau. Ook heeft deze structuur invloed op de voorbereiding van grootschalige risico-evenementen, waaronder de jaarwisseling als grootste risico-evenement. De voorbereiding van grote risico-evenementen wordt gedaan door een speciale staf binnen een regionale eenheid.

4.6 Staf Grootschalig Bijzonder Optreden (SGBO)

De staf die de voorbereiding van een groot risico-evenement doet staat bekend als Staf Grootschalig Bijzonder Optreden (SGBO). Elke politieregio in Nederland kent een eigen Staf Grootschalig Bijzonder Optreden. Een dergelijke SGBO vindt zijn oorsprong in de bepalingen die voortvloeien uit de 'Resultaatverantwoording Project Implementatie Referentiekader conflict- en crisisbeheersing 2002' dat richtinggevend is voor Grootschalig Bijzonder Optreden van de Nederlandse politie (Okkersen, 2010). De hoofdstructuur van een SGBO staat landelijk vast en kent minimale verschillen tussen regionale eenheden. De verschillen zijn groter tussen regionale eenheden als het gaat om het soort SGBO dat gehanteerd wordt.

Het soort SGBO dat gehanteerd wordt voor een risico-evenement wordt bepaald door de eenheidsleiding van een regionale eenheid. Tegenwoordig is het wel zo dat de voorbereiding van een groot risico-evenement (bijvoorbeeld de TT Assen of de jaarwisseling) altijd wordt gedaan door een SGBO. De reden hiervan is dat de politie graag een eenduidige voorbereiding treft voor een dergelijk evenement. Of diezelfde Staf Grootschalig Bijzonder Optreden die de voorbereiding heeft gedaan ook de uitvoering regelt, hangt vervolgens af van de eenheidsleiding. De praktijk laat zien dat een SGBO vaak ook actief is in de uitvoering. Deze beslissing wordt genomen door de eenheidsleiding, aldus een respondent uit het strategische niveau.

‘‘Een SGBO is een soort hulpstructuur. Daarom moet je altijd de vraag stellen: moet zo ’n SGBO staf er zijn, ja of nee? Die beslissing wordt genomen door de eenheidsleiding.’’

Een ander verschil in SGBO-soort is de onvoorziene en de voorziene SGBO. Een onvoorziene SGBO spreekt voor zichzelf, deze wordt ingezet wanneer zich iets voordoet wat onvoorzien was. Een voorbeeld hiervan zijn de rellen in de Utrechtse wijk Ondiep in 2007, waarbij tweehonderd jongeren alrellend door de wijk trokken als reactie op een incident. Bij dit incident moest de politie een man neerschieten die dreigde met een mes (Van Santen & Van der Valk, 2007). In dit onderzoek draait het om een voorziene SGBO, een staf die de voorbereiding en eventuele uitvoering doet van de jaarwisseling als jaarlijks terugkerend risico-evenement.

De reden dat een Staf Grootschalig Bijzonder Optreden wordt ingezet ter voorbereiding en eventuele uitvoering kan verschillend zijn. Op het grootschalige na, verschillen de werkzaamheden die een SGBO verricht niet of nauwelijks van regulier politiewerk. Specifiek is het besturen op bestuurlijk, strategisch en tactisch niveau om alle processen in goede banen te laten verlopen en het beter kunnen beheersen van incidenten. Deze eventuele incidenten hebben de volgende kenmerken waarop besloten kan worden een SGBO in te zetten (Wanders, 2004):

1. Het incident past niet meer binnen de reguliere organisatie;
 2. risico’s voor levens of gezondheid en/of welzijn van mens en dier;
 3. risico’s voor grote materiële schade;
 4. risico’s voor grote milieuschade;
- en/of
5. grote aandacht van de politiek;
 6. grote aandacht van de media.

De opgesomde kenmerken van mogelijke incidenten zijn allemaal van toepassing tijdens de jaarwisseling. Daarom heeft de politie-eenheid Noord-Nederland er voor gekozen om in ieder geval de voorbereiding van de jaarwisseling te laten doen door een Staf Grootschalig Bijzonder Optreden.

Er zijn binnen de eenheid Noord-Nederland verscheidene staven, momenteel vijf, die kunnen optreden als Staf Grootschalig Bijzonder Optreden. Deze staven bestaan uit een vast team van mensen

die een speciale opleiding hebben gehad om goed te kunnen functioneren in dergelijke staf. Een van de redenen waarom er verscheidene Staven Grootschalig Bijzonder Optreden zijn, is de aanwezigheid van verschillende grote jaarlijks terugkerende voorziene risico-evenementen in een regio. De ene staf doet de voorbereiding en eventuele uitvoering van de jaarwisseling en een andere staf doet dit voor een evenement als de TT Assen. Daarbij wordt altijd een soort schaduw staf aangesteld voor een evenement als de jaarwisseling. Bij het zich voordoen van een groot incident, waarbij de dienstdoende SGBO dit in goede banen moet leiden, wordt de schaduw staf actief om de jaarwisseling buiten dit incident om te blijven monitoren.

Het idee achter het activeren van een SGBO is om keten-georiënteerd besturen mogelijk te maken. Zoals gezegd was één van de redenen om een Nationale Politie aan te stellen, de regio- en grensoverschrijdende criminaliteit. Dit is ook van invloed geweest op het ontstaan van de SGBO. De SGBO dient er namelijk ook voor om het overzicht te houden in een regio die bestaat uit verschillende basisteams en lokale autoriteiten. Indien zich een groot incident voordoet, is het doel van een SGBO om de bestuurlijke, strategische en tactische processen soepel te laten verlopen. In dit onderzoek staat de jaarwisseling centraal, waarbij de SGBO de politieke voorbereiding op de jaarwisseling doet en de verschillende districten (Groningen, Friesland en Drenthe) binnen de eenheid begeleidt. De SGBO is ingesteld ten behoeve van een uniforme- en geïntegreerde voorbereiding, coördinatie tijdens de uitvoering van de politiediensten en mogelijke te verwachten (grote) incidenten tijdens de jaarwisseling (Okkersen, 2010). Tijdens de voorbereiding maakt de SBGO gebruik van zowel historische als actuele informatie. Zo wordt een algemene risicoanalyse uitgevoerd, wat overigens ook op basisteamniveau plaatsvindt. De structuur en de functies binnen een Staf Grootschalig Bijzonder Optreden staan vast ter bevordering van het gehele bovenstaande proces.

4.6.1 Functiestructuur Staf Grootschalig Bijzonder Optreden eenheid Noord-Nederland

In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat de functies in een SGBO vast staan. Voor de uiteenzetting van de functiestructuur worden alleen de hoofdverantwoordelijke functies van een SGBO kort besproken. Figuur twee geeft een schematische weergave van de organisatiestructuur van de eenheid Noord-Nederland tijdens de jaarwisseling.

1. Algemeen Commandant

De Algemeen Commandant is eindverantwoordelijk voor het gehele politie proces waarvoor de SGBO Oud en Nieuw is aangesteld. In de voorbereiding stemt de Algemeen Commandant het algemeen draaiboek, de beleids- en tolerantiegrenzen af en laat dit vaststellen. Daarnaast coördineert de Algemeen Commandant de voorbereiding en de eventuele uitvoering. Ook heeft de Algemeen Commandant een adviserende rol ten opzichte van de eenheidsleiding en de drie Operationeel Commandanten in de eenheid Noord-Nederland.

2. *Hoofd Ordehandhaving*

Het Hoofd Ordehandhaving is belast met de primaire verantwoordelijkheid voor het operationele politietoedien. Per district zal hij zich bedienen van een Operationeel Commandant en laatstgenoemde weer van locatiecommandanten. Hij organiseert en communiceert een duidelijke commandostructuur en stemt dit tijdig van te voren af. Bij het zich voordoen van een incident waarbij de SGB0 actief wordt, stuurt het Hoofd Ordehandhaving de politieke capaciteiten aan.

3. *Hoofd Ondersteuning*

Het Hoofd Ondersteuning is verantwoordelijk voor het managen van de ondersteunende processen die noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van de gehele organisatie. In het bijzonder voor planning, uitvoering en bijsturing van de ondersteunende processen die moeten leiden tot het tijdig en in de juiste hoeveelheden ter beschikking komen van personeel, middelen en services. Zo zet hij bijvoorbeeld de organisatie op rond de meldkamer, de planning, de logistiek, de verbindingen, de ICT en de operationele voorbereiding.

4. *Hoofd Informatie*

Het Hoofd Informatie heeft de verantwoordelijkheid voor het structureren van de informatiehuishouding ten aanzien van de jaarwisseling. In samenwerking met zijn infocoördinatoren richt hij daartoe een informatiecentrum in en zorgt hij ervoor dat alle informatie die er binnen de basisteams en alle andere takken van de politie-organisatie ligt, daar terecht komen. Uit de verkregen informatie filtert hij de informatie die van belang is voor strategisch en tactisch niveau.

5. *Hoofd Opsporing*

Het Hoofd Opsporing heeft de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en uitvoering van rechercheonderzoeken en de afhandeling van arrestanten. Hij geeft leiding aan de onder hem ressorterende eenheden en medewerkers. Zo bewerkstelligt het Hoofd Opsporing bijvoorbeeld een directe verbinding met het Openbaar Ministerie en een directe verbinding met de arrestantenafdeling per district.

6. *Hoofd Bewaken en Beveiligen*

Het Hoofd Bewaken en Beveiligen organiseert het in kaart brengen van risico-objecten en –subjecten. Ook neemt hij veiligheidsmaatregelen om de veiligheid van de eventuele risico-objecten en –subjecten te waarborgen.

7. *Hoofd Mobiliteit*

Het Hoofd Mobiliteit is verantwoordelijk voor de algemene aansturing en bewaking van het verkeersproces (weg, water en spoor). Hij informeert en adviseert de Algemeen Commandant en neemt beslissingen op het gebied van mobiliteit bij grotere incidenten. Daarnaast werkt hij alle denkbare scenario's uit per district.

8. *Hoofd Communicatie*

Het Hoofd Communicatie is verantwoordelijk voor de regie op de externe communicatie voor, tijdens en na de jaarwisseling. Hij ondersteunt en adviseert bij het activeren van collega's, partners en publiek voor en tijdens de jaarwisseling. In de voorbereiding zorgt het Hoofd Communicatie ervoor dat alle mogelijke communicatielijnen duidelijk zijn. Daarnaast zorgt hij er voor dat alle mogelijke relevante informatie met betrekking tot de jaarwisseling tijdig wordt gepubliceerd.

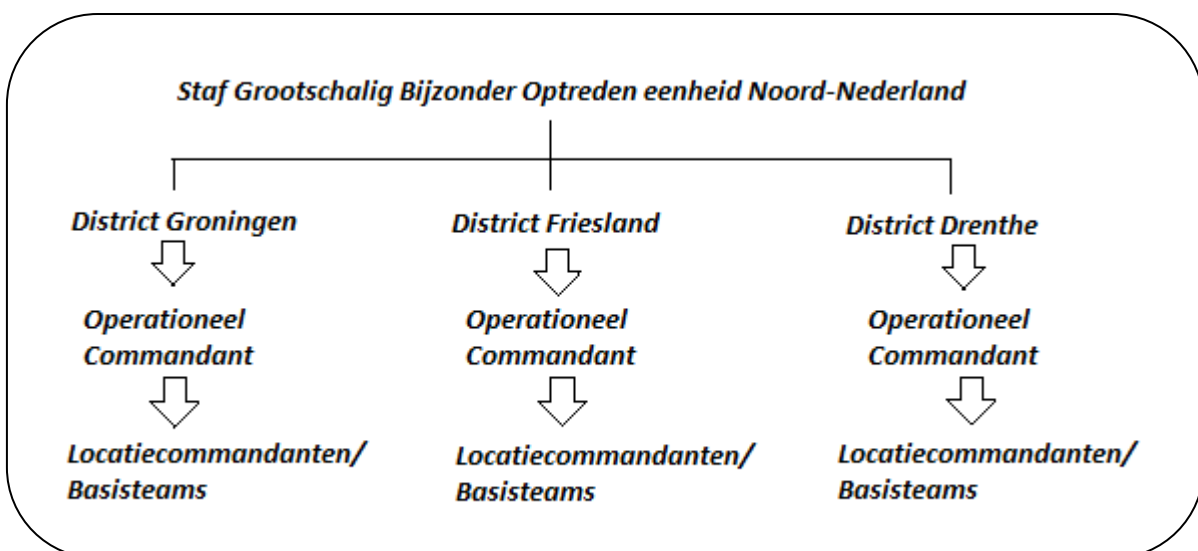
9. *Adviseur Conflict- en Crisisbeheersing (CCB)*

In de voorbereiding brengt de adviseur CCB evaluatie- en verbeterpunten in en kijkt hij naar de ervaringen binnen de politie in Nederland. Er wordt geadviseerd vanuit de expertise die beschikbaar is over conflict- en crisisbeheersing.

Per district is er tevens een Operationeel Commandant in functie. De Operationeel Commandant heeft de operationele leiding in het district en verricht zijn werkzaamheden onder verantwoordelijkheid van het Hoofd Ordehandhaving. Verder is hij belast met de controle op het verloop van de incidentmeldingen en de bestrijding van deze incidenten. Ook stelt hij prioriteiten bij de aanpak van de incidentbestrijding en neemt hij beslissingen als de situatie dat vereist. Tot slot zorgt de Operationeel Commandant voor de informatievoorziening naar de burgemeesters in zijn district.

Ondergeschikt aan de Operationele Commandanten zijn de locatiecommandanten. Zij bereiden de inzet en organisatie voor, stellen (deel)draaiboeken op voor hun werkgebied en geven de leiding aan het personeel dat hen ter beschikking staan.

Figuur 2: een schematische weergave van de organisatiestructuur binnen de politie-eenheid Noord-Nederland tijdens de jaarwisseling



4.7 De geografische context

Zoals er in de vorige paragraaf staat vermeld wordt de jaarwisseling binnen de politie-eenheid Noord-Nederland standaard voorbereid en vaak ook actief geleid door een Staf Grootchalig Bijzonder Optreden. Een SGBO geeft hierbij leiding aan de drie districten binnen Noord-Nederland (Groningen, Friesland en Drenthe). Alle basisteams binnen deze districten vallen onder de verantwoordelijkheid van deze SGBO. Dit betekent dat de SGBO ook te maken krijgt met alle lokale contexten binnen de politie-eenheid Noord-Nederland. De lokale basisteams doen de voorbereiding voor het geografische gebied waar zij de verantwoordelijkheid voor hebben. Deze lokale basisteams hebben te maken met een lokale gezagsdriehoek die de formele leiding heeft over het geografische gebied. Deze verschillende geografische gebieden kunnen lokale jaarwisselingsproblematiek met zich mee brengen waarvoor extra aandacht gevraagd wordt door de gezagsdriehoek. Hierbij valt te denken aan probleemwijken die elk jaar zorgen voor problemen tijdens de jaarwisseling en zogenoemde hotspots waar elke jaarwisseling een verhoogd risico is op incidenten. Ook de aanwezigheid van bijvoorbeeld een asielzoekerscentrum kan er toe leiden dat er speciaal beleid wordt ontwikkeld.

Het beleid van de politie-eenheid Noord-Nederland dient geïmplementeerd te kunnen worden in verschillende geografische contexten. Zo wordt er strategisch beleid ontwikkelt op eenheidsniveau (context: provincies Groningen, Friesland en Drenthe gezamenlijk), tactisch beleid op het provinciale/regionale niveau (context: bijvoorbeeld gemeente Groningen) en ten slotte operationeel beleid op een lokaal niveau (context: bijvoorbeeld Groningen-centrum). De staf die de jaarwisseling regisseert heeft een ‘helikopterview’ en functioneert in eerste plaats als een hulpstructuur. De implementatie van beleid vindt plaats op lokaal niveau. Pas als er zich grootschalige problemen voordoen neemt de SGBO de regie over.

4.8 Conclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de volgende deelvraag: *in welke context(en) acteert de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling? Wat is de invloed hiervan op het beleid?* Al met al acteert de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling in een maatschappelijke context, een politieke context, een juridische context, een organisatiecontext en een geografische context.

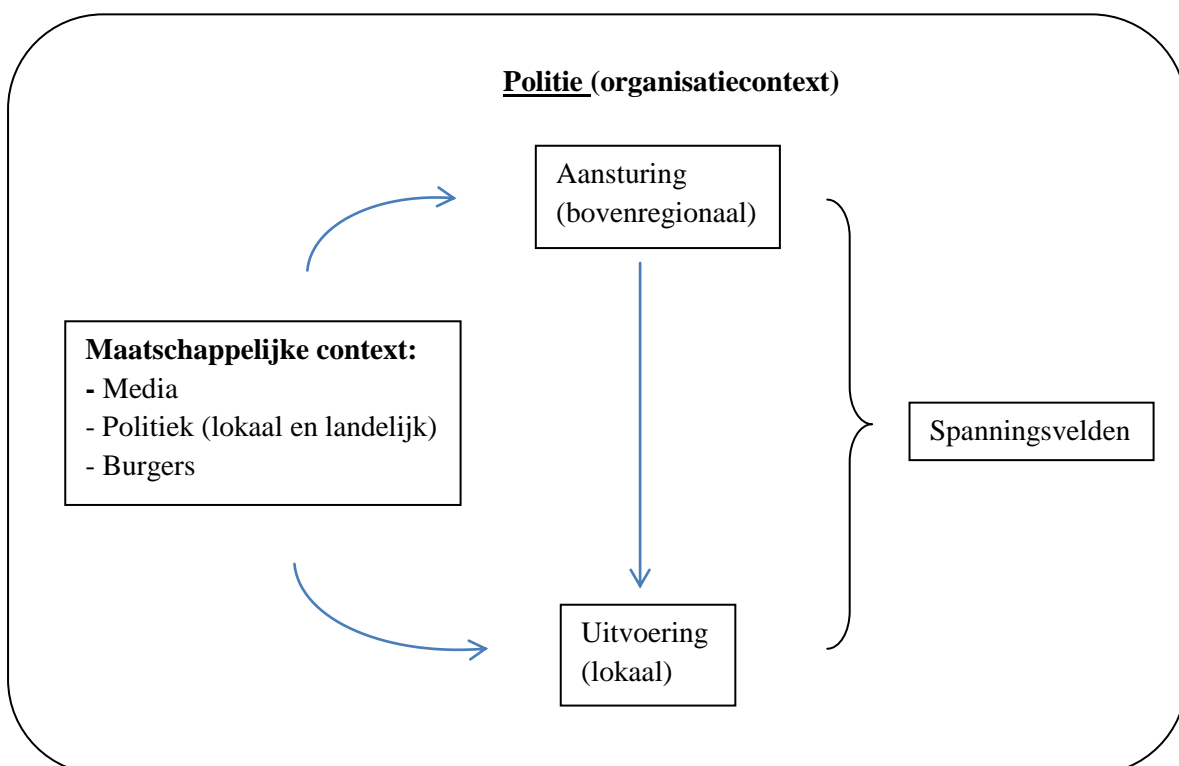
Bij het identificeren van deze contexten zijn twee spanningsvelden geconstateerd en het ontstaan van deze spanningsvelden zijn schematisch weergegeven in figuur twee:

Spanningsveld 1. De zoektocht naar een balans tussen een uniforme aanpak en het gewenste maatwerk creëert een spanningsveld binnen de politie-eenheid Noord-Nederland. Dit komt doordat het beleid lokaal geïmplementeerd en geprioriteerd wordt, waardoor de SGBO rekening moet houden met de geografische context. Daarnaast wordt dit beleid beïnvloed door de lokale- en landelijke politiek en is het juridisch gebonden. Dit vertaalt zich in vele verschillende draaiboeken op lokaal niveau. Deze

draaiboeken zijn afgeleid van het algemene draaiboek dat is opgesteld door de SGBO, maar inhoudelijk gebaseerd op de lokale setting. Het gevolg hiervan is dat er variatie zit in de draaiboeken qua inhoud, lay-out en niveau tussen de verschillende basisteams binnen de drie districten in de eenheid Noord-Nederland. Dit kan de inzet van interregionale eenheden bemoeilijken door verwarring die ontstaat uit de gevarieerde draaiboeken. Dit spanningsveld komt ook naar voren in de procesevaluatie (zie paragraaf 6.4.1).

Spanningsveld 2. De verschillende contexten creëren ook een tweede spanningsveld. Dit spanningsveld ontstaat uit de verschillende invloeden uit de maatschappij, de lokale politiek en de interne organisatie. Enerzijds moet er bij verstoringen en strafbare feiten duidelijk en consequent opgetreden worden. Zo werd er in 2013 door toenmalig minister van Veiligheid en Justitie een brief verstuurd naar (onder andere) alle eenheden van de politie waarin gepleit werd voor een zero tolerance beleid ten opzichte van geweld tegen werknemers met een publieke taak. Anderzijds dient er tijdens de jaarwisseling flexibel opgetreden te worden, waarbij de agenten op straat een afweging moeten maken tussen de ernst van het feit en de gevolgen voor de openbare orde. Dit wordt voornamelijk gevraagd vanuit de lokale politiek en de interne organisatie van de politie doordat de jaarwisseling een beheersbaar evenement moet blijven. De termen ‘duidelijk en consequent’, ‘zero tolerance’ en ‘flexibel optreden’ conflicteren met elkaar. Dit is van invloed op het individuele handelen van de politieagenten op straat waarbij constant een afweging gemaakt dient te worden. Daarbij is ook de publieke opinie van invloed op het handelen van de agent.

Figuur 3: Het ontstaan van spanningsvelden in een schematische weergave



De jaarwisselingsproblematiek heeft een permanente plaats gekregen op de agenda van de politie. De maatschappelijke discussie zorgt elk jaar voor veranderende tolerantiegrenzen in de maatschappij, ook op lokaal niveau. Daarbij heeft de jaarwisseling een dynamisch karakter waarbij problematiek vaak context gebonden is. Deze kenmerken bemoeilijken de zoektocht van de politie naar een uniforme aanpak van de jaarwisseling. Het gevolg hiervan is dat maatwerk gewenst is bij de aanpak van de jaarwisseling, maar vanwege het karakter ‘grootste risico-evenement’ centraliteit nodig is om het in goede banen te leiden.

In de huidige structuur van het beleid die de politie-eenheid Noord-Nederland voert ten aanzien van de jaarwisseling, is de zoektocht naar de balans tussen maatwerk en centraliteit goed te zien. Niet alleen de maatschappelijke, politieke en juridische context oefenen invloed uit, maar ook de context binnen de politie als organisatie. De context binnen de organisatie bestaat uit de functiestructuur die gehanteerd wordt voor de voorbereiding en uitvoering van het beleid dat de politie voert ten aanzien van de jaarwisseling. Doordat de eenheid Noord-Nederland bestaat uit drie districten en verscheidene basisteams, wordt er ook rekening gehouden met de geografische context. Hierdoor wordt er op strategisch, tactisch en operationeel niveau gewerkt.

5. Planevaluatie: doelstellingen, mechanismen, middelen en neveneffecten

Nu de contexten waarin de politie-eenheid Noord-Nederland acteert met betrekking tot de jaarwisseling bekend zijn, wordt het volgende onderdeel van de CMO-analyse volgens Pawson en Tilley (1997) uitgewerkt. Dit volgende onderdeel betreft de M, oftewel de veronderstelde mechanismen die ten grondslag liggen aan het beleid ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. De politie-eenheid Noord-Nederland zet namelijk middelen in om de beoogde doelstellingen te realiseren.

De politie-inzet, de bestuurlijke instrumenten en de integrale samenwerking tussen politie en externe partners zijn er op gericht om de jaarwisseling veilig en rustig te laten verlopen voor publiek en werknemers met een publieke taak. Voorafgaand aan de jaarwisseling worden in de voorbereiding doelstellingen met bijbehorende beleidsuitgangspunten, tolerantiegrenzen en aandachtspunten geformuleerd. De doelstellingen vormen de gewenste *outcome* (O) van de jaarwisseling. Op basis hiervan wordt een bepaalde inzet van capaciteiten gerealiseerd, bestaande uit personeel en middelen. De focus in dit onderzoek ligt op de inzet van personeel en middelen van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling. Tevens wordt er naar theoretische en empirische evidentie gezocht voor de veronderstelde mechanismen (zie paragraaf 5.2 t/m 5.4). Dit hoofdstuk gaat verder met de behandeling van het eerste deel van de tweeledige doelstelling: *het uitvoeren van een planevaluatie*.

5.1 Doelstellingen tijdens de jaarwisseling binnen de politie-eenheid Noord-Nederland

De doelstellingen met de bijbehorende beleidsuitgangspunten, tolerantiegrenzen en aandachtspunten worden geformuleerd voordat de middelen worden ingezet. Dit brengt het onderzoek bij de tweede deelvraag:

1b. Wat zijn de beleidsdoelstellingen van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling?

Het ontwikkelen van de doelstellingen gebeurt op basis van Informatie, Risico en Scenariomanagement (IRS). Dit wordt op strategisch, tactisch en operationeel niveau gedaan door de aangewezen verantwoordelijken. Vanuit de informatie die voorhanden is worden de risico's ingeschat. Hierbij worden verscheidene soorten scenario's in kaart gebracht: *best*, *realistic* en *worst case* scenario's. Vervolgens wordt het *realistic case* scenario uitgewerkt, waarbij ook wordt gekeken naar de historie waarop dat scenario betrekking heeft.

De algemene doelstellingen worden opgesteld in het draaiboek SGBO Oud en Nieuw van de eenheid Noord-Nederland. Deze doelstellingen worden vaak aangereikt door de eenheidsleiding of de korpsleiding van de politie. Dit zijn doelstellingen van algemene aard waarbij het voornamelijk gaat om een veilig en rustig verloop van de jaarwisseling voor publiek en hulpverleners. Uit de interviews

komt naar voren dat iedereen, van het strategische niveau tot het lokale niveau, het hier mee eens is. Op basis van de informatie die voorhanden is, worden de doelstellingen gespecificeerd voor het optreden van de politie. De algemene draaiboeken SGBO Oud en Nieuw van de laatste vier jaar geven min of meer dezelfde algemene doelstellingen, die gelden voor alle basisteams binnen de eenheid Noord-Nederland:

- *Het overheidsoptreden is erop gericht zoveel mogelijk recht te doen aan de vrijheden en rechten van burgers. Bij aantasting van grondrechten wordt overheidsoptreden overwogen.*
- *Het overheidsoptreden is duidelijk en consequent en gericht op het ongestoord laten vieren van oud en nieuw.*
- *Bij een verstoring van de openbare orde en het plegen van strafbare feiten wordt de ernst van de situatie en de gepleegde overtreding tegen de gevolgen voor de verdere handhaving van de openbare orde en het effect op de viering van oud-en-nieuw afgewogen.*
- *Het lokale basisniveau van politiezorg blijft altijd gehandhaafd.*
- *Preventief en proactief optreden heeft de voorkeur boven repressief en reactief optreden.*

Deze algemene doelstellingen worden vervolgens door middel van briefing doorgegeven. De doelstellingen worden uiteindelijk vastgesteld in de lokale gezagsdriehoek bestaande uit de burgemeester, de (hoofd)officier van justitie en de lokale politiechef. Dit betekent dat er lokaal een eigen invulling kan worden gegeven aan de algemene doelstellingen of dat bepaalde doelstellingen geprioriteerd kunnen worden. Volgens een respondent uit het strategische niveau ontstaat hierdoor variatie in de doelstellingen.

“Als je precies gaat vragen hoe het met de doelstelling zit, dan komt daar veel variatie in. Zonder dat het gelijk kwaad kan, heeft niet iedereen dezelfde ideeën bij de doelstellingen. In de operationele uitvoering van je doelstellingen kan verschil zitten.”

De doelstellingen kunnen van ‘bovenaf’ worden aangereikt door algemene doelstellingen aan te reiken aan de lokale gezagsdriehoek. De doelstellingen kunnen ook van ‘onderaf’ opgebouwd worden doordat de lokale gezagsdriehoek doelstellingen vaststelt waar prioriteit aan gegeven wordt. Hierdoor verschillen doelstellingen tussen gemeentes, aldus een respondent uit het tactische niveau.

“Je kunt ook specifieke beleidsuitgangspunten hebben. Dat wordt niet door de eenheidsleiding bepaald, maar door de burgemeester en het Openbaar Ministerie in overleg binnen de driehoek. Deze doelstellingen gelden dan niet voor alle andere gemeentes, maar zijn gericht op één gemeente.”

De burgemeester heeft namelijk de verantwoordelijkheid over de openbare orde in zijn gemeente. Dit kan er toe leiden dat de burgemeester besluit dat er in zijn gemeente restricties komen voor het

afsteken van vuurwerk. Zo kunnen er lokale, context-gebonden doelstellingen ontstaan. Een respondent uit het strategische niveau geeft aan dat de variatie in doelstellingen voor verwarring kan zorgen in de operationele uitvoering.

“Er was bijvoorbeeld eens een casus dat ging over het afsteken van carbid. Iemand zat met zijn perceel precies op een gemeentegrens. Toen hij werd aangesproken door de gemeente, schoof hij een stukje op met het afsteken. Daar ontstond toen wel een bepaalde verwarring bij ons.”

Uit de interviews is naar voren gekomen dat er een eigen invulling wordt gegeven aan de algemene doelstellingen met de bijbehorende beleidsuitgangspunten, tolerantiegrenzen en opdrachten. Zo geven de respondenten aan dat de volgende doelstellingen voorop staan tijdens de jaarwisseling:

- *Veiligheid van collega's.*
- *Veiligheid van mensen in de publieke sector.*
- *Kunnen voldoen aan de politie zorg die gevraagd wordt.*

Deze doelstellingen komen deels overeen met de algemene doelstellingen die zijn weergegeven in de draaiboeken. Hierbij bestaat er een discrepantie tussen de algemene doelstellingen en de opdracht (de opdracht beschrijft de taakverantwoordelijkheden in het algemeen draaiboek). In de algemene doelstellingen wordt gesteld dat overheidsoptreden wordt overwogen bij eventuele aantasting van de grondrechten. Daarnaast dient bij een verstoring van de openbare orde en bij het plegen van strafbare feiten een afweging gemaakt te worden door politieagenten. Zo dient de ernst van de situatie en de gepleegde overtreding tegen de gevolgen voor de verdere handhaving van de openbare orde te worden afgewogen. Bovendien moet er rekening worden gehouden met het effect op de viering van oud-en-nieuw. Daarentegen wordt er in de beschreven opdracht gesteld dat agressie en geweld tegen werknemers in de publieke taak niet wordt getolereerd en altijd gevolgen dient te hebben voor de daders.

Alles bij elkaar genomen kunnen er geen algemene uitspraken worden gedaan over de doelstellingen van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. De algemene doelstellingen met de bijbehorende beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen komen niet altijd overeen met het lokale beleid. De algemene doelstellingen worden breed geformuleerd waardoor op het operationele niveau een eigen invulling gegeven wordt aan deze doelstellingen. De mogelijkheid tot eigen invulling zorgt voor autonomie in de operationele uitvoering, maar kan ook voor verwarring zorgen. Deze verwarring ontstaat doordat de doelstellingen onvoldoende houvast bieden. Daarnaast bestaat er in het algemeen draaiboek een discrepantie tussen doelstellingen en opdrachten. Dat dit voor verwarring kan zorgen in de operationele uitvoering wordt bevestigd in de interviews (zie §6.4.2).

5.2 Veronderstelde mechanismen

Op basis van de geformuleerde doelstellingen worden er middelen ingezet om deze doelstellingen te behalen. Deze politieke inzet bestaat uit personeel en middelen, maar ook uit bestuurlijke instrumenten vanuit een integrale samenwerking met externe partners als het Openbaar Ministerie en de gemeente. Uit de interviews en documentatie is een aantal veronderstelde mechanismen geïdentificeerd dat ten grondslag ligt aan het beleid van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. Deze veronderstelde mechanismen met de bijbehorende middelen worden hieronder behandeld, waarbij wordt gezocht naar theoretische en empirische evidentie. Dit leidt tot de beantwoording van de volgende deelvraag:

1c. Wat zijn de veronderstelde mechanismen die ten grondslag liggen aan het beleid ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling? Wat is hier de theoretische en empirische evidentie voor?

5.3 Mechanisme 1: beheersingsmechanisme

De inzet van bepaalde bestuurlijke instrumenten en middelen impliceert dat er een beheersingsmechanisme ten grondslag ligt aan het beleid ten aanzien van de jaarwisseling. De meest eenvoudige manier om de jaarwisseling te beheersen is de capaciteitsverhoging van middelen, met name het personeel. Voor de aanpak van grote risico-evenementen als de jaarwisseling is namelijk ‘crowd-management’ een belangrijk thema: het systematisch plannen voor en het sturen van een ordelijk verloop van evenementen waarbij grote aantallen mensen verzameld zijn (Adang, 2005).

Behalve middelen die ter beschikking staan van de politie, worden er ook middelen ingezet vanuit een samenwerking tussen de politie, het Openbaar Ministerie, de politiek en het lokale bestuur. Ook deze middelen zullen worden behandeld. De middelen zullen gerangschikt worden van preventieve naar meer repressieve middelen.

5.3.1 Wijkagent

In de Politiewet 2012 is vastgelegd dat er ten minste één wijkagent per vijfduizend inwoners dient te zijn (art. 38a.1 Politiewet 2012). Vanwege het grote aantal wijkagenten binnen de eenheid Noord-Nederland wordt de werkwijze van de wijkagenten binnen Groningen-centrum als casus gebruikt. Deze werkwijze is niet uniek binnen Noord-Nederland.

Rond de eeuwwisseling is er een wijkagentenopleiding binnen de politie in Nederland opgericht. Sindsdien heeft de wijkagent een steeds prominentere rol ingenomen. In 2006 is een ‘Referentiekader gebiedsgebonden politie’ ontwikkeld waarin een samenvatting werd gegeven van referenties voor gebiedsgebonden politie binnen de bredere context van een gemeenschappelijke veiligheidsaanpak. De wijkagent werd hierin gepositioneerd als een belangrijke schakel voor gebiedsgebonden werken. Met name voor de samenwerking met externe partners als de gemeente in

kleinschalige verbanden en voor het betrekken van interne partners bij een gezamenlijke aanpak voor problemen (Nap & Van Os, 2006). De wijkagent kreeg ook een steeds belangrijkere rol met betrekking tot de voorbereiding van de jaarwisseling. De wijkagent is sinds de eeuwwisseling een belangrijkere schakel geworden tussen politie en lokaal bestuur, lokale veiligheidspartners en burgers (Van den Brink, 2010).

De wijkagent verzamelt voorafgaand aan de jaarwisseling informatie waarop de politie op lokaal niveau haar beleid mede baseert. Zo inventariseert de wijkagent met de desbetreffende locatiecommandant waar de hotspots liggen, wie de hotshots zijn (mensen die extra aandacht verdienen vanwege een verhoogd risico op afwijkend gedrag) en wat de aandachtspunten zijn op de locatie. Ook in het integrale overleg tussen politie en gemeente wordt deze informatie gedeeld. De wijkagent werkt ten opzichte van de jaarwisseling multidisciplinair. Het investeren in het verzamelen van informatie vooraf, het leren kennen van potentiële geweldplegers en het vergroten van de pakkans dragen bij aan de voorkoming van grootschalige rellen (Adang, 2005). De wijkagent in Groningen speelt een prominente rol in de voorbereiding ten opzichte van de jaarwisseling.

Naast het verzamelen van informatie speelt de wijkagent ook een belangrijke rol in het verschaffen van informatie aan de bewoners van een locatie. Zo denkt de wijkagent met de bewoners mee over het eventueel organiseren van een evenement op de locatie. De wijkagent zorgt voor een ontvankelijke houding van de politie en communicatie richting burgers in de werkwijze tijdens de jaarwisseling van de politie. Het falen van de politie in deze factoren zijn belangrijke aspecten in het escaleren van afwijkend gedrag naar rellen (Waddington, 2007).

Al met al heeft de wijkagent een cruciale rol bij het beheersbaar laten verlopen van de jaarwisseling. Hoe groter de afstand tussen politie en burgers is, des te groter is het risico dat de politie als outgroup gezien wordt. Dit kan leiden tot confrontaties tijdens de viering van oud-en-nieuw omdat burgers zich kunnen gaan afzetten tegen de politie als outgroup (Reicher, Stott, Cronin & Adang, 2004). Het ontstaan van deze confrontaties wordt behandeld in paragraaf 5.3.5. De wijkagent verkleint de afstand tussen politie en burgers waardoor het risico op een wij-tegen-zij scenario afneemt.

5.3.2 Gebiedsverboden, persoonsverboden en meldplicht

Tijdens de jaarwisseling kan ook gewerkt worden met zogenoemde gebiedsverboden. Voor een persoon die een gebiedsverbod opgelegd krijgt, is het verboden om binnen een gestelde tijd een bepaalde locatie te betreden. Dit jaar zijn er enkele tientallen gebiedsverboden opgelegd in Nederland. Ook in Noord-Nederland was hiervan sprake. Vooral overlastgevendende asielzoekers hebben afgelopen jaarwisseling (2016-2017) een gebiedsverbod opgelegd gekregen. Het betrof voornamelijk kansloze asielzoekers uit relatief veilige landen als Marokko en Algerije die zich eerder schuldig hadden gemaakt aan openbare dronkenschap en handtastelijkheden. Dit preventieve middel werd ingezet om te voorkomen dat er zich incidenten zouden voordoen zoals in Keulen tijdens de jaarwisseling van 2015-2016 (Meijer, 2016).

Deze maatregel is voortgekomen uit een wetsvoorstel ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast. De ruimere bevoegdheden die door dit inmiddels aangenomen wetsvoorstel gegeven zijn aan het gezag, geeft de mogelijkheid tot het opleggen van gebiedsverboden, persoonsverboden en meldplicht bij de politie tijdens de jaarwisseling (Sackers, 2010). Over de effectiviteit van deze maatregelen ter preventie van openbare-ordeverstoringen tijdens de jaarwisseling bestaat nog geen eenduidig beeld (Mein, 2010).

Er is meer bekend over de effectiviteit van deze maatregelen in een andere context, namelijk die van het voetbalvandalisme en hooliganisme. Na een jarenlange lobby en eindeloze druk vanuit diverse belangenorganisatie is er in 2010 een Voetbalwet ingevoerd om efficiënter op te kunnen treden tegen hooligans (Brouwer & Schilder, 2010). Door deze wet werd het voor de burgemeester en officier van justitie mogelijk om bijvoorbeeld een meldingsplicht op te leggen aan iemand. Over de effectiviteit van dergelijke maatregelen met betrekking tot het hooliganisme zijn de meningen verdeeld. Het geweld en vandalisme in en rond de voetbalstadions zou zijn teruggedrongen, maar het heeft zich ook verplaatst naar gebieden waar minder toezicht is (Van der Poll, 2016). Toch is het primaire doel bereikt met deze maatregelen: het terugdringen van geweld en vandalisme in en rond de voetbalstadions.

De gebiedsverboden, persoonsverboden en meldingsplicht lijken effectief te zijn in de strijd tegen het voetbalhooliganisme. In ieder geval wordt het geweld en vandalisme teruggedrongen op de plaats (in en rond het stadion) waartoe het in eerste instantie diende. Ondanks dat er weinig bekend is over de effectiviteit van deze maatregelen ter preventie van openbare-ordeverstoringen tijdens de jaarwisseling, biedt het de lokale driehoek meer bewegingsruimte bij de aanpak van de jaarwisselingsproblematiek. Er is een aantal respondenten in dit onderzoek dat pleit voor het vaker gebruik maken van dergelijke maatregelen als gebiedsverboden.

5.3.3 Cameratoezicht

De politie in Groningen maakt tijdens de jaarwisseling gebruik van het cameratoezicht in de binnenstad. Daarnaast heeft de politie de mogelijkheid om tijdelijk extra camera's op strategische plekken te plaatsen. Cameratoezicht wordt over het algemeen ingevoerd om de criminaliteit terug te dringen. Daarbij heeft cameratoezicht ook specifiekere doelstellingen. Cameratoezicht heeft als eerste doel: het voorkomen van incidenten (Flight, 2013). Als zich een incident dreigt voor te doen, is het de bedoeling dat er vanuit de toezichtcentrale een directe reactie wordt gegeven aan politie of andere hulpverleners. Het cameratoezicht biedt tijdens de jaarwisseling betere mogelijkheden tot monitoring vanwege de massaliteit van de jaarwisseling. Daarnaast biedt cameratoezicht de politie de mogelijkheid om preventief op te treden indien er afwijkend gedrag wordt geconstateerd, aldus een respondent uit het operationele niveau.

‘Er kan voor worden gekozen om camera's aan de voorkant te organiseren. Dit biedt ons de mogelijkheid om er kort op te zitten en rottigheid in de kiem te smoren.’

Het tweede doel van cameratoezicht betreft het voorkomen van escalatie van incidenten (Flight, 2013). Als een incident wordt geconstateerd binnen de toezichtcentrale kan de politie snel reageren. Tijdens de jaarwisseling is het extra van belang om escalatie van incidenten te voorkomen vanwege het verhoogde risico op grootschalig geweld.

Naast directe monitoring van de jaarwisseling biedt cameratoezicht ook de mogelijkheid aan de politie om het opsporingsproces te bevorderen (Meijer, 2000). De beelden kunnen worden opgenomen en zodoende als bewijsmateriaal dienen. Er kunnen zich tijdens de jaarwisseling situaties voordoen waarbij de politie er voor kiest om relschoppers niet direct te arresteren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij grootschalig geweld, waarbij op het moment zelf het arresteren van relschoppers niet opweegt tegen het risico op het ontstaan van grootschalig geweld.

‘Mocht het ergens mis gaan kunnen we het beeldmateriaal gebruiken als opsporingsmiddel.’

Cameratoezicht biedt de mogelijkheid om de relschopper op een later moment als nog aan te houden. Ook draagt het cameratoezicht bij aan het identificeren van relschoppers. Bij groepsgeweld tegen hulpverleners kunnen de geweldplegers door middel van cameratoezicht worden geïdentificeerd.

Het cameratoezicht kan een effect hebben op de objectieve veiligheid. In dit onderzoek wordt onder de objectieve veiligheid het volgende verstaan: de feitelijke criminaliteit in de publieke ruimte (Wittebrood & Van Beem, 2004). De objectieve veiligheid kan gemeten worden door lokale en landelijke criminaliteitscijfers voor en na plaatsing van camera's te vergelijken, onder meer met behulp van de politiestructuren. Er is nog geen onderzoek gedaan naar het effect van cameratoezicht op de objectieve veiligheid tijdens de jaarwisseling. Wel zijn er verschillende evaluatieonderzoeken geweest naar de effectiviteit van cameratoezicht op de objectiviteit in het algemeen. In een uitgebracht rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een meta-analyse van evaluaties van cameratoezicht plaatsgevonden. In dit onderzoek werd geconcludeerd dat er geen gefundeerde uitspraken konden worden gedaan over de effectiviteit van cameratoezicht op de objectieve veiligheid (Schreijenberg, Koffijberg & Dekkers, 2009). Dit heeft er onder meer mee te maken dat cameratoezicht vaak een onderdeel is van een serie maatregelen, waardoor effecten niet per definitie zijn toe te schrijven aan het cameratoezicht. Daarnaast is het niet mogelijk om de effectiviteit van cameratoezicht in een bepaalde gemeente zomaar toe te passen op een andere gemeente. Al met al kunnen er geen algemene uitspraken gedaan worden over de effectiviteit van cameratoezicht op de objectieve veiligheid tijdens de jaarwisseling.

Naast een effect op de objectieve veiligheid kan cameratoezicht ook een effect hebben op de subjectieve veiligheid. Subjectieve veiligheid is de mate “waarin iemand zich veilig voelt” gebaseerd op ervaren dreiging of kwetsbaarheid (Elchardus, De Groof & Smits, 2005). Er is nog geen onderzoek gedaan naar het effect van cameratoezicht op de subjectieve veiligheid tijdens de jaarwisseling. Uit het bovengenoemde rapport wordt geconcludeerd dat de meeste evaluatieonderzoeken naar de effectiviteit van cameratoezicht op de subjectieve veiligheid een positief verband tonen (Schreijenberg, Koffijberg

& Dekkers, 2009). Ook hierbij dient vermeld te worden dat er geen gefundeerde algemene uitspraken gedaan kunnen worden. Het effect is ook hierbij afhankelijk van de gemeente waarin het cameratoezicht is geplaatst. In 2002 is er een evaluatieonderzoek geweest naar het cameratoezicht in de Groningse binnenstad (Bieleman, Kruize & Snippe, 2002). In dat onderzoek werd geconcludeerd dat het cameratoezicht een positieve invloed had op de subjectieve veiligheidsgevoelens. Daarnaast beleefden de politiefunctionarissen het cameratoezicht als een steun in de rug.

Ondanks dat weinig gezegd kan worden over het effect van cameratoezicht, lijkt het cameratoezicht in Groningen-centrum wel degelijk nuttig te zijn. In de focusgroepsdiscussie is naar voren gekomen dat in Groningen een specifieke aanpak wordt gehanteerd ten opzichte van jongeren. In Groningen worden jongeren uit de buitenwijken gestimuleerd om tijdens de viering van oud-en-nieuw naar de centraal geregisseerde evenementen in het centrum van Groningen te komen. Het doel hiervan is om die nacht de veiligheid op straat te bevorderen. Daarbij moeten vernielingen en geweld worden teruggedrongen. Het (extra) cameratoezicht in Groningen-centrum biedt de politie de mogelijkheid tot betere monitoring van de mensenmassa tijdens de jaarwisseling.

5.3.4 Hondengeleiders

De politie beschikt over een middel dat ingezet wordt ter ondersteuning, namelijk politiehonden. De politiehond wordt gezien als een geweldsmiddel, zoals de wapenstok, pepperspray en het vuurwapen dat ook zijn. Deze honden worden onder meer ingezet als assistentie bij ordehandhaving en bij aanhoudingen, bij het op afstand houden van publiek en als ondersteuning tijdens ME-optredens (Politie, 2017). De honden worden tijdens de jaarwisseling veelal ingezet om groepen mensen te beheersen door ze op afstand te houden of door ruimte te creëren.

De politiehond en de bijbehorende hondengeleider worden getraind onder leiding van een speciale instructeur van de hondenbrigade. Tijdens deze training wordt gekeken of de combinatie van hond en geleider in de praktijk op straat kan werken. Zo worden er tijdens deze training situaties gesimuleerd waarin een hond terecht kan komen, waarbij wordt gekeken of de hond op de juiste manier reageert en luistert naar de hondengeleider.

De praktijk heeft uitgewezen dat de inzet van politiehonden voor meer onrust kan zorgen. Zij zijn in verhouding tot hun inzet relatief vaak betrokken bij geweldsgebruik door politie. Het is geregeld voorgekomen dat honden hebben gebeten zonder dat dit de bedoeling was. Het aanhoudende geblijf van de honden draagt bovendien niet bij aan spanningsvermindering en bemoeilijkt de communicatie (Adang, 1998).

Desondanks vervullen de politiehonden wel degelijke nuttige taken. Zoals gezegd worden de politiehonden als ondersteuningseenheid ingezet. De politiehond heeft soms meer invloed op een groep mensen dan alleen agenten. Daarnaast kan de politiehond bijdragen aan de veiligheidsgevoelens van de politieagenten (Adang et al., 2007). Tot slot heeft de politiehond als repressief middel een mogelijk voordeel ten opzichte van de Mobiele Eenheid. Hoe groter de afstand tussen politie en burger

is, des te groter het risico dat de politie als outgroup gezien wordt. Dit kan leiden tot confrontaties tijdens de viering van oud-en-nieuw waarbij burgers zich kunnen gaan afzetten tegen de politie als outgroup (Reicher et al., 2004). Een politiehond wordt mogelijk minder snel als outgroup ervaren door burgers, omdat het een dier is. Al met al wordt in dit onderzoek de voordelen van een politiehond als repressief middel groter geacht dan de nadelen.

5.3.5 Mobiele Eenheid

De politie beschikt naast de politiehond over nog een middel om grote groepen mensen te beheersen, namelijk de Mobiele Eenheid. De Mobiele Eenheid wordt ingezet voor het neerslaan of bestrijden van rellen, waarbij met behulp van geweld wordt geprobeerd een situatie onder controle te krijgen die is geëscaleerd (Adang, 2005). Uit de historie van de jaarwisseling is gebleken dat zich vaak situaties hebben voorgedaan waarbij grote groepen mensen zorgden voor rellen en grote openbare-ordeverstoringen. Optreden van de Mobiele Eenheid was hierbij noodzakelijk, zoals in de jaren zeventig en tachtig in Den Haag (Brendel, 1998) en in de jaren negentig in Groningen (Mat, 1998). Ook tegenwoordig wordt de Mobiele Eenheid nog ingezet tijdens de jaarwisseling. Zo vond afgelopen jaarwisseling (2016-2017) in Den Haag een aanrijding plaats waarbij een politieagent zwaargewond raakte. De Mobiele Eenheid moest ter plekke komen om het ambulancepersoneel te beschermen. In Dodewaard (Gelderland) werd de Mobiele Eenheid ingezet nadat een groep van meer dan vijftig jongeren vuurwerk gooide naar politieagenten die op moesten treden bij een vreugdevuur. In Noord-Nederland (Elim, Drenthe) moest de Mobiele Eenheid ook worden ingezet. Bij het blussen van een brandende bouwkeet werden de brandweer en de politie door een groep van zeventig jongeren bekogeld met vuurwerk (ANP, 2017). Bovenstaande situaties illustreren de noodzaak om een middel te hebben voor het beheersen van grote groepen mensen.

Voorafgaand aan de jaarwisseling wordt gewerkt vanuit de beschikbare informatie door middel van Informatie, Risico en Scenariomanagement (IRS). Dit betekent, net zoals bij de ontwikkeling van de doelstellingen, dat de mogelijke scenario's tijdens de jaarwisseling worden uitgewerkt. De inhoud van deze scenario's bevatten onder meer strategieën voor de aanpak van bepaalde locaties. Zo zal er voor een locatie waar tijdens de jaarwisseling vaak openbare-ordeverstoringen ontstaan een scenario worden uitgewerkt waarin de aanpak van deze problematiek wordt uitgewerkt. Actuele informatie, in combinatie met de historie van een stad of gebied, vormt de basis voor de capaciteit die wordt ingezet. Volgens een respondent uit het strategische niveau wordt hierbij ook gekeken of de Mobiele Eenheid wordt ingezet of achter de hand wordt gehouden.

“Inzet wordt voor een deel ingegeven vanuit de historie. Groningen had bijvoorbeeld Vinkhuizen, daar was de Mobiele Eenheid kennelijk altijd nodig.”

Uiteindelijk komt er vanuit de basisteams capaciteitsinformatie terecht bij de SGBO. Deze basisteams hebben voor de gebieden waar zij verantwoordelijk voor zijn een plan van inzet gemaakt. Hierbij

worden ook 'hotspots' genoemd waar het risico op openbare-ordeverstoringen het grootst is. Vanuit het overzicht dat de SGBO heeft, wordt vervolgens bepaald hoeveel inzet van de Mobiele Eenheid nodig is en waar deze Mobiele Eenheden worden geplaatst. Hierbij heeft de lokale gezagsdriehoek uiteindelijk de doorslaggevende stem heeft.

Al met al kan worden gesteld dat de Mobiele Eenheid wordt ingezet om de openbare orde te herstellen daar waar grootschalige incidenten plaatsvinden en om hulpverleners te beschermen die te maken hebben met een grote dreiging. Hierbij bestaat de tegenwoordige werkwijze van de Mobiele Eenheid uit verschillende fases. Een fase waarbij de leden van de Mobiele Eenheid als 'platte pet' dienen, een fase waarbij de Mobiele Eenheid opschaaft naar een 'vriendelijk ME-uitrusting' en een fase waarbij er wordt opgeschaald naar een volledige uitrusting (Adang et al., 2014). De Mobiele Eenheid moet ervoor kunnen zorgen dat grote of ernstige verstoringen van de openbare orde worden bestreden (reactief of preventief), waardoor de rust terugkeert en de jaarwisseling ongestoord (verder) kan gaan.

Om te kunnen beargumenteren of de Mobiele Eenheid het middel is om grootschalig geweld te kunnen bestrijden, is het belangrijk om te weten hoe grootschalig geweld ontstaat. Een menigte kan van rustig en kalm ineens overgaan naar gewelddadig en agressief. De uitdaging in het begrijpen van een menigte is niet het mogelijke geweld, daar kan de politie zich op voorbereiden, maar de onvoorspelbaarheid van het geweld (Reicher et al., 2004). De sociale identiteitstheorie stelt dat een individu niet enkel een individuele identiteit heeft, maar ook een groepsidentiteit kan aannemen (Tajfel & Turner, 1979). Zo kan een individu een persoonlijke identiteit aannemen, waarbij iemand zich uniek voelt en zich onderscheid van andere individuen. Individu kunnen ook een groepsidentiteit aannemen, waarbij zij zich plaatsten in een groep. Zo kunnen ze zich bijvoorbeeld Nederlander, politieagent of supporter van een bepaalde club voelen. Tijdens de jaarwisseling kan er een verschuiving plaatsvinden waarbij de persoonlijke identiteit van een individu verschuift naar een gedeelde sociale groepsidentiteit. Deze verschuiving van een persoonlijke identiteit naar een gedeelde identiteit geeft inzicht in het ontstaan van grootschalig geweld.

Gedeelde sociale groepsidentiteiten, tijdens de jaarwisseling bijvoorbeeld een bepaalde wijk waarin mensen zich verbonden voelen met elkaar, zorgen voor gedeelde normen en waarden binnen een dergelijke groep. Groepsleden zullen zich gaan gedragen naar deze normen en waarden van de groep (Turner, 1982). Een misverstand is dat individuen met verkeerde intenties binnen een groep, de groep gemakkelijk kunnen beïnvloeden. Uit onderzoek blijkt echter dat een groep met een gedeelde identiteit kan beschikken over een bepaalde zelfcontrole (Reicher, 1984; Stott, Hutchison & Drury, 2001). Zodra een individu binnen een groep de normen en waarden van deze groep overtreedt kan de groep actie ondernemen om dit individu te sanctioneren (bijvoorbeeld uitsluiting). De groep kan ook reageren op een andere dreiging ten aanzien van de eigen normen en waarden, namelijk wanneer een andere groep (zogenaamde outgroup) de bedreiging vormt. Ter illustratie, supporters van een bepaalde club kunnen vijandig benaderd worden door supporters van een andere club ook al hebben zij nog

nooit te maken gehad met deze supporters. Dit zorgt voor woede en onvrede en versterkt het gevoel dat de andere supporters (de outgroup) vijandig en onredelijk zijn. Hierop reageren deze supporters met vijandigheid op de andere supporters en ontstaat er een vicieuze cirkel. Aantasting van de normen en waarden binnen een gedeelde sociale groepsidentiteit kan dus leiden tot een vicieuze cirkel van vijandigheid en onredelijkheid.

Het gevaar van een dergelijke vicieuze cirkel is ook van toepassing op de jaarwisseling. Zo stond volgens een voormalig politie-inspecteur uit Den Haag in de jaren tachtig bij zowel de politie als de jeugdgroepen vast dat er gevochten zou worden. De politie werd door de jeugdgroepen gezien als de outgroup die voor de normen en waarden van de groep een bedreiging vormde. Ook voor de politie stond vast dat de jeugdgroepen in het geheel de verkeerde intenties hadden en een bedreiging vormden voor de normen en waarden die de politie probeerde te beschermen (handhaving van de openbare orde). Dit inzicht is belangrijk voor de manier waarop de politie om moet gaan met menigtes. De politieacties hoeven niet per se gericht te zijn tegen een menigte, maar zijn soms ook bedoeld om een menigte te helpen. Desondanks kan een menigte de politieacties wel als bedreiging ervaren voor de normen en waarden binnen de groep.

Een ander aspect bij de omgang met een menigte is dat een menigte vaak bestaat uit een groep heterogene mensen, die verscheidene sociale identiteiten aannemen. Iemand kan zichzelf tot verschillende sociale groepen rekenen (katholiek, supporter, et cetera) waardoor het gevaarlijk is om een menigte over één kam te scheren. Dit kan er toe leiden dat groepen, met legitieme normen en waarden, zich binnen een grotere menigte bedreigd voelen en zich daardoor gaan afzetten tegen de politie als outgroup (Reicher et al., 2004). Het kan voorkomen dat wanneer de politie een groep relschoppers binnen een menigte probeert te isoleren, er ook mensen door de politie worden geïsoleerd of aangepakt die geen slechte intenties hadden. Dit kan er toe leiden dat deze mensen zich aansluiten bij de relschoppers, die ze in eerste instantie vermijden, maar door de situatie als betrouwbare partner zien omdat ze hun handeling als zelfverdediging beschouwen. Uit onderzoek blijkt dat een schending van de morele overtuiging als brandstof kan dienen voor het overgaan tot collectieve actie om actief de situatie te veranderen (Van Zomeren, Postmes & Spears, 2012).

Dat de Mobiele Eenheid wel degelijk noodzakelijk is voor het sturen en neerslaan van grootschalig geweld staat buiten beschouwing. Waar het voornamelijk om gaat is het bewustzijn van de risico's bij het op voorhand inzetten van de Mobiele Eenheid of het opschalen naar de volledige ME-uitrusting. Volgens een respondent uit het tactische niveau kan dit er voor zorgen dat een menigte bedreiging ervaart, wat kan leiden tot grootschalig geweld, ondanks dat er nog niets is voorgevallen.

“Het hangt er ook van af wat de burgemeester wil. Het kan voorkomen dat je op moet treden terwijl er nog geen strafbare feiten zijn gepleegd. Als er op voorhand gezegd wordt dat er geen enkele verstoring van de openbare orde mag plaatsvinden, krijg je dus wel confrontatie.”

Het op voorhand inzetten van de Mobiele Eenheid of het te snel opschalen naar de volledige ME-uitrusting (vanwege informatie uit de historie van een plaats of gebied) kan bijdragen aan het in stand houden van grootschalig geweld of een trigger zijn voor het ontstaan hiervan. Een voorbeeld hiervan is de inzet van de ME tijdens 'Project X' Haren, waarbij sprake was van directe escalatie toen de Mobiele Eenheid in beeld kwam. Er speelde toentertijd verscheidene factoren bij het ontstaan van de grootschalige rellen, niet alleen omdat de Mobiele Eenheid tevoorschijn kwam (Van den Brink, Van Hulst, Maalsté, Peeters & Soeparman, 2013). Het is echter wel een voorbeeld van een situatie waarbij de komst van de ME de situatie snel heeft doen escaleren. Er zijn dus wel degelijk risico's op escalatie bij het inzetten van de Mobiele Eenheid.

Desondanks kan er tijdens de jaarwisseling ook grootschalig geweld ontstaan waarop de politie wel moet reageren, waarbij de Mobiele Eenheid over de juiste middelen en competenties beschikt om dit te bestrijden en de orde te herstellen. De huidige werkwijze waarin meerdere fases van opschaling bestaan draagt mogelijk bij aan een verminderde kans op *triggering* van grootschalig geweld. De Mobiele Eenheid wordt vooral als repressief middel gebruikt tijdens de jaarwisseling, wat tevens de meest geschikte manier lijkt te zijn om dit middel in te zetten.

5.4 Mechanisme 2: Afschrikmechanisme

Naast het beheersingsmechanisme ligt nog een ander mechanisme ten grondslag aan het beleid ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling, namelijk een afschrikmechanisme. Dit afschrikmechanisme komt voort uit de inzet van bestuurlijke instrumenten en middelen die mensen ervan moeten weerhouden om strafbare feiten te plegen. Ook wordt bij dit mechanisme middelen ingezet vanuit een samenwerking tussen de politie en externe partners. Hierbij worden de instrumenten en middelen gerangschikt van preventieve middelen naar meer repressieve middelen.

5.4.1 Communicatie

Sinds 2005 heeft de politie in Nederland in toenemende mate een signaalfunctie vervuld ten aanzien van externe actoren (Terpstra, 2011). Daarnaast is bij de politie in Nederland meer aandacht gekomen voor proactief en preventief handelen in plaats van reactief handelen (Den Hengst-Bruggeling, 2010). De informatiegestuurde politiezorg gaat over het algemeen het hele jaar door, maar heeft bij bepaalde evenementen een extra belangrijke rol. De communicatie vanuit de politie naar externe actoren is tijdens de jaarwisseling van belang voor de preventie van incidenten. De communicatie zorgt voor bewustmaking bij potentiële daders, dat zij in de gaten worden gehouden, maar ook bij potentiële slachtoffers. Potentiële slachtoffers kunnen door een goede communicatie en bewustwording preventieve maatregelen treffen om het risico op slachtofferschap te doen afnemen (Van Daele & De Raedt, 2013).

Een van de maatregelen betreft het versturen van een brief naar potentiële onruststokers. Deze zogenoemde hotshots zijn vaak daders uit voorgaande jaren. Zij worden door middel van een brief

bewust gemaakt dat ze in de gaten worden gehouden (Adang et al., 2009). De brieven kunnen persoonlijk geadresseerd zijn en ondertekend door de burgemeester van een gemeente, maar er kan er ook voor worden gekozen om een algemene brief te versturen waarin bijvoorbeeld een oproep wordt gedaan aan de bewoners om geen onrust te veroorzaken.

Een tweede vorm van communicatie naar de burgers toe betreft het verspreiden van informatie door middel van posters (zie afbeelding één). De campagne ‘Ben jij het waard om beroofd te worden?’ is in december 2013 van start gegaan. Deze campagne is een initiatief van de Koninklijke Horeca Nederland in samenwerking met het ministerie van Veiligheid en Justitie en moet straatroven een halt toeroepen. Het doel is om mensen bewust te maken dat ze hun eigendommen moeten bewaken, waarbij voornamelijk jongeren de primaire doelgroep zijn. De betrokken partijen bestaan onder meer uit de gemeente, horeca en de politie. De politie helpt om hotspots en ‘hot times’ af te bakenen door inzage te geven in straten en gebieden waar het risico op zakkenrollen het grootste is. Zo heeft Groningen in de weken voor de jaarwisseling (2016-2017) te maken gehad met een groot aantal zakkenrollers. Hierdoor heeft deze campagne extra aandacht gekregen in aanloop naar de jaarwisseling om voornamelijk jongeren hiervan bewust te maken (Dagblad van het Noorden, 2016). Deze bewustmaking is getracht te bereiken door de verspreiding van de posters.

De communicatie vanuit de politie heeft naast de bewustmaking van potentiële daders en slachtoffers ook nog een andere functie. De communicatie vanuit de politie is cruciaal voor de organisatie omdat het zorgt voor legitimering van de handelingen die de politie verricht ten aanzien van de jaarwisseling (Chermak & Weiss, 2005). Zo wordt tijdens de jaarwisseling bijvoorbeeld bepaalde toegangswegen gesloten in verband met de veiligheid. Goede communicatie vooraf voorkomt dat er conflicten ontstaan doordat burgers deze actie op het moment zelf niet als legitiem beschouwen.

Al met al heeft de communicatie vanuit de politie (en partners) een essentiële functie met betrekking tot de jaarwisseling. Het zorgt voor bewustmaking bij potentiële daders met als doel de daders af te schrikken. Dit moet leiden tot een verminderde kans op incidenten. Ook zorgt communicatie voor bewustmaking bij potentiële slachtoffers. Het doel hiervan is om mensen bewust te maken van de mogelijke kans op bijvoorbeeld zakkenrollerij. Tot slot zorgt de communicatie voor legitimering van de handelingen die de politie verricht ten aanzien van de jaarwisseling.

Afbeelding 1: voorbeeld van een poster die gebruikt wordt in de campagne ‘Ben jij het waard om beroofd te worden?’



5.4.2 Zichtbaarheid politie

De zichtbaarheid van de politie is niet zo zeer een middel dat wordt ingezet, maar eerder een strategie die gebruikt wordt tijdens de jaarwisseling. Dit heeft met de symbolische aspecten te maken van het werk waarvoor de politie staat. In de juridische context (paragraaf 4.4) werd duidelijk dat de politie de taak heeft om de rechtsorde te handhaven en hulp te verlenen aan hen die hulp behoeven. Voor burgers heeft de betekenis van de politie te maken met gevoelens van onder andere angst, onzekerheden, risico's, veiligheid(gevoelens) en het gevoel van bescherming (Terpstra & Trommel, 2009). Daarnaast zorgt de zichtbaarheid van politie voor een gevoel van orde en autoriteit; een gevoel dat er een 'machtige actor ten behoeve van het goede' staat tussen burgers en een wereld waarin instituties als de politie niet erkent worden en iedereen kan doen wat hij of zij wil (Loader & Mulcahy, 2003). Dit gevoel van orde en autoriteit legitimeert de politie als institutie.

De zichtbaarheid van politie impliceert dat politiewerk gerelateerd is aan presentatie en manipulatie van symboliek. Bekende voorbeelden hiervan zijn de politie-uniformen en de politievoertuigen. Dat de zichtbaarheid van de politie een symbolische waarde heeft en ook zin heeft wordt bevestigd in Groningen-centrum, aldus een respondent uit het operationele niveau. De zichtbaarheid van de politie weerhoudt potentiële relschoppers ervan om de openbare orde te verstoren.

“Wanneer een kroeg gaat sluiten leggen wij even de nadruk op die sluiting. Dit gaat allemaal in overleg. We zijn eigenlijk een soort ontvangstcomité. Ze zien dat er veel politie op de been is en denken laten we maar niks doen. Dat werkt gewoon perfect.”

In de gemeente Groningen is er nauw contact tussen politie en horecaondernemers. Als een horecaondernemer wil sluiten om een bepaalde tijd (er zijn geen vaste sluitingstijden in Groningen, ook niet met de jaarwisseling), dan pleegt hij overleg met de politie. Doordat de politie vervolgens aanwezig is bij die kroeg, hebben de eventuele relschoppers het gevoel dat zij niets hoeven uit te halen door de aanwezigheid van een autoriteit.

De zichtbaarheid van politie tijdens de jaarwisseling is van belang om te benadrukken dat er een autoriteit aanwezig is die afwijkend gedrag afstraft. De 'alles mag' cultuur die heerst tijdens de jaarwisseling onderschrijft het belang van de zichtbaarheid van politie (Adang et al., 2007). Dit wordt gemotiveerd door de routine-activiteitentheorie. Volgens deze theorie zijn er drie essentiële ingrediënten voor criminaliteit: een gemotiveerde dader, een geschikt doelwit en de afwezigheid van capabel toezicht (Cohen & Felson, 1979). Een potentiële relschopper zal volgens deze theorie daarom eerder geneigd zijn over te gaan tot afwijkend gedrag bij afwezigheid van politie. De zichtbaarheid van de politie wordt zowel theoretisch als empirisch (case Groningen-centrum) onderbouwd.

5.4.3 (Super)snelrecht

Sinds de jaarwisseling 2008-2009 wordt gebruik gemaakt van (super)snelrecht voor oud-en-nieuw gerelateerde incidenten. Supersnelrecht is een samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak waarbij een verdachte binnen drie tot zes dagen voor de rechter staat. De rechter bepaalt welke straf passend is, met het beste effect op de dader en de samenleving. De dader kan hierdoor direct zijn straf uitzitten waardoor de afhandeling van strafzaken sneller wordt afgehandeld (Eversdijk & Funke-Küpper, 2009). De officier van justitie kan hogere geldboetes, hogere taakstraffen en hogere gevangenisstraffen eisen. De maatregel van supersnelrecht werd ingevoerd om een lik-op-stuk beleid te benadrukken, waardoor de aanpak van geweld tegen hulpverleners werd geïntensiveerd (Adang et al., 2009).

De maatregel is niet zozeer een middel dat door de politie-eenheid Noord-Nederland wordt ingezet, maar wel een middel waarbij de politie betrokken is. De politie bereidt bijvoorbeeld het strafproces van een verdachte voor en moet recherchepersoneel inzetten. De maatregel dient een signaal aan de samenleving af te geven dat bepaald gedrag niet wordt getolereerd en direct wordt afgestraft. Volgens hoogleraar Algemene Rechtswetenschap Jan Brouwer van de Rijksuniversiteit Groningen is er geen wetenschappelijk bewijs dat het supersnelrecht werkt. Ook zou de dader zich zo kort na de jaarwisseling niet bewust zijn van het signaal dat het Openbaar Ministerie poogt af te geven (Klomp, 2017).

Het supersnelrecht heeft een symbolische waarde: het voorziet tot op zekere hoogte in de behoefte van de bevolking. Echter, er is geen wetenschappelijk bewijs voor de afschrikkende werking waarvoor de maatregel in eerste instantie is ingevoerd. Er bestaat geen kosten-batenanalyse die de waarde van het supersnelrecht afzet tegen de kosten die gemaakt worden door het Openbaar Ministerie en de politie.

5.5 Neveneffecten

De inzet van middelen en bestuurlijke instrumenten door de politie brengt mogelijke neveneffecten met zich mee, wat leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

1d. Wat zijn de mogelijke neveneffecten van het beleid ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling?

Een eerste mogelijk neveneffect wordt geconstateerd bij de geformuleerde doelstellingen binnen het beleid van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling. De doelstellingen worden dusdanig breed geformuleerd dat er in de operationele uitvoering van het beleid een eigen invulling aan gegeven kan worden. Het neveneffect hiervan kan zijn dat verwarring ontstaat bij de basisteams omdat de doelstellingen met de bijbehorende beleidsuitgangspunten, tolerantiegrenzen en aandachtspunten onvoldoende houvast bieden. Daarnaast kan de mogelijkheid tot eigen invulling van de doelstellingen van de basisteams voor verwarring zorgen binnen interregionale eenheden als de

Mobiele Eenheid door het ontbreken van eenduidige kaders.

Een tweede mogelijk neveneffect kan ontstaan bij de inzet van repressieve middelen als de Mobiele Eenheid en hondengeleiders. Als op voorhand wordt vastgesteld dat er geen enkele ordeverstoring mag plaatsvinden (bijvoorbeeld geen enkele vorm van fysiek of psychisch geweld tegen hulpverleners) kan het voorkomen dat er moet worden opgetreden zonder dat een strafbaar feit is gepleegd. Dit kan leiden tot confrontatie tussen de politie en burgers doordat de politie als outgroup wordt ervaren. Er kan een wij-tegen-zij situatie ontstaan. Daarbij kan het voorkomen dat er bij de inzet van de Mobiele Eenheid mensen worden aangepakt die in eerste instantie geen slechte intenties hadden. Deze mensen kunnen vervolgens ook overgaan tot collectieve actie (Reicher et al., 2004; Van Zomeren, Postmes & Spears, 2012). Er zijn daarom risico's bij de inzet van repressieve middelen als de Mobiele Eenheid en hondengeleiders.

5.6 Conclusie

Dit hoofdstuk is begonnen met de volgende onderzoeksvraag (1b): *wat zijn de beleidsdoelstellingen van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling?* De algemene draaiboeken SGBO Oud en Nieuw van de laatste vier jaar geven min of meer dezelfde algemene doelstellingen die gelden voor alle basisteams binnen de eenheid Noord-Nederland (zie paragraaf 5.1). In paragraaf 5.1 is tevens geconstateerd dat in de operationele uitvoering een eigen invulling wordt gegeven aan de algemene beleidsdoelstellingen van de eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling. Deze doelstellingen komen deels overeen met de algemeen geformuleerde doelstellingen in het algemene draaiboek van de SGBO Oud en Nieuw. Zo geven de respondenten aan dat het een doelstelling is om te kunnen voldoen aan de politie zorg die gevraagd wordt. Dit is een letterlijk geformuleerde algemene doelstelling. De eerste en derde algemeen geformuleerde doelstelling refereren naar de openbare orde en veiligheid van de jaarwisseling in het algemeen. Aan deze 'veiligheidsdoelstellingen' wordt een eigen invulling gegeven door de respondenten door ze te specificeren naar veiligheid van collega's en mensen in de publieke sector. De tweede en vijfde algemeen geformuleerde doelstelling worden niet genoemd door de respondenten.

Alles bij elkaar genomen kunnen er geen algemene uitspraken worden gedaan over de doelstellingen van de politie-eenheid Noord-Nederland ten opzichte van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. De algemene doelstellingen met de bijbehorende beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen komen niet altijd overeen met het lokale beleid. De algemene doelstellingen worden breed geformuleerd waardoor op het operationele niveau een eigen invulling gegeven wordt aan deze doelstellingen. De mogelijkheid tot eigen invulling zorgt voor autonomie in de operationele uitvoering, maar kan ook voor verwarring zorgen. Deze verwarring ontstaat doordat de doelstellingen onvoldoende houvast bieden.

Na de behandeling van de beleidsdoelstellingen is dit onderzoek verder gegaan met de behandeling van onderzoeksvraag 1c: *wat zijn de veronderstelde mechanismen die ten grondslag*

liggen aan het beleid ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling? Wat is hier de theoretische en empirische evidentie voor? Op basis van de politiële inzet is een *beheersingsmechanisme* en een *afschrikmechanisme* geïdentificeerd. Er is een vijftal middelen behandeld dat wordt ingezet ten behoeve van het beheersingsmechanisme. Het eerste middel, de wijkagent, lijkt een cruciale rol te bekleden bij het beheersbaar laten verlopen van de jaarwisseling. De wijkagent verkleint de afstand tussen politie en burgers waardoor het risico op een wij-tegen-zij scenario afneemt. Vervolgens zijn de gebiedsverboden, persoonsverboden en meldplicht als maatregel besproken. Ondanks dat er weinig bekend is over de effectiviteit van deze maatsregelen ter preventie van openbare-ordeverstoringen tijdens de jaarwisseling, biedt het de lokale driehoek meer bewegingsruimte bij de aanpak van de jaarwisselingsproblematiek. Ook is het cameratoezicht als middel behandeld. Er kan weinig gezegd worden over het effect van cameratoezicht. Desondanks biedt het (extra) cameratoezicht in Groningen-centrum de politie de mogelijkheid tot betere monitoring van de mensenmassa tijdens de jaarwisseling. De laatste twee middelen die zijn behandeld ten behoeve van het beheersingsmechanisme zijn de hondengeleiders en de Mobiele Eenheid. De politiehond en de Mobiele Eenheid worden voornamelijk als repressieve middelen gezien en gebruikt. De inzet van deze middelen op voorhand kan tot confrontatie leiden doordat de politie eerder als outgroup gezien kan worden. Desondanks zijn deze repressieve middelen noodzakelijk vanwege de bijbehorende competenties, ook omdat ze vaak pas worden ingezet wanneer de situatie al is geëscaleerd.

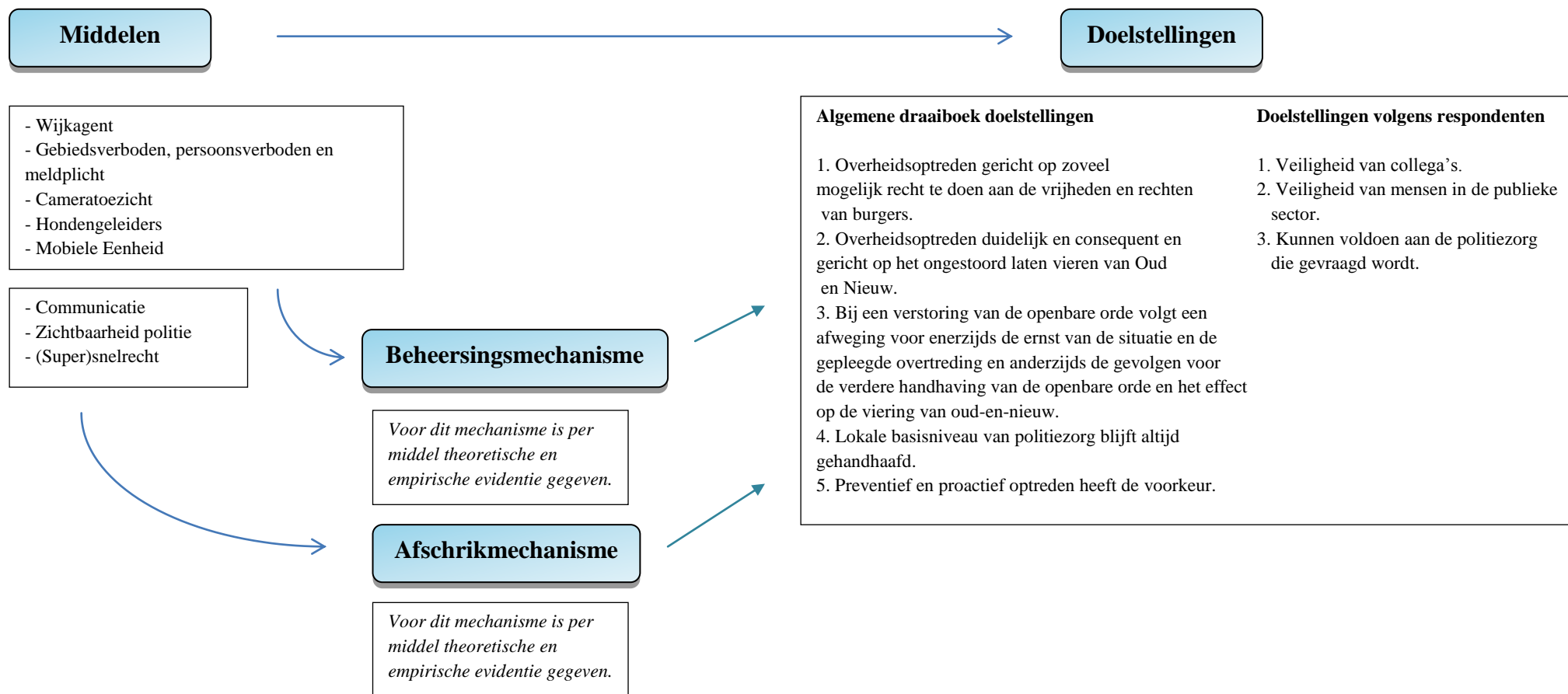
Er is een drietal middelen behandeld dat wordt ingezet ten behoeve van het afschrikmechanisme. Het eerste middel betreft de communicatie. De communicatie zorgt voor bewustmaking bij potentiële daders, maar ook bij potentiële slachtoffers. Potentiële slachtoffers kunnen door goede communicatie en bewustwording preventieve maatregelen treffen om het risico op slachtofferschap te doen afnemen. De communicatie vanuit de politie heeft ook nog een andere functie omdat het zorgt voor legitimering van de handelingen die de politie verricht ten opzichte van de jaarwisseling. Het tweede middel dat is behandeld betreft de zichtbaarheid van de politie tijdens de jaarwisseling. Volgens de routine-activiteitentheorie zal een potentiële relschopper eerder geneigd zijn over te gaan tot afwijkend gedrag bij de afwezigheid van capabel toezicht. De zichtbaarheid van de politie wordt zowel theoretisch als empirisch (case Groningen-centrum) onderbouwd. Het laatste middel betreft het (super)snelrecht. Het supersnelrecht heeft een symbolische waarde: het voorziet tot op zekere hoogte in de behoefte van de bevolking. Echter, er is geen wetenschappelijk bewijs voor de afschrikkende werking waarvoor de maatregel in eerste instantie is ingevoerd.

Dit hoofdstuk is geëindigd met de behandeling van de laatste onderzoeksvraag met betrekking tot de planevaluatie (1d): *wat zijn de mogelijke neveneffecten van het beleid ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling?* Doordat er enige discrepantie is tussen de algemeen geformuleerde beleidsdoelstellingen en de beleidsdoelstellingen aangegeven door de respondenten, is het niet mogelijk om het effect van het beleid te onderzoeken. Het is lastig aan te geven of de huidige politie-inzet leidt tot de beoogde doelstellingen. Hierdoor blijven de mogelijke neveneffecten speculatief. Een

eerste mogelijk neveneffect wordt geconstateerd bij de geformuleerde doelstellingen. De doelstellingen worden dusdanig breed geformuleerd dat er een eigen invulling gegeven kan worden aan de operationele uitvoering van het beleid, wat kan zorgen voor verwarring. Een tweede mogelijk neveneffect kan ontstaan bij de inzet van repressieve middelen als de Mobiele Eenheid en hondengeleiders. Als er van te voren wordt vastgesteld dat er geen enkele ordeverstoring mag plaatsvinden, bestaat het gevaar dat de inzet van deze repressieve middelen ter preventie juist tot confrontatie zal leiden.

Tot slot geeft figuur vier een schematische weergave van de middelen die worden ingezet om de beoogde doelstellingen te behalen, waarbij twee veronderstelde mechanismen ten grondslag liggen aan het beleid.

Figuur 4: een schematische weergave van de middelen die moeten leiden tot de beoogde doelstellingen



6. Procesevaluatie

In dit hoofdstuk wordt het volgende onderdeel van de tweeledige doelstelling behandeld: *het uitvoeren van een procesevaluatie*. In deze procesevaluatie worden de volgende onderdelen behandeld: voorbereiding op de jaarwisseling, de interne en externe samenwerking, de knelpunten en de verbeterpunten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen strategisch, tactisch en lokaal niveau. De Staf Grootschalig Bijzonder Optreden acteert voornamelijk op het strategisch niveau. Doordat binnen de eenheid Noord-Nederland verscheidene basisteams opereren met verschillende lokale settings, wordt Groningen-centrum als casus gebruikt. In dit hoofdstuk zullen de volgende onderzoeksvragen als leidraad dienen:

2a. Hoe verloopt de voorbereiding van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling?

2b. Hoe verloopt de interne en externe samenwerking binnen de politie-eenheid Noord-Nederland?

2c. Welke knelpunten ervaren de betrokken partijen bij het beleid ten aanzien van de jaarwisseling?

6.1 Procesevaluatie

Een procesevaluatie is een vorm van evaluatieonderzoek waarbij de aandacht van de onderzoeker uitgaat naar de sociale processen die een rol spelen bij de invoering van de interventies (Swanborn, 2007). De middelen die worden ingezet ten aanzien van de jaarwisseling garanderen geen succes. Zo kan de wijze waarop interventies worden uitgevoerd verschillen van hoe het oorspronkelijk is bedoeld. Er kunnen onverwachte weerstanden optreden bij de mensen die het beleid moeten uitvoeren of er kunnen niet voorziene neveneffecten ontstaan. Deze procesevaluatie moet een inzicht geven op de vraag hoe de sociale processen verlopen en welke verbeterpunten er zijn. Daarbij worden ook de knelpunten van het beleid geïdentificeerd en beschreven.

De informatie die gebruikt wordt voor deze procesevaluatie is afkomstig uit de diepte-interviews met de participanten en de focusgroepsdiscussie. Als aanvulling op deze verkregen informatie is gebruik gemaakt van documentatie beschikbaar gesteld door de politie-eenheid Noord-Nederland. De samenstelling van de participanten bestaat uit mensen werkzaam op strategisch, tactisch en lokaal niveau en is terug te vinden in paragraaf 3.5.1. De onderwerpen die in deze procesevaluatie aan bod komen, komen overeen met de onderwerpen besproken in de diepte-interviews. Deze onderwerpen geven antwoord op de onderzoeksvragen 2a tot en met 2c. Een onderdeel dat vanuit de interviews is toegevoegd aan deze procesevaluatie betreft mogelijke verbeterpunten gegeven door de participanten.

6.2 Voorbereiding op de jaarwisseling

In deze paragraaf wordt de voorbereiding die de politie-eenheid Noord-Nederland treft ten aanzien van de jaarwisseling behandeld. Tevens wordt de voorbereiding van de politie Groningen-centrum als casus behandeld. Dit leidt tot de beantwoording van de volgende onderzoeksvraag:

2a. Hoe verloopt de voorbereiding van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling?

6.2.1 Voorbereiding Staf Grootschalig Bijzonder Optreden (strategisch niveau)

De voorbereiding van de SGBO op de jaarwisseling begint meestal kort na de zomervakantie. Hiervoor zijn geen vaste data. Het initiatief voor het samenkomen van alle leden ligt bij de Algemeen Commandant van de SGBO. In het beginstadium van de voorbereiding stemmen de leden van de SGBO (met ieder hun eigen verantwoordelijkheidsgebied) de opdracht af. Hieruit ontstaat een bepaalde vergadercyclus. Naarmate de jaarwisseling dichterbij komt, wordt er ook frequenter samengekomen.

In de voorbereiding op de jaarwisseling heeft de SGBO een overkoepelende functie voor de drie districten (Groningen, Friesland en Drenthe). De SGBO is verantwoordelijk voor de voorbereiding, preparatie en uitvoering van de politieprocessen ten opzichte van de jaarwisseling. De SBGO ziet er op toe, in afstemming met de Operationeel Commandanten van de districten, dat alle basisteams op het operationele niveau hun maatregelen goed voorbereiden, hotspots in kaart brengen en dat er goede afspraken gemaakt worden met alle partners. Dit is nodig vanwege de vele ‘grote’ evenementen die er elk jaar plaatsvinden (denk aan de jaarwisseling, Koningsdag, lokale evenementen als TT Assen, et cetera). Een respondent uit het strategische niveau geeft aan dat het gevaar bestaat dat basisteams werken van evenement naar evenement waardoor de voorbereiding op de jaarwisseling te laat wordt ingezet.

‘Die afspraken moeten bijna allemaal op lokaal niveau gemaakt worden, omdat uiteindelijk het lokale gezag de beslissing neemt. Het is daarom belangrijk om in de voorbereiding alle basisteams vroeg scherp te houden, omdat er anders gewerkt wordt van evenement naar evenement.’

Daarnaast probeert de SGBO een inschatting te maken van de personele inzet voor de jaarwisseling. Dit wordt voornamelijk gebaseerd op ervaringen uit voorgaande jaren plus de eventuele extra beleidsthema's. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken naar de gevolgen voor de personele inzet bij een vuurwerkverbod. Bij een vuurwerkverbod dient handhaving plaats te vinden bij eventuele overtreding van dit verbod. Dit ‘extra’ aandachtspunt kan er toe leiden dat de personele inzet ten opzichte van de jaarwisseling stijgt om ook de overige aandachtspunten goed te kunnen blijven handhaven.

De Algemeen Commandant voert overleg met de hoofdofficier van justitie en de korpsleiding

wat de beleidsuitgangspunten en de tolerantiegrenzen betreft. Deze worden geformuleerd in de SGBO. Dit leidt tot een algemeen draaiboek. In dit algemene draaiboek wordt gewerkt volgens een gestandaardiseerd vijf-paragrafenmodel. Het vijf-paragrafenmodel is een gestandaardiseerde schrijfmethode die de politie in Nederland hanteert bij het schrijven van draaiboeken. Alle draaiboeken worden geschreven aan de hand van vijf standaard paragrafen: toestand, opdracht, uitvoering, verzorging en bevelvoering/verbindingen. Het algemene draaiboek vormt de basis voor alle draaiboeken van de verschillende disciplines en daarmee indirect voor alle basisteams.

Al met al wordt de voorbereiding van de SGBO door alle participanten als ‘goed’ ervaren. Iedereen is het er over eens dat het doel van de SGBO, het streven naar een eenduidige uniforme voorbereiding voor de jaarwisseling in Noord-Nederland, een legitiem doel is. Ook wordt het noodzakelijk geacht door alle participanten dat de voorbereiding wordt gedaan door een SGBO.

6.2.2 Voorbereiding politie Groningen-centrum (operationeel niveau)

De SGBO doet de voorbereiding op de jaarwisseling voor heel Noord-Nederland en houdt hierbij toezicht op de voorbereiding van alle basisteams. De Operationeel Commandant van het district Groningen (onder aansturing van de SGBO) stuurt de locatiecommandanten van de basisteams aan. De locatiecommandanten van de basisteams worden rond de zomerperiode in augustus benaderd. Voor de voorbereiding van een basisteam wordt Groningen-centrum als casus gebruikt om te illustreren hoe de voorbereiding er globaal uit ziet op operationeel niveau.

Binnen Groningen-centrum worden locatiecommandanten aangewezen voor bepaalde locaties. Zij zijn vervolgens verantwoordelijk voor deze locaties met betrekking tot de voorbereiding en uitvoering tijdens de jaarwisseling. Daarnaast bereiden zij de inzet voor. De informatie-input voor de verschillende locaties komt veelal via de wijkagent. Ook worden er externe opdrachten uitgezet bij de locatiecommandanten die zij uit dienen te voeren. Dit houdt in dat er afspraken gemaakt worden met externe partners als de gemeente en de brandweer. Deze afspraken worden voor de gemeente Groningen gemaakt binnen de ‘projectgroep Oud en Nieuw’. Dit is een projectgroep die zich onder de regie van de gemeente, in samenwerking met de politie, brandweer en overige externe partners voorbereidt op de jaarwisseling. In deze projectgroep geven alle betrokken partijen input en worden de aandachtspunten, aandachtsgebieden en knelpunten in kaart gebracht. Dit wordt uiteindelijk (ook tussentijds) bij de lokale driehoek aangeleverd. De lokale driehoek prioriteert op basis van deze informatie doelstellingen en beleidsuitgangspunten.

Naast de projectgroep Oud en Nieuw is er nog een voorbeeld van integraal overleg binnen Groningen-centrum. Zo vindt er voor de jaarwisseling in december overleg plaats tussen politie, gemeente, horecaondernemers en een extern bedrijf genaamd Overstag¹. In dit overleg wordt voor

¹ In opdracht van de gemeente Groningen regisseert het bedrijf Overstag de evenementen in de stad Groningen rond Oud en Nieuw. De gehanteerde aanpak van het bedrijf richt zich met name op jongeren tussen 16 en 25 jaar.

Groningen-centrum afspraken gemaakt met betrekking tot de jaarwisseling. Alle taken, verantwoordelijkheden en tactieken worden besproken en duidelijk gemaakt. Hierbij worden ervaren knelpunten van het voorgaande jaar en mogelijke nieuwe knelpunten geanalyseerd. De voorbereiding van de politie in Groningen-centrum kenmerkt zich door integraal overleg. Dit integrale overleg, op verschillende niveaus tussen politie en externe partners, leidt uiteindelijk tot een inzet van middelen en personeel. De voorbereiding van de politie voor Groningen-centrum wordt door de respondenten als goed ervaren.

6.3 Samenwerking

In deze paragraaf wordt de interne en externe samenwerking binnen de politie-eenheid Noord-Nederland besproken. De politie-eenheid Noord-Nederland bestaat ten opzichte van de jaarwisseling uit een Staf Grootchalig Bijzonder Optreden die een overkoepelende rol heeft binnen de drie districten. Elk van deze districten heeft een Operationeel Commandant die verantwoordelijk is voor alle basisteams binnen dat district. Bij de interne samenwerking binnen de politie-eenheid Noord-Nederland wordt onderscheid gemaakt in de samenwerking binnen een onderdeel (bijvoorbeeld binnen de SGBO) en de samenwerking tussen verschillende onderdelen (bijvoorbeeld tussen de SGBO en de basisteams).

De externe samenwerking houdt de samenwerking in tussen de onderdelen binnen de politie-eenheid Noord-Nederland en de externe partners als het Openbaar Ministerie en verschillende gemeentes. Dit leidt tot de beantwoording van de volgende onderzoeksvraag:

2b. Hoe verloopt de interne en externe samenwerking binnen de politie-eenheid Noord-Nederland?

6.3.1 Interne samenwerking

Binnen de politie-eenheid Noord-Nederland bestaan verschillende disciplines die elk hun eigen voorbereiding treffen op de jaarwisseling. Zo bereidt de SGBO de jaarwisseling voor op strategisch niveau en vindt de voorbereiding in de basisteams plaats op operationeel niveau. Hierdoor ontstaan er binnen de politie-eenheid Noord-Nederland niet alleen samenwerkingen binnen een discipline, maar ook tussen disciplines. Om het overzichtelijk te houden wordt bij de behandeling van de interdisciplinaire samenwerking de volgende disciplines besproken: de SGBO, de Operationeel Commandant en de basisteams.

Binnen de organisatie van de politie-eenheid Noord-Nederland heeft de SGBO de algemene verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en uitvoering van het beleid ten aanzien van de jaarwisseling. Deze staf bestaat uit mensen die verantwoordelijk zijn voor verschillende disciplines (bijvoorbeeld opsporing, informatie, ordehandhaving). Deze disciplines bestaan uit teams ('de backoffice') die werkzaamheden verrichten voor deze specifieke discipline. Binnen deze staf ervaren

alle participanten de samenwerking als ‘goed en prettig’. Dit is ook het geval binnen de verschillende disciplines zelf.

“Wij werken met vaste SGBO staven, dus je kent elkaar goed. Dit zorgt over het algemeen voor een hele goede samenwerking.”

De zeven SGBO-leden die zijn geïnterviewd komen uit verschillende GBO-Staven en geven allemaal dezelfde (‘goede’) waardering aan de samenwerking binnen een SGBO.

Naast de samenwerking binnen een SGBO wordt er ook samengewerkt tussen de SGBO, Operationeel Commandanten en de basisteams. Deze samenwerking wordt over het algemeen als goed ervaren door alle zeven geïnterviewde SGBO-leden. Eén SGBO-lid plaats hierbij wel een kanttekening. Er zouden soms haperingen ontstaan in het samenwerkingsproces tussen de verschillende actoren doordat niet iedereen altijd op één lijn zit wat betreft de taken die opgepakt dienen te worden.

“Dat heeft te maken met verschillende verwachtingspatronen. Soms blijken er bepaalde dingen gewoon niet goed geregeld te zijn. Dat kan ook aan de communicatie liggen.”

Ook de overige acht geïnterviewden die meer werken op tactisch- en operationeel niveau geven aan dat de interdisciplinaire samenwerking over het algemeen goed verloopt. Eén van deze geïnterviewde geeft aan dat er nog wel ruimte is voor verbetering in deze samenwerking. Dit heeft er mee te maken dat er soms dubbel werk geleverd wordt. Dit komt overeen met het SGBO-lid dat aan gaf dat er soms verschillende verwachtingspatronen zijn.

“Voor zover ik er ervaring mee heb is de samenwerking best wel aardig, maar die kan nog wel verbeterd worden. Met name over afspraken qua bevoegdheden, wie de bevoegdheid heeft en wie wat voorbereid. Dat de ene A doet en de ander net even B doet.”

6.3.2 Externe samenwerking

Onder de externe samenwerking wordt het volgende verstaan: de samenwerking tussen de verschillende onderdelen binnen de politie-eenheid Noord-Nederland en de externe partners als het Openbaar Ministerie en de verschillende gemeentes. De regionale politie-eenheid Noord-Nederland bestaat uit drie districten met zestien basisteams. Daarnaast zijn er binnen deze drie districten nog meer gemeentes dan basisteams. Hierdoor vindt er veel samenwerking plaats tussen de politie en externe partners met betrekking tot de jaarwisseling. Daarom wordt er voor de samenwerking tussen de politie en externe partners Groningen-centrum als casus gebruikt.

Zoals eerder genoemd wordt voor de voorbereiding op de jaarwisseling in Groningen-centrum integraal overleg gevoerd. Deze samenwerking wordt binnen de politie over het algemeen als goed ervaren, in zowel de voorbereiding als de uitvoering.

“Het is goed dat je een integrale voorbereiding hebt. Dat je contact legt met de gemeente, de organiserende organisaties en de brandweer. Ik ben er van overtuigd dat daarin je kracht van optreden zit.”

Ondanks dat de samenwerking als ‘goed’ wordt ervaren, plaatsen de participanten hierbij ook kanttekeningen. Dit heeft te maken met de verschillende belangen van alle betrokken actoren. De politie gaat over de openbare orde en veiligheid en bereid hier haar inzet op voor. Dit houdt vaak in dat de politie graag in een vroeg stadium wil weten welke evenementen er georganiseerd worden en hoeveel mensen daar komen. Hierbij is de politie afhankelijk van externe partijen als de gemeente, die de regie in handen heeft ten aanzien van de jaarwisseling. De gemeente heeft haar eigen agenda met betrekking tot de jaarwisseling, wat niet altijd in het voordeel van de politie werkt. De gemeente heeft ook belang bij een veilig verloop van de jaarwisseling, maar heeft ook te maken met andere zaken zoals het organiseren en regisseren van evenementen. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat op een relatief laat moment (vanuit het perspectief van de politie) nog vergunningen worden gegeven voor evenementen. Volgens een respondent uit het strategische niveau kan dit van invloed zijn op de politie-inzet.

“Wat je soms ziet is dat je, informatie die nodig is voor het voorbereidingsproces ten aanzien van je inzet tijdens de jaarwisseling, pas in december krijgt. Dit is gewoon te laat, maar je bent afhankelijk van de lokale gemeentes die er soms andere belangen bij hebben.”

Het verschil in belangen kan het politieke proces ter voorbereiding van de politie-inzet bemoeilijken, maar zorgt uiteindelijk niet voor grote problemen volgens de respondenten. Ook vanuit de gemeente Groningen wordt aangegeven dat er wel eens discussie ontstaat door een verschil in verwachtingspatronen. Deze discussie heeft vaak betrekking op onderwerpen als wie de regie heeft bij bepaalde kwesties.

“We hebben wel eens discussie over wie de regie nou heeft bij bepaalde kwesties. Uiteindelijk komen we hier altijd uit. Ook omdat er bij de politie veel mensen zitten die al meerdere jaren meedraaien.”

6.4 Knelpunten

Uit de interviews en de focusgroepsdiscussie is een aantal knelpunten naar voren gekomen dat betrekking heeft op verschillende onderwerpen. Er zal onderscheid gemaakt worden tussen algemene knelpunten van het politieke proces in de eenheid Noord-Nederland en de knelpunten zoals die worden ervaren door het basisteam Groningen-centrum. Dit leidt tot de beantwoording van de volgende onderzoeksvraag:

2c. Welke knelpunten ervaren de betrokken partijen bij het beleid ten aanzien van de jaarwisseling?

6.4.1 Knelpunten voorbereiding

Er wordt een knelpunt ervaren in de voorbereiding ten aanzien van de jaarwisseling op het gebied van capaciteitsmanagement. Volgens vijf respondenten komt het voor dat er nog dingen geregeld moeten worden op het laatste moment, terwijl dat al geregeld had moeten zijn. Hierbij wordt onderling gedacht dat het geregeld is, maar blijkt in de uitvoering dat dit niet het geval is. Dit soort misverstanden gaat ten koste van de beleidsuitvoering. Deze respondenten zijn alle vijf werkzaam op het strategische niveau.

Een ander knelpunt dat wordt ervaren betreft de kwaliteit van de draaiboeken. De draaiboeken worden in de voorbereiding ontwikkeld volgens het vijf-paragrafenmodel. Het algemene draaiboek van de SGBO geeft de leidraad voor de deeldraaiboeken van de verschillende disciplines. Daarnaast leveren de zestien basisteams lokale/locatie draaiboeken aan volgens het algemene draaiboek en conform het vijf-paragrafenmodel. Er zijn zeven respondenten die aangeven dat er de laatste jaren verbetering heeft plaatsgevonden op het niveau van de draaiboeken. Hierbij worden nog wel opmerkingen gemaakt over de variatie in de deeldraaiboeken. Drie respondenten geven aan dat er nog te veel variatie zit in de draaiboeken en vinden het niveau van de draaiboeken momenteel ondermaats. Niet iedereen zou goed in staat zijn om deze draaiboeken inhoudelijk zo te schrijven dat het begrijpelijk is voor de mensen in de operationele uitvoering. Ook zou het voorkomen dat er soms te krampachtig wordt omgegaan met het zogenoemde vijf-paragrafenmodel.

“Er zou beter opgeleid moeten worden voor het schrijven van een draaiboek, niet alleen een instructie geven. Deze instructie houdt alleen in dat ze moeten schrijven volgens het vijf-paragrafenmodel, maar vervolgens weten ze niet wat ze binnen die vijf paragrafen moeten schrijven.”

Volgens de respondenten is het gevolg hiervan dat er te veel inhoud wordt ontleend uit draaiboeken van voorgaande jaren, die volstaan met overgeschreven beleidstaal. Hierdoor staan vaak fouten in de draaiboeken waardoor het voor de mensen op straat onbegrijpelijk is. De respondenten geven aan dat de afgelopen jaren grote hoeveelheden ‘ballast’ qua tekst uit de draaiboeken zijn gehaald, omdat weinig mensen de draaiboeken hierdoor lezen.

6.4.2 Knelpunten uitvoering

Er wordt een knelpunt ervaren in de uitvoering van het opsporingsproces. Eén van de respondenten geeft aan dat het kennisniveau bij sommige diensten niet voldoende genoeg is. Bepaalde diensten die ingezet worden binnen het opsporingsproces zeggen niet te kunnen werken met basisverwerkingssystemen. Het gevolg hiervan is dat de afhandeling van zaken op bepaalde punten

niet effectief verloopt. Volgens de respondent wordt dit knelpunt al jarenlang genegeerd of voor lief genomen.

Een ander knelpunt in de uitvoering komt voort uit de kwaliteit van de draaiboeken die ontwikkeld worden in de voorbereidingsfase (6.4.1). Onduidelijke inzetcriteria en onduidelijke beleidskaders maken het moeilijk voor de Mobiele Eenheid om op te treden. Dit heeft te maken met een verschil in de lokale setting, waarbij de draaiboeken niet altijd duidelijkheid verschaffen. Dit komt voort uit een variatie in niveau van de draaiboeken waarbij niet alle draaiboeken het juiste niveau hebben. De draaiboeken kunnen voor ergernissen zorgen tijdens de voorbereiding (6.4.1) en in de uitvoering.

6.4.3 Knelpunten nawerk

“Wat wel altijd des politie is, is het nawerk. Daar blijft nog wel eens wat van liggen.”

Er zijn twee respondenten die aangeven dat er na de jaarwisseling werk blijft liggen waar niet altijd rekening mee wordt gehouden. Dit heeft te maken met het opsporingswerk. Zo wordt er voorafgaand aan de jaarwisseling een ‘opsporingsstraat’ ingericht wat kort gezegd de afhandeling van arrestanten in de bewuste periode inhoudt. Er wordt aangegeven dat er niet altijd genoeg opsporingscapaciteiten zijn om na de jaarwisseling de arrestanten snel af te handelen. Het komt voor dat na de jaarwisseling mensen vastzitten waarbij niet helemaal duidelijk is waarom. Na afloop van de jaarwisseling valt volgens deze respondenten wel eens de verantwoordelijkheid van de recherche (opsporing) weg, omdat de focus wordt verlegd naar andere zaken. Hierdoor komt dit nawerk bij de basisteams terecht. Er wordt overigens aangegeven dat dit wel steeds beter gaat, maar dat dit proces van verbetering nog te langzaam gaat.

6.4.4 Knelpunten evaluatie

Uit de interviews komt naar voren dat de meeste respondenten niet tevreden zijn over het evaluatieproces. De kwaliteit van de evaluaties laat te wensen over en er is geen goed systeem. Er zijn vijf respondenten die aangeven dat er slecht wordt geëvalueerd. Daarnaast zijn er vijf respondenten die aangeven dat het evalueren van de jaarwisseling binnen de eenheid Noord-Nederland matig verloopt en er ruimte is voor verbetering. Verder zijn er drie respondenten die aangeven dat het niveau van evaluatie ten opzichte van de jaarwisseling ‘prima’ is.

“We zijn niet goed in evalueren. We zijn vaak heel druk met de voorbereiding van een evenement. Zodra het evenement is geweest voelt het vaak als ‘mosterd na de maaltijd’ om nog te gaan evalueren. Het moet gewoon veel beter.”

Alle respondenten die hebben aangegeven dat de evaluatie ten opzichte van de jaarwisseling binnen de eenheid Noord-Nederland matig tot slecht verloopt, zeggen dat er wel momenten van

evaluatie zijn na de jaarwisseling. Hierbij kan worden aangegeven wat wel en niet goed ging. Echter, hierover wordt vaak geen terugkoppeling gegeven volgens de respondenten. Bij de voorbereiding op een volgende jaarwisseling hangt het van de persoon af of de evaluatiepunten van het voorgaande jaar worden meegenomen. Negen respondenten geven aan dat er vaak evaluatiepunten naar voren komen die al eerder naar voren zijn gekomen. Er zou te weinig worden geleerd van voorgaande jaarwisselingen. Hierbij wordt voornamelijk gekeken naar de punten die goed zijn gegaan en minder gekeken naar dingen die niet goed zijn gegaan.

‘‘Het hangt er een beetje vanaf wie er dienst heeft of verbeterpunten van het voorgaande jaar worden meegenomen. Het hangt te veel af van individuen en dat zou niet zo moeten zijn.’’

Ook de kwaliteit van de evaluaties wordt als matig ervaren. Zo komt er vaak ruis terecht in de evaluaties; dingen die niets te maken hebben met mogelijke verbetering van het proces. Het zou niet altijd duidelijk zijn wie er verantwoordelijk is om deze ruis eruit te halen.

Ten slotte is er een aantal jaren geleden een uitgebreide evaluatie geweest met betrekking tot de jaarwisseling. Uit de interviews komt een duidelijke onvrede naar voren als het gaat over de afhandeling van evaluatierapporten in het algemeen. Drie respondenten verwijzen specifiek naar de uitgebreide evaluatie van een aantal jaren geleden.

‘‘Uiteindelijk is dat rapport opgeleverd en gepresenteerd bij de eenheidsleiding. Er werd bedankt voor het werk en vervolgens verdween het in de la. Of het uit de la is gehaald is nog maar de vraag. Dat vraag je je wel af wat het nut er van was.’’

De drie respondenten geven aan dat ze de indruk hebben dat er weinig is gedaan met dit uitgebreide evaluatierapport. Zo werd in dit rapport geconstateerd dat de kwaliteit van de draaiboeken te wensen over laat (zie paragraaf 6.4.1). De respondenten hebben het idee dat het amper verbeterd is. Hierbij geven de respondenten aan dat voornamelijk de ‘grotere’ basisteams verbeteringen hebben aangebracht, maar dat er bij de ‘kleinere’ basisteams al gauw minder sprake van is.

‘‘De iets grotere basisteams, waarbij het bestuur iets meer vlees op de botten heeft, begrijpen het beter. Zodra je de provincie inkomt, wordt het minder. Dat is niet alleen in het noorden zo, dat is landelijk.’’

6.4.5 Mogelijk knelpunt

Naast de ervaren knelpunten wordt ook nog een mogelijk toekomstig knelpunt benoemd. Eén respondent geeft aan de samenleving aan het verharden is. Deze verharding zou een reactie zijn op de komst van vluchtelingen.

“De Nederlandse samenleving is aan het verharden, mede te zien bij de komst van vluchtelingen. Wij als neutrale politie moeten in deze samenleving acteren en zijn er voor iedereen.”

De respondent geeft aan dat de politie neutraal is, maar dat ook de politie uit gewone mensen bestaat met een eigen mening. Er moet objectief gehandeld worden, op basis van feiten en omstandigheden. Hierbij geeft de respondent aan dat de functie wel neutraal is, maar dat het voor te stellen is dat een individuele mening tegen deze neutraliteit ingaat. Een verdere verharding van de samenleving levert meer spanningen op waardoor het voor de politie lastiger wordt om neutraal te blijven acteren. Deze spanningen zouden dan mogelijk tot uiting kunnen komen tijdens de jaarwisseling.

6.5 Verbeterpunten volgens de respondenten

In Groningen verloopt de integrale samenwerking tussen politie en externe partners zoals gezegd via een ‘projectgroep Oud en Nieuw’. De respondenten geven aan dat deze samenwerking goed verloopt en dat dit ten goede komt aan het verloop van de jaarwisseling, ondanks dat er af en toe discussie ontstaat vanwege verschillende verwachtingspatronen. Dit wordt beaamd vanuit de kant van de gemeente. Een aantal respondenten zou graag zien dat deze vorm van samenwerking gestandaardiseerd wordt op het gebied van voorbereiding ten opzichte van de jaarwisseling. Dit zou er toe kunnen leiden dat de verschillende lokale beleidskaders meer duidelijkheid verschaffen waardoor optreden binnen Noord-Nederland een meer uniform karakter krijgt.

Ook geven de respondenten aan dat het evaluatieproces (in het algemeen) van de jaarwisseling verbeterd moet worden, ondanks dat er al een verbeteringsproces is ingezet. Er zou een systeem ontworpen moeten worden waardoor het evaluatieproces een gestandaardiseerd proces wordt. Zes respondenten geven aan dat het bureau Conflict- en Crisisbeheersing hier een voornamere rol in moet spelen. Dit bureau is onderdeel van de politie en heeft een adviseringsrol op basis van de expertise die beschikbaar is over conflict- en crisisbeheersing. Tevens zouden er uitgewerkte versies moeten worden gemaakt van de evaluaties waardoor terugkoppeling mogelijk is. Voornamelijk het ontbreken van terugkoppeling of gebrekkige terugkoppeling wordt als storend ervaren door de respondenten. Hierbij wordt wel aangegeven door twee respondenten dat het bureau Conflict- en Crisisbeheersing onderbezet is waardoor deze rol nog niet goed uit de verf komt.

Ten slotte geven drie respondenten aan dat er beter nagedacht moet worden over de mogelijke gevolgen van het uitvallen van het mobiele netwerk.

“Niet iedereen is altijd voorzien van de juiste verbindingsmiddelen. Mocht het mobiele netwerk uitvallen kunnen er problemen ontstaan.”

Dat de mensen over de juiste verbindingsmiddelen beschikken, wordt gezien als een verantwoordelijkheid die bij de basisteams ligt. Eén van de respondenten schetst een scenario waarbij

de verbinding van de politie wegvalt waardoor er geen portofoonverkeer mogelijk is. Mocht dit gebeuren in combinatie met het wegvallen van het mobiele netwerk (bijvoorbeeld om twaalf uur 's nachts met Oud en Nieuw) kunnen er grote problemen ontstaan. Hier zou over nagedacht moeten worden volgens deze respondent.

6.6 Conclusie procesevaluatie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op meerdere deelvragen. Per deelvraag zal een conclusie worden geformuleerd.

6.6.1 Conclusie onderzoeksvraag 2a: hoe verloopt de voorbereiding van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling?

De jaarwisseling wordt binnen de eenheid Noord-Nederland op verscheidene fronten voorbereid. De algemene strategische voorbereiding wordt gedaan door de aangestelde Staf Grootchalig Bijzonder Optreden. Deze voorbereiding verloopt volgens de respondenten goed. Naast de strategische voorbereiding op de jaarwisseling worden er ook op tactisch en operationeel niveau voorbereidingen getroffen. De voorbereiding op de jaarwisseling in Groningen-centrum is gebruikt als casus. Ook deze voorbereiding verloopt volgens de respondenten goed. In deze voorbereiding wordt veel gebruik gemaakt van integraal overleg.

6.6.2 Conclusie onderzoeksvraag 2b: hoe verloopt de interne en externe samenwerking binnen de politie-eenheid Noord-Nederland?

De interne samenwerking binnen de politie-eenheid Noord-Nederland wordt als 'goed en prettig' ervaren. De interne samenwerking omvat zowel de samenwerking binnen een discipline als de interdisciplinaire samenwerkingen. Wel worden soms haperingen ervaren in de interdisciplinaire samenwerking door de aanwezigheid van een grote hoeveelheid interne actoren. Ook in de lokale setting (Groningen-centrum) wordt een goede samenwerking ervaren. De externe samenwerking omvat de samenwerking tussen de politie en de externe partners als het Openbaar Ministerie en de verschillende gemeentes. Er wordt over het algemeen een goede samenwerking ervaren binnen de eenheid Noord-Nederland. Ook binnen de casus (Groningen-centrum) wordt een goede externe samenwerking ervaren tussen politie, gemeente, brandweer, horeca en Overstag. Dit wordt beaamd vanuit de kant van de gemeente. Wel ontstaan er soms discussies door een verschil in verwachtingspatronen. Volgens de respondenten levert dit echter geen grote problemen op.

6.6.3 Conclusie onderzoeksvraag 2c: welke knelpunten ervaren de betrokken partijen bij het beleid ten aanzien van de jaarwisseling?

De respondenten ervaren binnen de eenheid Noord-Nederland verschillende knelpunten bij het beleid ten opzichte van de jaarwisseling. Volgens vijf respondenten komt het voor dat er op het laatste moment nog dingen geregeld moeten worden, terwijl dat al geregeld had moeten zijn. Hierbij wordt onderling gedacht dat het geregeld is, maar blijkt in de uitvoering dat dit niet het geval is. Ook zou niet iedereen in staat zijn kwalitatief goede draaiboeken te maken waardoor er soms in de uitvoering moeilijkheden worden ervaren vanwege onduidelijke beleidskaders.

Ook zou meer aandacht moeten komen voor het nawerk dat blijft liggen bij de basisteams na de jaarwisseling. Dit heeft er mee te maken dat het verantwoordelijkheidsgevoel wel eens wegvalt zodra de jaarwisseling voorbij is. Hierdoor worden de arrestanten die vastzitten met betrekking tot de jaarwisseling niet goed afgehandeld waardoor het nawerk blijft liggen bij de basisteams.

Tot slot heeft het grootste knelpunt dat wordt ervaren betrekking op de evaluaties. Er zou geen goed systeem zijn voor een gestandaardiseerde vorm van evalueren. Hierbij zou ook niet door iedereen even serieus worden omgegaan met het leveren van kwalitatief goede evaluaties. Ook de afhandeling van de evaluaties verloopt niet naar behoren. De respondenten geven aan dat zij niet of nauwelijks terugkoppeling krijgen van de evaluaties met betrekking tot de jaarwisseling. Dit zou te veel afhangen van het individu.

7. Conclusie & discussie

In het volgende hoofdstuk zullen de bevindingen van dit onderzoek worden besproken. In dit onderzoek is getracht de volgende doelstelling te behalen: *de doelstelling van dit onderzoek is een plan- en procesevaluatie uit te voeren van het beleid dat de politie-eenheid Noord-Nederland voert ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling*. Om deze tweeledige doelstelling te kunnen realiseren zijn in hoofdstuk één onderzoeksvragen opgesteld voor de plan- en procesevaluatie. Aan de hand van deze onderzoeksvragen zullen er conclusies worden geformuleerd. Eerst wordt in paragraaf 7.1 de conclusies gepresenteerd met betrekking tot de planevaluatie. Vervolgens worden in paragraaf 7.2 conclusies geformuleerd die betrekking hebben op de procesevaluatie. In paragraaf 7.3 zal er worden gereflecteerd op de bevindingen uit dit onderzoek. In dit hoofdstuk worden tevens enkele kanttekeningen van dit onderzoek besproken.

7.1 Planevaluatie

In het eerste onderdeel van de planevaluatie is een precieze omschrijving gegeven van personen, organisaties, plaats, tijd en overige omstandigheden waarvoor de interventies bedoeld zijn. Hierbij heeft de volgende onderzoeksvraag de leidraad gevormd: *in welke context(en) acteert de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling? Wat is de invloed hiervan op het beleid?* In dit onderzoek is gebleken dat de politie-eenheid Noord-Nederland in verscheidene contexten acteert ten opzichte van de jaarwisseling, namelijk een maatschappelijke, een politieke, een juridische, een organisatie en een geografische context. Deze contexten zorgen er voor dat de politie-eenheid Noord-Nederland met diverse factoren rekening moet houden bij de ontwikkeling en implementatie van het beleid. Bij het identificeren van deze contexten zijn twee spanningsvelden geconstateerd die invloed uitoefenen op de implementatie en uitvoering van het beleid.

Het eerste spanningsveld dat is geconstateerd heeft betrekking op de zoektocht naar een balans tussen een uniforme aanpak van de jaarwisseling en het gewenste maatwerk bij de inzet van de middelen. Het gevolg hiervan is dat er variatie ontstaat in de draaiboeken tussen de verschillende basisteams. Uit dit onderzoek blijkt dat ondanks de gestandaardiseerde methode voor het schrijven van draaiboeken, er nog dusdanig veel variatie ontstaat tussen de lokale draaiboeken dat dit verwarring oplevert.

Het tweede spanningsveld dat is geconstateerd heeft betrekking op de handelingen van de politie in de operationele uitvoering van het beleid. In dit onderzoek is gebleken dat de politiemensen in de operationele uitvoering tegenstrijdige informatie krijgen met betrekking tot het handelen in bepaalde situaties. Enerzijds moet er bij openbare-ordeverstoringen en strafbare feiten duidelijk en consequent opgetreden worden. Anderzijds dient tijdens de jaarwisseling flexibel opgetreden te worden waarbij een afweging gemaakt moet worden tussen de ernst van het feit en de gevolgen voor de openbare orde.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat de maatschappelijke discussie elk jaar zorgt voor veranderende tolerantiegrenzen in zowel de maatschappij als op lokaal niveau. Daarbij heeft de jaarwisseling een dynamisch karakter waarbij de problematiek vaak context-gebonden is. Deze kenmerken bemoeilijken de politie in de zoektocht naar een uniforme aanpak van de jaarwisseling.

In het tweede onderdeel van de planevaluatie is een inventarisatie gemaakt van de bestaande interventies. Hierbij zijn als eerste de doelstellingen behandeld, oftewel de beoogde uitkomsten. Daarna zijn er twee mechanismen geïdentificeerd waarbij de ingezette middelen zijn behandeld. Hiervoor is gezocht naar theoretische en empirische evidentie.

De tweede onderzoeksvraag die is behandeld in dit onderzoek luidde als volgt: *wat zijn de doelstellingen van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling?* Uit dit onderzoek is gebleken dat de algemene draaiboeken SGBO Oud en Nieuw van de laatste vier jaar min of meer dezelfde algemene doelstellingen hebben gegeven die gelden voor alle basisteam binnen de eenheid Noord-Nederland (zie voor specificatie van de doelstellingen paragraaf 5.1). In de operationele uitvoering wordt vervolgens een eigen invulling gegeven aan de beleidsdoelstellingen door de respondenten. Ondanks de gedeeltelijke overeenkomst, is er in dit onderzoek een discrepantie geconstateerd tussen de geformuleerde algemene doelstellingen en de doelstellingen volgens de respondenten.

Vervolgens is in het tweede onderdeel van de planevaluatie de volgende onderzoeksvraag behandeld: *wat zijn de veronderstelde mechanismen die ten grondslag liggen aan het beleid ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling? Wat is hier de theoretische en empirische evidentie voor?* Uit de interviews en documentatie is een aantal veronderstelde mechanismen geïdentificeerd dat ten grondslag ligt aan het beleid van de politie-eenheid Noord-Nederland ten opzichte van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling, namelijk een beheersingsmechanisme en een afschrikmechanisme. Er zullen korte conclusies geformuleerd worden bij elk middel.

Voor het *beheersingsmechanisme* is een vijftal middelen behandeld dat wordt ingezet ten behoeve van dit mechanisme. Het eerste middel betreft de wijkagent. De bevindingen in dit onderzoek laten zien dat de wijkagent zorgt voor een ontvankelijke houding van de politie en zorgt voor communicatie richting burgers in de werkwijze tijdens de jaarwisseling van de politie. Al met al verkleint de wijkagent de afstand tussen politie en burgers, waardoor het risico op een wij-tegen-zij scenario afneemt. De werkwijze en inzet van de wijkagent met betrekking tot de jaarwisseling wordt ondersteund door de bevindingen uit dit onderzoek.

In dit onderzoek is geen theoretische en empirische evidentie gevonden voor de gebiedsgeboden, persoonsverboden en meldplicht in de context van de jaarwisseling, het tweede middel dat is behandeld. Wel is empirische evidentie gevonden voor deze middelen in de context van het voetbalvandalisme en hooliganisme (Van der Poll, 2016). Deze maatregelen zouden in deze context effectief zijn en heeft het geweld en vandalisme in en rond de voetbalstadions teruggedrongen.

Desondanks bieden deze maatregelen meer bewegingsruimte aan de lokale driehoek bij de aanpak van de jaarwisselingsproblematiek. Of deze maatregelen ook daadwerkelijk effectief zijn in deze context zou in toekomstig onderzoek moeten worden onderzocht.

Het derde middel dat is behandeld ten behoeve van het beheersingsmechanisme is cameratoezicht. In dit onderzoek is gebleken dat er over het effect van cameratoezicht geen onderbouwde uitspraken gedaan kunnen worden. Dit heeft er mee te maken dat cameratoezicht vaak een onderdeel is in een mix van maatregelen, waardoor effecten niet per definitie zijn toe te schrijven aan cameratoezicht. In Groningen worden jongeren gestimuleerd om tijdens de viering van oud-en-nieuw naar de centraal geregisseerde evenementen in het centrum van Groningen te komen. De politiefunctarissen ervaren hierdoor het cameratoezicht in de binnenstad van Groningen als een steun in de rug.

De laatste twee middelen die zijn behandeld in dit onderzoek ten behoeve van het beheersingsmechanisme zijn de hondengeleiders en de Mobiele Eenheid. De bevindingen in dit onderzoek ondersteunen de inzet van deze middelen in een geëscaleerde situatie. Bij de inzet van deze repressieve middelen kan een kanttekening geplaatst worden. Eerder onderzoek laat zien dat de inzet van deze middelen op voorhand wel kan leiden tot confrontatie, doordat de politie eerder als outgroup gezien kan worden (Reicher et al., 2004). Niettemin toont dit onderzoek aan dat deze repressieve middelen noodzakelijk zijn vanwege de bijbehorende competenties, ook omdat ze vaak pas worden ingezet wanneer de situatie als is geëscaleerd.

Voor het *afschrikmechanisme* is een drietal middelen behandeld dat wordt ingezet ten behoeve van dit mechanisme. De communicatie is het eerste middel dat is behandeld. Uit dit onderzoek blijkt dat de communicatie zorgt voor bewustmaking bij potentiële daders en slachtoffers (Van Daele & Raedt, 2013). Daarnaast zorgt de communicatie voor legitimering van de handelingen die de politie verricht ten aanzien van de jaarwisseling. Alles bij elkaar genomen wordt de inzet van dit middel ondersteund door de bevindingen uit dit onderzoek.

In dit onderzoek is er theoretische en empirische evidentie gevonden voor de zichtbaarheid van de politie tijdens de jaarwisseling, het tweede middel dat is behandeld. De zichtbaarheid van de politie weerhoudt potentiële reischoppers ervan om de openbare orde te verstoren. De zichtbaarheid van politie tijdens de jaarwisseling is van belang om te benadrukken dat er een autoriteit aanwezig is die afwijkend gedrag afstraft. Dit wordt ondersteund door de routine-activiteitentheorie. Volgens deze theorie zijn er drie essentiële ingrediënten voor criminaliteit: een gemotiveerde dader, een geschikt doelwit en de afwezigheid van capabel toezicht (Cohen & Felson, 1979). Een potentiële reischopper zal daarom eerder geneigd zijn over te gaan tot afwijkend gedrag bij de afwezigheid van politie. De zichtbaarheid van de politie wordt in dit onderzoek zowel theoretisch als empirisch (case Groningen-centrum) onderbouwd.

In dit onderzoek is geen theoretische of empirische evidentie gevonden voor het (super)snelrecht, het derde middel dat is behandeld ten behoeve van het afschrikmechanisme. De

maatregel dient een signaal af te geven aan de samenleving dat bepaald gedrag niet wordt getolereerd en direct wordt afgestraft. Voor zover bekend is er geen wetenschappelijk bewijs dat het supersnelrecht werkt. Tevens bestaat er geen kosten-batenanalyse die de waarde van het supersnelrecht afzet tegen de kosten die gemaakt worden door het Openbaar Ministerie en de politie. Al met al wordt de inzet van (super)snelrecht met betrekking tot de jaarwisseling niet ondersteund door de bevindingen in dit onderzoek.

In het derde en laatste onderdeel van de planevaluatie is er aandacht besteed aan de mogelijke neveneffecten van het beleid dat de politie-eenheid Noord-Nederland voert ten opzichte van de jaarwisseling? Hierbij is er gepoogd antwoord te geven op de volgende onderzoeksvraag: *wat zijn de mogelijke neveneffecten van het beleid ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling?*

Doordat er enige discrepantie zit tussen de algemeen geformuleerde doelstellingen en de beleidsdoelstellingen aangegeven door de respondenten is het niet mogelijk om het effect van het beleid te onderzoeken. Het is nu lastig aan te geven of de huidige politie-inzet leidt tot de beoogde doelstellingen. Hierdoor blijven de mogelijke neveneffecten speculatief. Een eerste mogelijk neveneffect wordt geconstateerd bij de geformuleerde doelstellingen. De doelstellingen worden dusdanig breed geformuleerd dat er een eigen invulling gegeven kan worden in de operationele uitvoering van het beleid, wat kan zorgen voor verwarring kan zorgen. Een tweede mogelijk neveneffect kan ontstaan bij de inzet van repressieve middelen als de Mobiele Eenheid en hondengeleiders. Als er van te voren wordt vastgesteld dat er geen enkele ordeverstoring mag plaatsvinden, bestaat het gevaar dat de inzet van deze repressieve middelen ter preventie juist tot confrontatie zal leiden. Dit wordt ondersteund door eerder onderzoek (Reicher et al., 2004).

Kortom, het eerste onderdeel van de planevaluatie heeft aangetoond dat de beschrijving van de doelstellingen momenteel niet expliciet genoeg is. Voor het merendeel van de middelen die worden ingezet om deze beoogde doelstellingen te behalen, wordt theoretische en/of empirische evidentie gevonden. Dit onderzoek ondersteunt grotendeels de werkwijze van de politie-eenheid Noord-Nederland met betrekking tot de inzet van bepaalde middelen. Echter, voor een middel als het (super)snelrecht is in dit onderzoek te weinig onderbouwing gevonden.

7.2 Procesevaluatie

In de procesevaluatie is er onderzoek verricht naar de sociale processen die een rol spelen bij de invoering van de interventies. In dit hoofdstuk is het volgende onderdeel van de tweeledige doelstelling behandeld: *het uitvoeren van een procesevaluatie*. De eerste onderzoeksvraag die is behandeld luidt: *hoe verloopt de voorbereiding van de politie-eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling?*

Binnen de eenheid Noord-Nederland worden er voorbereidingen getroffen op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Volgens de respondenten verloopt de voorbereiding op alle drie

niveaus goed. De voorbereiding van de politie-eenheid Noord-Nederland op de jaarwisseling kenmerkt zich door de interdisciplinaire en integrale samenwerking. In de voorbereiding probeert de SGBO een inschatting te maken van de personele inzet voor de jaarwisseling. Dit wordt voornamelijk gebaseerd op ervaringen van voorgaande jaren plus de eventuele extra beleidsthema's. De basisteams bereiden de jaarwisseling voor op operationeel niveau, waarbij zij verantwoording afleggen aan de SGBO.

Vervolgens is de tweede onderzoeksvraag behandeld: *hoe verloopt de interne en externe samenwerking binnen de politie-eenheid Noord-Nederland?* Zoals gezegd vindt er veel interdisciplinaire en integrale samenwerking plaats binnen de eenheid Noord-Nederland. Dit vindt niet alleen plaats in de voorbereiding op de jaarwisseling, maar ook tijdens de jaarwisseling zelf. De interne samenwerking wordt binnen de politie-eenheid Noord-Nederland als 'goed en prettig' ervaren. De respondenten plaatsen hierbij wel een kanttekening bij. Door de aanwezigheid van een grote hoeveelheid interne actoren worden er soms haperingen ervaren in de interdisciplinaire samenwerking. Dit wordt volgens de respondenten over het algemeen goed opgelost. Naast een goed ervaren interne samenwerking wordt ook de externe samenwerking als goed ervaren. De externe samenwerking omvat de samenwerking tussen de politie en externe partners. Er wordt aangegeven dat er soms discussies ontstaan door een verschil in verwachtingspatronen, maar dat dit geen grote problemen oplevert.

Ten slotte is de laatste onderzoeksvraag van deze procesevaluatie behandeld: *welke knelpunten ervaren de betrokken partijen bij het beleid ten aanzien van de jaarwisseling?* De respondenten ervaren meerdere knelpunten. Vijf respondenten geven aan dat er nog dingen op het laatste moment geregeld worden, terwijl dat al geregeld had moeten zijn. Hierbij blijkt de interne communicatie niet altijd goed te zijn. Een ander knelpunt dat wordt ervaren heeft betrekking op de kwaliteit van de draaiboeken. Niet iedereen zou in staat zijn de draaiboeken een kwalitatieve inhoud te geven waardoor er soms vanwege onduidelijke beleidskaders, moeilijkheden worden ervaren in de uitvoering. Dit knelpunt komt overeen met het geconstateerde spanningsveld. Het bevestigt de bevinding in dit onderzoek, dat de gestandaardiseerde methode voor het schrijven van draaiboeken ten opzichte van de jaarwisseling ontoereikend lijkt te zijn. Het grootste knelpunt dat wordt ervaren heeft betrekking op de evaluaties. Er is geen goed systeem voor een gestandaardiseerde vorm van evalueren. Het gevolg hiervan is dat niet iedereen serieus omgaat het leveren van kwalitatief goede evaluaties. Daarbij verloopt de afhandeling niet naar behoren volgens de respondenten. Er wordt niet of nauwelijks terugkoppeling gegeven zodra de evaluaties zijn ingeleverd. Dit zou te veel afhangen van het individu.

7.3 Discussie

Dit onderzoek heeft getracht een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van het beleid dat de politie-eenheid Noord-Nederland voert ten aanzien van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. In het vervolg van deze paragraaf zullen er enkele kanttekeningen geplaatst worden. Dit hoofdstuk zal afgesloten worden met suggesties voor vervolgonderzoek.

Hoewel het merendeel van dit onderzoek correct is verlopen, zijn er enkele kanttekeningen te

plaatsen. De meeste kanttekeningen hebben betrekking op de methode. De eerste kanttekening heeft betrekking op de selectie van de participanten. Voorafgaand aan het onderzoek is vastgesteld welke participanten essentieel zijn voor het onderzoek. Vervolgens is er gekozen voor de sneeuwbalmethode om verdere participanten te selecteren. Deze sneeuwbalmethode is gebaseerd op aanbevelingen van de participanten die al zijn geïnterviewd. Deze methode brengt het risico met zich mee dat de participanten veelal dezelfde mening hebben over het betreffende onderwerp. Dit is getracht tegen te gaan door de methode toe te passen op leden vanuit verschillende GBO-Staven, waardoor er meer diversiteit in de verkregen sociale netwerken is gekomen.

Een andere kanttekening is te plaatsen bij de eerlijkheid van de participanten. Deze factor was lastig te waarborgen in dit onderzoek omdat de onderzoeker terecht kwam in een ‘gesloten cultuur’, waarbij zij niet zomaar ‘de vuile was’ buiten hangen. Er was een risico dat er vooral sociaal wenselijke antwoorden gegeven zouden worden. In dit onderzoek is dit getracht te minimaliseren door een vertrouwenssituatie te creëren met de geïnterviewde, waardoor er vrijuit gesproken kon worden. Daarbij zijn de geïnterviewden benaderd via een tussenpersoon vanuit de eigen organisatie, waardoor de onderzoeker minder als buitenstaander werd gezien.

Ook is er een kanttekening te plaatsen bij de overdrachtelijkheid van het onderzoek. De overdrachtelijkheid houdt in dat de resultaten te gebruiken zijn om uitspraken te doen over de populatie. In kwalitatief onderzoek is het lastig om de overdrachtelijkheid van een onderzoek te waarborgen, maar er zijn wel factoren die de overdrachtelijkheid kunnen vergroten. Zo zijn in dit onderzoek interviews afgenomen met participanten uit alle niveaus die relevant zijn voor het beleid van de politie-eenheid Noord-Nederland ten opzichte van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. Daarnaast zijn er interviews afgenomen in alle drie de districten.

Ten slotte is er een kanttekening te plaatsen bij de invloed van de onderzoeker op het onderzoek. Zo is het mogelijk dat er informatie verloren is gegaan na de interviews vanwege onervarenheid van mij als onderzoeker. Dit is getracht te ondervangen door gebruik te maken van opnameapparatuur en uitwerking van het interview binnen 24 uur. Daarnaast is de data geanalyseerd door één persoon, wat de betrouwbaarheid van het onderzoek vermindert. Vanwege een gebrek aan tijd is de data niet door meer personen geanalyseerd.

Dit onderzoek heeft ondanks de kanttekeningen een aantal mooie resultaten naar voren gebracht. Zo is er meer bekend over de werkzame elementen van het beleid ten aanzien van de jaarwisseling. Daarnaast heeft dit onderzoek een aantal elementen belicht die meer aandacht nodig heeft.

Een eerste suggestie is een vervolgonderzoek naar de effectiviteit van gebiedsverboden, persoonsverboden en meldplicht met betrekking tot de jaarwisseling. Momenteel bestaat er geen eenduidig beeld over de effectiviteit van deze maatregelen ter preventie van openbare-ordeverstoringen tijdens de jaarwisseling. Er is wel een effect bekend van deze maatregelen in de context van het voetbalvandalisme en hooliganisme. Daarnaast is er een aantal respondenten dat pleit

voor het vaker gebruik maken van dergelijke maatregelen. Vervolgonderzoek naar deze maatregelen in de context van de jaarwisseling biedt inzicht, waardoor de keuze tot het wel of niet inzetten van deze maatregelen mogelijk makkelijker wordt.

Een tweede suggestie voor vervolgonderzoek is het verrichten van een kosten-batenanalyse met betrekking tot het (super)snelrecht. Van alle middelen die in dit onderzoek zijn behandeld, is er het minst bekend over het effect van het (super)snelrecht ten aanzien van de jaarwisseling. De maatregel is niet zozeer een middel dat door de politie-eenheid Noord-Nederland wordt ingezet, maar wel een middel waarbij de politie betrokken is. De politie bereid bijvoorbeeld het strafproces voor van een verdachte en moet recherchepersoneel inzetten. Voor zover bekend is er geen wetenschappelijk bewijs dat het supersnelrecht werkt. Er bestaat geen kosten-batenanalyse die de waarde van het supersnelrecht afzet tegen de kosten die gemaakt worden door het Openbaar Ministerie en de politie.

Een derde suggestie voor vervolgonderzoek is het verrichten van een meer uitgebreide procesevaluatie, waarbij de focus van het onderzoek volledig ligt op de sociale processen die een rol spelen bij de invoering van de interventies. Uit dit onderzoek is gebleken dat er relatief veel onvrede naar voren komt voor het aantal respondenten die zijn geïnterviewd. Deze onvrede bestaat uit onder meer het ontbreken van terugkoppeling, het gevoel hebben niet gehoord te worden en te veel dingen die op het laatst geregeld worden. Uitgebreid onderzoek kan mogelijk gerichte oplossingen opleveren, wat een bijdrage kan leveren aan de sociale cohesie binnen de politie-eenheid Noord-Nederland.

Het doel van dit onderzoek was om te onderzoeken wat de werkzame elementen zijn, binnen het kader van dit onderzoek, van het beleid ten opzichte van de politie-inzet tijdens de jaarwisseling. Dit onderzoek toont aan dat de politie grotendeels een juiste inzet pleegt van de middelen die zijn behandeld. In dit onderzoek zijn ook de niet-werkzame elementen van het beleid naar voren gekomen. De gestandaardiseerde methode voor het schrijven van draaiboeken lijkt ontoereikend te zijn voor het schrijven van draaiboeken ten opzichte van de jaarwisseling, in ieder geval volgens de huidige manier. Ook blijkt uit dit onderzoek dat de beleidsdoelstellingen niet expliciet genoeg zijn, wat verwarring geeft. Tot slot heeft dit onderzoek een ‘groot’ ervaren knelpunt naar voren gebracht, namelijk het niet naar behoren werkende evaluatieproces.

8. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk volgen aanbevelingen voor de politie-eenheid Noord-Nederland.

8.1 Politie-eenheid Noord-Nederland

In het begin van dit onderzoek is er gebleken dat er behoefte is aan onderzoek naar de aanpak van de jaarwisseling. Deze behoefte komt voort vanuit de vraag hoeveel inzet er elk jaar nodig is. Hierbij wordt zowel gekeken naar de inzet van middelen als van politiemensen. Tevens bestaat de vraag of de gekozen weg, de juiste is. Om te kunnen onderzoeken of het beleid ten aanzien van de politie-inzet effectief is, dient er een aantal zaken helder gemaakt te worden, bijvoorbeeld:

1. Bij welke hoeveelheid incidenten wordt er gesproken van een acceptabel verloop van de jaarwisseling? Welke maatstaf wordt hiervoor gehanteerd?
2. Welk geweldsniveau wordt geaccepteerd?
3. Welke middelen worden ingezet ten opzichte van welke doelstellingen?

Op dit moment zijn er te veel factoren onduidelijk om de effectiviteit van het beleid te onderzoeken. Hierbij dient het systeem dusdanig ingericht te zijn, dat er onderscheid gemaakt kan worden tussen reguliere en oud-en-nieuw gerelateerde incidenten. Uit de interviews komt naar voren dat dit onderscheid niet of nauwelijks gemaakt wordt.

De tweede aanbeveling heeft betrekking op het opstellen en controleren van de draaiboeken. Uit de procesevaluatie is naar voren gekomen dat de respondenten vinden dat er te veel variatie zit in de draaiboeken en dat het niveau soms te wensen over laat. De draaiboeken zorgen voor verwarring, ergernissen en onduidelijkheden (zie paragraaf 6.4). De gehanteerde vijf-paragrafenmethode voor het schrijven van draaiboeken blijkt ontoereikend. De draaiboeken zouden geschreven moeten worden vanuit een centraal aangewezen bureau of er zou gecontroleerd moeten worden vanuit een centraal punt. Hierbij zouden de verantwoordelijke mensen niet alleen een instructie moeten krijgen over de vereisten van de draaiboeken, maar ook in staat moeten zijn om een vertaalslag te kunnen maken van het beleid naar de praktijk.

De derde aanbeveling heeft betrekking op de evaluaties ten opzichte van de jaarwisseling. In dit onderzoek is gebleken dat de kwaliteit van de evaluaties te wensen over laat en dat er geen goed systeem van evalueren is. Ook wordt door de respondenten aangegeven dat er vaak geen terugkoppeling wordt gegeven over de evaluaties. Om verbeteringen aan te brengen in het proces van evalueren, dient er een gestandaardiseerd systeem van evalueren ontwikkeld te worden. Hierbij kan het bureau Conflict- en Crisisbeheersing de centraal regisserende rol op zich nemen. Dit bureau kan de kwaliteit van de evaluaties bewaken, de evaluaties verwerken en terugkoppeling geven.

8.2 Slotwoord

De jaarwisseling is een evenement waarbij zich structureel (ernstige) incidenten voordoen. Elk jaar ontstaat er voor miljoenen aan schade. Zo schatte het Verbond van Verzekeraars na de jaarwisseling in 2016 dat er schade was toegebracht ter waarde van ongeveer 14,3 miljoen euro. Dit zijn slechts de particuliere kosten. Voor de jaarwisseling 2016-2017 staat de eerste schatting op dertien miljoen euro (ANP, 2016; Verbond van Verzekeraars, 2017). De schade, het (extreme) geweld tegen hulpverleners en de vuurwerkgewonden rechtvaardigt het ondernemen van actie, bijvoorbeeld door meer onderzoek te verrichten naar de jaarwisseling.

Literatuur

- Adang, O.M.J. (1998). *Hooligans, autonomen, agenten: Geweld en politie-optreden in relsituaties*. Deventer: Samsom.
- Adang, O.M.J. (2005). *Met alle geweld leren: De strategische aanpak van risico-evenementen*. Doetinchem: Reed-Business.
- Adang, O.M.J., Van der Torre, E.J., Kranenburg-Bourier, F., Cachet, E., Koeman, N.E., Van Oorschot, W.A.J., Scheffer, F. & Den Uijl-de Vries, C.D. (2007). *Hoezo rustig?! Een onderzoek naar het verloop van jaarwisselingen in Nederland*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Adang, O.M.J. & Van der Torre, E.J., Kranenburg-Bourier, F., Cachet, E., Koeman, N.E., Van Oorschot, W.A.J., Scheffer, F. & Den Uijl-de Vries, C.D. (2008). *Nederlands grootste evenement. Een jaar na Hoezo rustig?!: Het verloop van de jaarwisseling 2007-2008*. Apeldoorn: Politieacademie. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2008/04/25/rapport-politieacademie-verloop-jaarwisseling-2007-2008>
- Adang, O.M.J., Bierman, S.E., Van Oorschot, W.A.J., Schaap, S.D., Van der Torre, E.J., Vermeulen, K. & Visser, D.J.M.I. (2009). *Van Oud naar Nieuw: Blijven leren van jaarwisselingen*. Apeldoorn: Politieacademie. Geraadpleegd van: <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/74051.pdf>
- Adang, O.M.J., Van Arkel, D., Esman, C., Van Oorschot, W., Stronks, S. & Vos, H. (2014). *Politie en evenementen: Feiten, ervaringen en goede werkwijzen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Algemeen Dagblad (2016). Nieuwjaarsnacht: hulpverleners bekogeld, vuurwerkgewonden, branden. Verkregen op 10 november 2016 via <http://www.ad.nl/dossier-jaarwisseling/nieuwenshy-jaarsenshy-nacht-hulpverleners-bekogeld-vuurensy-werkenshy-geenshy-wonenshy-den-branden~aeb6e780/>
- ANP (2016). 11 miljoen euro schade door jaarwisseling. Verkregen op 5 juni 2016 via <http://www.volkskrant.nl/binnenland/11-miljoen-euro-schade-door-jaarwisseling~a4218402/>
- ANP (2017). Nieuwjaarsnacht 2017: de incidenten op een rij. Verkregen op 6 januari 2017 via <http://www.rtlnieuws.nl/nederland/nieuwjaarsnacht-2017-de-incidenten-op-een-rij-0>

- Bahara, H. (2017). Jaarwisseling rustig verlopen, maar toenemende zorgen over zwaar vuurwerk. Verkregen op 10 januari 2017 via <http://www.volkskrant.nl/binnenland/jaarwisseling-rustig-verlopen-maar-toenemende-zorgen-over-zwaar-vuurwerk~a4442561/>
- Bieleman, B., Kruize, A. & Snippe, J. (2002). *Evaluatie Cameratoezicht Groningen*. Groningen: Stichting IntraVal.
- Bolle, J. (2016). Nacht vol incidenten leidt nieuwe jaar in. Verkregen op 4 juni 2016 via <http://www.nrc.nl/nieuws/2016/01/01/nacht-vol-incidenten-leidt-nieuwe-jaar-in>
- Brendel, C. (1998). De mythe van het rustige nieuwjaar. Verkregen op 13 juni 2016 via <http://www.carelbrendel.nl/1998/01/12/de-mythe-van-het-rustige-nieuwjaar/>
- Brouwer, J.G., & Schilder, A.E. (2009). De Voetbalwet. *Sport & Recht*, 3, 89-100.
- Chermak, S. & Weiss, A. (2005). Maintaining legitimacy using external communication strategies: An analysis of police-media relations. *Journal of Criminal Justice*, 33, 501-512.
- Cohen, L.E. & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 44, 588-608.
- Dagblad van het Noorden. (2016). Zakkenrollers actief in binnenstad Groningen. Verkregen op 24 januari 2017 via <http://www.dvhn.nl/groningen/Zakkenrollers-actief-in-binnenstad-Groningen-21774273.html>
- Den Hengst-Bruggeling, M. (2010). *Informatierijk en toch kennisarm!?: Lectorale rede intelligence*. Apeldoorn: Politieacademie. Geraadpleegd van: https://kennismag.politieacademie.nl/02/politieacademie-emag.nl/kennismag/_html/05_geen_speel/pdf/02_LectoraleredeIntelligence.pdf
- Elchardus, M., De Groof, S. & Smits, W. (2008). Rational fear or represented malaise: A crucial test of two paradigms explaining fear of crime. *Sociological Perspectives*, 51(3), 453-471.
- Ellian, A. (2013). Invoering van nationale politie is een verstandig besluit. Verkregen op 17 oktober 2016 via <http://www.elsevier.nl/nederland/blog/2013/01/invoering-van-nationale-politie-is-een-verstandig-besluit-1146077W/>
- Eversdijk, J.J.C. & Funke-Küpper, R. (2009). *Evaluatie toepassing (super)snelrecht jaarwisseling 2008-2009: De toepassing van (super)snelrecht in de arrondissementen*. 's-Hertogenbosch: College van Procureurs-Generaal.

- Flight, S. (2013). *Cameratoezicht in Nederlan: Een schets van het Nederlandse cameralandchap*. Amsterdam: DSP-groep. Geraadpleegd van: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2372-caneratoezicht-slimmer-bekeken.aspx>
- Giebels, R. (2016). Jaarwisseling verliep op alle fronten rustig. Verkregen op 4 juni 2016 via <http://www.volkskrant.nl/binnenland/jaarwisseling-verliep-op-alle-fronten-rustig~a4217250/>
- Glaser, B. & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. New York: Aldine de Gruyter.
- Noord-Hollands Archief (2016). Voorpagina Haarlems Dagblad 2 januari 1960 [foto]. Verkregen op 10 november 2016 via <http://nha.courant.nu/issue/HD/1960-01-02/edition/null/page/1>
- Klomp, C. (2017). ‘Er is helemaal geen bewijs dat supersnelrecht werkt’. Verkregen op 23 januari 2017 via <http://www.ad.nl/dossier-nieuws/er-is-helemaal-geen-bewijs-dat-snelrecht-werkt~adcf38ee/>
- Leuw, E. (2008). Zero tolerance werkt niet. Verkregen op 11 oktober 2016 via <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1292445/2008/01/11/Zero-tolerance-werkt-niet-opinie.dhtml>
- Loader, I. & Mulcahy, A. (2003). *Policing and the condition of England: Memory, politics, and culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Mat, J. (1998). Oosterparkers wanen zich in getto. Verkregen op 12 september 2016 via <http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Om/om020198rellen.html>
- Meijer, B. (2000). *Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Geraadpleegd van: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/w00226-cameratoezicht-in-het-publieke-domein-in-eu-landen.aspx>
- Meijer, R. (2016). Geen Oud en Nieuw voor overlastgevende asielzoekers ‘om Keulse toestanden te voorkomen’. Verkregen op 24 januari 2017 via <http://www.volkskrant.nl/binnenland/geen-oud-en-nieuw-voor-overlastgevende-asielzoekers-om-keulse-toestanden-te-voorkomen~a4433306/>
- Mein, A.G. (2010). Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Een Versterking of verzwakking van de positie van de burgemeester? *Tijdschrift voor veiligheid*, 9(3), 34-44.

- Nap, J. & Van Os, P. (2006). *Referentiekader gebiedsgebonden politie*. Apeldoorn: Politieacademie. Geraadpleegd van:
[https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/38458%20\(Nederlands\).pdf](https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/38458%20(Nederlands).pdf)
- Nijland, Y. & Roeleven, D.J. (2010). De Haagse kerstbomenjacht. Een samenshoring van gezelligheid [documentaire]. Nederland: Andere Tijden.
- Okkersen, L. (2010). *SGBO De klok rond: Onderzoek naar de meest optimale inzetduur van een Staf Grootschalig Bijzonder Optreden*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid
- Opstelten: oud en nieuw nog niet echt feestje. (2012). Verkregen op 13 juni 2016 via
http://www.telegraaf.nl/binnenland/20094408/___Oud_en_nieuw_niet_echt_feestje____.html
- Parker, R.N. & Auerhahn, K. (1998). Alcohol, drugs, and violence. *Annual review of Sociology*, 24, 291-311.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: SAGE.
- Politie (2016). Politiehonden. Verkregen op 12 december 2016 via <https://www.politie.nl/themas/politiehonden.html>
- Politie (2017). Gemengde gevoelens over oud en nieuw. Verkregen op 10 januari 2017 via
https://www.politie.nl/nieuws/2017/januari/1/00_gemengde-gevoelens-na-jaarwisseling.html
- Politie (2017). Organisatie regionaal en lokaal. Verkregen op 16 februari 2017 via <https://www.politie.nl/over-de-politie/organisatie-regionaal-en-lokaal.html>
- Reicher, S. (1984). St. Paul's: A study on the limits of crowd behavior. *European journal of social psychology*, 24, 1-21.
- Reicher, S., Stott, C., Cronin, P. & Adang, O.M.J. (2004). An integrated approach to crowd psychology and public order policing. *Policing: An international journal of police strategies & management*. 27(4), 558-572.
- Rijksoverheid (2014). Oud&Nieuw: Vuurwerk alleen tussen 18u en 02u afsteken. Verkregen op 20 december 2016 via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/12/12/oud-nieuw-vuurwerk-alleen-tussen-18u-en-02u-afsteken>
- Sackers, H.J.B. (2010). De burgemeester als veiligheidsbaas. *Justitiële verkenningen*, 36(3), 86-98.

- Schreijenberg, A., Koffijberg, J. & Dekkers, S. (2009). Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen: Driemeting. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Shenton, A.K. (2004). Strategies for ensuring trustworthiness in qualitative research projects. *Education for information*, 22, 63-75.
- Steenbeeke, M. (2007). Relatief rustig – vergeleken met de ergste jaren. Verkregen op 10 oktober 2016 via <http://digitaleeditie.nrc.nl/digitaleeditie/NH/2007/0/20070104/public/pages/01003/articles/NRC-20070104-01003006.html>
- Stott, C., Hutchison, P. & Drury, J. (2001). “‘Hooligans’ abroad? Inter-group dynamics, social identity and participation in collective ‘disorder’ at the 1998 World Cup Finals”. *British journal of social psychology*, 40, 359-384.
- Swanborn, P.G. (2007). *Evalueren*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Tajfel, H. & Turner, J.C. (1979). An integrative theory of intergroup relations. In Worchel, S. & Austin, W.G. (Eds.), *Psychology of intergroup relations*. Monterey, CA: Brooks-Cole.
- Terpstra, J. (2011). The warning and advisory task of police: forging a link between police information and multi-agency partnerships. *Policing*, 6(1), 67-75.
- Terpstra, J. & Trommel, W. (2009). Police, managerialization and presentational strategies. *Policing: An international journal of police strategies & management*. 31(1), 128-143.
- Trouw (2002). Relatief rustige jaarwisseling. Verkregen op 12 juni 2016 via <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/2785807/2002/01/02/Relatief-rustige-jaarwisseling.dhtml>
- Turner, J.C. (1982). Towards a cognitive redefinition of the social group. In Tajfel, H. (Ed.), *Social identity and intergroup relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Daele, S. & De Raedt, E. (2013). Het cruciaal belang van de signaalfunctie van politiediensten in strijd tegen criminaliteit. *Panopticon*, 34(4), 312-316.
- Van den Brink, G.J.M. (2010). *Empathie en handhaving*. Apeldoorn: Politieacademie. Geraadpleegd van: <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/78655.pdf>
- Van den Brink, G.J.M., Van Hulst, M., Maalsté, N., Peeters, R. & Soeparman, S. (2013). *Hoe Dionysos in Haren verscheen: Maatschappelijke facetten van Project X Haren*. Commissie ‘Project X’ Haren: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. Geraadpleegd van: http://www.eenvandaag.nl/uploads/doc/Commissie-CohenRapportDaders_1.pdf

- Van der Poll, F. (2016). Stadion verbod niet effectief? Onzin. Verkregen op 16 maart 2017 via <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/02/10/stadionverbod-niet-effectief-onzin-1589156-a637773>
- Van Santen, H. & Van der Valk, L. (2007). Onrust in Ondiep door ‘reischoppers van buiten’. Verkregen op 17 oktober 2016 via http://vorige.nrc.nl/binnenland/article1778437.Ece/Onrust_in_Ondiep_door_reischoppers_van_buiten
- Van Zomeren, M., Postmes T. & Spears, R. (2012). On conviction’s collective consequences: Integrating moral conviction with the social identity model of collective action. *British journal of social psychology*, 51, 52-71.
- Verbond van Verzekeraars. (2017). Schade jaarwisseling circa 13 miljoen euro. Verkregen op 10 januari 2017 via <https://www.verzekeraars.nl/actueel/nieuwsberichten/Paginas/Schade-jaarwisseling-circa-13-miljoen-euro.aspx>
- Waddington, D.P. (2007). *Policing Public Disorder. Theory and Practice*. Portland, OR: Willian Publishing.
- Wanders, G. (2004). *Resultaatverantwoording Project Implementatie Referentiekader conflict- en crisisbeheersing 2002*. Houten: Politie. Geraadpleegd van: http://artofmanagement.nl/0/001_home/materiaal/rkccb2002-eindresultaat-a4.pdf
- Wittebrood, K. & Van Beem, M. (2004). *Sociale veiligheid promoten door gelegenhedsbeperking: Wat werkt en wat niet?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bijlage I: benaderingsemail

Geachte meneer [naam respondent],

Mijn naam is Alex van den Nouland, student master sociologie aan de RuG, en stagiair bij de politie-eenheid Noord-Nederland onder begeleiding van Klaas Brandwijk. In het kader van mijn stage en scriptie verricht ik een plan- en procesevaluatie van het beleid dat de politie eenheid Noord-Nederland voert ten aanzien van de inzet tijdens de jaarwisseling. Vanwege de rol die u heeft/heeft gehad bij het beleid zou ik u graag willen interviewen. De interview vragen zullen onder andere bestaan uit vragen over het beleid, de middelen, het proces en doelstellingen.

Het interview zal ongeveer een uur duren. Is het mogelijk een afspraak te maken?

Met vriendelijke groet,

Alex van den Nouland

Bijlage II: interviewschema

Vooraf

- Introductie: voorstellen, inleiding, toestemming opname

Algemeen

- Wat is uw functie tijdens de jaarwisseling en welke rol speelt u? Kunt u hier wat (meer) over vertellen?
- Welke rol speelt u bij de voorbereiding ten aanzien van de inzet tijdens de jaarwisseling? / Wat is uw opdracht?

Voorbereiding

- Is er een voorbereidingsagenda?
- Hoe verloopt de voorbereiding op de jaarwisseling? (Wanneer komt men samen, welke criteria worden gehanteerd ten aanzien van inzet van middelen?)
- Wordt er gebruik gemaakt van eerdere evaluaties bij het ontwikkelen van nieuwe draaiboeken?
- Wat zijn uw algemene ervaringen bij de voorbereiding op de jaarwisseling? (Ontwikkeling beleid, communicatie etc.)

Verduidelijking van het onderscheid tussen beleid en operationeel beleid

Beleid (Strategisch – eenheidsleiding en tactisch – districten)

- Zijn de vooraf opgestelde algemene beleidsuitgangspunten helder en bekend bij u? Heeft u het idee dat deze bekend en helder zijn bij iedereen (Per laag: SGB0/Operationeel/Lokaal)?
- Zijn de doelstellingen van het politieoptreden helder en bekend bij u? Heeft u het idee dat deze bekend zijn bij iedereen (Per laag: SGB0/Operationeel/Lokaal)? – Op welke wijze zijn de doelstellingen verkregen, hoe zijn ze bekend geworden, wat wordt er mee gedaan?
- Wat zijn de belangrijkste doelstellingen volgens u?

Beleid (operationeel)

- Is het beleid uitgevoerd zoals bedoeld?
- Hoe ervaart u de uitvoering van het beleid?
- Acht u de doelstellingen en beleidsuitgangspunten realistisch en haalbaar? (waar blijkt dat uit, waarom?)
- Heeft u het idee dat alle disciplines goed van elkaar op de hoogte zijn qua bevels- en verbindingsdisciplines bij het zich voordoen van een eventueel grootschalig incident? (Zowel horizontaal als verticaal)

Middelen (niet alleen wapens, ook overleg, activiteiten en interventies etc.)

- Welke middelen worden er ingezet?
- Over welke middelen beschikt de politie om de doelstellingen te halen?
- Acht u de beschikbare middelen voldoende om de beoogde doelstellingen te halen?
- Bent u van mening dat de ingezette middelen leiden tot de beoogde doelstellingen, en zo ja/nee, waarom?

- Welke middelen heeft uw discipline?(Taak, bevoegdheden en verantwoordelijkheden)
- Hadden er meer of andere middelen moeten worden ingezet?

Incidenten

- Wordt er onderscheid gemaakt tussen reguliere en O&N incidenten? Wat is dit verschil? Waarin verschilt het optreden? Is dit bekend en hoe wordt dit bekend gemaakt?
- Wat verstaat u onder incidenten?
- Wat is volgens u de reden dat de jaarwisseling gepaard gaat met (grootschalige/ernstige) incidenten?
- Is het huidige systeem goed ingericht om adequaat te kunnen reageren op grootschalige incidenten? Waarom ja/nee, voorbeeld?

Proces (proces t/m 31^e, 31 op 1 en na. Onderscheid maken en antwoorden kunnen vergelijken)

- Wat vind u van de samenwerking tussen de verschillende disciplines? (Zowel horizontaal als verticaal)
- Ervaart u knelpunten met betrekking tot de ontwikkeling en/ of uitvoering van het beleid ten aanzien van de inzet tijdens de jaarwisseling?
- Hoe ervaart u de communicatie tijdens de jaarwisseling? (Horizontaal/verticaal, in aanloop naar de 31^e etc) – Communicatie beschrijven als informatie, inlichtingen, etc.
- Vind u de draaiboeken helder en acht u deze compleet? In taalgebruik, opdrachten, etc. Klopt de juistheid van informatie voor het niveau.
- Sluit het draaiboek aan op niveau boven of onder (niveau relevantie)
- Is er voldoende en geschikt personeel beschikbaar tijdens de jaarwisseling? Voor de discipline genoeg personeel, voor de verschillende TB's op BT's.

Evaluaties

- Bent u bekend met evaluaties met betrekking tot O&N?
- Heeft u deelgenomen aan evaluaties?
- Wat wordt er met deze evaluatie(s) gedaan?

Ter afsluiting

- Heeft u nog vragen of opmerkingen?
- Wie zou ik nog moeten interviewen volgens u?

Bijlage III: codeboek

Code	Type	Beschrijving	Voorbeeld data
Doelstelling	Deductief	De doelstellingen van het beleid ten aanzien van de jaarwisseling	<i>De belangrijkste doelstelling is natuurlijk de hele jaarwisseling veilig en ordelijk verloopt.</i>
Functie	Deductief	De functie van de respondent die hij heeft vervuld ten aanzien van de jaarwisseling	<i>Voor de jaarwisseling was ik de Operationeel Commandant voor het district Groningen</i>
Beleidsuitgangspunten	Deductief	De beleidsuitgangspunten van de politie eenheid Noord-Nederland ten aanzien van de jaarwisseling	<i>Ja deze beleidsuitgangspunten worden verwoord in het algemeen draaiboek van het SGBO.</i>
Middel	Deductief	De middelen die worden ingezet om de beoogde doelstellingen te bereiken	<i>Die zet bijvoorbeeld ook een middel camera extra in, omdat het huidige bereik van de openbare orde camera's niet genoeg is.</i>
Argumentatie middel	Deductief	De achterliggende argumentatie voor het inzetten van een middel	<i>ME wordt ingehuurd als het ware, wordt ingepland voor oud en nieuw om eventuele grootschalige rellen die de BPZ niet meer aan kan, om die te bestrijden.</i>
Context	Deductief	In wat voor een context de respondent opereert	<i>Wat ik.. lastig vind en die zit voor een deel aan de kanten van beleid, is dat beleid in die zin naar de context toe, naar de geografie, toch wel eens wat verschil in zit.</i>
Knelpunten voorbereiding	Deductief	De ervaren knelpunten in de voorbereiding ten aanzien van de jaarwisseling	<i>Dat heeft vooral te maken op het gebied van het inzetten van onze capaciteiten. Op het laatste moment nog dingen moeten regelen.</i>
Knelpunten tijdens de dag en nacht van de jaarwisseling	Deductief	De ervaren knelpunten tijdens de dag en nacht van de jaarwisseling	<i>Nou het belangrijkste knelpunten zijn de onduidelijk inzetcriteria, onduidelijke</i>

			<i>beleidskaders, wat het voor mij moeilijk maakt om op te treden.</i>
De rol van het SGBO	Deductief	De rol die het SGBO speelt ten aanzien van de jaarwisseling	<i>Wij kiezen voor deze vorm van een SGBO omdat wij zeg maar naar een uniforme voorbereiding van de jaarwisseling streven.</i>
De rol van een operationeel commandant	Deductief	De rol die een operationeel commandant (district) speelt	<i>Een operationeel commandant is verantwoordelijk voor de aansturing voor in dit geval de provincie Groningen en de locatie commandanten.</i>
De rol van een locatiecommandant	Deductief	De rol die een locatiecommandant speelt	<i>Als locatiecommandant ben je operationeel leiding gevende, op dat moment de hoogst aanwezige rang op straat.</i>
De rol van een gemeente	Deductief	De rol van de gemeente tijdens de jaarwisseling	<i>Wij hebben een projectgroep waarbinnen wij de burgemeester adviseren en ondersteunen. Wij kijken bijvoorbeeld naar de hotspots.</i>
Draaiboeken	Deductief	Alles met betrekking tot de draaiboeken, onderscheid wordt gemaakt in de memo's	<i>Die draaiboeken staan ook helemaal vol met fouten.</i>
Werkzaam niveau	Inductief	Voor de functies wordt onderscheid gemaakt in strategisch, tactisch en operationeel niveau	<i>Afgelopen jaarwisseling was ik werkzaam binnen de SGBO, op strategisch niveau.</i>
De rol van de wijkagent	Inductief	De rol die een wijkagent speelt ten aanzien van de jaarwisseling	<i>Veel informatie vooraf komt bij de wijkagenten vandaan, die kennen alle koppen in de wijk.</i>
De rol van de lokale gezagsdriehoek	Inductief	De rol die de lokale gezagsdriehoek heeft ten aanzien van de jaarwisseling	<i>Dat soort keuzes, zoals politie-inzet, worden uiteindelijk vastgelegd in de driehoek onder verantwoording van de burgemeester.</i>
Ervaringen voorbereiding	Inductief	De ervaring van de respondent ten aanzien van de voorbereiding op de jaarwisseling	<i>Als het eenmaal loopt, dan loopt het wel prima. Soms ontbreekt de 'sense of urgency' nog wel eens.</i>

Ervaringen uitvoering beleid	Inductief	De ervaring van de respondent ten aanzien van de uitvoering van het beleid	<i>Nou het belangrijkste knelpunten zijn de onduidelijk inzetcriteria, onduidelijke beleidskaders, wat het voor mij moeilijk maakt om op te treden.</i>
Actuele ontwikkelingen	Inductief	Actuele ontwikkelingen in binnen- en buitenland die worden meegewogen bij het beleid	<i>De keuze voor het daadwerkelijk inzetten van een SGBO staat ook in de context van het moment, of er spanning in de samenleving is.</i>
Interdisciplinaire samenwerking	Inductief	Het samenwerkingsproces tussen de verschillende disciplines binnen de politie eenheid Noord-Nederland	<i>Intern verloopt de samenwerking enorm goed. En dat enorm zeg ik met nadruk. Er wordt echt goed samengewerkt die nacht.</i>
Multidisciplinaire samenwerking	Inductief	Het samenwerkingsproces tussen de verschillende disciplines binnen de politie eenheid Noord-Nederland en externe partners	<i>Het treintje is zo'n voorbeeld van samenwerking. Dat verloopt altijd wel goed over het algemeen.</i>
Integrale samenwerking	Inductief	Het samenwerkingsproces tussen de politie en haar externe partners	<i>In Groningen vindt er veel integraal overleg plaats tussen ons en de gemeente. Ik denk dat hierin je kracht van optreden zit.</i>
Evaluaties	Inductief	Zijn er evaluaties? Hoe zien deze eruit? Wat wordt er met evaluaties gedaan?	<i>En je ziet gewoon dat politieagenten helemaal niet wetenschappelijk zijn opgeleid. Weten helemaal niks van evaluaties, kunnen alleen maar debriefen.</i>
Communicatie en inlichtingen	Inductief	De communicatie tussen disciplines en de overdracht van informatie en inlichtingen	<i>Dat is ook wel een van de taken van de operationeel commandant, om het communicatieproces goed te bewaken. En om bij te sturen waar ik denk dat het hoort.</i>
Capaciteit	Inductief	De capaciteit van personeel en middelen	<i>Weet je, dus capaciteit is een grote belemmering. En politiek, ja dat kan nog</i>

			<i>wel eens belemmerend werken.</i>
Het nut van de huidige structuur	Inductief	Voor- en tegen argumenten voor de organisatiestructuur ten aanzien van de jaarwisseling	<i>Ik vind dat het wel onderschat wordt, en dan ben ik altijd blij als we zeggen van ja we hebben hier voor de katse kut gezeten, maar liever dat dan dat andere, want dan kan het goed mis gaan.</i>
Mogelijk knelpunt	Inductief	De respondent geeft een mogelijk knelpunt aan die momenteel nog niet aanwezig is	<i>De neutraliteit van de politie kan strijdig zijn met de individuele mening. Door een verharding van de samenleving kan dit een knelpunt geven.</i>
Verbeterpunten volgens de respondenten	Inductief	De respondent geeft verbeterpunten aan	<i>Er moet beter nagedacht worden over het uitvallen van het mobiele netwerk. Dit kan grote problemen opleveren.</i>