

Blauwe Bazen

Blauwe Bazen

Het leiderschap van korpschefs

Dr. R.A. Boin, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden

Dr. E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en
Crisismanagement

Prof.dr. P. 't Hart, Utrechtse School voor Bestuurs- en
Organisatiewetenschappen, Universiteit Utrecht/
Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden

m.m.v. M.J. van der Meulen

2003

In opdracht van:
Programma Politie en Wetenschap

Ontwerp:
Frits Reijnst

ISBN: 90-6720-323-8

Realisatie: Uitgeverij Kerckebosch bv, Zeist

© 2003, Politie en Wetenschap, Apeldoorn; R.A. Boin; E.J. van der Torre; P. 't Hart

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoud

1	Blauwe bazen: korpschefs en leiderschap bij de politie	7
	1.1 Leiderschap in een organisatie onder druk	7
	1.2 De positie van de korpschef	9
	1.3 Politieleiderschap: architect, projectmanager en diplomaat	12
	1.4 De beleidsmatige uitdaging: prioriteiten stellen	14
	1.5 De organisationele uitdaging: slimme korpsen smeden	16
	1.6 De diplomatieke uitdaging: overleven in een ongedurige omgeving	20
	1.7 Dit onderzoek	23
2	Het decor: politiewerk in discussie	27
	2.1 Inleiding	27
	2.2 Politie en staat: implicaties van het regionaal bestel	28
	2.3 De werking van de politieorganisatie: management cops en street cops	36
	2.4 Twisten en kritiek	46
	2.5 Knellende grenzen	50
3	Blauwe carrières	53
	3.1 Inleiding	53
	3.2 De chefs: kengetallen en kenmerken	53
	3.3 Blauwe keuzes: beroepskeuze en het eerste korps	65
	3.4 Boven het maaiveld	80
	3.5 Professionals met een missie	100
4	Korpschefs over politiewerk	107
	4.1 Inleiding	107
	4.2 Superkerntaken en kritieke uitdagingen	107
	4.3 Het generalisme heroverwogen	121
	4.4 Pro's en contra's van de lokale regisseursrol	125
	4.5 Omgaan met ketenpartners	129
	4.6 De onvermijdelijke centralisering?	134
	4.7 Discussies en non-discussies	141

5	<i>Van visie naar uitvoering: de korpsarchitect</i>	143
	5.1 Boegbeeld van het korps	143
	5.2 Architecten van professionalisering	145
	5.3 Ontwerpambities	158
	5.4 Van ambitie naar uitvoering: sturingsinstrumenten	166
	5.5 Architecten en hun visie	181
6	<i>Leven en laten leven: de korpschef en de buitenwereld</i>	185
	6.1 De korpschef en zijn omgeving: ambtelijke evenwichtskunst	185
	6.2 De korpschef en zijn bazen: voorbij verdeel en heers	186
	6.3 De korpschefs en Den Haag: beheerscycli en belangenbehartiging	199
	6.4 Broederschap en broedertwisten: de Raad van Hoofdcommissarissen	208
	6.5 De korpschef en de spotlights: relaties met de massamedia	217
	6.6 Sturen en gestuurd worden	225
7	<i>Blauwe bazen op het breukvlak</i>	227
	7.1 Politieleiderschap onderzocht	227
	7.2 Korpschefs en de kernfuncties van leiderschap	228
	7.3 Nieuwe mensen: de POS-generatie en haar opvolgers	237
	7.4 Veranderde context: 'uitdagingen' voor de korpschefs	240
	7.5 Politieleiderschap als balanceeract	249
	<i>Literatuur</i>	257
	<i>Appendix: Lijst geïnterviewde korpschefs</i>	275
	<i>Dankzegging</i>	277

Blauwe bazen: korpsschefs en leiderschap bij de politie

1.1 Leiderschap in een organisatie onder druk

De leiders van de Nederlandse politie – de korpsschefs – staan onder druk. Veel Nederlanders maken zich zorgen over hun veiligheid (SMVP, 2002). Samen met gezaghebbende politici tonen zij zich keer op keer ontevreden over de prestaties van de politie: de oplossingscijfers liggen schrikbarend laag; het blauw vertoeft meer achter het bureau dan op straat; agenten genieten geen gezag meer.¹ De verkiezingscampagnes (en uitslagen) van de afgelopen jaren maakten duidelijk dat organisaties in de publieke dienstverlening en de rechtshandhaving, de politie voorop, beter moeten presteren.

De korpsschefs – de formele leiders van de 26 korpsen waaruit de Nederlandse politie bestaat – worden direct aangesproken op de magere politieprestaties. De korpsbeheerders hebben aangekondigd dat zij hun korpsschefs door middel van prestatiecontracten aan doelstellingen zullen binden. Als een korpsschef ‘drie keer zijn doelstellingen niet haalt, heeft hij wel een probleem,’ zo waarschuwde LPF-staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (en voormalig korpsschef) Hessing.² De verharde maatschappij, nieuwe vormen van criminaliteit en een gebrek aan middelen tellen niet meer: de tijd van excuses is voorbij.

In hun pogingen de politieprestaties te verbeteren, stuiten de korpsschefs op twee cruciale beperkingen die het moeilijk maken zonder meer aan de verhoogde eisen te voldoen. Deze beperkingen vloeien voort uit de klassieke spanningsvelden waarbinnen politieorganisaties functioneren.

Het eerste spanningsveld betreft de plaats van de politie in een democratische rechtsstaat. De altijd groeiende complexiteit en fragmentatie van de moderne samenleving vereist een flexibele politieorganisatie met een zekere mate van autonomie. Tegelijkertijd bestaat in Nederland vanouds een diepgewortelde vrees voor een ‘verzelfstandigde’ politie (vergelijk

1 De kritiek weerklinkt in recente rapporten van bijvoorbeeld de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2002), de Algemene Rekenkamer (AR, 2003) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

2 ‘Korpsschef die zijn doelstellingen niet haalt, heeft een probleem’, *Trouw*, 30 december 2002, p. 3.

Rosenthal, 't Hart en Cachet, 1987).³ Deze vrees, gecombineerd met de breed gedeelde onvrede over de prestaties van de politie, voedt de neiging tot politieke en departementale detailbemoeyenis met de wijze waarop korpschefs hun organisatie inrichten en sturen. Uit het oogpunt van doeltreffendheid lijkt een dergelijke ontwikkeling juist contraproductief. Dit spanningsveld vraagt om evenwichtskunst: de korpschef heeft behoefte aan beleidsvrijheid, maar dient voortdurend te waken voor het schrikbeeld van politieke 'eigenmacht'.

Het tweede spanningsveld vloeit voort uit de gescheiden werelden van dienders en chefs. Het blijkt in de praktijk bijzonder moeilijk, wellicht zelfs onmogelijk, om straatagenten aan te sturen. Dit geldt voor vrijwel iedere uitvoeringsorganisatie, maar binnen politieorganisaties vormt het een bijzonder delicaat probleem. De zwaarmacht van de overheid vergt immers precieze aansturing en nauwgezet toezicht, maar de korpschefs kunnen dat eenvoudigweg niet garanderen. Agenten bezitten op straat veel discretionaire ruimte. Het idee dat korpschefs hun manschappen naar believen kunnen dirigeren, berust dan ook op een misverstand. Dit roept de vraag op hoe de effectiviteit en efficiency van de politie dan eigenlijk kunnen worden vergroot.

Hoe gaan de korpschefs in de praktijk om met deze spanningsvelden en de daaruit voortvloeiende dilemma's? Daarover is weinig bekend. Wij weten feitelijk niet zoveel over het ambacht van korpschef, hun visies, en de rol die korpschefs daadwerkelijk spelen in de dagelijkse gang van zaken in een politiekorps.⁴ Nederlandse politiewetenschappers zijn de afgelopen decennia meer geïnteresseerd geweest in het functioneren van straatagent en wijkteams, de organisatie en democratische inbedding van het politiebestedel of de effectiviteit van gebiedsgebonden werken. Het belang van dergelijk onderzoek staat niet ter discussie, maar wij constateren tegelijkertijd wel dat de politietop opmerkelijk weinig is onderzocht.⁵ Deze studie maakt een begin met het vullen van deze leemte. Zij laat zien hoe rond het *fin de siècle* op de hoogste positie leiding wordt gegeven aan de Nederlandse politie, hoe korpschefs denken over hun werk en hoe zij binnen en buiten hun korpsen opereren.

3 F. Kuitenbrouwer, 'Een eeuwige strijd', *NRC Handelsblad*, 16 oktober 1997.

4 Ook de internationale politieliteratuur is dun bezaaid met leiderschapsstudies. Voor uitzonderingen zie Mayo (1985), Moore (1990), Reiner (1991) en Hunt en Magenau (1993).

5 Uitzondering is de bundel van De Blouw, Copini en Van Lochem (1990).

1.2 De positie van de korpschef

Weinigen zullen in twijfel trekken dat de korpschef een cruciale rol speelt in de lange keten die maatschappelijke angsten en politieke eisen verbindt met het politiewerk op straat. Toch is zijn formele, wettelijke positie op zijn best karig te noemen (Elzinga, 1999; Muller en Poelert, 1999).⁶ Artikel 24 van de Politiewet (1993) stelt dat de korpschef de korpsbeheerder bijstaat; de korpschef is nadrukkelijk ondergeschikt.⁷ Dit is een magere omschrijving die weinig recht doet aan de praktijk.

De formele ondergeschiktheid van de korpschef verhindert niet dat een korpschef leiding geeft aan het korps. De korpschef bekleedt een positie die hem in staat stelt een stempel op het doen en laten van zijn korps te drukken. Dat geldt voor de bepaling van de doelen en prioriteiten van het korps, de organisatie van de manier waarop deze worden nagestreefd en de wijze waarop daarover verantwoording wordt afgelegd. In de communicatie naar de buitenwacht vormt de korpschef bovendien het gezicht van de organisatie. En tijdens incidenten of crises vestigt de publieke aandacht zich als vanzelf op de hoogste politiebaas.

In de praktijk moeten korpsbeheerder en korpschef onderling 'uitknokken' hoe zij gestalte geven aan hun relatie (Michiels et al., 1997). De Politiewet kent de korpschef geen bevoegdheden toe, maar de korpsbeheerder kan hem wel mandateren. De korpschef kan op zijn beurt 'doormandateren' naar chefs van functionele of territoriale onderdelen. Hier wordt in de praktijk ruimhartig gebruik van gemaakt (Gunther Moor, Bakker en Brummelkamp, 1998; Rosenthal et al., 1998). De korpschef neemt, met anderen in de top van het korps, derhalve de facto het overgrote deel van het beheer voor zijn rekening. Het betreft onder meer het personeelsbeleid, de opbouw en samenstelling van het korps en het doen van uitgaven overeenkomstig de vastgestelde begroting. Het beleidsplan van een regio heet niet voor niets in spreektaal vaak het 'politiebeleidsplan': het wordt dan ook voor het leeuwendeel opgesteld door de politietop.⁸

6 De figuur van korpschef wordt in dit boek consequent als 'hij' aangeduid. Dat gebeurt omwille van consistentie en gegeven de zeer hoge relatieve frequentie van mannelijke korpschefs. Dit is een pragmatische keuze.

7 Politiewet 1993: *Staatsblad*, jaargang 1993, nr. 724.

8 De Politiewet 1993 preciseert de relatie tussen korpschef en korpsbeheerder niet met termen zoals dagelijks beheer. Sommige juristen vinden dit prima (Michiels et al., 1997). Anderen vinden het nalatigheid: het veroorzaakt, volgens hen, onnodig onduidelijkheid, verwarring en mogelijk chaos (Hennekens, 1992).

Blikvangers en schijnwerpers

De positie van de korpschef is de afgelopen jaren aan heftige schommelingen onderhevig geweest. In relatief korte tijd – ongeveer van 1980 tot het begin van de jaren negentig – ontwikkelden de korpschefs zich van een relatief anonieme categorie overheidsdienaren tot gezichtsbepalende ambtelijke leiders. Zij fungeerden als crisismanagers tijdens grote rampen, als experts op veiligheidsgebied, en als opinieleiders in allerlei maatschappelijke debatten. Zo haalden de korpschefs Nordholt en Wiarda regelmatig de voorpagina's en figureerden zij prominent in televisieprogramma's. Nordholt ontpopte zich tijdens en na de Bijlmerramp (4 oktober 1992) zelfs als een 'publieke held', een krachtadig bestuurlijk leider die, in de rug gesteund door burgemeester Van Thijn, niet schroomde Haagse politici op hun verantwoordelijkheden aan te spreken. De grootscheepse reorganisatie van het politiebestedel (begin jaren negentig) – de eenwording van gemeentekorpsen en de Rijkspolitie – reduceerde het aantal korpschefs tot 26 en verhoogde zo hun zichtbaarheid.⁹ De chefs van de vier grote Nederlandse korpsen – Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht – ontvingen in 1993 de Machiavelli-prijs voor overheidscommunicatie. De uitreiking van deze op zichzelf vrij onbetekenende prijs ging gepaard met veel media-aandacht. De prijs markeerde in zekere zin het hoogtepunt in het maatschappelijk prestige en de politieke aura van de korpschefs. Met de overvloedige aandacht voor de korpschefs – in vol ornaat naast elkaar zittend op de foto – groeide de irritatie bij politici, korpsbeheerders, burgemeesters en topambtenaren op Justitie en Binnenlandse Zaken.

Luttele maanden na 'Machiavelli' behoorden twee van de prijswinnaars – Nordholt en Wiarda – tot de hoofdrolspelers in de IRT-affaire. De parlementaire enquête naar de kwestie schiep een ontluisterend beeld van het functioneren van de politie in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996). Er bleek een gezagsvacuüm te bestaan: het 'bevoegd gezag' (in het bijzonder het Openbaar Ministerie) had op dit terrein de greep op de politie verloren. Ook kwamen interne gezagsproblemen aan de oppervlakte: korpsleidingen die niet of nauwelijks wisten hoe de bijzondere rechte teams feitelijk te werk gingen, laat staan dat zij daar actief sturing aan gaven. De affaire legde een diepe interne verdeeldheid bloot. De korpschefs Nordholt en Wiarda voerden een ware mediaoorlog met elkaar.

⁹ Deze reorganisatie naar aanleiding van de nieuwe Politiewet staat in het politieveld bekend als de regionalisatie.

Andere affaires volgden: de zaak Lancee, de rellen in Groningen, het ontslag van korpschef Brinkman.¹⁰ Op de golven van de aanhoudende negatieve publiciteit kwam een abrupt einde aan de opmerkelijke politiek-bestuurlijke emancipatie van de politiechefs. De korpsbeheerders en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie probeerden weer greep te krijgen op de korpschefs. Korpschefs kregen te maken met spreekverboden en waren het lijdend voorwerp van een door de politiek opgelegde banencarrousel. Na enkele jaren ‘rust’ in de politiek-publicitaire arena worden de korpschefs weer gezien als aanvoerders van de organisatie die Nederland veiliger moet maken.

De huidige *Zeitgeist* laat de korpschef echter steeds minder ruimte om zijn rol als politieaanvoerder in te vullen (zie ook Jansen en Van Sluis, 1994). De politie komt niet meer weg met het – op zichzelf terechte – verhaal dat veiligheid een product is van vele partijen in de samenleving en in het openbaar bestuur. De politie is weliswaar voor het bereiken van haar doelen in hoge mate afhankelijk van de daadkracht en samenwerkingsbereidheid van deze partners, maar zij vormt als maatschappelijke ‘frontlijnorganisatie’ nu eenmaal het meest zichtbare deel van de veiligheidszorg en de rechtshandhaving. Zij wordt daarom het eerst en het nadrukkelijkst aangesproken, zelfs ‘afgerekend’ op haar prestaties: die moeten zichtbaar, meetbaar en vooral ook voelbaar zijn.¹¹

Intussen doen de ministeries van BZK en Justitie hun best om de aansturing van de korpsen te versterken en hun grip op de politie te verstevigen. Daartoe hebben zij een omvattend ambtelijk sturings- en verantwoordingsinstrumentarium ontwikkeld: meerjaarlijkse beleidsplan-

10 Politiechef Lancee werd in 1996 op verdenking van ontucht met zijn dochter door een arrestatieteam van zijn bed gelicht. De verdenking bleek onterecht. Politie en justitie hadden grove fouten in de zaak gemaakt, die uiteindelijk aanleiding gaven tot een onderzoek naar de verstoorde verhouding in de Groningse driehoek. De verhoudingen werden op scherp gezet na de rellen in de Oosterparkwijk in Groningen (oudjaar 1997). Beschuldigingen van verwijtbaar falen over-en-weer leidden tot het directe aftreden van korpschef Veenstra, het opstappen van burgemeester Ouwerkerk (na een debat in de gemeenteraad) en de overplaatsing van hoofdofficier van justitie Daverschot. Het rapport over de kwestie resulteerde in een landelijke crisis: de opstand van de Procureurs-generaal tegen de minister van Justitie, die uiteindelijk leidde tot het aftreden van super-PG Docters van Leeuwen (Van Liempt en Van Westing, 1998). Oud-generaal Brinkman was korte tijd korpschef in Rotterdam. Hij trad af na een conflict met de medezeggenschapsraad, waarna hij het vertrouwen van het regionaal college en zijn korpsbeheerder verloor (Cachet, 1997; Beumer, Oude Hengel en Hogenhuis, 1998).

11 Overigens zijn in de laatste jaren ook het Openbaar Ministerie, het penitentiaire veld en recent zelfs de zittende magistratuur onder dergelijke druk van ‘planning en control’ komen te staan.

nen, landelijk geformuleerde prioriteiten, referentiekaders, informatienetwerken en kwaliteitsonderzoeken. Den Haag acht het niet langer wenselijk dat tussen de korpsen grote verschillen bestaan in het serviceniveau, takenpakket en de wijze van organisatie. Dit betekent een omslag in het denken over de Nederlandse politie.¹²

Van de korpschef wordt steeds meer geëist, maar beschikt hij wel over voldoende beleidsruimte, middelen en mogelijkheden om de geschetste uitdagingen het hoofd te bieden? En als korpschefs de ruimte, mogelijkheden en middelen hebben om hun korps naar verbeterde prestaties te leiden, waar willen zij dan met hun korps naar toe en hoe trachten ze dat te bewerkstelligen? Deze vragen vormen de aanleiding van dit onderzoek. Voordat wij onze bevindingen rapporteren, zetten wij in dit hoofdstuk eerst uiteen hoe wij politieleiderschap in deze studie hebben geconceptualiseerd.

1.3 Politieleiderschap: architect, projectmanager en diplomaat

Wij vatten politieleiderschap op als het doen en laten van hooggeplaatste politiefunctionarissen voorzover dat gericht is op structurele en duurzame (verbetering van de organisationele) kwaliteit in het politiekorps. In deze benadering staat leiderschap in publieke organisaties voor het bouwen van een consistente en effectieve structuur waarbinnen op een herkenbare en legitieme wijze invulling wordt gegeven aan wettelijk opgelegde taken. Leiderschap heeft dan twee dimensies: richting geven aan het korps en inbedden van het korps in de maatschappelijke en politieke context.

Een korps heeft richting als aan twee voorwaarden is voldaan (vergelijk Landsberg, 2001). Ten eerste moet het korps een heldere visie hebben, waarin de koers voor de organisatie is uitgezet. Dat is meer dan een glossy folder of een glimmende plaquette met een serie abstracte wenselijkheden.

Een korps heeft een visie wanneer korpsleden van hoog tot laag weten welke doelen moeten worden bereikt en waarom dat zin heeft. De leden van het korps moeten, ten tweede, geïnspireerd zijn om te werken aan de vervulling van die visie. Ze moeten weten hoe hun doen en laten eraan bijdraagt, en zij moeten het vertrouwen hebben dat de organisatieleiding hen daarbij faciliteert en steunt. Natuurlijk moeten zij ook in staat zijn de hen toegedachte taken te kunnen uitvoeren.

¹² Zie Ministerie van BZK/Justitie (1998), *Beleidsplan Nederlandse politie 1999-2002*, Tweede Kamer, 1998-1999, 26345, nr. 1.

Politieleiderschap heeft niet alleen betrekking op de interne inrichting van het korps. De visie, werkwijze en organisationele structuur moeten ook in overeenstemming worden gebracht met de heersende maatschappelijke waarden en tegemoet komen aan de politiek-bestuurlijke eisen. Een te sterk inwaarts gerichte blik wakkert gemakkelijk de latente vrees aan voor een politie die zijn eigen koers vaart. Een dergelijk beeld kunnen politieleiders beter vermijden: het bevoegd gezag en de Haagse ministeries hebben immers het laatste woord, indien korps en omgeving niet op een aanvaardbare wijze op elkaar zijn afgestemd.

Leiderschap zoals hierboven gedefinieerd wordt nog wel eens gezien als een academisch fata morgana. De hardnekkige indruk heeft postgevat dat het bijna onmogelijk is effectieve publieke organisaties te bouwen die bovendien een hoge mate van legitimiteit genieten. Wanneer dit toch lukt, wordt dat succes al snel op het conto geschreven van ‘charismatische leiders’ of ‘publieke entrepreneurs’.

De praktijk wijst echter uit dat het wel degelijk mogelijk is een verantwoorde invulling te geven aan de organisatie en de wijze waarop doelen worden geformuleerd en uitgevoerd (Wilson, 1989; Boin, 2001; Landsberg, 2001). Een consequente en weldoordachte oriëntatie op drie kerntaken in de organisatie vormt de basis voor effectief leiderschap (Selznick, 1957; Boin, 2001). In dit onderzoek gaan wij na hoe korpschefs omgaan met deze drie leiderschapstaken of -functies:

- De *beleidsmatige taak*: de vertaling van abstracte maatschappelijke eisen en politieke doelstellingen naar een concrete visie en een effectieve en legitieme werkwijze;
- De *organisatorische taak*: de vorming van een intelligent korps dat in staat is op de voorgeschreven manier te werken;
- De *diplomatieke taak*: het bewaken van de korpsidentiteit, ofwel de eigen vertrouwde manier van werken, in complexe, veeleisende en veranderlijke netwerken.

Deze benadering onderscheidt leiderschap (het vervullen van bovengenoemde taken) van leiders (de personen die de leiderschapstaken invullen). Effectief leiderschap is niet per definitie voorbehouden aan bijzonder begaafde individuen die hun hoogstpersoonlijke visie aan de organisatie opleggen. Het is ook niet het exclusieve domein van de korpschef als ‘hoogste baas’. Strategisch leiderschap is een zaak van de gehele toplaag binnen een korps. Die bestaat als het goed is uit mensen met complemen-

taire kennis, vaardigheden en stijlkenmerken. Alleen dan kan men redelijkerwijs verwachten dat leiderschap over de volle breedte adequaat gestalte krijgt. De unieke positie van de korpschef is dat hij dit team leidt en vaak de facto samenstelt, zijn directe collega's coacht en extern als boegbeeld functioneert. De persoonlijke visie en stijl van de korpschef zijn daarom zeker studie waard, maar het zou fout zijn de vraag naar politieleiderschap op voorhand te verengen tot een psychologische analyse van 26 individuen. In dit boek bezien wij de specifieke bijdrage van de korpschefs aan het politieleiderschap zonder de directe omgeving van die korpschefs uit het oog te verliezen. In de navolgende paragrafen werken wij de drie leiderschapstaken nader uit.

1.4 De beleidsmatige uitdaging: prioriteiten stellen

Elke publieke uitvoeringsorganisatie wordt geconfronteerd met een trits van abstracte, moeilijk uitvoerbare en altijd lastig te combineren politiek-maatschappelijke doelstellingen (Wilson, 1989). Zo ook de politie. De politie handhaaft het recht, bewaakt de orde en is de maatschappij tot dienst. Deze wettelijk opgedragen doelstellingen vergen veel van een politiekorps: niet alleen zijn deze doelen zeer ambitieus en moeilijk uitvoerbaar, zij vereisen elk een heel aparte manier van werken. In haar pogingen deze doelstellingen te bereiken, moet de politie zich natuurlijk houden aan wettelijke voorschriften en regels. Ook moet de politie het altijd doen met minder menskracht en middelen dan eigenlijk noodzakelijk zou zijn. Ten slotte dienen politieleiders rekening te houden met maatschappelijke en beleidsmatige veranderingen die de politie met enige regelmaat treffen. Volledige doelbereiking – dit geldt voor elke publieke organisatie – is daarom vrijwel onmogelijk.

Bovenstaande constatering geldt niet als een excuus. De leiders van publieke organisaties moeten binnen deze grenzen het beste ervan maken. Een belangrijke uitdaging is dan het formuleren van een heldere en effectieve manier van werken die een brug slaat tussen abstracte doelstellingen en de concrete dilemma's die in de dagelijkse praktijk moeten worden opgelost. De voorgeschreven manier van werken moet tegen een stootje bestand zijn, zodat niet elke externe verandering tot grootscheepse heroverwegingen van beleid en organisatie hoeft te leiden. Wanneer uitvoerders van het politiebeleid niet weten, begrijpen of willen begrijpen

wat van hen wordt verwacht, is het beleid gedoemd te mislukken (Lipsky, 1980; Van der Torre, 1999).

Nu is het natuurlijk zo dat elke organisatie tegenwoordig beschikt over een *mission statement* of visiedocument. Het eerste is echter vaak niet meer dan een verzameling krachtdadige maar vage kreten en het tweede bevat niet zelden dubbelzinnige vergezichten. Een daadwerkelijke visie zoals wij die voor ogen hebben, behelst veel meer. Een visie formuleert op eenduidige wijze de belangrijkste doeleinden van de organisatie en geeft aan hoe de doelen in de alledaagse werkelijkheid moeten worden bereikt. Een visie heeft alleen nut als de werkwijze aansluit bij de belevingswereld van de uitvoerders. Een goede visie documenteert en fundeert de *best practices* van de organisatie.

Een effectieve visie vervult de volgende functies binnen een organisatie:

- De visie duidt de belangrijkste waarden aan waar de organisatie voor staat, en belichaamt een heldere keuze in de waardenconflicten waarmee de organisatie te kampen heeft;
- De visie fungeert als *benchmark* in de pogingen te ontdekken welke oplossingen in de praktijk voor dergelijke waardenconflicten zijn bedacht of ontdekt;
- De visie geeft richting aan de ontwikkeling van een manier van werken die tegemoet komt aan de doeleinden van de organisatie;
- De visie stelt leidinggevers in staat uit te leggen – aan werknemers en buitenwacht – waarom deze manier is gekozen;
- De visie biedt de basis voor gedragsregels die gelden voor zowel leidinggevers als uitvoerders.

Het formuleren van een korpsvisie vereist lastige keuzes. Zo spelen fundamentele tegenstellingen tussen overwegingen van rechts- en ordehandhaving onvermijdelijk een belangrijke rol.¹³ Die overwegingen strijden om voorrang in beleidsdiscussies die sinds jaar en dag worden gevoerd over wat de kern van de politiefunctie zou moeten zijn. De politie hanteert van oudsher drie tactieken: preventief patrouilleren, uitrukken bij incidenten of calamiteiten, en het plegen van onderzoek nadat een misdaad aan het licht is gekomen (Moore, 1995). Deze tactieken blijken slechts in beperkte

¹³ De dienstverlenende functie wordt vaak als een restcategorie gezien, een samenraapsel van activiteiten die niet tot de kern van het werk behoren. Zo stelt James Q. Wilson (1968: 5) dat er geen reden is 'why these services [the "service" functions of the police: first aid, rescuing cats, helping old ladies] could not be priced and sold on the market.' In de praktijk zal daar wellicht iets anders over worden gedacht, zeker in de korpsen die worden 'afgerekend' op grond van kwaliteitsoordelen van de bevolking.

mate effect te sorteren. Sterker nog, er blijkt nauwelijks een relatie te bestaan tussen criminaliteit en de genoemde tactieken (Wilson, 1983; Morris, 1985; Moore, 1995). Meer agenten op straat en snellere aanrijtijden versterken misschien ons gevoel van veiligheid, maar hebben geen aantoonbaar effect op de werkelijke criminaliteit.

Deze ontmoedigende bevindingen stonden (in de Verenigde Staten) aan de wieg van het zogenoemde *community policing*. Het besef dat criminaliteit andere oplossingen vergt (denk aan opvoeding, scholing, werk en sociale voorzieningen), leidde tot (her)waardering van de relatie tussen de politie en de gemeenschap. Het idee was dat politieagenten een beter zicht op criminaliteit en criminelen zouden verkrijgen door goede contacten in de buurt te ontwikkelen. In de loop van de tijd zijn vele verschillende definities van *community policing* geformuleerd, maar in de praktijk heeft ook deze vorm van criminaliteitsaanpak één ding gemeen: zij heeft geen dramatische consequenties gehad voor de criminaliteitscijfers (Fijnaut, Nuijten-Edelbroek en Spickenheuer, 1985; Reiss, 1985; Beumers, 1997). Toch is *community policing* een dominant concept in de Verenigde Staten en in grote delen van Europa.

Ook in Nederland is politiebeleid in belangrijke mate een lokale aangelegenheid. Velen beschouwen het inmiddels 25 jaar oude rapport *Politie in Verandering* nog als richtinggevend (Cachet, Van der Torre en Van Natijne, 1998). Dit rapport claimt aanzienlijke ruimte voor lokale sturing bij het formuleren van een visie. Het *Politie in Verandering*-rapport benadrukt dat 'politieke keuzen' vereist zijn om een 'visie op de functie van politie in de samenleving' te formuleren. Met andere woorden: het balanceren van de verschillende politietaken moet afhankelijk worden gemaakt van maatschappelijke voorkeuren die naar tijd en plaats variabel zijn. Het is dan aan de korpschef, korpsbeheerder en (hoofd)officier van justitie om op het regionale niveau aan deze opdracht invulling te geven.

Wij hebben de korpschefs gevraagd welke keuzen zij hebben gemaakt. Wij hebben hen gevraagd naar hun overwegingen, de moeilijkheden die zij hebben ondervonden, en de wijze waarop zij dit proces hebben gefaciliteerd dan wel gestuurd. Hun visies op politiewerk staan beschreven in hoofdstuk 4.

1.5 De organisationele uitdaging: slimme korpsen smeden

Zelfs de scherpst gearticuleerde visie kan alleen tot resultaten leiden wanneer de inrichting van de organisatie in dienst staat van de geformu-

leerde visie. Een cruciaal kenmerk van effectief leiderschap is dan ook een voortdurende aandacht voor organisatie-ontwikkeling. Effectieve leiders slagen erin de organisatiedoelstelling en de geprefereerde werkwijze door te laten klinken in de organisatiestructuur. Zo ziet management-goeroe Mintzberg (1979) het ook graag: *structure follows strategy*. De noodzakelijke centrale sturing van het korps is dan in evenwicht gebracht met de benodigde beleidsvrijheid van de belangrijkste organisatieonderdelen (de districten, de recherche, centrale korpsonderdelen). Het onvermijdelijke perspectiefverschil tussen de *management cops* en de *street cops* wordt zo goed mogelijk overbrugd. Effectieve leiders beseffen dat een gapend gat in kennis, beleving en waardering het korps minder effectief maakt dan korpsen waar actief bruggen zijn geslagen tussen beide werelden (Reuss-Ianni, 1983; Crank, 1998).

De cruciale organisatorische uitdaging voor de korpschef ligt besloten in het smeden van een intelligent en toch bestuurbaar korps. Het blijkt evenwel bijzonder moeilijk voor politiechefs het gedrag van politieagenten te beïnvloeden. Agenten beschikken in de dagelijkse praktijk over veel vrijheid en discretionaire ruimte. Ze zijn soms letterlijk ‘op straat’ en fysiek onttrokken aan supervisie. Sherman (1978) concludeert simpelweg dat ‘police chiefs cannot monitor the behavior of their men.’ Wilson (1968: 8) formuleert het probleem iets breder: ‘The police chief’s special concern is the problem of discovering, evaluating and modifying the ways their operatives deal with clients.’ Op het hoofdbureau is slechts gedeeltelijk bekend wat politieagenten op straat doen. Maar zelfs als de chefs dat al zouden weten, zou het nog steeds moeilijk zijn dat gedrag te evalueren en doelgericht te sturen.

Politiechefs kunnen immers onmogelijk voor elke denkbare situatie eenduidige gedragsregels formuleren. Voor sommige politietaken kunnen zij misschien nog ver komen met het wetboek in de hand, maar voor de meeste situaties waarin een agent belandt, bestaan geen of slechts ambigue formele regels. De vaagheid van de doeleinden van de politie (bewaak de orde, handhaaf het recht, help de hulpbehoevenden) biedt zowel politie-leiders als uitvoerend kader weinig houvast (Van der Torre, 1999). Een goed geformuleerde visie biedt dit houvast wel. Het is aan de korpschef en zijn team om die visie op de werkvloer geaccepteerd te krijgen.

Dat blijkt in de praktijk niet eenvoudig. In de meeste politieorganisaties verschillen de leiding en agenten van inzicht over de gehanteerde werkwijze. Dat kan deels worden teruggevoerd op existentiële verschillen

in hun status en werksituatie (Reiner, 2000). Politieagenten hebben snel het gevoel dat zij er alleen voor staan: zij moeten *ad hoc* beslissingen nemen in lastige en soms riskante of hectische situaties. Mooie beleidsplannen die achter bureaus zijn vervaardigd, helpen hen op dat moment niets. Straatagenten zijn moeilijk te porren voor beleidsmatig denken en handelen. Hun wereld is die van diensten draaien, individuele zaken afhandelen en probleemsituaties beheersen. Zeker wanneer het op straat daadwerkelijk spannend is, verwachten zij dat de korpsleiding hen onvoorwaardelijk steunt. Een korpschef zal dat echter niet zonder meer doen, zeker niet wanneer het publiek en politiek gevoelige incidenten betreft, zoals een arrestatie met ‘onnodig’ geweld of een beschuldiging van corruptie. De agenten interpreteren eventuele terughoudendheid van de korpsleiding al snel als een gebrek aan steun.

De korpschef moet er dus voor zorgen dat de zogeheten *appreciative gap* niet tot een structureel kenmerk van zijn organisatie verwordt (vergelijk Hill, 1979). In een dergelijke organisatie leven de chefs in een wereld van plannen, trends, prestatienormen en beleidsafspraken; de agenten leven in een wereld van informele routines, incidenten, omgaan met ‘klanten’ van zeer uiteenlopende pluimage en het afdoen van afzonderlijke processenverbaal (Braun, 1999). Als zij zich belaagd voelen door van boven opgelegde prestatiedruk en vormeisen, zullen straatagenten zich zoveel mogelijk aan die druk proberen te onttrekken. Zij zullen van bepaalde acties afzien of die op risicoloze wijze uitvoeren. Zo rapporteert Wilson (1968) dat veel Amerikaanse politieagenten in de loop van hun carrière een hekel krijgen aan straatwerk en zich eraan willen onttrekken. Het zou interessant zijn om te bezien hoe deze bevinding zich verhoudt tot de constatering uit het rapport *Sterkte van de Politie* – een sindsdien regelmatig herhaalde bevinding – dat slechts een klein deel van de politiecapaciteit aan feitelijk politiewerk wordt besteed (POS, 1979).¹⁴ Dat zal te maken hebben met overmatige ‘bureaucratie’ die ook in de zorg, het onderwijs en in veel grote dienstverlenende bedrijven bestaat. Natuurlijk spelen allerlei arbeidsvoorwaardelijke beperkingen een rol. Het is echter ook een bijproduct van de grote beleidsvrijheid die de uitvoerende echelons bij de politie genieten.

Hoe zogenoemde *street-level bureaucrats* hun discretionaire ruimte gebruiken, is heel moeilijk te beïnvloeden (Lipsky, 1980; Feldman, 1992). Hun gedrag kan niet worden gestandaardiseerd met behulp van informatie- en

¹⁴ Vergelijk de *Politiemonitor bevolking 2001* van het Uitvoeringsconsortium Projectbureau Politiemonitor (2001).

communicatietechnologie. Het kan eigenlijk alleen worden beïnvloed door professionalisering van het ambacht en de organisatie waarbinnen zij functioneren (Klockars, 1985). Het is dan wel van belang hoe dat gebeurt. Professionalisering heeft meestal plaats door opleiding en bijscholing in speciale instituten waar kennis en ervaring hun weg hebben gevonden in het curriculum. In de politiewereld stuit dit instrument echter op grenzen. Agenten hebben weinig geduld met ‘academische’ theorievorming die niet direct toepasbaar is bij het oplossen van dagelijks terugkerende dilemma’s (Wilson, 1968; Van der Torre et al., 1998). Dit past echter weer goed bij het streven van sommige politieleiders om de opleiding en training van agenten zo veel mogelijk in eigen handen te houden (‘het echte werk leer je toch in de praktijk’).

De professionalisering van de politieleiders zelf is een nog veel lastiger punt, al was het maar omdat professionalisering van politiemangement ook kan betekenen dat buitenstaanders op leidinggevende posities worden aangenomen. De internationale literatuur bevestigt het beeld van een professie die welbeschouwd nog in de kinderschoenen staat. Mayo (1985: 397 en 399) stelt onomwonden: ‘The occupation of police chief does not meet a single test of professionalization [...] There is no philosophy of policing.’ Sherman (1985: 464) voegt daar aan toe: ‘There is no codifiable body of expertise that tells a police executive how to act.’

Personeelsbeleid is dus ook – naast een visie op aansturing van de uitvoering – een belangrijke graadmeter van leiderschapsintenties. Een korpsvisie kan niet slagen, zeker niet op lange termijn, als het personeelsbeleid niet in het verlengde van die visie is geformuleerd. Een op maat gesneden personeelsbeleid zorgt ervoor dat de juiste personen worden geselecteerd en gepromoveerd. Daarnaast kunnen de uitvoerders van de visie door middel van trainingen en gerichte inzet van selectie- en promotiecriteria worden doordrongen van het belang en de inhoud van de visie alsook van hun speciale rol in de uitvoering daarvan.

Natuurlijk heeft de korpschef het niet alleen voor het zeggen in het personeelsbeleid. Hij is gebonden aan beheersrichtlijnen van ministerie en korpsbeheerder. Hij heeft in de politievakbonden invloedrijke ‘tegenspelers’ die vanuit eigen belangen en perspectieven de korpsvisie en de bouw van een responsieve, flexibele organisatie beoordelen. De verleiding om deze taak aan de ‘specialisten’ over te laten kan dan ook groot zijn.

In dit onderzoek hebben wij de korpschefs naar hun denkbeelden, prestaties en voornemens op het organisatorische vlak gevraagd. In hoofd-

stuk 5 rapporteren wij hoe de korpschefs aankijken tegen de traditionele politieorganisatie en hoe zij de uitvoerders denken aan te sturen.

1.6 De diplomatieke uitdaging: overleven in een ongedurige omgeving

Het is van wezenlijk belang dat de kernwaarden van een politiekorps sporen met de eisen en verwachtingen van de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke omgeving. De centrale kwestie daarbij is de spanning tussen effectiviteit en legitimiteit. De politie moet niet alleen haar doelbereiking optimaliseren, maar ook rekening houden met de gedragsbeperkingen en verantwoordingsplichten die voortvloeien uit haar delicate positie als ‘zwaardmacht van de staat’. Een politiekorps krijgt de beschikking over bevoegdheden en middelen om bepaalde taken te volbrengen. Met die middelen dient de politie tot aanvaardbare prestaties te komen.

Wat dat precies inhoudt, is doorgaans moeilijk vast te stellen. Net als veel andere publieke organisaties kampt de politie met het probleem dat haar successen moeilijker zichtbaar te maken zijn dan haar mislukkingen. Allerlei pogingen tot *benchmarking* ten spijt weten korpschefs vaak niet met zekerheid te zeggen dat het goed loopt. Wanneer politieke en justitiële ‘opdrachtgevers’ en ‘klanten’ in de samenleving niet tevreden zijn over de manier waarop de politie functioneert, brengen zij dit echter indringend naar voren. In een rechtsstaat worden de keuze en het gebruik van politieke middelen minstens zo belangrijk gevonden als de mate van doelbereiking. Daartoe wordt de politie nauwlettend in de gaten gehouden door institutionele waakhonden zoals de rechter, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman. De politie is in een rechtsstaat daarom in zekere zin altijd minder effectief dan zij zou kunnen zijn.

Dat is normaal gesproken geen probleem: de politie hoeft geen totale veiligheid te garanderen. Zij moet slechts een in brede kring aanvaard niveau van orde bewerkstellingen. Het evenwicht tussen doelbereiking en middelentoetsing komt onder druk te staan in tijden van grote maatschappelijke zorgen over veiligheid en criminaliteit. Verontwaardigde burgers willen snel aansprekende resultaten in de *war on crime* die de politiek in zulke omstandigheden pleegt af te kondigen. Bestuurders kunnen zich niet permitteren die sentimenten te negeren. Zij verhogen de druk op de politie om, simpel gezegd, ‘gewoon boeven te vangen’. Ook het Openbaar Ministerie kan zich aan die resultaatdruk maar moeilijk onttrekken. De

korpsleiding komt dan voor een dilemma te staan: de politie moet haar tanden laten zien en haar gezag op straat versterken, maar als zij zich daarbij bedient van ‘creatieve’ en indringende methoden, loopt zij de kans het mikpunt te worden van kritiek en klachtenprocedures.

Dit dilemma vereist misschien wel de grootste evenwichtskunst van een korpschef (Boin en 't Hart, 1997). Een korps moet een helder kompas hebben en een ingezette beleidslijn consequent volhouden om effectief te kunnen zijn. Maar de organisatie moet tegelijkertijd flexibel inspelen op ontwikkelingen in de omgeving. De politie heeft de laatste jaren te maken met schoksgewijze, heftige oprispingen van zorg over de openbare orde en veiligheid. Emotionerende incidenten – ‘zinloos geweld’, spectaculaire overvallen, rellen – krijgen veel media-aandacht. Zij leiden soms tot golven van onbehagen die zich vertalen in dringende eisen aan politie en justitie om iets te ondernemen (Beunders, 2002; Boutellier, 2002).

Het is bijzonder moeilijk aan te geven wanneer een politiekorps wel en niet gehoor moet geven aan de roep om daadkracht en verandering. Wanneer een korps veelvuldig en ingrijpend reageert op externe veranderingen, dreigt het syndroom van de leiderloze, opportunistische organisatie: een *can do*-korpsleiding die de professionaliteit van de organisatie ondergeschikt maakt aan het primaat van de politiek en het externe imago. Het gevolg daarvan is dat er intern onrust ontstaat: prioriteiten worden constant veranderd, beproefde routines worden plotseling verlaten en er wordt permanent gesleuteld aan de organisatiestructuur. Wanneer een korps zich echter niets gelegen laat liggen aan de omgeving, blijft de interne cohesie weliswaar gewaarborgd, maar ontstaat daarbuiten het beeld van de recalcitrante organisatie – de verzelfstandigde politie – die een eigen primaat denkt te hebben.

Het eerste gevaar is momenteel actueler dan het tweede. De aloude vrees voor een verzelfstandigde politie is evenwel niet verdwenen; integendeel, onderzoeksbevindingen zorgen voor een periodieke voeding van die zorg. De werkelijke invloed van de ministers van BZK en Justitie op het politiebeleid zou bijvoorbeeld ‘gering’ zijn (Rosenthal et al., 1998). Gemeenteraden oefenen nauwelijks invloed uit op de sturing en controle van de politie. Het bevoegd gezag – korpsbeheerder en hoofdofficier – geeft ‘onvoldoende inhoudelijke sturing’ aan de politie en ‘van daadwerkelijke controle is geen sprake’.¹⁵ Er bestaat wel een praktijk van ‘vaak zeer

¹⁵ Deze bevindingen zijn afkomstig uit Rosenthal, Muller en Bruinsma (1998: 13).

vergaande, blijvende mandatering door de korpsbeheerder aan de korpschef' (Rosenthal, Muller en Bruinsma, 1998: 21; zie ook De Ridder, 1999). In een recent empirisch onderzoek wordt zelfs geconcludeerd dat sommige politiechefs 'nog wel eens' moeite hebben 'zonder reserve het gezag van burgemeesters en het OM te erkennen' (De Ridder, 1999: 251; zie ook Terpstra, 2002).

Toch kan in Nederland geen 'verzelfstandigingstendens' van de politie worden geconstateerd. Een zekere beleidsruimte voor de politie wordt daarom doorgaans belangrijker gevonden dan een permanente, stringente controle van boven- of buitenaf. De meeste deelnemers aan dergelijke discussies lijken doordrongen van de noodzaak ruimte te laten aan de politie, zeker wanneer criminaliteit en openbare orde hoog op de agenda staan. Dit betekent niet dat de politie vrij spel heeft, zoals de Engelse politie-onderzoeker Robert Reiner (1991: 36) suggereert: 'Whenever there have been clashes between local police authorities and chief constables [...] the former have been defeated.' De beleidsruimte voor de politie leidt bij lokale politici wel tot ongenoegen zodra het resulteert in onduidelijke en dus niet-transparante beleidsrapportages (De Ridder, 1999; Terpstra, 2002).

Door de bank genomen lijkt de Nederlandse politie eerder te omgevingsgevoelig dan te autonoom (Meershoek, 2000). Sinds het verschijnen van het rapport *Politie in Verandering* (POS, 1978) hebben vele beleids- en organisatieontwikkelingen binnen de politie in het teken gestaan van maatschappelijke inbedding. De Nederlandse politie zou legitimiteit ontberen en de tijd was daarom aangebroken om het denken en doen van politieel Nederland in dienst te stellen van de maatschappelijke behoefte aan verandering (Cachet, Van der Torre en Van Natijne, 1998). De adoptie van 'Gebiedsgebonden Werk' als dominante beleids- en organisatiefilosofie kan worden gezien als een culminatie van deze denkrichting.

Een organisatie als de politie heeft in het huidige tijdsgewricht voortdurend te maken met bestuurlijke, maatschappelijke en politieke opdrachtgevers en belanghebbenden die klaar staan met kritiek en de koers van het korps nadrukkelijk willen meebepalen. Het is daarom zaak voor de korpschefs de autonomie van de organisatie zorgvuldig te bewaken en, indien nodig, een eventueel verlies aan autonomie snel weer te herstellen (Hargrove en Glidewell, 1990). Dat impliceert de volgende leiderschapsstrategieën:

- Zorg dat de geïnteresseerde buitenwacht een adequaat beeld van de organisatie heeft;

- Leg uit wat de visie inhoudt en laat zo veel zien als mogelijk is over het feitelijk functioneren van de organisatie;
- Onderhoud structureel contacten met betrokkenen en geïnteresseerden in politieke, maatschappelijke, bestuurlijke, wetenschappelijke en media-kringen;
- Geef fouten toe, leg uit hoe en waarom deze zijn ontstaan en welke lessen de organisatie eruit zal trekken.

De korpschef moet de institutionele integriteit van zijn korps bewaken. Het is normaal dat organisatieleiders vasthouden aan taakopvatting, organisatiestructuur en werkwijze die effectief zijn gebleken. Die reflex wordt versterkt doordat de politie vanouds de neiging heeft zich aan externe kritiek te onttrekken. Binnen de politie heerst de opvatting dat ‘burgers’ niet goed kunnen oordelen over het werk van de politie (Kerstetter, 1985; Reiner, 1991). Er is de korpschef dan ook veel aan gelegen om als de hoeder van het korps te worden gezien, de leider die – het liefst in uniform – voor het korps op de bres staat. Tegelijkertijd dient de korpschef door zijn omgeving te worden gezien als een symbool van dienstbaarheid, de leider die zijn organisatie inzet voor het welzijn van de samenleving. De korpschef opereert dus op het snijvlak van twee kritische werelden: het korps en de lokale samenleving.

Wij willen weten hoe de korpschefs met dit spanningsveld omgaan. In hoofdstuk 6 gaan wij terug naar de ontwikkelingen van het voorgaande decennium en rapporteren hoe het door ons bevroegde cohort korpschefs hun korpsen tegen de centralistische tendens uit Den Haag denken te kunnen behoeden, hoe zij hun relaties met het regionaal bevoegd gezag vormgeven en hoe zij met de massamedia omgaan.

1.7 Dit onderzoek

Korpschefs zijn in beginsel een belangrijke schakel in het functioneren van de politie. Deze ‘blauwe bazen’ zijn in onze benadering belast met drie kerntaken: het articuleren van een visie en een daarop afgestemde werkwijze; een grote, complexe organisatie volgens de visie in beweging brengen en houden; en ervoor zorgen dat het korps in een dynamisch evenwicht met zijn omgeving verkeert. Wij stellen vast dat weinig bekend is over de manier waarop Nederlandse korpschefs deze taken zien en invul-

len. Wij proberen dit gat op te vullen door drie vragen centraal te stellen.

Ten eerste proberen wij vast te stellen hoe de huidige korpschefs – dat wil zeggen de korpschefs die gedurende onze veldwerkperiode aan het bewind waren – denken over hun werk. Wij gaan ervan uit dat de denkbeelden van de hoogste politiechefs een belangrijke indicatie vormen voor de wijze waarop de bovengenoemde leiderschapsfuncties gestalte krijgen binnen de Nederlandse politie. Wij proberen hun ‘beleidstheorieën’ (vergelijk Hoogerwerf, 1993) in kaart te brengen via interviews, aangevuld met literatuuronderzoek en media-analyses. De bevindingen staan centraal in de hoofdstukken over visie (hoofdstuk 4), interne organisatie (hoofdstuk 5) en de omgeving (hoofdstuk 6).

Ten tweede proberen wij de denkbeelden van de politiechefs te begrijpen in de context van de ontwikkelingen die zich sinds de grote reorganisatie van begin jaren negentig in het politieveld hebben voorgedaan. De denk- en belevingswereld van de huidige generatie politieleiders moet in perspectief worden geplaatst: van de generatie(s) waartoe zij behoren, maar vooral ook van de maatschappelijke en historische context waarbinnen zij functioneren. Wij willen immers ook weten hoe politieleiders denken om te gaan met een snel veranderende omgeving. Het afgelopen decennium werd getekend door de naweeën van een fundamentele reorganisatie, diverse affaires, grote politieke en maatschappelijke veranderingen, nieuwe en oude problemen op het gebied van ordeverstoring en criminaliteit, toenemende kritiek op het functioneren van de politie en de opkomst van de regionale korpschefs.

Ten derde proberen wij te achterhalen in welke mate de drie cruciale functies van politieleiderschap binnen de korpsen worden vervuld. Het gaat dan om één van de belangrijkste en tegelijkertijd moeilijkste vragen: wat is de relatie tussen woorden en daden als het op politieleiderschap aankomt? In dit onderzoek relateren wij de woorden van de korpschefs aan bevindingen van empirisch onderzoek naar leiderschap. Het betreft hier natuurlijk geen keiharde vaststelling van leiderschapseffectiviteit. Het gaat veeleer om het waarnemen van trends en patronen, en het wegen van prioriteiten en gedocumenteerde uitkomsten.

Dit is een verkennend onderzoek naar een belangrijke publieke leider in ons bestel: de korpschef. Wij pretenderen hier niet de Nederlandse korpschefs te beoordelen volgens een bepaald stamien. Wij beogen in beeld te brengen met welke uitdagingen de korpschefs worden geconfronteerd en hoe zij daarmee omgaan.

Dit is geen eenvoudige opgave gebleken. De korpschef kan niet ‘los’ worden bestudeerd van zijn korps. De complexiteit van de korpsproblematiek – een logisch gevolg van de door ons voorgestelde benaderingswijze van leiderschap – alsmede de onderlinge verschillen tussen de korpsen maakten het niet eenvoudig om regelmatigigheden te ontdekken. Naast interviews met de korpschefs (zie appendix), hebben wij voornamelijk gebruik gemaakt van de ruim beschikbare onderzoeksrapporten, artikelen en mediaberichten over de sector.

Het decor: politiewerk in discussie

2.1 Inleiding

De politie is continu onderwerp van discussie. Politiewetenschappers, politici, bestuurders en politiemensen voeren felle debatten over slepende kwesties. Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert enkele thema's die door de jaren heen terugkeren in deze debatten. Deze thema's en de bijbehorende discussies vormen een belangrijke component van de context waarbinnen korpschefs hun werk doen.

We onderscheiden drie dominante thema's die de afgelopen decennia van grote invloed zijn geweest op de positie van de korpschef en, zo blijkt uit ons onderzoek, op het denken en doen van de politiechefs. Het eerste thema betreft de plaats van de politie in de democratische rechtsstaat. De Nederlandse politie is transparant als weinig of geen ander politieapparaat, maar de democratische controle en inbedding vormen voor velen een blijvende bron van bezorgdheid.

De werking van de politieorganisatie komt als tweede thema aan de orde. Politiewetenschappers kenmerken de politie als een zogenoemde frontlinieorganisatie: politiemensen moeten op straat een veelheid van problemen oplossen en trekken daardoor ook weer problemen aan. Het is een organisatie waarin uitvoerende dienders hun onvermijdelijke beleidsvrijheid invullen met behulp van praktisch professionalisme. Er bestaat altijd spanning tussen de ambities van korpschefs en de pragmatische probleemoplossing aan de basis. Dit leidt tot de vraag in hoeverre korpschefs greep hebben op de uitvoering.

Ten slotte besteden we aandacht aan de vandaag de dag zo gangbare kritiek op de visies en prestaties van de politie. Hoewel het in de aard van de politie ligt besloten dat ze (dagelijks) veel verdiensten heeft, is de toon van het politieke en publieke debat bepaald kritisch en steeds vaker onverbloemd. Er wordt veel van de politie gevraagd: natuurlijk meer blauw, maar niet alleen meer van hetzelfde. De langdurige zoektocht naar legitimiteit die ten grondslag ligt aan de dominante werkvorm van de Nederlandse politie – het zogenoemde gebiedsgebonden werken – geraakt op dood spoor als de prestaties niet worden verbeterd. Het is echter maar de vraag, zo wijst internationaal onderzoek sinds jaar en dag uit, of de

organisatie en werkwijze van de politie wel zoveel invloed heeft op veiligheid en veiligheidsgevoelens.

In dit hoofdstuk behandelen we eerst de stand van zaken met betrekking tot een thema om vervolgens de implicaties voor politieleiderschap te bespreken. We besluiten het hoofdstuk met een beknopt overzicht van actuele discussiepunten die door het hele boek heen terug zullen keren.

2.2 Politie en staat: implicaties van het regionale bestel

De politiefunctie is een strategische voorwaarde voor het bestuurlijk functioneren van een democratische rechtsstaat. De aanwezigheid van politie strekt ertoe dat het overgrote deel van burgers en groeperingen zich schikt naar recht en beleid. De latente doorwerking van fysiek politiegeweld is cruciaal. Een basisbeginsel van de politiefunctie bestaat uit civiele anticipatie op mogelijk politiegeweld: burgers schikken zich naar recht en beleid, mede omdat ze niet te maken willen krijgen met de sterke arm van de politie. Hiertoe heeft de politie (nagenoeg) het monopolie van de legitieme geweldsuitoefening toebedeeld gekregen. De politie heeft dus een unieke machtspositie.

Fysiek geweld behoort in een democratische rechtsstaat een laatste redmiddel te zijn. Vanwege de unieke machtspositie van de politie wordt veel waarde gehecht aan sturing van de politie en aan controle op datgene wat de politie doet en laat. Deze sturing en controle stoelen op een aantal normatieve grondbeginselen: het primaat van het staatsbestel; macht-en-teenmacht; en democratische verantwoording (Rosenthal, 1999).

De spanning tussen het vereiste van een effectieve zwaarmacht en de diepewortelde behoefte aan controle op een geweldsmonopolie komt tot uiting in discussies over de politiefunctie. In het politiedebat is het telkens weer de vraag hoe de bevoegdheden zijn verdeeld over bestuurlijke en justitiële gezagsdragers, welke politietaken centraal en decentraal worden georganiseerd, en hoeveel kaarten de politie zet op preventie en repressie. Dit debat kan inzichtelijk worden gemaakt met het ideaaltypisch onderscheid tussen algemene en lokale politie (Boek, 1999).

Algemene politie functioneert als sterke arm ten behoeve van het centrale gezag, doorgaans onder het gezag van landelijke justitiële autoriteiten. Deze politie staat ver af van het lokale leven en neigt alleen al daardoor naar repressief optreden. Ze is ook zo georganiseerd dat ze daar-

toe in staat is. De professionele kennis is gericht op repressie en grensoverschrijdende politieactiviteiten. Algemene politie is daadkrachtig, maar is juist daardoor een bedreiging voor de individuele vrijheid. Burgers wensen bescherming tegen deze politie.

Daarentegen functioneert zogenoemde *lokale* politie ten behoeve van de plaatselijke gemeenschap. De lokale politie opereert onder het gezag van lokale, bestuurlijke autoriteiten. Ze tracht burgers tot gehoorzaamheid te overreden: dit doet zij omdat dit haar sterke punt is (ze staat dicht bij het lokale leven), maar ook wel uit halve onmacht (repressie is al snel te veel gevraagd, want zij slaat terug op de lokale relaties van de politie). Het professionalisme komt tot uitdrukking in voorkomend en beheerst optreden.

In de praktijk is elk politiebestel een mengvorm van algemene en lokale politie. Er bestaat onder alle omstandigheden zowel behoefte aan effectieve als aan gebonden politie, los van de vraag of de algemene of lokale politie de overhand heeft.

De inrichting van een politiebestel heeft grote invloed op de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de politiefunctie.¹⁶ Aan die inrichting liggen opvattingen ten grondslag over de politiefunctie.¹⁷ Als zo'n bestel er eenmaal is, houdt het vaak lang stand en stelt het institutionele grenzen aan de manier waarop de politie haar functie uit kan oefenen.

Het huidige regionale politiebestel weerspiegelt in hoge mate een keuze voor lokale politie. Dit blijkt onder meer uit de beperkte omvang en het versnipperde karakter van de algemene politiefuncties. Tot voor kort bestonden bijvoorbeeld naast elkaar het Landelijk Recherche Team (LRT), het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), zes kernteams en andere bovenregionale rechercheteams, de Bijzondere Bijstandseenheden Politie, de regionale researchediensten en de Arrestatie Teams.¹⁸ Sinds 1 juli 2003 is de Nationale Recherche (NR) operationeel. De NR valt beheersmatig onder het KLPD: het omvat de zes kernteams, het LRT en enkele andere bovenregionale teams. Deze nieuwe organisatie dient de versnippering terug te

16 Discussies over het functioneren van de politie draaien 'al enkele eeuwen' om de onderlinge afhankelijkheid tussen het politiebestel en de politiefunctie (Fijnaut, 2001).

17 We beperken ons in deze studie tot de reguliere politie, dat wil zeggen de 25 regionale korpsen en het KLPD en we gaan dus niet in op andere politiediensten of instanties met politiefuncties.

18 Bovenregionaal: de Unit Synthetische Drugs, de Unit Mensensmokkel, de XTC-teams, de Interregionale Fraude Teams en de Bovenregionale Recherche Teams.

dringen en de slagkracht van de bovenregionale opsporing, inclusief samenwerking met de regiokorpsen en met het buitenland, te vergroten. De regiokorpsen blijven echter gezichtsbepalend. Nederland telt een tamelijk groot aantal politieregio's, waaronder twintig korpsen met minder dan 2.000 agenten. Twee niet al te dichtbevolkte provincies (Brabant en Gelderland) zijn opgedeeld in niet minder dan drie politieregio's.

Een nieuwe politiewet: 25 regiokorpsen, 26 korpschefs

In de kabinetsperiode 1989-1994 (Lubbers III) kwam onverwacht een eind aan dertig jaar wachten op een nieuwe politiewet. Dat het regeerakkoord daaromtrent een passage bevatte, was niet uniek. Maar dat de reorganisatie vanaf het kabinetsbegin voortvarend werd opgepakt en daarna ook zonder dralen werd uitgevoerd, was wel nieuw (Cachet, 1993). De afgenomen legitimiteit van politie en overheid had in het politieveld een gevoel van urgentie gecreëerd (Cachet en Rosenthal, 1992).

Een strategie van voldongen feiten effende de weg naar het nieuwe bestel: al begin 1990 verscheen een uitgebreide nota, kort daarna een Voorontwerp voor een nieuwe Politiewet en een Interim-wet die de korpsbeheerder vergaande bevoegdheden verleende. In 1990 begon ook de stoelendans voor de nieuwe positie van regionale korpschef. Binnen enkele maanden werden de 'beoogde' korpschefs geselecteerd. Ongeveer een dag nadat het licht voor de laatste korpschefs op groen ging, circuleerden brochures met pasfoto's van de 26 korpschefs. Dit was krachtige symboliek: de Nederlandse politie-elite zette de schouders onder de zogenoemde regionalisatie.

De ingezette reorganisatie ging gepaard met een stevige discussie over de politiek-bestuurlijke inbedding van de nieuwe regiopolitie. Politiechefs en ambtenaren van Binnenlandse Zaken benadrukten dat de Nederlandse politie niet zou 'verzelfstandigen'. De maatschappelijke inbedding van de politie, zo meenden de voorstanders van de reorganisatie, zorgde ervoor dat de nieuwe korpsen zich niet aan het bevoegd gezag zouden onttrekken. Daar kwam bij dat de nieuwe wet voornamelijk de beheersverhoudingen veranderde en, zo werd gemakshalve geredeneerd, het gezag vrijwel ongemoeid liet (Cachet, 1993). Critici stelden vast dat de vorming van regiokorpsen – een bestuurlijk niveau waarop het Nederlandse staatsbestel niet was georganiseerd – een democratisch gat veroorzaakte. Zij zagen een 'zwevend politiebestedel' waarbinnen uiterst moeilijk formeel en functioneel gestalte kon worden gegeven aan de externe sturing en controle van de

politie (Hennekens, 1992; Cachet, 1993; Van Reenen, 1993). Er kon met recht worden gesproken van een ‘democratisch tekort’ (Rosenthal, 1999).¹⁹

Een zwevend politiebestedel: informele structuren

De ont koppeling van bestuurlijk systeem en politiebestedel heeft vergaande consequenties voor de feitelijke werking van het politiebestedel en daarmee voor de context van het leiderschap van korpschefs. Het regionaal college beperkt zich doorgaans tot het formaliseren van elders genomen beslissingen en tot informele invloeds pogingen in de richting van de regiodriehoek. Het zwaartepunt ligt bij deze driehoek en, in mindere mate, bij het dagelijks bestuur. Achter de formele besluitvorming in regiodriehoek en regionaal college spelen informele structuren en persoonsgebonden processen een belangrijke, zo niet doorslaggevende rol (Rosenthal et al., 1998). Vooral de informele besluitvormingsprocessen tussen korpschef en korpsbeheerder zijn belangrijk (Gunther Moor, Bakker en Brummelkamp, 1998).

De formele positie van de korpschef is nog steeds schimmig. Het is normaal en tegenwoordig algemeen geaccepteerd dat goed functionerende publieke managers een bepaalde mate van autonomie genieten. De mate van autonomie van korpschefs is in het nieuwe bestel echter sterk afhankelijk van de verhoudingen tussen politie, bestuur en justitie op regionaal niveau. Persoonlijke, informele en niet-transparante relaties lijken zo belangrijk te zijn dat het gevaar bestaat dat dit een duurzame en doeltreffende invulling van leiderschapstaken bemoeilijkt.²⁰

19 De korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en burgemeester zijn overigens benoemde functionarissen: hun electorale mandaat is daarmee indirect. Dit draagt in zekere zin bij aan het democratisch tekort. Een korpschef: ‘Wat je dus ziet, en dat vind ik heel curieus, is dat de twee die formeel zeggenschap over de politie hebben, geen deel uitmaken van de politie. Dus de legitimering en de verankering van de politie in het democratisch bestel lopen altijd via mensen die deel uitmaken van andere organisaties. Want in de ultieme situatie is een burgemeester meer loyaal naar zijn gemeente dan naar de politie. En een officier meer loyaal naar het OM dan naar de politie. Waar het mij omgaat: we moeten niet de suggestie wekken dat de korpsbeheerder en een hoofdofficier een electoraal mandaat hebben.’

20 Dit is geen kritiek op de openheid van korpsen of korpschefs. Wetenschappers, zo blijkt keer op keer, hebben niets te klagen over de openheid van de Nederlandse politie(chefs).

Controle op de politiemacht: onvolkomen dualismen

Teneinde concentratie van macht bij één controlerende instantie te voorkomen, wordt het in Nederland traditioneel van groot belang geacht dat op verschillende plaatsen controle over de politie wordt uitgeoefend. Deze spreiding krijgt gestalte door een dualistische verhouding tussen het gezag over de politie en het te voeren beheer.²¹ Van oudsher is het politiebestedel gebaseerd op een scheiding van gezag en beheer. Het bevoegd gezag over de politie wordt uitgeoefend door de burgemeester, wat betreft handhaving van de openbare orde en de politieke hulpverlening, en door het Openbaar Ministerie bij de strafrechtelijke handhaving van de openbare orde. Zodra het beheerskwesties betreft werkt de regiopolitie in ondergeschiktheid aan weer andere instanties: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (in beperkte mate); de korpsbeheerder (art. 24 Politiewet 1993 bepaalt dat het beheer van het regionale korps berust bij de korpsbeheerder); de hoofdofficier van justitie (op grond van het zogeheten dubbele instemmingsrecht moet hij instemmen met de ontwerpbeleidsstukken en met de definitieve stukken); het regionale college dat wordt gevormd door alle burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van justitie (art. 22 Politiewet 1993 stelt vast dat de politieregio wordt bestuurd door dit college).

Het gezagsdualisme en de gespreide beheersbevoegdheden blijven niet beperkt tot het feit dat een korpschef twee bazen kent, of tot het gelijktijdige bestaan van regionale en centrale trajecten van politieke beleidsplanning. Zij beogen een evenwichtige oriëntatie van de politie op haar kerntaken tot stand te brengen: voorkomen dat de politie zich alleen maar met de (lokale) openbare orde bezighoudt, maar ook dat zij zich tot een soort FBI ontwikkelt (Rosenthal, 1999). De formele onderschikking van korpschefs is ook bepaald meer dan een wettelijk arrangement. Het is altijd mede bedoeld om politieke eigenrichting te voorkomen en om gezagsdragers de mogelijkheid te geven in te grijpen zodra het functioneren van de politie indruist tegen recht en beleid. Het schrikbeeld is nog altijd een

21 Onder *gezag* wordt verstaan het stellen van prioriteiten met betrekking tot de uitvoering van de kerntaken van de politie en het nemen van beslissingen over de inzet en het optreden van de politie in specifieke omstandigheden. Bij *beheer* gaat het om de wijze waarop de politie hieraan uitvoering geeft. Beheer omvat de administratieve en interne organisatie van de politie, het personeelsbeleid, de materiële en andere voorzieningen, de informatisering, de verbindingen en de financieel-economische bedrijfsvoering (Rosenthal, 1999).

politie die haar vergaande bevoegdheden niet meer ten dienste stelt van de staat, maar van haar eigen belangen en waarden.

Implicaties: bestuurlijke drukte, gevoeligheden

De verbrokkelde structuur vormt een aanzienlijke belasting voor de dagelijkse leiding van een regiokorps: een enorme overleglast en de noodzaak om zóveel heren te dienen dat altijd wel ergens ontevredenheid heerst. In politieregio's worden veel overlegvormen in het leven geroepen.

Daarbinnen moet altijd weer worden gezocht naar compromissen tussen centrale en regionale beheersmatige claims en naar een evenwicht tussen bestuurlijke en justitiële gezagsuitoefening.

De formele gezags- en beheerslijnen die volgens de letter van de Politiewet 1993 naast elkaar moeten lopen, lopen feitelijk vaak door elkaar heen (Rosenthal et al., 1998). Voor een deel komt dit door personele unies, bijvoorbeeld een gezagsdriehoek die tevens beheersdriehoek is, of burgemeesters die aan het dagelijks bestuur van het regionaal college deelnemen (beheer) en tevens een districts-driehoek voorzitten. Het komt ook doordat gezag en beheer op elkaar inwerken. Gezagsaanspraken van burgemeesters lopen geregeld stuk op personeelstekorten bij de politiedistricten. Burgemeesters kunnen het dan hogerop zoeken, bijvoorbeeld bij de korpsbeheerder, regiodriehoek of dagelijks bestuur. Het beheer stelt echter hoe dan ook paal en perk aan het bereik van de lokale gezagsuitoefening (Terpstra, 2002).

In deze complexe constellatie worden politiechefs regelmatig opgezaald met tegenstrijdige of moeilijk te verenigen instructies. Dit kan ertoe leiden dat de politie dan zelf maar moet kiezen welke bestuurlijke wensen en eigen wensen zij honoreert en welke minder prioriteit krijgen. Het kan er ook toe leiden dat de politie niet al te veel afwijkt van de *status quo* omdat (voorgenomen) wijzigingen altijd leiden tot veel overleg, tegenvoorstellen uitlokken of beheersmatige problemen oproepen.

Het doen en laten van korpschefs is dus omgeven met gevoeligheden die zijn terug te voeren op hun formele onderschikking en de daarmee samenhangende vrees voor een zelfstandig opererende politie. Het optreden van korpschefs, individueel en als politielobby, krijgt in bestuurlijke ogen al gauw iets aanmatigends zodra 'blauwe bazen' wijzen op uitblijvende beslissingen of verkeerde maatregelen door het bevoegd gezag. Vanuit een bestuurskundig perspectief op politie wordt echter wel gepleit voor een actieve politiek-bestuurlijke inbreng van de politietop, onder

meer omdat dit de bestuurlijke beleidsbepaling kan voeden met de realiteitszin van de politieke werkvloer.

Democratische verantwoording: hardnekkige problemen bij politieke controle

De geweldsbevoegdheden van de politie komen voort uit de bereidheid van de bevolking om een beroepsgroep in staat te stellen zo nodig legitiem geweld tegen burgers te gebruiken en zo bedreigingen af te wenden. Gedegen verantwoording aan politici is daarmee geboden. Het is evengoed zaak dat de politie haar middelen weloverwogen, tijdig en zo doeltreffend mogelijk inzet voor de bestrijding van maatschappelijke bedreigingen. Politici behoren hierop toe te zien en daarbij maatschappelijke gevoelens in te brengen. Gebrekkige democratische verantwoording tast vroeg of laat de legitimiteit van de politie aan. Zo bezien weegt het zwaar dat de democratische legitimiteit van de politie een hardnekkig probleem is.

Dit democratisch tekort voert deels terug op het feit dat het politiebestedel veeleer is gestoeld op rechtsstatelijke beginselen (macht en tegenmacht; wettelijke verankering) dan op democratische. De zo belangrijke driehoeksoverleggen worden gevoerd door twee benoemde gezagsdragers en een professional.

Het democratisch tekort houdt ook verband met de centralisatie en concentratie van gezag en beheer in het regionale bestel. *De facto* krijgt het bestuur van de politie gestalte in de persoonsgebonden regionale netwerken in en rond de regiodriehoek en het daaraan gelieerde dagelijkse bestuur. De democratische verantwoording aan politici over beheerskwesties is pover (Terpstra, 2002). Gemeenteraden hebben het gevoel dat ze weinig of geen invloed hebben op de beschikbaarheid van politie in hun gemeente en dat belemmert gezagsaanspraken vanuit de lokale politiek (Cachet et al., 1994). Veel raadsleden lijken zich hierbij neer te leggen, want de gebrekkige democratische verantwoording van de politie beschouwen ze niet als een echt probleem (Rosenthal et al., 1998).

Implicaties: legitimering als politiek-maatschappelijke opgave

De regionale politiestructuren plaatsen korpschefs op afstand van de lokale politiek. Districtschefs staan dichtbij, maar opereren veelal binnen strakke, regionaal vastgestelde, beheersmatige kaders. De beperkte politieke sturing en controle worden door het politiekader erkend. Korpschefs verbinden

daaraan geenszins de conclusie dat het problematisch zou zijn gesteld met het democratisch gehalte van de Nederlandse politie. De politietop benadrukt dat juist veel werk is gemaakt van maatschappelijke inbedding van de politie. De politiekorpsen zijn decentraal opgezet. Gebiedsgebonden politieteams en functionarissen staan met zoveel voeten in de maatschappij dat er voor hen niet zoveel ruimte zou kunnen zijn om prioriteiten te stellen die afwijken van maatschappelijke wensen en behoeften. De politietop maakt met betrekking tot democratische controle op de politie dus onderscheid tussen zorgwekkende politieke inbedding en een goede of uitstekende maatschappelijke inbedding (zie IJzerman, 1992).

De korpschef moet de maatschappelijke waardering en steun voor de politie helpen verdienen. Weten wat er maatschappelijk speelt en in wijken en buurten het politiegezicht laten zien is niet genoeg. Politiekorpsen moeten zichtbare prestaties leveren die het publiek tevreden stellen.

Zolang hierbij democratisch en zorgvuldig wordt gehandeld, kan de politie rekenen op steun van grote delen van de bevolking. Deze steun loopt een flinke deuk op als een affaire het tegendeel blootlegt. De IRT-kwestie springt uiteraard het meest in het oog, maar ook de verwickelingen rond de ontslagen van de Rotterdamse (Brinkman) en de Groningse (Veenstra) korpschefs hebben de mankementen van het politiebesteding blootgelegd (Beumer, Oude Hengel en Hogenhuis, 1998). Het regionale bestel maakt sleutelpersonen belangrijker dan sleutelfuncties, waardoor politieke correcties niet altijd conflicten of beleidsmatige tekortkomingen onder sleutelpersonen kunnen voorkomen (Rosenthal, Muller en Bruinsma, 1998). Het ontbreken van politiek tegenspel en van politieke piketpalen doet afbreuk aan het publieke vertrouwen in de politie.

Een noodzakelijke voorwaarde voor legitieme politie is dat politiebazen – korpschefs voorop – anderen weten duidelijk te maken dat ze hun vertrouwen verdienen. Communicatie van politiebazen is daarbij steeds belangrijker geworden. Ze zijn gebaat bij open verhoudingen met bestuur, justitie en politiek. Ze moeten informatie geven en open staan voor signalen van anderen. Ze moeten uit kunnen leggen wat gedaan wordt en zich openstellen voor kritiek. Dit behelst heel wat meer dan een handige communicatiestrategie. Ze moeten in staat zijn aan te geven hoe de politieke kerntaken zijn gewaarborgd in het functioneren van een korps. En daarbij worden ze gedwongen verschillende formele bazen en institutionele belangen te dienen en ook nog eens een verhaal te vertellen dat maatschappelijk aanspreekt. Vanwege de hedendaagse kritiek op de politie is dit belangrijk én moeilijk (zie paragraaf 2.4).

2.3 De werking van de politieorganisatie: management cops en street cops

Frontlijn-discussies

Politiekorpsen zijn gezichtsbepalende overheidsorganisaties met specifieke kenmerken (Van der Torre, 1999). Politie mensen beschikken over veel beleidsvrijheid. Ze nemen *face to face* en betrekkelijk solitair – vaak in een koppel – operationele beslissingen onder wisselende en soms zware fysieke en sociale omstandigheden. Veel overheidsorganisaties hanteren kantooruren, maar de politie is altijd ‘open’: de beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie wegen politiek-maatschappelijk zwaar. Dit verschaft de politie status maar ook veel en deels onnodig of ongewenst werk: de politie als vuilnisvat of als puinruimer van het bestuur. Hoewel de politie is afgestapt van het adagium ‘U belt, wij komen altijd en direct’, gaan veel burgers er nog altijd vanuit dat de politie onmiddellijk actie onderneemt als ze wordt gebeld (Van der Torre en Van Harmelen, 1999).

Politiemensen typeren hun organisatie daarom als een frontlijnorganisatie of als een typische ‘doe-organisatie’. De onzekerheid over wat een politiedienst die dag weer zal brengen en de verplichting om altijd actie te ondernemen kleuren het zelfbeeld en de werkcultuur van uitvoerende politiemensen. In die cultuur staan improvisatie, intuïtie, gezond verstand, persoonlijke veiligheid en onderlinge solidariteit centraal. Het geloof in de maatschappelijke waarde van politiewerk overstijgt deze elementen (Crank, 1998; Punch, Tieleman en Van den Berg, 1999).

De traditionele politiecultuur kent ook wat minder neutrale of fraaie aspecten: een rotsvast en soms vastgeroest vertrouwen in de eigen moraliteit (een diender kan slecht tegen regen en kritiek), cynisme omtrent de maatschappelijke effecten en status van politie, rechtvaardigingen voor het afschermen van informatie en politieke misstanden, en een overwegend negatief beeld van buitenstaanders. Politiechefs die te weinig begrip aan de dag leggen voor de problemen en banaliteiten van operationeel politiewerk, worden als halve buitenstaander bestempeld. De scherpe kanten zijn er vandaag de dag in veel Nederlandse politiebureaus echter vanaf: de politieopleiding die in 1983 is ingevoerd, heeft overwegend praktisch ingestelde en in aanleg redelijk conformistische politiemensen opgeleverd (Van der Torre, 1999).

Het doen en denken van uitvoerende politiemensen krijgt gestalte in een geheel eigen werkomgeving die hen met elkaar verbindt en hen

onderscheidt van burgers en politietop: vaak buiten de deur; veel contact met onwillige of (wils)onbekwame burgers; relatief veel schokkende ervaringen (van zedendelicten tot dodelijke aanrijdingen); hollen en dan weer stil staan (saaie diensten, veel wachten); onregelmatige diensten (werken als de baas slaapt); directe confrontatie met opinies van het publiek (vandaag de dag niet zelden kritisch of neerbuigend: ‘ga toch junks bekeuren agentje’) en operationele beslissingen met stevige menselijke en morele consequenties.

Agenten zeggen zelf wel dat ze worden opgeleid op school en worden gevormd op straat, in de verhoorkamer en in de koffiehoeck. Dit resulteert in een ‘praktische professionalisme’, dat zijn eigen rationaliteit kent. In die beroepsopvatting wegen het buitenrationele en de ruimte om in specifieke omstandigheden te kunnen handelen naar bevind van zaken, zwaar. Uitvoerende politiemensen weten als geen ander dat hun inspanningen vaak losse einden hebben: Wat is het effect van bemiddeling bij een gezinsconflict? Wanneer staat de zojuist gearresteerde jeugddelinquent weer op straat en hoe lang duurt het deze keer voor hij recidiveert? Heb ik er goed aan gedaan af te zien van een aanhouding? Heb ik er goed aan gedaan de conflictoplossing in handen te geven van familie? Voorkomen we met deze interventie bij een vechtpartij toekomstig geweld of juist niet?

Het frontlijn karakter van de politieorganisatie zadelt korpschefs en andere politiebazen op met een aantal steeds terugkerende dilemma’s (vergelijk Rosenthal en Lutken, 1999). We behandelen achtereenvolgens: de spanning tussen beleidsmatige planning en het praktisch professionalisme; de noodzaak om de aandacht te verdelen tussen interne en externe zaken; en de opdracht te bewaken wat de politie doet en (over)laat. We gaan daarna nader in op het vraagstuk van beleidsvrijheid en op de POS-visie (Projectgroep Organisatiestructuren).

Beleidsmatige planning versus praktisch professionalisme

Op de werkvloer van de politie regeert het praktisch professionalisme. Volgens de tekstboeken biedt professionalisme mogelijkheden tot sturing: het leerproces kan worden gebruikt om uitvoerders een bepaalde manier van denken en doen bij te brengen, zodat zij op een ‘geprogrammeerde’ wijze gebruik maken van hun beleidsvrijheid (zie bijvoorbeeld Kaufman, 1960). Het operationele politieproces is echter geen voldragen professionalisme, want het is niet gebaseerd op theoretische kennis die aan exclusieve en hoogstaande onderwijsinstellingen wordt gedoceerd en daarna door

middel van permanente educatie wordt onderhouden. De essentie van het professionalisme van uitvoerende politiemensen bestaat uit praktische en bewezen oplossingen en werkwijzen die in sterke mate worden gevormd door de ondervonden problemen in het alledaagse politiewerk. Vanwege de deels unieke omstandigheden waaronder dit werk wordt gedaan, omvat het praktisch professionalisme – het ‘blauwe vakmanschap’ – op uitvoerend niveau wel degelijk veel unieke kennis (Nap, 1999). Maar die komt voornamelijk tot uitdrukking in allerhande vaardigheden en daaraan gekoppelde beroepseisen die agenten aan collega’s stellen.

De rode draad van het blauwe operationele vakmanschap bestaat uit praktische vaardigheden om tal van situaties te beheersen en zo mogelijk naar de ‘politiehand’ te zetten. Beleid en planning worden beoordeeld op de praktische waarde voor de uitvoering: agenten vinden dat ze er veel aan hebben, al met al ermee uit de voeten kunnen, of ze vinden het ‘gelul’. Het betekent ook dat uitvoerders hooggeplaatste politiebazen, de korpschef voorop, de maat nemen op de mate waarin hij gevoel aan de dag legt voor de perikelen op de werkvloer. Speeches of interviews van korpschefs worden, ook als ze deels of vooral op de externe omgeving zijn gericht, daarop beoordeeld. Politieagenten hebben aversie tegen politiechefs die managementjargon in plaats van heldere taal spreken en die door hun doen en laten geen blijk geven van een voorliefde voor het echte – dus operationele – politiewerk. Agenten zien graag een korpschef die door middel van even eenvoudige als eenduidige beleidsverhalen een heldere koers vaart.

De vaak geponeerde stelling dat een kloof gaapt tussen *management cops* en de hechte gemeenschap van *street cops* behoeft nuancering. Agenten weten dat ze zich op gezette tijden hebben te schikken naar wensen of opdrachten van hogerhand en dat ze op veel momenten zijn aangewezen op beleid en organisatie bij een doeltreffende uitvoering van hun politietak. Dit besef bindt hen aan de organisatie en aan het instituut politie. Met het verstrijken van de dienstjaren (zeker zonder opzienbarende verticale of horizontale promoties) neemt deze binding vaak af ten koste van de binding met het primaire politiewerk en met *peers*. Maar de binding met de organisatie en de bereidheid zich te schikken naar superieuren blijven bij velen bestaan. Het vereist wel dat politiebazen hen overtuigend aanspreken en het praktisch belang van hun instructies benadrukken (Van der Torre, 1999).

Aandachtsverdeling

Politiebazen stuiten in hun pogingen de uitvoering te beïnvloeden op een moeilijke keuze: zij moeten hun schaarse tijd en aandacht verdelen over hun eigen organisatie en de omgeving waarbinnen deze functioneert. Een organisatie die haar zaken intern goed op orde heeft, wint pas daadwerkelijk legitimiteit als ze zorgt dat frontlijnprestaties bekend raken bij stakeholders: burgers, bevoegd gezag en volksvertegenwoordigers. Hetzelfde geldt mutatis mutandis niet alleen voor haar prestaties: ook voor de taai problemen die politiemensen op de werkvloer tegenkomen. Dit vergemakkelijkt het politieoptreden in lagere echelons en geeft uitvoerders een reden zich te identificeren met het korps en met diegenen die hiervan het gezicht zijn.

Het beeld bestaat dat de korpschef zich doorgaans (wat) meer richt op het externe management terwijl één of enkele leden van de korpsleiding zich dan concentreren op interne aangelegenheden (Rosenthal en Lutken, 1999). Deze taakverdeling wordt deels afgedwongen. In het driehoeks-overleg wordt, zeker als er 'iets speelt', de korpschef persoonlijk verwacht. Hetzelfde geldt voor het regionaal college; burgemeesters vinden het wenselijk dat zij 'eindelijk eens' in een formele en openbare setting vragen aan de korpschef kunnen stellen. De Raad van Hoofdcommissarissen maakt alleen al door de naam duidelijk dat de hoogste baas wordt verwacht.

Als een korps wil onderhandelen met het ministerie van BZK, maakt het meer kans van slagen als de korpschef hierbij zelf (naast en met de korpsbeheerder) een vooraanstaande rol speelt. Ook de massamedia spreken het liefst met de korpschef. Bij belangrijke ontwikkelingen en gebeurtenissen verwachten velen dat de korpschefs van zich laten horen.²²

Ondanks de vele externe verplichtingen verwachten dienders dat de korpschef zich ook intern laat zien en gelden, niet alleen bij beëdigingen, jubilea, afscheidsrecepties en de nieuwjaarsbijeenkomst (waar de speech van de baas telt). Vanuit het praktisch professionalisme is het een must dat de korpschef regiobureaus bezoekt en zijn gezicht laat zien gedurende belangrijke operaties. Zo kan hij direct polsen hoe het staat met zijn populariteit en het draagvlak voor zijn beleid.

22 Het mediaoptreden van korpschefs heeft vaak niet onaanzienlijke interne gevolgen.

Doen en (over)laten

De combinatie van haar maatschappelijke frontlijnpositie en haar brede taakomschrijving is een garantie voor overvraging van politiekorpsen.²³ De vraag naar orde en veiligheid is onbegrensd, mede omdat zowel de feitelijke misdaad en overlast als de politiek-maatschappelijke bezorgdheid daarover fors zijn toegenomen. Tel daar nog eens bij op dat de bereikbaarheid en beschikbaarheid van de politie uniek zijn (112, 0900-8844, lokale spreekuren, straatcontacten). Het is dan volstrekt duidelijk dat doen of laten een wezenlijk dilemma is voor politiebazen, ook al omdat 'laten' kan worden opgevat als een houding die de politie niet past. Als de politie werk laat liggen dat burgers of politici essentieel vinden, roept zij kritiek over zich af (Van der Vijver, Meershoek en Slobbe, 2001).

In het denken over wat de politie overlaat, heeft vooral de zogenoemde zelfredzaamheid van burgers aandacht gekregen. De gedachtegang luidt dat de politie onder bepaalde omstandigheden juist meer resultaat boekt als ze niet te veel op de voorgrond treedt. In geval van een conflict moet zij maatschappelijke zelfregulering activeren. Zij moet initiatieven in de veiligheidszorg aan bewoners en maatschappelijke groeperingen overlaten (Cachet et al., 1994). Een reeks publicaties van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie heeft nog aangetoond dat de zelfredzaamheid van burgers niet valt te onderschatten (Denkers, 1993; Zoomer, 1993). Vaak bestaat effectief politiewerk uit een gericht appèl daarop. Het concept van zelfredzaamheid is aangeslagen in het politieveld. Het benutten ervan stelt eisen aan de manier waarop politiebazen hun dienders instrueren: 'niet onnodig apen op je schouder nemen'.

Er blijven genoeg problemen over. Notoire overlastveroorzakers en zogeheten veelplegers vreten politietijd. Zelfredzaamheid werkt dan niet. De politie wordt steeds weer gebeld. Deze daders belanden in het dagverblijf, de politiecel en aan de verhoortafel. Hierachter gaan tekorten in de strafrechtelijke keten en processen van zogeheten *creaming off* binnen andere overheidsinstanties schuil: dienstverlenende instanties kiezen klanten die goed passen bij hun instrumentarium, waardoor lastige of onwillekeurige groeperingen geheel of gedeeltelijk buiten de boot vallen (Cachet en Van der Torre, 1994). Politiebazen worden zo gedwongen het politieële 'dweilen bij vloed' te organiseren.²⁴

²³ Dit is een breder verschijnsel onder zogenoemde *street-level* bureaucratieën (Lipsky, 1980).

Beleidsvrijheid en de POS-visie: decentrale politie

Tot het eind van de jaren zestig hadden rechtsstatelijke normen grote zeggingskracht in de bestuurlijke verhoudingen: het bevoegd gezag had het voor het zeggen en de politie voerde uit wat haar werd opgedragen. Op het uitvoerende niveau behoort in deze visie geen vrijheid – of louter door wetteksten geboden interpretatieruimte – te bestaan, omdat de politie diep in kan grijpen op de persoonlijke levenssfeer van burgers. Achterdocht jegens politie en afkeer van beleidsvrijheid gingen hand in hand. Het verminderen van (de kans op) onrechtmatig politieoptreden werd min of meer gelijkgesteld aan het beperken van de beleidsvrijheid van agenten (Van der Torre, 1999). Het beeld van een ondergeschikte politie zonder beleidsvrijheid werd uitgedragen door politici, gezagsdragers en politiebazen. Recht was belangrijker dan beleid, uitvoerende agenten opereerden in naam der wet en burgers aanvaardden dat: zo simpel was het.

Dit formalistische beeld heeft de werkelijkheid echter nooit gedekt. De beleidsvrijheid was in de periode dat ze werd ontkend, in veel opzichten waarschijnlijk groter dan ooit daarna: het was in elk geval ruim voorhanden (Van Oosten, 1982). Het was gemeengoed dat het bevoegd gezag de politie opdroeg ‘naar bevind van zaken’ te handelen. Adjudanten in het middenkader waren ‘godmajors’ die zo weinig beleidsrichtlijnen ontvingen van het hoofdbureau dat ze veel zelf konden bepalen (Commissie Enschedé, 1967). Hoofdagente en agenten – in die tijd een heel verschil – werden op het bureau soms nog letterlijk in het gelid gezet, maar ze konden zich buiten het bureau veel veroorloven. In een periode zonder digitale registraties, opgetuigde klachtenprocedures, burgerlijke onrust en activisme en zonder op politiezaken gespitse media betekende beleidsvrijheid fysieke afstand. Als per ongeluk een politiepistool afging, slingerde er uit voorzorg ergens in een bureaula nog wel een patroon. De kans dat wetenschappers nog eens zouden uitzoeken hoe dat toch kon, was nihil.

24 Er wordt bijvoorbeeld al jaren gediscussieerd over de vraag of de politie haar hulpverleningstaak niet gewoon moet afstoten of terugbrengen. Er bestaat internationaal een trend om kleine wetsovertredingen, eenvoudige hulpvragen en kleine overtredingen van de openbare orde zoveel mogelijk door te schuiven naar vormen van (in)formele sociale controle buiten het strafrechtelijk systeem, zodat de politie zich kan concentreren op haar kerntaken (Cohen, 1985; Hoogenboom, 1994).

De opkomst van mobilofoon- en portofoonverkeer deed weliswaar af aan de beleidsvrijheid, maar daar kwam de veiligheid voor terug: geen agent die vandaag de dag meer dan eens zijn 'porto' vergeet.

Politiekorpsen waren in die tijd ondoordringbare bolwerken voor buitenstaanders, zoals gezagsdragers, volksvertegenwoordigers en journalisten. De ogen van publiek en politiek werden voor het eerst massaal geopend door het opzichtige politieke falen bij de Telegraafrellen in Amsterdam (1966). De burgemeester stuurde de politie op geen enkele manier en hij was samen met zijn korpschef onbereikbaar voor het korps (Rosenthal, 1984). Een onderzoekscommissie legde bloot dat het Amsterdamse korps nu eens veel te hard en dan weer helemaal niet optrad tegen ordeverstoringen die inmiddels aan de orde van de dag waren in de hoofdstad (Commissie Enschedé, 1967). Burgers hadden inmiddels al lang gemerkt dat de politie achtervolgingen staakte bij districtsgrenzen: hard bewijs voor het gebrek aan leiding, interne coördinatieproblemen en excessieve beleidsvrijheid aan de basis. Ook in andere steden faalde de politie om vergelijkbare redenen.

De crisis in Amsterdam problematiseerde het bestaan van politieke beleidsvrijheid en leidde tot bezinning daarop (Van Oosten, 1982; Cachet et al., 1994). Naast de al veel langer bestaande discussie over het politiebestedel ontstond her en der op lokaal niveau een discussie over de sturing van politiezorg. Het driehoeksoverleg tussen korpschef, burgemeester en hoofdofficier kwam van de grond (Albert, 1994). Dit veranderde echter nog weinig of niets aan de toen dominante leer dat uitvoerende politiemensen geen ruimte behoren te hebben om op microniveau beleidsbeslissingen te nemen.

Post-bureaucratisme: beleidsvrijheid als bouwsteen

Het keerpunt in het denken over beleidsvrijheid kwam in 1977. De zogeheten Projectgroep Organisatiestructuren (POS) nam afstand van de formeel-juridische visie op politie. De POS koos voor een overgang van een bureaucratische naar een zogeheten postbureaucratische politieorganisatie (vergelijk Nonet en Selznick, 1978). Een bureaucratische organisatie is hiërarchisch geordend, heeft strikte regels en kent idealiter een sterk geroutiniseerd uitvoeringsproces. De bureaucratische korpsen waren in gebieden opgedeeld, maar de functionele driedeling op centraal niveau zette de toon: uniformdienst, recherche en administratie. Postbureaucratische korpsen kennen volstrekt andere organisatorische grondslagen.

Uitvoerders wordt beleidsvrijheid gegund om een op concrete omstandigheden toegesneden uitvoering mogelijk te maken: 'Maatwerk verdraagt zich niet met [...] rigide gedetailleerde richtlijnen van het bevoegd gezag. [...] Discretionaire bevoegdheid was een noodzaak voor de politie' (Straver, 1987).

De waardering van beleidsvrijheid maakt deel uit van een visie op politie die aan het eind van de jaren zeventig opkomt. Reeds vanaf het eind van de jaren zestig pleitte onder meer de Haagse korpschef Peijster voor een politie die streeft naar maatschappelijke acceptatie en die 'democratie in materiële zin' bevordert (Peijster, 1967). Andere politiehervormers lieten zich hierdoor inspireren. De POS is verreweg het meest invloedrijk en schrijft in 1977, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, het rapport *Politie in Verandering* (POS, 1978).

Een kernelement van *Politie in Verandering* bestaat uit het zoeken naar contingenties: een zinvolle invulling van de politiefunctie veronderstelt afstemming op de aard en dynamiek van de omringende samenleving. De POS en later de gehele Nederlandse *community policing* stroming richten zich op '[...] gedragsbeïnvloeding in direct contact met het publiek' (POS, 1978: 55). Hieruit blijkt de zeer sterke voorkeur voor lokale politie: een politie die signalen oppakt, die veel bemiddelt en die gezag opbouwt en aanwendt bij 'sociale beheersing'.

De revisionisten wilden het isolement van de politie – 'gevangen' in een eigen denkwereld, oordeelde de POS – doorbreken en opnieuw het vertrouwen winnen van de bevolking. Dit is in zekere zin een tamelijk orthodox politie-ideaal, maar dat gold en geldt bepaald niet voor een verder strekkend ideologisch getint doel: het scheppen van condities 'voor maatschappelijke ontwikkeling en vernieuwing, gericht op de verwezenlijking van de essentiële waarden in onze democratie.' Met dit laatste doelde POS op het bevorderen van democratische vrijheid, gelijkheid en sociale gerechtigheid.

De politie dient in de POS-visie de banden met de maatschappij aan te halen. Ze dient te weten wat er lokaal leeft en speelt: het inwinnen van sociale informatie in leefgemeenschappen is een belangrijke voorwaarde voor effectief politieoptreden. Lokale kennis stelt de politie in staat conflicten, spanningen en problemen te signaleren en aan te pakken voordat 'deze tot ontlading komen' (POS, 1978: 55). De maatschappelijke integratie dient de verhoudingen tussen politie en burgers een persoonlijk karakter te geven. Dit stelt lokale politiemensen in staat legitimiteit te verwer-

ven. Om dit mogelijk te maken moeten laag in de korpsen wijkteams worden ingericht die zoveel mogelijk lokaal politiewerk opknappen.

De POS plaatst de politie daarnaast in een bestuurlijk teken. De politie dient op strategisch en operationeel niveau toenadering te zoeken tot publieke organisaties. Vandaag de dag klinkt dit neutraal, maar dat was het in de jaren zeventig bepaald niet: het beeld van een a-politieke politie had nog veel zeggingskracht (Perrick, 1978). De revisionisten redeneerden echter dat politiek-maatschappelijke betrokkenheid niet alleen simpelweg een feit was geworden door de ophef rond de ordehandhaving, maar ook dat het een vereiste was voor effectief politioptreden en veiligheidsbeleid.²⁵

Reorganisaties op reorganisatie

De jonge politieleden van de POS (Nordholt, Straver en Wiarda) maakten in de jaren tachtig snel carrière, hetgeen erop wijst dat ook het ministerie van Binnenlandse Zaken verandering wilde. Toch kreeg het politiek-maatschappelijke perspectief op politie eerst nog een andere wending dan Politie in Verandering beoogde. In het begin van de jaren tachtig ging veel aandacht uit naar het grootschalig politioptreden vanwege het 'piekjaar' 1980: een 'politienederlaag' in de Vondelstraat en zeer hevige rellen bij de kroning van koningin Beatrix (Van der Torre et al., 2002). Er ontstond bovendien verontwaardiging over de forse toename van urbane criminaliteit en er moest worden bezuinigd (Rosenthal, 't Hart en Cachet, 1987). Toch kreeg menig omvangrijk gemeentepolitiekorps uiteindelijk groen licht van het bevoegd gezag voor de ideologisch getinte Nederlandse versie van *community policing* (zie bijvoorbeeld Horn, 1989; Horn en Koolhaas, 1990). Hierbij speelt een belangrijke rol dat deze visie aansloot op de bestuurlijke preferentie voor een lokale, 'vriendelijke' en maatschappelijk ingebedde politie.

De tweede helft van de jaren tachtig werd gekenmerkt door grote reorganisatiedrukke in gemeentepolitiekorpsen (Horn en Koolhaas, 1990). De veranderingen waren ingrijpend. De territoriale indeling werd het dominante organisatieprincipe. Dit ging gepaard met afname van het aantal

²⁵ Dit is deels een reactie op het toenmalige gevoel dat de politie, onder meer bij de zeer hevige Nieuwmarktrellen in Amsterdam (1975), onnodig het puin moest ruimen vanwege een falend politiek-bestuurlijk systeem (vergelijk Van der Vijver, 1987). De Nieuwmarktrellen hadden sterke politiek-bestuurlijke oorzaken (Rosenthal, 1984). Dat neemt niet weg dat juist handhaving van de openbare orde door middel van grootschalig politioptreden op zulke kritieke momenten simpelweg een essentiële politiefunctie is.

hiërarchische niveaus. De meeste korpsen kregen drie niveaus: de korpsleiding, de districten en de wijkteams of basiseenheden. Bevoegdheden werden gedecentraliseerd naar organisatieonderdelen – wijkteams, basiseenheden – die een groot deel van de politiefunctie in een aangewezen gebied verzorgden (Horn, 1989). Om het politiepersoneel op deze ‘generale taakstelling’ voor te bereiden werd de politieopleiding herzien: in 1983 startte de eerste lichting op de Herziene Primaire Opleiding.

De verschuiving van een functioneel naar een territoriaal indelingsprincipe had verstrekkende gevolgen voor met name de recherchefunctie: deze verloor status en sterkte. Recherchechefs en magistraten waren dan ook niet te spreken over de reorganisatie, maar hadden het pleit verloren (Wilzing, 1986; Van der Torre, 1998).

De reorganisatiegolf blies klassieke organisatiedilemma’s nieuw leven in: de mate van centralisatie en decentralisatie; de verhouding tussen specialismen en algemene politietaken; en de spanning tussen het functionele en territoriale indelingsprincipe. Deze dilemma’s werden toen ook niet beslecht: tot op de dag van vandaag worden veel veranderingen aangebracht, zowel bij interne reorganisatierondes als door minder verreikende bijstellingen (Rosenthal et al., 1998; vergelijk Zoomers, Geurts en Van Heel, 2000).

De ontwikkelingen in de jaren negentig zijn deels niet in lijn met *Politie in Verandering*. Het nettoresultaat van de regionalisatie bestaat uit een centralisatie en concentratie van het gezag en het beheer, ook in korpsen met zeer decentrale contouren (Rosenthal et al., 1998). Op regionaal niveau worden korpsprioriteiten vastgesteld die op veel plaatsen in het land vergaande grenzen stellen aan de mate waarin lokale politiechefs of gebiedsgebonden politiefunctionarissen gezagsaanspraken vanuit hun omgeving (maatschappij, politiek, gezagsdragers) kunnen honoreren (Rosenthal et al., 1998; vergelijk Terpstra, 2002). Politiesterkte wordt herverdeeld van platteland naar stad en van decentrale naar centrale onderdelen.

De in elkaar overlopende reorganisaties (de vorming van wijkteams, regionalisatie) trekken een wissel op de door *Politie in Verandering* gekoesterde externe oriëntatie van de politie: reorganiseren leidt onvermijdelijk tot een inwaartse oriëntatie. Input-gegevens over personeel, materieel, huisvesting en budgetten krijgen veel aandacht in het politiek-bestuurlijk politiemanagement. Omdat de regionalisatie voor het politiepersoneel in essentie bestaat uit een ingreep in de arbeidsverhoudingen, spelen in veel regio’s interne managementkwesties op. Dit alles gaat gelijk op met het verschui-

ven van de politie managementperspectieven en -taal van maatschappelijke idealen naar een zakelijke benadering van het 'politieproduct', en met de opkomst van plannings- en controlecycli (Van Sluis, 2002).

De politie oogst kort na voltooiing van de regionalisatie veel kritiek: burgers en burgemeesters kregen het gevoel dat de politie zich terugtrok (Klerks en Zoomer, 1998). Evenwicht herstellen tussen organisatorische schaalvergroting en lokaal politiewerk werd daarmee een voorname opgave voor de korpschefs. In hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe zij daarmee omgaan.

2.4 Twisten en kritiek

De POS-visie was een reactie op de legitimiteitscrisis van de politie medio jaren zeventig. Het bureaucratisch politieapparaat en met name de regenteske gezagsdragers werden overrompeld door de maatschappelijke democratisering. De POS stelde het gedachtegoed van de politie bij. Toch lijkt de situatie anno 2003 in een bepaald opzicht weer op die van ruim drie decennia geleden: het gezag van de politie is – opnieuw – geërodeerd (Gunther Moor en Van der Vijver, 2000). Haar visies en prestaties werden in de jaren rond de decenniumwisseling van veel kanten bekritiseerd. Dit kwam niet uit de lucht vallen.

In de jaren tachtig verhardde het maatschappelijk klimaat. Er waren tal van hevige verstoringen van de openbare orde en de urbane criminaliteit steeg fors. Het strafrechtelijk systeem werd overvraagd door wat vanaf die periode niet voor niets veelvoorkomende criminaliteit werd genoemd. Hierachter gingen – toen al – deels zogeheten veelplegers schuil: jeugd-delinquenten en criminele junkies (Cachet en Van der Torre, 1994). Het was voor velen tegelijkertijd een schokkende waarneming dat de georganiseerde criminaliteit in Nederland wortel had geschoten, onder meer omdat ons land vanwege de permissiviteit aantrekkelijk was om internationale criminele verbanden te vestigen of op te bouwen.

Er werd aan het eind van de jaren tachtig een sluisende crisis in de strafrechtspleging gesignaleerd: de capaciteit van politie, justitie en gevangeniswezen schoot tekort om te voorzien in de politiek-maatschappelijke behoefte aan handhaving (Corstens, 1990). Er werd niet alleen gedoogd vanwege beoogde gunstige effecten, maar ook uit onmacht. De publieke onvrede deed afbreuk aan de legitimiteit van de overheid en meer in het bijzonder aan die van bestuur en politie.

In de jaren negentig kwam het zogeheten realisme opzetten. Dit was een (politieke) stroming waarin werd benadrukt dat juist de veiligheid en leefbaarheid van sociaal kwetsbare groepen werden aangetast door – onvoldoende optreden tegen – criminaliteit en overlast. De oplossing werd gezocht in samenspel tussen overheid en burgers: meer en straffer optreden van de overheid, de politie in het bijzonder, kon burgers ertoe bewegen zich te houden aan essentiële normen en anderen aan te spreken op overtreding daarvan. Dit mondde echter niet uit in een uitgewerkte politie- of overheidsstrategie, onder meer omdat juist toen veel tijd en energie werd gespendeerd aan de regionalisatie van de politie en aan de beheersing van enkele heftige, deels interne crises.

De IRT-affaire en andere crises

Na het afronden van de landelijke reorganisatie blijft de politiek-maatschappelijke onvrede over de politieprestaties doorsluimeren. Kort na het invoeren van de Politiewet 1993 onderstrepen een leiderschapscrisis in Rotterdam-Rijnmond (de affaire Brinkman) en de nasleep van een openbare orde-crisis in Groningen (Oosterparkrellen) tekortkomingen in die wet. Eenduidige sturing van de politie in de bestuurlijke drukte die het nieuwe politiebestedel oproept, blijkt moeilijk (Rosenthal, Muller en Bruinsma, 1998). In beide crises wordt conflictbeslechting bemoeilijkt door spanningen tussen gezagsdragers en politieleiders, die er, vanwege het grote beroep dat de Politiewet doet op informele verhoudingen, juist onderling uit zouden moeten komen.

Vooraf de zogeheten crisis in de opsporing (de IRT-affaire) hakte erin. De parlementaire enquêtecommissie die de zaak onderzocht (op zich al een indicatie van politiek onbehagen over de zaak) sprak van een institutionele crisis die raakte aan de legitimiteit van de rechtshandhaving (Rosenthal en Muller, 1998). De crisis bestond uit drie onderdelen (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996). Het was in de eerste plaats een *normeringscrisis*: het ontbrak aan een goede en duidelijke normstelling voor politie en justitie voor wat het gebruik van opsporingsmethoden betreft. Het was onduidelijk wat wel en niet mocht, hetgeen tot grote verschillen tussen korpsen en arrondissementen leidde. In de tweede plaats betrof het een *organisatiecrisis*. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen organisaties en binnen afzonderlijke korpsen waren onduidelijk en er werd onvoldoende samengewerkt. Nog daargelaten dat de

verhoudingen tussen vele (ook private) opsporingsinstanties diffuus waren, kwamen interne tekortkomingen binnen politiekorpsen naar buiten die het gezond verstand tartten: inherent riskante en vergaande opsporingsmethoden (bijvoorbeeld burgerinfiltratie) die nauwelijks werden gecontroleerd en zich volledig onttrokken aan het gezichtsveld van de korpsleiding. In de derde plaats werd een *gezagscrisis* geconstateerd. Het gezag over de politie was niet vanzelfsprekend. Het kostte officieren van justitie (te) veel moeite om hun gezag te laten gelden. Dit werkte als een boemerang op de politie. Burgers ontzegden de politie het recht de 'kleine openbare orde' te handhaven toen bleek dat ze zelf onrechtmatig duizenden kilo's drugs op de markt liet komen.

De crisis zette vooral justitie en politie pijnlijk te kijk. Zij tastte het prestige van de politietop ernstig aan. De openlijke ruzies boden een ontluisterend schouwspel. De politiek opgelegde stoelendans onder de korpschefs schiep het beeld van een professie die onder curatele was gesteld. De crisis in de opsporing hing samen met het feit dat de gezichtsbepalende politiebazen ruim twee decennia slechts mondjesmaat aandacht hadden besteed aan opsporing. Dit lag deels besloten in de POS-visie, deels was het een gevolg van de snelle veranderingen in en om de politie en de noodzaak steeds weer te reageren op andere, meer urgente, problemen. Eerst doorbraken de korpschefs het maatschappelijk isolement van de politie. Daarna hadden zij intern hun handen vol aan het reorganiseren van gemeentepolitiekorpsen en extern aan het handhaven van de openbare orde. Later volgde de veelvoorkomende criminaliteit en de regionalisering van het politiebestedel: 'Het waren evenzovele reacties op wat algemeen als een voortdurende opeenvolging van crises werd beschouwd. De opsporing lieten zij dan ook met een gerust hart aan anderen over' (Rosenthal en Muller, 1998: 160).

Het wankle gezag van de politie

De crisis in de opsporing is inmiddels weggeëb'd, in de zin dat het publieke en politieke debat over de opsporing is genormaliseerd. Dat geldt allerminst voor de politieke zorg over de orde en veiligheid van het publieke domein. De meeste aandacht gaat anno 2003 wellicht uit naar alledaags straatgeweld dat vaak hevig en incidenteel dodelijk is. Maar geen enkel issue dat vroeger bovenaan de agenda stond (jongerengedrag; voetbalvandalisme; veelvoorkomende criminaliteit; georganiseerde criminaliteit) is verdwenen. Integendeel, het gevoel groeit dat de zaken de politie boven het hoofd groeien.

Een miniselectie van kritische 'politiekoppen':

- 'Waar is het gezag?', Elsevier, 27 januari 2001.
- 'Geen lof voor politie Nederland', NRC Handelsblad, 22 februari 2001.
- 'Politie mist gezag', Telegraaf, 21 augustus 2002.
- 'Onvrede over optreden van politie groeit', NRC Handelsblad, 21 juni 2001.
- 'Niemand heeft nog gezag voor de politie', de Volkskrant, 23 juli 2003.
- 'De wijkagent kan ons niet meer redden', NRC Handelsblad, 9 juli 2001.
- 'Recherche beneden alle peil', Algemeen Dagblad, 1 november 2001.
- 'Politie krijgt forse kritiek van Kamer', NRC Handelsblad, 5 november 2001.
- 'Agent loopt per dag maar 19 minuten op straat', Algemeen Dagblad, 6 november 2001.
- 'Politie te druk voor misdaad', NRC Handelsblad, 10 november 2001.
- 'Verbleekt blauw', Elsevier, 10 november 2001.
- 'Kritiek op politie nu nog voor een groot deel terecht', Rotterdams Dagblad, 14 november 2001.

De maatschappelijke ontwikkelingen hebben de omgeving van het politie-apparaat snel en ingrijpend veranderd. Individualisering en ontgrenzing hebben een wissel getrokken op de sociale controle. Burgers willen strenger overheidsoptreden, zolang dit zich maar richt tegen overtreding van essentiële wetten en normen door outcasts, want ze ontzeggen de politie al snel het recht op te treden tegen hun eigen mistappen. Illustratief is de veel te hard en levensgevaarlijk rijdende automobilist die een agent neerbuigend laat weten dat hij toch beter boeven kan gaan vangen. De roep om strenger optreden kan zijn ingegeven door intolerantie of door oprechte bezorgdheid over de leefbaarheid. Het verlangen van burgers naar prestaties op punten die zij zien als kerntaak van de politie, is eenduidig. Burgers wegen die prestaties zwaarder dan de lokale bekendheid of klantvriendelijkheid van de politie: 'In de overmaat aan klantvriendelijkheid is het gezag ten onder gegaan' (Meershoek, 2000: 97).

De toegenomen mobiliteit en de transnationalisering van het sociale en digitale verkeer zetten het Nederlandse concept van lokale, gebiedsgebonden, generale politiezorg verder onder druk. Criminele groeperingen opereren vaker ook op bovenregionale of internationale schaal. Dit stelt de

onderlinge communicatie en de informatiehuishouding van de politie op de proef. Hier komt bij dat het sociale leven niet alleen mobieler is geworden, maar zich ook heeft verplaatst van publiek naar privaat domein vanwege de kolossale opkomst van zogeheten *mass private property* (appartementencomplexen, omheinde woonwijken, sportcomplexen, onderwijsinstellingen, koopcentra). Hiermee zijn ook criminele praktijken en ordeverstoringen deels van ‘de straat’ verdwenen (Van Torre et al., 2002). ‘Meer blauw op straat’ is een begrijpelijke reflex, maar staat hier wel haaks op.

Van de essentiële politietaken raken met name opsporingsactiviteiten op alle niveaus (wijk, stad, korps, landelijk) vaak in de knel. De term ‘plankzaak’ is inmiddels ingeburgerd en het getal 80.000 is ingeprent: dat is het aantal strafrechtelijke zaken met opsporingsindicatie dat jaarlijks terzijde wordt geschoven. Het mondt uit in pijnlijke ‘wordt niet vervolgd’-lijstjes die volstaan met schokkende zaken die de politie heeft laten liggen. Er wordt gesproken over tweehonderd bendes en criminele groepen die door gebrek aan opsporingscapaciteit niet kunnen worden aangepakt (zie de Nota Criminaliteitsbeheersing).²⁶

Internationale vergelijkingen pakken pijnlijk uit voor Nederland: relatief lage opsporingspercentages, minder politiepersoneel (per 100.000 inwoners) en geringe uitgaven aan politie en justitie (per gepleegd misdrijf). ‘Nederland geldt als de “bananenrepubliek” van West-Europa,’ zo constateerde de Amsterdamse plaatsvervangend korpschef Van Riessen.²⁷ Ook politici vinden dat dit zo langzamerhand niet meer valt uit te leggen: de ontmoedigende oplossingspercentages zijn ‘een tijdbom onder de politie’ (Poelert en Rozenboom, 2000). Zij willen prestaties zien. Nu deze aanhoudend achterwege blijven, vragen ze zich soms hardop af waar politieke onmacht ophoudt en de onkunde of onwil beginnen.

2.5 Knellende grenzen

Het Nederlandse politiebesteding is vanaf 1993 onophoudelijk op de proef gesteld. De grenzen van het bestel zijn pijnlijk blootgelegd. Ten eerste kampt de politie met het probleem dat haar verdiensten uit beeld dreigen

26 Ministerie van Justitie (2000), *Nota Criminaliteitsbeheersing: Investeren in een zichtbare overheid*, Kamerstukken, Tweede Kamer, 2000-2001, 27834, nr. 2.

27 G. Leistra, ‘Verbleekt blauw’, *Elsevier*, 10 november 2001, p. 20.

te verdwijnen. De politie staat dicht bij de burgers en heeft zich alleen al daardoor geen bedreiging getoond voor maatschappelijke vrijheden of verworvenheden. Als typische doeners hebben politiemensen op veel plaatsen en momenten integrale veiligheidsprojecten vlotgetrokken, toen andere partijen het af lieten weten of zich verloren in eindeloze nota's en debatten. De politie is op gezette tijden rimpelloos grootschalig opgetreden in complexe situaties (denk bijvoorbeeld aan Euro 2000, diverse rampen en dierziekten). In het huidige klimaat zijn het echter andere dimensies van haar functioneren die het beeld bepalen. Ten tweede staat de notie van de lokaal verankerde politie onder druk door politiek-maatschappelijke ontwikkelingen die het gezag van de politie ondermijnen. Ten derde lijkt de inrichting van het politiebestedel scherpe grenzen te stellen aan wat politieleiderschap vermag. De korpsen worden overvraagd. Kleine regiokorpsen beschikken over geringe vrije ruimte of zogeheten organisatorische slack om te reageren op onvoorziene omstandigheden of niet-reguliere beleidsvragen (bijvoorbeeld de MKZ-crisis, de Euroconversie, een hoog ziekteverzuim; zie Kuiper, 1999). De relatief beperkte rechnerische voorzieningen binnen de korpsen kunnen de normale eigen werklust al niet of nauwelijks aan. De organisatie van de bovenregionale opsporing is een twistpunt van de bovenste plank gebleken. Velen vinden dat deze opsporing uiterst moeilijk valt op te delen in regionale en bovenregionale componenten (Fijnaut, 2001). Wat de voorkeur ook mag zijn van korpschefs: ze dienen te werken binnen knellende kaders.

Politiek-maatschappelijk ongenoegen heeft zich in de afgelopen decennia herhaaldelijk vertaald in dwingende politiek-bestuurlijke opdrachten aan de politie om springende zaken op te pakken. Geconstateerde 'politietekorten' leiden steevast tot ophef, zowel landelijk (zedendelicten; mensensmokkel; criminele groepen die ongemoeid blijven) als regionaal (niet opgenomen aangiftes; te lange aanrijtijden; overlastpieken in de zomer; no go areas). De politie heeft op dit alles misschien wel 'te loyaal en te lief' gereageerd, aldus een vertrekkend korpschef.²⁸ Korpschefs beklagen zich bij het bevoegd gezag dat de over elkaar heen

28 Oud-korpschef Lutken in: G. Hage, 'De politie is te lief geweest: Rotterdamse korpschef Bé Lutken verwijt politici desinteresse',

NRC Handelsblad, 10 november 2001.

buitelende opdrachten aan de politie stabiel politiemangement nagenoeg onmogelijk maken.²⁹ Ziedaar het decor waartegen deze studie van de Nederlandse korpschefs zich verder zal ontfouwen.

²⁹ Zie ook: G. Hage, 'De politie is te lief geweest: Rotterdamse korpschef Bé Lutken verwijt politici desinteresse', *NRC Handelsblad*, 10 november 2001; G. Leistra, 'Verbleekt blauw', *Elsevier*, 10 november 2001, pp. 20-23.

Blauwe carrières

3.1 Inleiding

Wie zijn de politiechefs die op de 25 hoogste regionale posten (en één landelijke post) invulling geven aan de leiderschapstaken? Deze vraag is van belang, omdat het antwoord iets vertelt over hun kijk op de leiderschapspositie binnen een politiekorps. Dit hoofdstuk schetst een beroepsprofiel van een interessante generatie politieleiders. Het is een generatie die veelal binnen de politie is opgegroeid, in een tijd waarin het zogenoemde POS-denken steeds nadrukkelijker het denken van en over de politie inkaderde. Het is een generatie die op een soort emancipatiegolf tot de meest zichtbare categorie publieke leiders is gaan behoren.

Dit profiel van deze generatie korpschefs is gebaseerd op interviews met op één na alle korpschefs die in de periode van oktober 2001 tot en met april 2002 in functie waren.³⁰ We geven in dit hoofdstuk eerst inzicht in belangrijke feiten en gegevens omtrent de korpschefs, zoals de leeftijden waarop ze korpschef werden en hun 'moederkorpsen': 'Amsterdam' en 'Utrecht' blijken hofleverancier te zijn. Vervolgens stellen we twee belangrijke keuzes centraal: de beroepskeuze en de keuze van het eerste korps. Daarna komen zaken aan bod die eraan hebben bijgedragen dat de korpschefs carrière maakten.

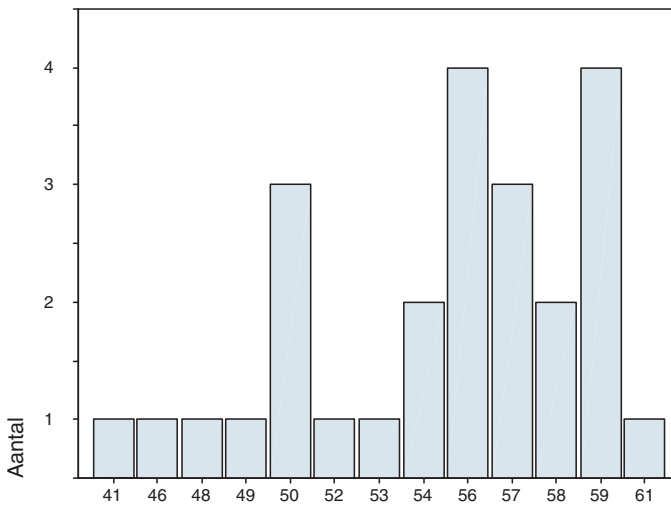
3.2 De chefs: kengetallen en kenmerken

Leeftijden en zittingsperioden

De gemiddelde leeftijd van de door ons geïnterviewde korpschefs ligt

³⁰ We hebben toen niet kunnen spreken met de korpschef van Twente omdat die positie in die periode grotendeels vacant was. Wel hebben wij gesproken met de voormalig Twentse korpschef IJzerman, die in deze periode het Landelijk Selectie en Opleidingsinstituut Politie (LSOP) leidde. Vijf korpschefs zijn per 1 juli 2003 met pensioen: Horstmann (Flevoland), Witteveen (Gooien Vechtstreek), Mostert (Limburg-Zuid), Dierckx (Zeeland) en Raeven (Brabant Zuid-Oost). Korpschef Van Zunderd is per december 2002 voorzitter van het college van Bestuur van het Landelijk Selectie en Opleidingsinstituut Politie (LSOP). Korpschef Wiarda (Haaglanden) heeft het korps per 1 juli 2003 verlaten. De gepresenteerde cijfers hebben betrekking op 25 korpschefs: 24 tijdens het onderzoek zittende regionale chefs en de korpschef van de KLPD.

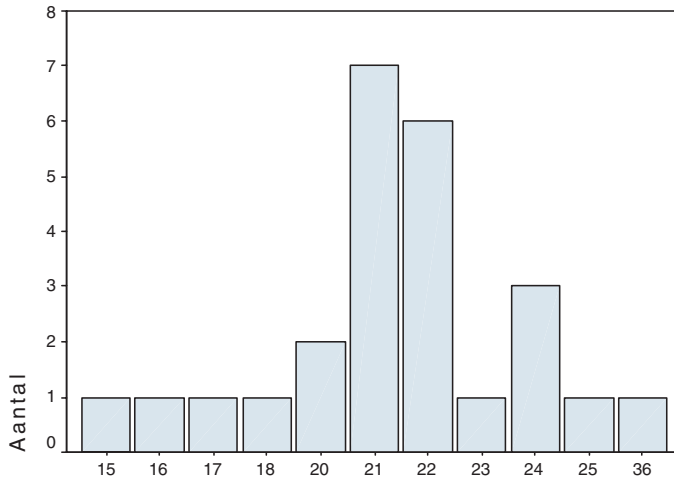
ruim boven de 50 jaar. Op 1 januari 2002 is de gemiddelde leeftijd om precies te zijn 54,2 jaar. De jongste korpschef is op dat moment 41 jaar en de oudste is de zestig (61) gepasseerd. Het merendeel (14) van de 24 korpschefs is tussen de 54 en 59 jaar oud. Dit betekent dat we nogal wat korpschefs hebben gesproken die aan hun 'laatste klus' bezig zijn. Twee korpschefs spraken we zo ongeveer op hun laatste werkdag. Onderstaande tabel (figuur 3.1) geeft de leeftijdsverdeling weer.



Figuur 3.1: Leeftijdsspreiding korpschefs (op 1 januari 2002)

De meeste korpschefs zijn als jonge jongens bij de politie komen werken (zie figuur 3.2): werken bij de politie was bijna zonder uitzondering de eerste voltijd baan, al hadden enkelen een baantje in afwachting van de toelating op het Rijksinstituut tot Opleiding van Hogere Politieambtenaren (RIOHPA) of de Nederlandse Politie Academie (NPA). De vier jongsten, die na de MULO hun politiediploma op één van de Nederlandse Politie scholen behaalden, gingen als tiener bij de politie aan de slag. De meeste anderen volgden na het afronden van hun middelbare schoolopleiding voor enige jaren hoger politieonderwijs aan het RIOHPA of NPA en startten hun politieloopbaan vooraan in de twintig. De oudste 'jongen' was bij entree 25 jaar.³¹

³¹ De enige vrouw die wij spraken, is een zogeheten zij-instromer: zij kwam pas op 36-jarige leeftijd bij de politie werken.



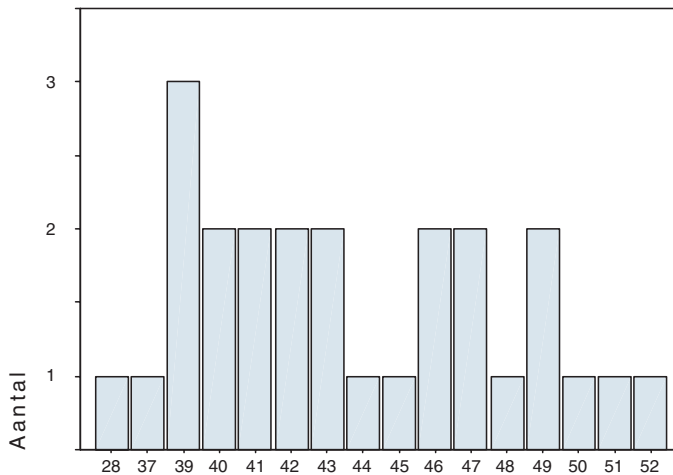
Figuur 3.2: Leeftijd korpschef bij entree politie³²

De leeftijden waarop onze politieleiders voor het eerst werden benoemd tot korpschef lopen uiteen (figuur 3.3). Deze verschillen hangen logischerwijs mede samen met de grote verschillen die onder de oude Politiewet bestonden tussen de ruim tweehonderd gemeentepolitiekorpsen. De jongste benoeming had plaats te Woerden in het 29^e levensjaar.³³ Vrijwel alle anderen waren veertigers toen ze als korpschef werden beëdigd.

De leeftijd bij de benoeming werkt door in het aantal jaren dat verstreekt tussen het begin van de politieloopbaan (de afronding van de eerste politieopleiding) tot aan de (eerste) benoeming als korpschef: de ‘carrière snelheid’ (zie figuur 3.4). De vrouwelijke zij-instromer maakt veel tijd goed: ze is de oudste instromer, maar ook het kortst in dienst als ze korpschef wordt. De man die als twintiger al korpschef werd, had zeven dienstjaren achter de rug. De meeste korpschefs hebben er aanmerkelijk langer over gedaan, soms meer dan dertig jaar.

³² Als de verjaardagsdatum in het jaar eerder is dan de datum van indiensttreding bij de politie, dan moet bij de genoemde leeftijden van de chefs één jaar worden opgeteld. Dit is het gevolg van de gekozen methode (leeftijden op basis van jaartallen, niet op basis van exacte data) om de leeftijden uit te rekenen. In veel gevallen beschikten we niet over de exacte data van indiensttreding (en benoeming tot korpschef).

³³ Figuur 3.3 geeft 28 als leeftijd voor de benoeming van de jongste korpschef. Omdat deze korpschef in het jaar van zijn benoeming reeds jarig was geweest, moeten we één jaar bij de in de tabel genoemde leeftijd optellen. Omwille van de consistentie in de tabel hebben wij de 28 niet gecorrigeerd.



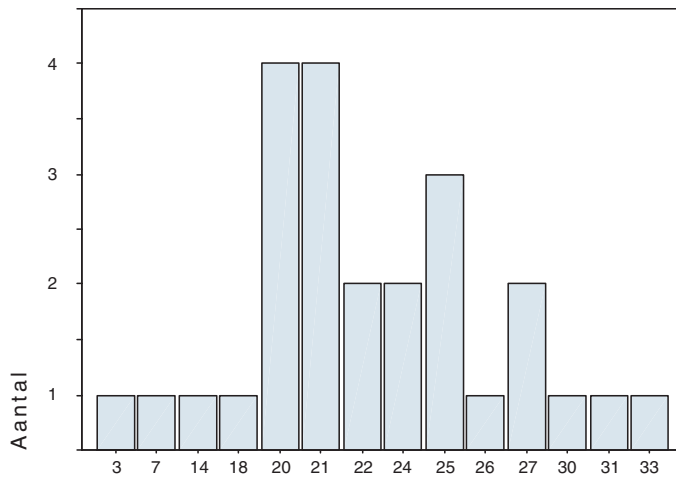
Figuur 3.3: Leeftijd bij eerste benoeming tot korpsschef³⁴

De grote verschillen laten zich mede verklaren door de regionalisering van de politie. Korpsschefs die voor de reorganisatie van 1994 werden benoemd, waren gemiddeld jonger dan de korpsschefs van na de reorganisatie. De weg naar de top is in een regionaal politiebestedel nu eenmaal aanzienlijk langer dan in het oude systeem (met veel kleine korpsen).

Veertien van de vijftieng korpschefs zijn onder de oude Politiewet benoemd. Op twee na waren de korpsschefs, die voor 1994 zijn benoemd, jonger dan 45 jaar, met twee uitschieters naar beneden (29 en 37 jaar) en een gemiddelde leeftijd van 40,6. De elf korpsschefs die na de reorganisatie zijn benoemd, waren, weer op twee na, ouder dan 45. De gemiddelde leeftijd van deze laatste groep is 47,3 jaar en wordt omhoog getrokken door twee uitschieters van 51 en 52 jaar.

De enorme reductie van het aantal korpsen in het nieuwe bestel – van ongeveer 250 naar 26 – doorkruiste het korpsschefschap van GP-korps-

³⁴ Zie ook noot 3. De positie van korpsschef verschilt aanzienlijk onder de oude en nieuwe politiewet en tussen de verschillende gemeentepolitiekorpsen. De benoeming tot korpsschef, zoals wij in deze grafiek weergeven, is het moment (de leeftijd van de persoon) waarop hij op de hoogste positie van een korps wordt benoemd. De commissarissen van Ridderkerk en Amsterdam zijn dus in deze statistieken meegenomen. Voor de rijkspolitie geldt in deze statistiek de benoeming tot districtscommandant.

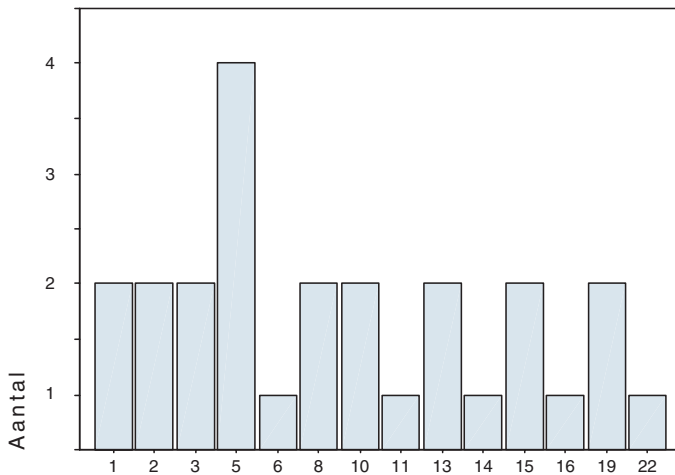


Figuur 3.4: Aantal jaar bij politie voor bevordering tot korpschef

chefs die niet (direct) regionaal korpschef werden. Velen raakten hun positie als eerste man kwijt. Zes korpschefs kregen te maken met een dergelijke functieonderbreking. Eén korpschef onderbrak zijn korpschefschap al eerder en aanvaardde voor de regionalisering een functie als plaatsvervangend korpschef bij een groter GP-korps. Figuur 3.5 geeft de gecumuleerde cijfers over de duur van het ‘korpschefschap’ van elke chef. Het aantal ervaringsjaren verschilt: de meest ervaren korpschef had er tot de peildatum 22 dienstjaren opzitten.

De twee langst zittende korpschefs (19 en 22 jaar) behoren tot de selecte groep korpschefs die in het jargon wel ‘politiedinosauriërs’ worden genoemd. Ze worden met ‘uitsterven’ bedreigd. Deze korpschefs, die al op relatief jonge leeftijd werden geïnstalleerd als eerste man van een korps, zijn met pensioen of hebben nog een korte periode voor de boeg. De nieuwe lichte korpschefs is op oudere leeftijd benoemd. Regeerperiodes van langer dan 12 jaar worden schaars; een periode van 22 jaar wordt vrijwel onmogelijk.

De periode van de POS-generatie met korpschefs als Rob Hessing, Jelle Kuiper, Eric Nordholt, Ries Straver, Jan Wiarda, Jan Wilzing en Peter IJzerman, loopt ten einde. Deze korpschefs zijn tamelijk recent uitgetreden of hebben nog hooguit enkele jaren te gaan. Ze groeiden op in de jaren zestig, traden in de jaren zestig en zeventig toe tot het politieveld en grepen de kansen die



Figuur 3.5: Aantal dienstjaren als korpschef (op 1 januari 2002)

hun generatie alleen al door demografische omstandigheden kreeg. Eén van deze korpschefs maakt de ‘generatiebalans’ op. Hij erkent dat zijn generatie de weg naar de absolute top voor jongere generaties heeft bemoeilijkt, maar onderstreept dat de oudste korpschefs nog jong van geest zijn:

‘Wij zijn natuurlijk een generatie die in onze veertiger jaren zijn opgeklommen. Peter IJzerman is daar één van de mooiste voorbeelden van. Toen hij 45 was, nee jonger nog, 42, was hij korpschef van Enschede, hoofdcommissaris. Dat was iets. Dat werden alleen oudere, zeer grijze heren met veel wijs gedrag als je 56 jaar was of zo. Dan kon je dat nog net worden. Wij zijn heel jong en dat heeft te maken met iets heel raars. De politie heeft een enorme aderlating ondergaan in 1945. Dat zijn jullie allemaal vergeten, maar het is interessant. Er is ontzettend veel uitgedonderd en vanaf dat moment is er een soort generatiebeweging die steeds op gang komt. Daardoor is de generatie vóór ons heel laat iets geworden en wij met onze generatie zijn heel jong iets geworden. De generatie die er nu aan komt, moet vrij lang wachten in het algemeen, die zitten ons ook een beetje weg te drukken, maar wij zijn toch wel de kurk waarop de organisatie drijft. En het gekke is: Een groot deel van ons heeft altijd nog dat jonge-honden-gedrag. We zijn het graag en we zitten er graag tussen. We horen er dicht bij, we hebben allemaal keurige dingen geregeld en we hebben allemaal mooi die dikke vette auto met een chauffeur en we ontmoeten elkaar regelmatig. Maar de maatschappelijke bewogenheid is er niet af.’

Opleidingen

Het opleidingstraject van de korpschefs is tamelijk eenvormig. Twintig korpschefs zijn (bijna) direct na hun middelbare schoolopleiding (16 HBS, 1 Havo, 1 VWO, 2 Gymnasium) begonnen met de officiersopleiding op het RIOHPA of aan de NPA. Drie korpschefs zijn direct na de MULO naar de politieschool gegaan en hebben in de avonduren een Havo-opleiding afgerond, waarna ze alsnog naar de NPA zijn gegaan.³⁵ Twee anderen hebben een alternatief opleidingstraject gevolgd. De één is korpschef geworden zonder NPA-diploma, maar had bij zijn benoeming wel een gerenommeerde postdoctorale opleiding doorlopen. De andere uitzondering is de vrouwelijke zij-instromer. Zij werd klaargestoomd voor het politieveld door middel van een speciale individuele cursus aan de NPA.

Figuur 3.6: Door de korpschefs gevolgde (universitaire en postdoctorale) opleidingen

- Politicologie
- Open universiteit: NL politieke stelsel, arbeid in verandering
- N.S.O.B.: Management van de publieke sector (Master of Public Administration): 2x
- Nederlands Recht (strafrecht)
- Bestuurskunde (Master of Public Management)
- Nederlands Recht (privaat recht)
- Pedagogiek
- Nederlands Recht: 2x
- Bestuurswetenschappen
- Criminologie (eerste en tweede licentie)
- Social Policy (Master of Science)
- Criminal Justice Education (Master)
- Leergang Politie Leiderschap (LPL): 2x

Moederkorpsen en korpsroulatie

De politieke ‘herkomst’ van de korpschefs blijkt van belang te zijn. Een ‘goudvink’ uit Utrecht of Amsterdam maakt(e) namelijk aanzienlijk meer

³⁵ De andere korpschef die na de MULO naar een politieschool is gegaan, heeft zich niet opgewerkt via de HAVO en NPA, maar via de weg van postdoctorale studies.

kans het ooit tot korpschef te schoppen dan collega's in andere korpsen. Er zijn geen korpsen die in de afgelopen decennia net zoveel invloed hebben uitgeoefend op het ambt van korpschef. Elf korpschefs hebben Amsterdam of Utrecht als moederkorps: zes korpschefs komen uit Amsterdam, vijf uit Utrecht.

Vanuit een machts- of leiderschapsperspectief vinden veel respondenten het een teken aan de wand dat het in feite vanzelfsprekend is dat Utrecht en Amsterdam hun eigen korpschef voortbrengen: de geprotonceerde en alom gewaardeerde leiderschapsperspectieven en de daarbij passende regionale beroepstrots zouden het heel moeilijk maken voor een korpschef van buiten. Een korpschef: 'Ik kan me niet voorstellen dat een buitenstaander er zou willen solliciteren. Je redt het nooit.' Hij formuleert het ook in andere termen: 'Wat je er ook van vindt, er is alle reden voor een korpsbeheerder om de kracht van die korpsen in stand te houden en te benutten.' De Amsterdamse korpschef is een ras-Amsterdammer: hij bracht er zijn hele loopbaan door. De hoogste baas in Utrecht is een dito Utrechenaar. Hij heeft enige tijd buiten het politieapparaat gewerkt, maar nooit in een ander korps dan Utrecht.

Slechts één ander korps had tijdens onze veldwerkperiode een korpschef uit de eigen kweek, namelijk Brabant-Zuid-Oost met Eindhoven als centrumstad. Twee andere korpschefs werden eerst leider binnen hun eigen korps (Haarlem en Utrecht) maar zijn na enige tijd alsnog van korps gewisseld (zij het in het kader van de post-IRT politiecarroussel).

De Amsterdamse en Utrechtse korpsen lijken zich door de tijd heen tot een soort 'politiescholen' te hebben ontwikkeld. De korpsen wordt een herkenbare visie op politieleiderschap toegedicht, die wordt gevormd, gedragen en uitgedragen door een bovenlaag die in het korps werkt of die daar heeft gewerkt. De status van de twee 'scholen' blijkt uit nog een andere opmerkelijke score. Vier hooggeplaatste Amsterdamse chefs verlieten hun moederkorps om rechtstreeks regiokorpschef te worden, te weten in Groningen, Friesland, Zaanstreek-Waterland en Kennemerland. Drie Utrechtse politiebazen, onder wie voormalig korpschef Wiarda, maakten een overstap naar de toppositie in Haaglanden, Zuid-Holland-Zuid en Limburg-Noord.

Twee korpschefs begonnen hun loopbaan in Rotterdam: één als officier en de ander als agent. Geen enkele korpschef heeft Den Haag als moederkorps. De respondenten verbinden hier conclusies aan die gedeeltelijk het spiegelbeeld zijn van die over Utrecht en Amsterdam, waarbij ze vaak aantekenen dat Rotterdam in het verleden juist een goede naam had

(‘Dat is dus voltooid verleden tijd’) en het Haagse korps wel een vernieuwer van het eerste uur heeft voortgebracht (korpschef Peijster), maar niet meeding in de lang dominante POS-stroming.

Utrecht en Amsterdam leverden samen dus elf korpschefs. Nog zeven andere regionale korpschefs hebben een gemeentepolitiekorps als moederkorps. Zes korpschefs zijn afkomstig uit het Korps Rijkspolitie en één korpschef heeft alleen gewerkt in een regiokorps. Geen enkele korpschef heeft bij zowel Rijkspolitie als gemeentepolitie gewerkt. Dit onderstreept hoe groot de verschillen waren wat betreft netwerk en cultuur tussen ‘GP’ en ‘RP’.

De meeste korpschefs zijn ervan overtuigd dat bij de regionalisatie beide bloedgroepen korpschefs moesten leveren. De korpschefs met een achtergrond bij de gemeentepolitie zijn er stellig van overtuigd dat het politieke noodzaak was om kolonels van de RP te benoemen; het aantal benoemingen uit die hoek bleef beperkt omdat de meest geschikte kandidaten in grote urbane korpsen werden gevonden. Volgens deze gedachtegang scoren Utrecht en Amsterdam geen elf uit vijftientig, maar elf uit negentien. Een korpschef: ‘Ook wiskundig is toeval uitgesloten.’

Figuur 3.7: Waar dienden de regionale korpschefs?

Gediend bij:		Gediend bij:	
Amsterdam	6	Gemeentepolitie	18
Utrecht	5	Rijkspolitie	6
		Gemeente- en Rijkspolitie	0
		Alleen regiopolitie	1
totaal	25	totaal	25

Funcities: ‘blauwe’ lijnfuncities, specialisaties en landelijk

De korpschefs hebben, met uitzondering van de zij-instromer, tal van lijnfuncities vervuld. Ze hebben zich in hun eerste lijnfuncities staande weten te houden, en vaak (veel) meer dan dat. Dit is een belangrijke en bepaald lastige stap in een politieloopbaan vanwege het ‘kastensysteem’ van de Nederlandse politie: officieren (RIOHPA of NPA) kregen tamelijk snel in hun loopbaan de zeggenschap over politiemensen met ‘slechts’ politie-school in hun bagage. Het plaatste deze jonge ‘coladoppen’ – een bijnaam

voor jonge officieren – boven en in bepaalde opzichten tegenover ervaren uitvoerders die heel goed wisten hoe de organisatie werkte en die beschikten over een uitgebreid collegiaal netwerk.

Veel politieofficieren lopen in hun eerste lijnfuncties forse averij op doordat botsingen of vermeende nalatigheid van hun kant aanleiding geven tot negatieve verhalen en geruchten. Er wordt wel beweerd dat zogeheten *butterflies* of *jobhoppers* hieraan weten te ontkomen door zo kort functies te bekleden dat er onvoldoende tijd is om voeding te geven aan negatieve verhalen die een baas later achtervolgen (Reiner, 1991). De korpschefs zijn echter geen *jobhoppers*: ze hebben bijna zonder uitzondering lange tijd een vooraanstaande lijnfunctie uitgeoefend of ze hebben een groot deel van hun tijd in een betrekkelijk klein korps gewerkt. Ze wijzen er zelf op dat de politie ‘een korpsbrede koffiehoek heeft’, waarmee wordt bedoeld dat op de werkvloer veel in beoordelende zin wordt gesproken over bazen die zo voortdurend de maat worden genomen: ‘Je ontkomt niet aan het oordeel van de straat.’

Veel onderzoekers, rechemensen en magistraten bekritisieren het gebrek aan aandacht van de politietop voor de rechefunctie (zie bijvoorbeeld Wilzing, 1986; Rosenthal en Muller, 1998; De Poot *et al.*, 2003).³⁶ Deze veronachtzaming van de reche valt evenwel niet aanwijsbaar te herleiden tot de loopbanen van korpschefs. Een ruime meerderheid van de korpschefs (16) heeft binnen een recheonderdeel gewerkt. Een klein aantal van hen – ‘nog geen zaalvoetbalteam’ – heeft echter een uitgesproken rechelooptaan doorgemaakt en staat in het politieveld te boek als reche-expert.

Om korpschef te kunnen worden lijkt het bijna noodzakelijk ook enige tijd landelijke functies te bekleden of landelijke taken te vervullen. Niet minder dan 21 korpschefs hebben dit gedaan. Het wordt gezien als een uitgelezen kans een stevig en uitgebreid politienetwerk op te bouwen en – voor zover de landelijke activiteit ook contacten met politieministeries of met de top van het Openbaar Ministerie omvat – gevoel te ontwikkelen voor bestuurlijke strategievorming. Politiechefs komen zo in beeld bij personen of netwerken die een rol, soms een hoofdrol, spelen bij de benoeming van korpschefs.

³⁶ Zie ook het interview met Henk Jansen: ‘Het taboe op slechtheid’, *NRC Handelsblad*, 22 juni 2002, pp. 23-24.

Figuur 3.8: Beschrijving van de carrières van de korpschefs

	Ja	Nee	Totaal
Heeft de korpschef ooit een functie buiten de politiesector bekleed? ³⁷	7	18	25
Heeft de korpschef ooit een functie bij de recherche bekleed?	16	9	25
Heeft de korpschef voor zijn benoeming nationale taken uitgevoerd of functies bekleed?	21	4	25

Carrièreverloop: omhoog of eruit

Zeven korpschefs hebben een functie buiten de politiesector vervuld. Ongeveer even veel korpschefs hebben ooit in hun loopbaan serieus overwogen of ze het politieveld zouden verlaten ('Ik knipte advertenties en in die tijd hielp mijn vrouw daar zeer gretig aan mee') of hebben daadwerkelijk sollicitatiegesprekken gevoerd, soms nadat ze waren 'gescout'. Uit de afwegingen of stappen gedurende de loopbaan blijkt dat er bij velen momenten of breukpunten zijn geweest waarop ze zich min of meer op het standpunt stelden: liever omhoog of eruit, dan stationair. De behoefte om 'niet te blijven hangen' kan onder meer voortkomen uit het grote gemak waarmee sommigen naar eigen zeggen bepaalde functies aankonden en uit de beperkte maatschappelijke waarde van de functies die zij op dat moment bekleedden. Anderen genoten onvoldoende waardering, keerden zich tegen het overheersende korpsklimaat ('top down afrekenen') of kregen uiteindelijk niet de topfunctie die stellig in het vooruitzicht was gesteld door de zittende korpschef.

De drang naar boven hield soms ook verband met het inzicht dat invloed op ontwerpkeuzen en beheersbeslissingen noodzakelijk is om gewenste verbeteringen door te voeren of om gewenste prestaties te kunnen boeken.

'In die tijd zat ik bij het bureau bedrijfsvoering en heb een onderzoek gedaan. Toen bleek dat 73% van de zaken die wij aanleverden bij Justitie werd geseponereerd. Ik dacht: dit is een bende, ze zijn helemaal mal. Ik werk hier voor de kat zijn klari-

³⁷ De politiesector is hier breed gedefinieerd. Functies op het ministerie van Binnenlandse Zaken of Justitie vallen binnen de politiesector. Ook het lesgeven op een politieschool of de -academie rekenen we tot de politiesector. Twee functies vormden de uitzondering op het begrip politiesector. De directeur-generaal EK 2000 heeft weliswaar veel te maken met de politiesector, maar dient in zijn werk ook rekening te houden met andere, niet-politie belangen. Ook de oprichter van het Landelijk Coördinatiecentrum hebben we gerekend tot een niet-politie functie, omdat niet alleen de politietaken door dit centrum worden gecoördineerd.

net. Daar kreeg ik een heel naar gevoel over. Toen was ik dertig en ik had er net wat jaren op zitten. Ik zat toen niet op de positie waarbij ik invloed had op dat soort processen. Ik ben toen wat anders gaan doen, maar was weer snel terug.’

‘Ik ging met mijn studie erg voor de titel en dacht dat ik daarmee misschien zou kunnen overstappen naar officier van justitie of de rechterlijke macht, als ik bij de politie niet verder kon. Naast de studie had ik een gemakkelijke manier van werken naar bazen en medewerkers. Ik heb er altijd iets bij moeten doen en was altijd snel uitgekeken op een afdeling. Toen waren er wat verschuivingen in de top van het korps. Twee jaar later was ik commissaris en dat stelde ook geen klap voor. Ik had de omstandigheden mee, want ik werd gelukkig snel voor wat anders gevraagd.’

‘Ik vond dat wij door de korpsleiding aan de kant werden gezet. Ik had het gevoel niet meer serieus te worden genomen. Ik had het niet meer naar mijn zin. Ik voelde dat je dan ook niet inspireert naar je eigen mensen toe. Dat vind ik het ergste wat je kan gebeuren, maar dat had ik pas later in de gaten. Pas na zo’n 2 jaar dacht ik, nou ja, laat ik maar stoppen met op- en aanmerkingen te maken want dat leidt tot niets, wellicht alleen maar tot meer spanning, onbegrip en irritatie. Toen was daar, op 2 november, een notitie van de korpschef die ging over resultaten halen en toen had hij opgeschreven dat de districtchef die onderaan eindigde, uit zijn functie zou worden ontheven. Nou was ik wellicht niet in de positie om op de laatste plaats te eindigen, want ik had op zich hartstikke goeie resultaten. Toen dacht ik: ik wil hier gewoon niet meer bijhoren.’

Ambitie heeft korpschefs ertoe bewogen op gezette momenten zelf het heft in handen te nemen ten aanzien van hun loopbaan. Dat was naar hun gevoel nodig om niet vanwege regels of gewoonten – variërend van anciënniteit tot aan gedurende reorganisaties samengestelde ‘lijstjes’ – uit beeld te raken voor gewilde functies. Een korpschef deed als commissaris een ‘gedurfd voorstel’ aan korpschef Nordholt hem aan te stellen als baas van de totale regionale recherche en zag het tot zijn eigen verbazing onmiddellijk gehonoreerd: hij kreeg in één klap ongeveer 500 mensen onder zich. Een ander stelde zich, nota bene zonder NPA-diploma op zak, op het standpunt een prima districtschef te kunnen worden: zijn politiebazen waren snel overtuigd vanwege zijn goede reputatie als lijnchef. Een derde benadrukte dat het erop aan komt niet ‘gevraagd te worden’, maar dat het zaak is te ‘zorgen dat je gevraagd wordt’. Weer een ander kreeg na tal van geslaagde studies en op grond van een reputatie als ‘redenaar’ genoeg zelfvertrouwen

om tegen een topambtenaar, die volgens de korpschefs lange tijd veel invloed had op de benoemingen, te zeggen dat hij er ‘klaar voor was’ korpschef te worden.

‘Ik wilde zelf acteren in de Raad van Hoofdcommissarissen, in de Ondernemingsraad, et cetera. De onrust over de vraag of ik ooit nog wel eens korpschef zou kunnen worden, vertaalde zich in het feit dat ik twee keer buiten de politie heb willen solliciteren: directeur tram bij het gemeentelijk vervoerbedrijf en directeur van het NIBRA. Ik heb tegen de directeur-generaal gezegd dat ik korpschef wilde worden.’

‘Toen heb ik met Nordholt een gesprek gehad. Toen bleek dat bij de centrale recherche plaatsen vrij kwamen. Hij zei dat hij graag wilde dat ik de executieve recherche zou gaan doen. De centrale recherche bestond uit twee delen: de executieve recherche en de ondersteunende recherche. Toen heb ik gezegd, buitengewoon bot, ik doe het niet. Ik doe ze het liefst alle twee. Waarom doe je dat soort idiote dingen, kan je je achteraf afvragen. Nordholt was het er in elk geval mee eens. Het was heel leuk toen dat bekend werd gemaakt. We zaten in Ootmarsum toen bekend werd wie waar naartoe ging. Een heel circus. Toen werd verteld die gaat district 1 doen, die district 2 en de centrale executieve recherche ging ik dus doen. Toen zei iemand: ‘dat kan niet, zeker een foutje’, want ik ging al iets anders doen. Dat was de truc die men toen uithaalde. Op dat moment was duidelijk dat ik die twee dingen samen ging doen. Ik werd verantwoordelijk voor 500 man.’

‘In die tijd had ik de eer gevraagd te worden, ik zeg dat met enige terughoudendheid, voor de regio Flevoland, maar dat vond ik helemaal niks. Daarvoor was ik al een keer gevraagd voor Groningen om daar als korpschef te komen. Dat vond ik ook wel een hele leuke regio, maar daar was mijn vrouw met geen 25 paarden naartoe te slepen. Maar je kunt je niet teveel permitteren om ‘nee’ te zeggen dus toen heb ik bedacht dat je beter kunt bedenken waar je wel naartoe wilt, dan elke keer gevraagd worden voor dingen waar je toch niet naartoe gaat. Dat kun je beter ventileren.’

3.3 Blauwe keuzes: beroepskeuze en het eerste korps

De keuze voor het politievak

Rond hun twintigste verjaardag kwam voor menig korpschef de studiekeuze aan de orde. Een ruime minderheid van de korpschefs beschikte als tiener of

jonge twintiger over banale verwachtingen met betrekking tot het politieberoep. Bij sommigen speelden invloedrijke personen een rol bij het ontstaan van prille politienoties of beïnvloedden op een andere manier de studiekeuze. Enkelen houden het erop dat toevallige omstandigheden een grote rol hebben gespeeld. Twee korpschefs werden bijvoorbeeld niet toegelaten tot de (leer)school van hun eerste keuze. Een Scheveninger voelde zich aangetrokken tot de Wilde Vaart, maar werd te licht bevonden vanwege een lui oog. Hij heeft zich ‘er doorheen gesmokkeld’ bij de keuring van de politie. De ander wilde straaljagerpiloot worden, maar kwam er bij de sollicitatie pas achter dat hij daartoe het verkeerde vakkenpakket had gekozen op de HBS.

Een waardevol beroep

Politiemensen kiezen op relatief jonge leeftijd hun beroep. Zij doorlopen een beroepsopleiding en niet een meer algemene opleiding die, na afronding ervan, nog tamelijk veel ruimte laat bij het kiezen van beroep of werkgever. De keuze voor een politieopleiding is daarmee exclusiever dan die voor menig andere opleiding: het is een keuze voor het politievak. Het is een vak dat, zeker ten tijde van de beroepskeuze van de korpschefs, vaak een leven lang wordt uitgeoefend. Het is ook een keuze voor een apparaat met een geprononceerde maatschappelijke positie.

Alle korpschefs bestrijden het idee dat ze werden ‘geroepen tot het politievak’. Sterker nog, sommigen denken dat dit een rem zou zijn geweest op hun loopbaan, omdat het onvoldoende ruimte zou laten voor de kritische zelfreflectie die is vereist om succesvol te zijn. Ze bespeuren wel allerhande noties over rechtvaardigheid die hun interesse voor politie aanwakkerden. Sommigen realiseerden zich dit toen al, anderen verklaren in retrospectief hun keuze.

Enkelen kozen al heel jong – ‘een jaar of dertien’ of ‘al op de lagere school’ – voor het politievak. Eén korpschef toonde zich op de middelbare school een speurneus: hij spoorde gestolen étuis op en kreeg ‘politie’ als studieadvies. Een ander werd al jong ‘klaar-over, met een mooi groot spiegel’ en kwam voor de diploma-uitreiking – ‘een prachtig diploma’ – op het hoofdbureau van politie in Amsterdam, hetgeen zijn interesse voor het politie-uniform versterkte. Hij zag mogelijkheden om in het politie-uniform op te treden tegen onrechtvaardige situaties: ‘Ik denk dat ik, voor zover ik dat zelf kan analyseren, ontzettend slecht tegen onrecht kan.’ Verscheidene korpschefs kozen niet zomaar een baantje, maar een vak waarvan ze aanvoelden dat het maatschappelijke betekenis had.

‘Ik heb er in die periode met de toenmalige rector van de school wel over gesproken. Hoe kwam dat? Meerdere keren gebeurde het mij dat ik hoorde dat er iets gebeurd was op school dat de toets der rechtvaardigheid, of iets dergelijks, niet kon doorstaan. Dat er iets geweldig opstandigs in mijn lijf op kwam, dat zei: dit kan niet, dit is belachelijk. Ik heb wel eens étuis boven water gehaald die gestolen waren op school. Mijn persoonlijke onderzoek had daartoe geleid. Toen zei die man, de rector: weet je wat jij moet doen vriend, jij moet bij de politie gaan.’

‘En ik denk dat later pas het besef is gekomen dat je ook een interne drive moet hebben. Die heeft te maken met normen en waarden. En bij mij is dat in ieder geval een sterk ontwikkeld gevoel voor rechtvaardigheid. Ik denk dat ik een bijdrage lever aan maatschappelijke rechtvaardigheid. Mijn kinderen hebben ook een buitengewoon sterk rechtvaardigheidsgevoel. Dat komt tot uiting in de dingen die om hen heen gebeuren, op school, in de maatschappij. En daar hebben ze een opvatting over. En dat is ook nodig. Ik kan me nog herinneren, onze zoon was een jaar of zeven, speelde met het pupillenteam van de plaatselijke voetbalvereniging. Ze waren met te weinig. Er kwam een jongetje bij en die was wat ouder en die viel in. In de rust kwamen er wat bij en na de rust moest mijn zoon eruit. Terwijl dat oudere jongetje, dat alleen maar invaller was, al een wedstrijd had gespeeld. Dat vond hij buitengewoon onrechtvaardig. Hij wilde de trainer aanspreken. Mijn vrouw had er moeite mee. Ik zeg: ‘laat gaan’. Ik heb tegen hem gezegd: ‘Denk erom dat je netjes blijft.’ Zeven jaar, zo klein als hij was, sprak hij de volwassen elftalbegeleider aan en ik wil niet zeggen dat hij hem onder het gras stopte, maar daar kwam het bijna op neer. Dat vond ik wel mooi.’

Een ruime meerderheid van de korpschefs voelde zich aangetrokken tot het hoge sociale en energieke gehalte van het politiewerk: veel wisselende contacten met mensen en zwaar, spannend en mediageniek werk. Een korpschef: ‘Ik kan niet stil zitten. Beweging, activiteit, nooit van 9 tot 6, het is heel simpel. [...] Dat is me geen dag tegengevallen.’ Een enkeling beperkte zijn beroepskeuze tot twee ‘sportieve academies’: sport of politie. Drie korpschefs die hun loopbaan op de politieschool zijn begonnen, benadrukten hun grote aantrekkingskracht tot het hoge ‘doe-gehalte’ van de politie.

‘Ik had altijd zoiets van: ik wil politie worden. Dat is heel erg jongensachtig. Dat heeft iets van mooi, spannend. Waarom willen mensen bij de politie? Sommigen houden hele verhalen over dat ze het voor de maatschappij willen doen, maar

volgens mij, toen ik 17 was, kon ik dat nog niet uitleggen. Het was veel meer: boeiend, mooi en leuk. Op de televisie gezien of uit de krant of vanaf straten. Dat wilde ik gewoon.'

'Ik wilde graag afwisseling. Ik wilde met mensen in contact komen. Die hele triviale dingen die nu nog steeds opgeld doen. Met mensen en voor mensen werken. Toch ook de snelheid van het vak: politieauto, sirene, sporten – ik was heel sportief in die periode van mijn leven. Al die dingen golden toen als reden om bij de politie te komen en zo is het gekomen.'

Invloedrijke personen

In politiekringen wordt wel gesproken over 'blauw bloed'. Deze bloedkleur wordt aangemaakt door decennia lang bij de politie te werken en zo een reeks exclusieve ervaringen op te doen: moeilijke en soms onmogelijke politieke opdrachten, de noodzaak er te staan als anderen het laten afweten, veel contacten met onbekwame of onwillige mensen, en toegang tot bronnen. Deze ervaringen worden door collega's beter begrepen dan door wie dan ook, hooguit met uitzondering van het kerngezin waarin van lieverlee begrip ontstaat voor het politievak.

Het meeleven en meebeleven in het kerngezin kan 'politiegenen' kweken: gezinsleden die zich aangetrokken voelen tot politie. Dit kan uitmonden in een zogeheten politiefamilie met meerdere en soms zelfs opmerkelijk veel politiemensen in de gelederen: 'Ik kom uit een politiefamilie. Mijn vader en mijn schoonvader waren politiemensen.' De korpschef met de meeste politiemensen in de familie legt uit dat zijn beroepskeuze bijna niet anders uit kon vallen:

'Het zat er al heel vroeg in. Ik heb op de lagere school al in opstellen geschreven dat ik bij de politie wilde. Mijn vader was rechercheur in Amsterdam; bij de volgerij (huidige observatieteams), en is toen rechercheur geworden. Ik kom uit een politiegeslacht met op dit moment 12, nee 18 politiemensen in 5 regio's, en inmiddels zijn er 10 met pensioen. Mijn vrouw, zwagers, dochters, alles werkt bij de politie. Er zijn vrij veel korpschefs waarvan de vader bij de politie zit en verhoudingsgewijs veel waarvan de vader een lagere rang had. Mijn vader was hoofdagent. Hij heeft me veel context meegegeven. Ik mocht vaak mee. Een chef van mijn vader gaf les op de Politieacademie. Die zei: 'je mag wel mee, maar blijf een beetje achteraan staan.' Toen ik op de Politieacademie zat, kreeg ik ook les van hem. Mijn vader zat bij Verdovende Middelen, vanaf het begin. Ze zijn er begonnen met 3 recher-

cheurs, aan het eind zaten er 80. Spannende dingen, vooral 's avonds en in het weekend. Dan mocht ik mee. Dus je bouwt achtergrondervaring op. Begrijpen en bevestigen. [...]

Wat heb je uit je politiefamilie meegekregen? Dat is het gevoel voor het werk, voor de cultuur van de politie. Hoe gaan dingen, hoe ga je met dingen om? Doordat mijn vader uitvoerend was, heb ik van binnenuit gezien hoe afdelingen werken. Hoe belangrijk de chefs zijn en hoeveel waardering mensen hebben voor een goede chef. Maar een goede chef is niet iemand die alleen maar alles goed vindt. Mensen die moed hebben en ook, zeg maar, zicht op wat manieren zijn van optreden. Je kan het heel stom aanpakken en met gevoel voor de maatschappelijke betekenis. Dat is wat ik vanuit de politiefamilie heb meegenomen.'

Zes korpschefs hebben een vader die bij de politie werkte. Eén politievader was duidelijk boven het middenkader uitgestegen, namelijk als commissaris van politie te Eindhoven. Het politiebloed kan ook schuilen in de verre familie. Eén korpschef werd bij zijn beroepskeuze enigszins beïnvloed door een oom die voor de Tweede Wereldoorlog bij de Marechaussee werkte. De vader van een andere korpschef 'was wel georiënteerd op politie, want via het verzet is hij militair geworden.' Een andere korpschefvader maakte deel uit van de BB.³⁸

Twee korpschefs met een politievader benadrukken dat hun vader juist een politieloopbaan afraadde ('Mijn vader vond het niks') of dat ervaringen van hun vader attendeerden op nadelen van het vak en in hun keuze zeker niet de doorslag gaven.

'Als je niet wilt studeren en geen vak wilt leren ga je bij de politie. Nu moet ik zeggen dat mijn vader bij de politie werkte. Overigens is dat nooit een stimulans, maar eerder een rem geweest, omdat er niet alleen leuke, maar ook minder leuke dingen aan het politievak zaten. Hij heeft het niet gestimuleerd, maar ook niet echt tegenhouden. Ik heb dingen gezien, waarvan ik dacht: 'Dat is toch wel leuk.' Zo ben ik bij de politie terechtgekomen en ik moet zeggen dat pas in de loop der jaren bij mij het besef is gegroeid van de maatschappelijke relevantie van het vak. Ik ben ook echt van het vak gaan houden. Ik ben ook een echt overheidsmens geworden, om het zo maar eens te zeggen.'

38 Weer een ander werd juist niet beïnvloed door een voorvader ('de broer van mijn oma') die bij de Amsterdamse politie bleek te hebben gewerkt. Deze politiemans was in 1917 ontslagen, omdat hij in functie iemand van een dak af smet die daaraan overleed: 'Dat kon toen kennelijk ook niet.'

Twee korpschefs komen uit ‘een medische familie’ met allerlei artsen: huisarts, chirurg of dierenarts. Een loopbaan als politieofficier was in die tijd geen bewijs van verticale mobiliteit binnen het gezin: het RIOHPA en de NPA zijn immers geen academische opleidingen. Hun politieloopbaan kon toch op instemming rekenen, ook al omdat één korpschef als twintiger – ‘tot grote schrik van mijn ouders’ – na het afbreken van een medische opleiding tijdelijk arbeider werd. De instemming houdt waarschijnlijk ook verband met zekere overeenkomsten: een geprononceerde beroepsgroep met een dienend karakter.

‘Mijn vader was een voorbeeld voor mij. Mijn vader was huisarts. Hij heeft ervoor gezorgd dat in die jaren, begin vijftiger jaren, rusthuizen werden gebouwd. Hij heeft ervoor gezorgd dat de schaatsclub tot bloei kwam. Hij heeft het weeshuis, wat op zichzelf niet meer bestond, nieuw leven ingeblazen. Hij was actief in de BB. Ik heb mijn vader alleen maar gekend onder het eten en als ik erg ziek was, want als je ziek was, was jij de laatste patiënt die hij behandelde voordat hij naar bed ging. Dus hij was heel maatschappelijk betrokken. Dat herken ik ook bij mezelf wel, dus dat is ook wel een achtergrond of reden waarom ik uiteindelijk voor de politie heb gekozen.’

Sommigen werden gestimuleerd door andere invloedrijke personen in hun omgeving: ‘helden’, maar ook toevallige aansporingen op een moment dat een beroepskeuze simpelweg noodzakelijk was. Eén latere korpschef had aanvankelijk alleen aanvaringen met de politie (‘Ik stond bij de lokale politie wel bekend als één van de mensen waar ze wel eens wat mee te maken hadden’), totdat hij verkering kreeg met een meisje waarvan de vader bij de politie werkte. Na een al snel stukgelopen sollicitatie bij de Luchtmacht wees deze man hem op de Nederlandse Politie Academie. Dit leidde niet direct tot enthousiasme, maar wel tot een politieloopbaan: ‘Laat ik dat maar doen, dacht ik. Het interesseerde me eigenlijk helemaal niet. Echt zo nuchter of laconiek als ik het nu zeg.’ Een andere korpschef vervulde zijn diensttijd toen een goede vriend en schoolgenoot zich enthousiast toonde over zijn opleiding aan de NPA (die vriend is ook een zittend korpschef). Een korpschef die eigenlijk altijd naar de Hogere Zeevaartschool wilde, kwam daar kort voor zijn studiekeuze op terug omdat een neef al snel genoeg had gekregen van het varen op zee. Als jongeman kwam hij over de vloer bij een vriend wiens vader opperwachtmeester was van de Rijkspolitie in het dorp. Naar aanleiding

van gesprekken met deze man – ‘De politieman van het dorp, het was iemand’ – viel de beroepskeuze op politie. Een collega-korpschef bewandelde vrijwel hetzelfde pad:

‘Toen ik op de middelbare school zat, had ik een vriend en dat was een zoon van een wachtmeester eerste klas in Dokkum. En ik had geweldig veel respect voor die man. Hij had gezag en hij kon ook heel goed verbinding leggen met de mensen. Dus hij kon een vriend van ze zijn, maar hij kon ook streng tegen ze zijn. Ik was er zelf een voorbeeld van: want ik kende hem dus privé, maar met Oud en Nieuw heb ik wel eens van hem op mijn sodemieter gehad. Hij stond voor zijn vak en reageerde zonder aanzien des persoons. En daar had ik eigenlijk wel veel respect voor. En dat heeft mij, toen ik op de middelbare school zat op een zwak moment, zeg maar derde klas HBS toen ik eigenlijk wel graag naar de politieschool wilde, geholpen. Ik wilde eigenlijk ook zo worden en zijn. Toen ben ik in gesprek gekomen met hem en zei: ‘nou dan ga ik naar de politieschool.’ Toen zei hij van: ‘nou, dat is dom. Je moet het niet doen. Je moet gewoon je HBS afmaken want je hebt ook nog een officiersopleiding, dat is de NPA.’ Nou die bleek inderdaad te bestaan en ik heb toch maar mijn HBS afgemaakt. Zo ben ik uiteindelijk op de politieacademie terechtgekomen.’

Invloedrijke omstandigheden

De vroege beroepskeuzen van de korpschefs waren dus nauwelijks het product van weloverwogen beslissingen. Meer of minder toevallige omstandigheden waarin de korpschefs-in spe toen verkeerden, helpen achteraf begrijpen waarom het destijds de politie werd. Voor velen was het een welkome bijkomstigheid dat een politieofficier werd vrijgesteld van militaire dienst. Eén korpschef had volstrekt geen zin om in dienst te gaan. Bij een ander gaf het ontlopen van dienst weliswaar niet de doorslag, maar hij koesterde vanwege enige studievertraging wel de tijdwinst die hij boekte door naar de NPA te gaan: ‘Ik won twee jaar terug.’ Een ander had absoluut geen zin om in dienst te gaan, maar durfde dienstweigering thuis niet bespreekbaar te maken: ‘De politieopleiding gaf vrijstelling van dienst en leek ook wel leuk. Het was dus iets wat van huis uit was meegegeven en een stuk gemakzucht.’

Naast de dienstplicht spelen tal van persoonlijk omstandigheden een rol. Een korpschef uit een medische familie brak een opleiding diergeneeskunde af wegens het aanbodoverschot van veeartsen; bovendien ‘gruwelde’ hij van het idee ‘directeur slachthuis’ te worden. Een andere korpschef wilde graag trouwen met zijn vriendin en had mede daarom

een voorkeur voor een driejarige opleiding aan het RIOHPA die hem op de koop toe vrijstelde van dienst. Een uit Friesland afkomstige korpschef zag zich bij gebrek aan passend werk min of meer gedwongen elders in het land te dienen:

‘Ik kom uit de provincie Friesland. Van de boerderij. En Friesland levert, wat is het, politieagenten, onderwijzers en verpleegkundigen. Dat moest in die periode, eind jaren vijftig, begin zestig. Je moest emigreren om aan de kost te komen. Ik zeg het een beetje spottend, maar ja, daar komt het toch wel een beetje op neer. Een soort speling van het lot, zo’n keuze. Ik had ook gesolliciteerd bij de KMA en de KIM. Nou ja, bij de politie werd ik aangenomen. Dat was een beetje zo van: ‘dat pak je dan maar.’ Als die andere club eerder was geweest, was ik misschien daar uitgekomen, dat weet ik niet.’

De korpschefs die op de politieschool zijn begonnen, maakten later een zogeheten ‘oversteek’: zij schopten het van agent tot politieofficier. Deze politiechefs opteerden op enig moment in hun loopbaan voor de officiersopleiding. Een korpschef kreeg enkele keren tijdens zijn weg naar de top het gevoel het politievak en het politieleiderschap beter te verstaan dan chefs boven hem. Hij overtuigde een invloedrijke politiechef (een thans zittende korpschef) daarvan. Een ander haalde na drie jaar zijn tweede politiediploma en overtrof alleen al daarmee de prognoses die werden gedaan bij zijn toelating. Het motiveerde hem klaarblijkelijk om in de rest van zijn loopbaan keer op keer de (eigen) verwachtingen te overtreffen. Een geïnterviewde kreeg, nadat hij tussen zijn ‘vijftiende en eenentwintigste geweldig had gefeest’, de smaak van studie te pakken. Hij haalde bij elke studie die hij volgde, opmerkelijk hoge cijfers: hij werd ‘cursustijger’ en later korpschef.

Het moederkorps: keurkorpsen en leermeesters

Na de toelating tot de opleiding stond nog lang niet vast naar welk korps een afgestudeerde officier uiteindelijk zou gaan. Het gaat veel te ver om te spreken over een korpskeuze, want het ging er bepaald hiërarchisch aan toe bij het verdelen van vacatures over afgestudeerde officieren.

Officieren in opleiding kregen aan het eind van hun studie een formulier uitgereikt waarop zij konden aangeven voor welke vacatures zij opteerden. Zij konden drie keuzen, in volgorde van voorkeur, opgeven. Er

bestonden grofweg drie categorieën waaruit gekozen kon worden: een groot korps (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam of Utrecht), een middelgroot of klein gemeentelijk korps, of het Korps Rijkspolitie. De grote korpsen hadden elk jaar wel een paar vacatures. Het aanbod vanuit kleine gemeentelijke korpsen en vanuit Rijkspolitieonderdelen wisselde per jaar.

Tijdens de zogeheten ‘hengstenkeuring’ werden studenten en korpsen aan elkaar gekoppeld. Deze ‘keuring’ had plaats op de kamer van de directeur van het RIOHPA of later van de NPA: een officier besprak zijn voorkeuren met de directeur en met een vertegenwoordiger van een korps met een vacature. De studenten kregen niet altijd hun zin. De keuzeheren sloegen weinig acht op de volgorde van de studentenlijstjes. Als een commissaris dacht dat een officier vanwege zijn komaf en reputatie in een bepaald korps wel zou aarden, kon de keuring simpelweg bestaan uit een korte toelichting daarop. Het was bepaald ongebruikelijk – ‘eigenlijk not done’ – om bezwaar te maken tegen het aangeboden korps.

‘Je mocht je voorkeur opgeven. Ik ben geboren en getogen Hagenaar, dus ik dacht: ‘Maar niet naar Den Haag.’ Amsterdam lag me niet zo en toen heb ik Arnhem als eerste keus opgegeven. Conform de gebruikelijke procedure moest ik in de kamer van de directeur komen en daar zat de Haagse korpschef Gualthérie van Weezel. Die kwam gewoon uitzoeken. De zogenaamde hengstenkeuring. Hij keek niet naar gebitten of zo, maar vroeg: ‘Heeft u er bezwaar tegen om naar Den Haag te gaan?’ ‘Nou bezwaar niet, maar...’ ‘Nou, dan ga je naar Den Haag,’ zei hij’ (De Blouw, Copini en Van Lochem, 1990: 66).’

‘Met twintig jaar kom ik van de politieacademie af. In die tijd kreeg je gegarandeerd een baan en je hoopte dat de baan overeenkwam met datgene wat je wilde. Nou, ik had gezegd: ik wil wel bij de rijkspolitie – ik was er zelf van overtuigd dat ik naar de rijkspolitie zou gaan – en als tweede keus had ik geloof ik Den Haag en als derde keus Amsterdam opgegeven. En toen kreeg ik mijn derde keus. En ja dat intakegesprek is zodanig geworden dat de directeur na afloop zei – en dat was nog nooit vertoond – jij bent niet geschikt voor Amsterdam, maar Amsterdam is ook niet geschikt voor jou. Nou, toen werd ik naar Nijmegen gestuurd, daar was één vacature, maar daar moesten ze een lastige jongen onderbrengen. Dat was de hengstenkeuring.’

Op het voorkeurenlijstje van de jonge hengsten stond vaak een groot gemeentelijk korps. Deze keuze had te maken met het afwisselende werk-

aanbod, de mogelijkheid om al doende belangrijke facetten van het politievak in de vingers te krijgen en de aantrekkingskracht van het sociale leven in een grote stad. De nadelen van kleine korpsen, zoals weinig uitdagend politiewerk en dito politieleiders, wogen ook zwaar: ‘In de grote steden zaten een paar toppers, maar in de rest van Nederland was het zo ontzaggelijk middelmatig, onvoorstelbaar.’ Veel korpschefs zijn blij dat hun loopbaan niet is begonnen in een klein gemeentepolitiekorps, omdat een jonge politieofficier daar met enige voorspoed te snel bijna of helemaal aan de top kon staan, zonder dat dit een logische opstap naar een goede functie bij een ander korps betekende. Ze verdenken anderen ervan voor een klein korps te hebben gekozen vanwege de kans snel op te klimmen en zo te kunnen genieten van het inkomen en de status van een positie als hoofdinspecteur van politie:

‘Als ik kijk waar de afgestudeerden zijn gebleven is dat essentieel. Gelijk korpschef worden in een klein korps: met geen van allen is het goed gegaan, maar ze deden het vanwege de status en omdat ze na één jaar hoofdinspecteur konden worden. Het is financieel gunstig. Ik heb ze nooit teruggezien en ze zijn op een dood spoor gekomen.’

In de jaren zestig en zeventig stonden de korpsen in Utrecht en Rotterdam hoog genoteerd op de prioriteitenlijstjes van de officieren in opleiding. Amsterdam en Den Haag waren minder populair. Rotterdam stond te boek als een vriendelijk en sociaal korps dat werd geleid door uitstekende vakmensen. Het korps en de stad maakten een wederopbouw door. In het korps zou daarom relatief veel ruimte zijn voor jonge politiechefs. In en rond de stad waren het woningaanbod en het leefklimaat aantrekkelijk voor deze chefs en hun gezin: ‘Het Amsterdamse korps was in die dagen [jaargroep 1950, aut.] zeer impopulair. [...] De Rotterdamse gemeentepolitie was veel meer in trek. De kans op een mooie woning en woonomgeving speelde hier bij ook een rol’ (De Blouw, Copini en Van Lochem, 1990: 47). Naarmate het wederopbouwklimaat verdween, en onder officieren andere criteria dan vakmanschap zwaarder gingen wegen, nam de relatieve aantrekkingskracht van Rotterdam gestaag af.

Den Haag maakte met korpschef Peijster aan het roer in de jaren zeventig naam als vooruitstrevend korps. Mede op grond van stages die officieren in Den Haag liepen, deden in de jaren zeventig op het opleidingsinstituut echter verhalen de ronde waarin het korps werd getypeerd

als conservatief en hiërarchisch. Hoewel die sterker waren gebaseerd op de periode voor Peijster, zou de Haagse democratiseringsbeweging meer gericht zijn geweest ‘op de maatschappij’ dan op de interne verhoudingen in het korps.³⁹ Een korpschef concludeerde bijvoorbeeld nadat hij ‘daar al voor was gewaarschuwd’ naar aanleiding van een Haagse stage, dat de interne verhoudingen niet pasten bij de onder jonge officieren bestaande behoefte aan lossere verhoudingen en meer ruimte voor eigen initiatieven:

‘Je had een soort lijst van korpsen die vacatures hadden. In die jaren was Amsterdam het minst gewenste korps. Amsterdam had toen helemaal geen naam, het was natuurlijk net na de provotijd, de rellen. In die periode was Rotterdam het best bekend staande korps. Ik wilde naar een groot korps, want ik wilde het politievak leren. In dat grote korps begon je aan de basis en dat vond ik belangrijk. En de reden om naar Amsterdam te gaan was eigenlijk heel simpel: ik vind Amsterdam de mooiste stad. Ik had niets met Rotterdam. In Den Haag waar ik twee weken stage had gelopen, stond de structuur me niet aan binnen de organisatie. Omdat ik vond dat die veel te belemmerend werkte op je eigen vrijheid. Het was een beetje zo, dat als je daar als jonge inspecteur in je eigen tijd in een spijkerbroek rondliep, werd je eigenlijk niet gekend, want inspecteurs horen niet in een spijkerbroek te lopen. Dat vond ik dus allemaal niets, want ik vind dat als ik in mijn vrije tijd in een korte broek op klompen loop, wat ik overigens thuis ook doe, dat dat niets te maken heeft met de vraag hoeveel respect ik verdien in het korps of op straat.’

Het Utrechtse korps stond hoog aangeschreven onder politiestudenten. Alleen de besten kwamen in aanmerking voor plaatsing in Utrecht. Het Utrechtse korps wachtte niet af of de beste studenten Utrecht wel op hun lijstje zouden zetten. Utrechtse officieren deden bij studenten en docenten navraag over jaargroepen. Hierbij werd gebruikgemaakt van personele unies: NPA-docenten en zelfs de directeur (hoofdcommissaris Offers) hadden in Utrecht gewerkt. Het was geen toeval dat er nogal wat personele unies bestonden, want in het Utrechtse korps werd – onder impuls van korpschef Offers – al vroeg waarde gehecht aan beroepsvorming, inclusief het leertraject dat jonge officieren in hun eerste vijf dienstjaren

³⁹ Politiechef Strooper, jaargroep 1956: ‘Tegen Den Haag hadden we echt een geweldig vooroordeel. Gualthérie van Weezel zat er toen nog als hoofdcommissaris. Nu, dat was natuurlijk zo’n autoriteit als maar mogelijk was. Nee, daar had ik helemaal geen zin in’ (De Blouw, Copini en Van Lochem, 1990: 103).

doormaakten. Leergierige studenten voelden zich aangetrokken tot het Utrechtse leertraject: 'Op de NPA leerde je formeel het vak en je had het gevoel in Utrecht te kunnen leren wat het is om officier te zijn.' De beleidsmatige vorming en selectie van officieren is een belangrijk element van de Utrechtse politietraditie en een deelverklaring voor het hoge aantal Utrechtse korpschefs.

'Het was een eer op de academie om in Utrecht te mogen werken. Utrecht probeerde altijd de goeie mensen vanaf de academie te krijgen. Utrecht heeft door de jaren heen vreselijk veel energie gestopt in het selecteren van mensen van de academie. Wij hebben daar het meeste werk van gemaakt. Wij lieten het nooit afhangen van het selectiegesprek. Wij hebben eigenlijk door de jaren heen twee typen selectiegesprekken gevoerd. Altijd één objectieve selectiegroep en één subjectieve selectiegroep. Kandidaten bekeken we altijd met 2 groepen. De startvraag was altijd: wie zijn de besten en dat is een zeer subjectieve vraag, maar we vroegen dat altijd wel aan mensen die we kenden op de NPA. Wij vroegen dat altijd aan jonge academici die we in de loop der jaren binnen hadden gehaald. Een man of 10 van een oude groep vroegen we onafhankelijk van elkaar: wie zijn de besten? De laatste 3 jaargroepen die kenden ze altijd al van de academie. We gaven geen richtlijnen of zo, geen lijstje, nee: wie zijn in jullie ogen de besten? En het hele bijzondere was: Wij hadden hele verschillende mensen in huis, maar als je aan tien man vraagt, maak je rijtje eens, dan zul je zien dat 70% van de mensen die op het lijstje staan bij alle mensen dezelfde zijn. De andere commissie die kreeg alleen maar de objectieve gegevens. Dat waren de studieresultaten, de persoonskenmerken, dus het normale dossier. Als die twee commissies allebei op dezelfde kandidaten uitkwamen, dan werden die kandidaten gekozen. Door de jaren heen hebben we dat gedaan. We zijn daar ook achteraf nog steeds zeer tevreden mee.'

Amsterdam 'was en is hoe dan ook een apart geval.' Het kosmopolietekarakter van de stad en het politiewerk dat dit oplevert, oefende (nog steeds) aantrekkingskracht uit op jonge officieren. Amsterdamse docenten, onder meer Toorenaar, maakten als vakmannen in de jaren zestig indruk op politiestudenten. Dat gold destijds niet voor het korps of de korpsleiding. De korpscultuur stond te boek als 'grof en niet geheel in overeenstemming met de wetteksten die wij moesten opdreunen.' De korpsleiding stond bekend als ineffectief en gaf er soms ook blijk van niet bij machte te zijn het korps te besturen: 'We reden wel eens met hem [Amsterdamse korpschef in de jaren zeventig, aut.] mee naar Apeldoorn. Hij zei dan: 'Ik

ben de meest machteloze figuur in het korps.’ Dat ben ik nooit vergeten.’ De toen matige Amsterdamse reputatie was gevoed door het falen gedurende de Telegraafrellen (1966), het opzienbarende ontslag van de korpschef en het ontluisterende rapport van de Commissie Enschedé over het Amsterdamse korps. Een korpschef: ‘We vonden het maar een zootje.’ In de jaren zeventig werd het Amsterdamse blazoen verder bezoedeld door een corruptieschandaal:

‘De status van Amsterdam kalfde in die jaren af omdat die corruptieschandalen steeds meer publiek werden. Dat begon zo in 1975, 1976. Groot artikel over de rol van een commissaris die ook docent was, over zijn positie daarin. De mate waarin hij wel of niet corrupt was. Het ging over het aannemen van fruitmandjes uit de Chinese onderwereld en het aanpakken van reizen naar ik dacht Hong Kong die allemaal in dubieus daglicht werden gesteld. Daar zijn toen onderzoeken naar gedaan door Jelle Kuiper en Kees Sietsma en overigens ook door de Rijksrecherche.’

Officieren die naar Amsterdam gingen, deden dit vaak vanwege persoonlijke omstandigheden: twee van onze groep korpschefs groeiden op in die stad, de vader van één korpschef werkte bij de Amsterdamse politie, en een ander kon vanuit Amsterdam gemakkelijk naar zijn geboortestreek reizen.⁴⁰

Toen Valken korpschef werd in Amsterdam, verbeterde het korpsimago gestaag (Meershoek, 2000). De officieren die naar Amsterdam gingen, prijzen zich gelukkig dat ze onder het bewind van deze korpschef mee konden werken aan het op orde brengen van het Amsterdamse korps. De beleidslijnen, de interne sturing en controle werden aangetrokken: ‘Werkzaamheden vanachter een bureau op het hoofdbureau gingen weer wat betekenen voor het korps.’ Deze ‘strakke sturing’ is kenmerkend gebleven voor het korps en daarmee voor ‘de Amsterdamse Politie school’. Onder korpschef Eric Nordholt werden het korps en deze school uitgebouwd. Dit alles stemde de zes korpschefs uit de ‘Amsterdamse School’ tevreden met de uitkomst van hun hengstenkeuring: ‘Het is een voorrecht om het van dichtbij mee te hebben gemaakt en om eraan te hebben bijgedragen.’ De ‘schoolvorming’ verhoogde de prestaties van het korps. Het stimuleerde de huidige korpschefs van ‘Amsterdamse komaf’ in hoge

40 Een korpschef die kort na het bekend raken van het corruptieschandaal tot het korps toetrad, namelijk in 1978, kan zich overigens niet herinneren dat Amsterdam zo’n slecht imago had in zijn jaargroep.

mate, ook al geven ze toe dat zich onder en kort 'na' Nordholt persoonlijke spanningen aan de Amsterdamse top voordeden, die ertoe hebben geleid dat sommigen van hen weg wilden. Een korpschef:

'Valken heeft de akkers rijp gemaakt. Hij heeft vooral de structuur veranderd. Toen er een functieprofiel moest komen voor zijn opvolger, heb ik gezegd: we moeten iemand hebben die slimmer is dan wij. En dat is de persoon van Eric Nordholt. En Eric heeft echt de inhoud. Ik ben dus voor 90% ongelooflijk positief over wat Eric met dat korps en met ons heeft weten te bereiken. Hij heeft zo onze energie weten aan te boren, zo knap steeds weer richting meegegeven, dingen mobiliseren, verbindingen leggen, visie. Dat heeft ons geïnspireerd, dat heeft ons gemobiliseerd en het korps is veranderd van klagers en schobbejakken in mensen die trots waren op hun korps. Mensen die resultaat boekten, die moderne visies hadden. En daar is Jelle absoluut medearchitect van geweest, die was toen zijn plaatsvervanger, en die is daar ook doorgegaan, dus als het daar om gaat is Amsterdam terecht een school en een voorbeeld. Alles wat ik hier doe heb ik in Amsterdam geleerd. Ik heb hier nog niets meegemaakt dat ik niet in Amsterdam eerder heb meegemaakt. Heel mijn denken over leiding, leiderschap, sturing, resultaten, komt allemaal uit Amsterdam. Daar sta ik voor 300% achter.'

Buiten de grote korpsen om zijn er door de jaren heen korpsoverstijgende dialogen op gang gekomen waarbinnen leiderschapsvisies werden gevormd en uitgewisseld. Dit had inhoudelijke motieven, maar werd ook gevoed door de behoefte zich af te zetten tegen de grote korpsen. Eén zo'n beweging, de 'Kleine Tien', had verschillende politiekopstukken – zoals Hessing (Eindhoven), IJzerman (Enschede) en Nordholt (Groningen) – in de gelederen.

'De korpsen van Groningen, Eindhoven en Enschede. Met daarbij Apeldoorn, Arnhem, Nijmegen, Haarlem en Tilburg, dat waren er tien dus. Die hebben een eigen beweging gevormd, de Kleine Tien, waarvan de ambitie was om zich af te zetten tegen die grote drie die alleen maar met de kwantitatieve vraagstukken bezig waren, en meer de kwalitatieve, de inhoudelijke kanten, centraal te stellen. Het is weer opgedoekt toen Eric [Nordholt, aut.] naar Amsterdam ging, dat is in 1987 of 1988 geweest. Dus we zijn er denk ik in 1984 mee begonnen tot 1987, zoiets. Dat zijn buitengewoon inspirerende en verbindende bijeenkomsten geweest, waar iedereen graag naartoe ging. Alle tien. Het was ook zo dat iedereen zich heel kwetsbaar opstelde. Voor de collegiale consultancy was dat de formule...met een

heleboel collega's die vrij nieuw op zo'n functie zaten en die bij elkaar dus steun zochten. Niet de steun in de zin van 'oh god, wat ben ik zielig' maar in de zin van met professionele dilemma's bezig zijn. De grote drie die deden daar niet aan mee, want die waren vooral met de kwantiteit bezig.'

Leermeesters: van adjudant tot politiekopstuk

De korpschefs werden aan het begin van hun loopbaan vaak toegevoegd aan ervaren middle managers. Zo konden ze het politievak leren. Zeker zo belangrijk was dat ze zich op die manier bewust werden van de informele organisatie en daarmee van de problemen waarmee een officier kon worden opgezadeld. De leermeesters waren lang niet altijd geschoolde officieren. Menig korpschef heeft geprofiteerd van het voorbeeldgedrag, de lessen en de vingerwijzingen van adjudanten die aanzien genoten op de werkvloer en vat hadden op het operationele politiewerk.

'Er is een aantal mensen in je carrière van wie je zegt: daar heb ik veel aan gehad. Ik had in de Tolsteeg, toen ik nog inspecteur was, een adjudant: Van Zuidveld. U kent hem misschien niet. Het was zo'n mooie kerel. Brandweercommandant van beroep. Echt zo'n vierkante man. Die had zo'n fantastisch ontwikkeld rechtvaardigheidsgevoel en daarnaast veel gevoel voor het vak. Ik heb ontzettend veel geleerd van die man. Hoe je om moet gaan met voetbalsupporters, hoe je stevig in je schoenen moet blijven staan. Die man was heel alert en heeft dat talent een beetje proberen over te dragen aan mij. Hij had wel iets over zich van: 'ik moet die jongen beter maken dan hij is.' Dus ik heb een hele diepe relatie met hem gehad. Hij is helaas overleden toen ik op vakantie was. Daar heb ik nog enorme ruzie met mijn gezin over gehad, maar ik ben teruggevlogen om die man naar zijn laatste rustplaats te brengen. Ik vond het een fantastische kerel. Ik mis hem eigenlijk iedere dag.'

Iedere geïnterviewde heeft wel een verhaal over de vormende invloed van een politiechef met veel meer ervaring in zijn omgeving. Eén korpschef vermoedt dat gesprekken met Rob Hessing over zijn wens om aan de NPA te studeren van invloed zijn geweest bij zijn uiteindelijke toelating. Een collega werd, nadat hij had laten zien 'moeilijke klussen' niet uit de weg te gaan, gevraagd een politiedistrict met een geheel eigen cultuur en werkwijze in te bedden in het te vormen regiokorps. Eén korpschef liet zich mede door Sybrand van Hulst overhalen naar het korps Hollands Midden te gaan en liet zich daar inspireren door de manier waarop deze korpschef

‘optrad in de Raad van Hoofdcommissarissen en in de Ondernemingsraad’. Weer een ander werd door Boele Staal gemotiveerd om het hogerop te zoeken. Een Utrechenaar werd aangespoord door Cyrille Fijnaut – ‘mijn slapie van de Academie’ – om een afgebroken rechtenstudie op te pakken en af te ronden in Leuven, waar deze inmiddels hoogleraar was geworden.

De ‘Utrechtse’ en ‘Amsterdamse’ korpschefs komen voort uit politietradities die niet bestaan bij gratie van welke individuele politiechef dan ook. Dat neemt niet weg dat Jan Wiarda en Eric Nordholt stuwende krachten zijn geweest en dat er tal van verhalen over hun leiderschap bestaan. Tien korpschefs hebben ongeveer een decennium lang geopereerd in de kringen rond Nordholt of Wiarda. Ze hebben van deze kopstukken geprofiteerd bij het ontwikkelen van een eigen leiderschapsstijl. Die eigen stijl omvat deels ook elementen die ze misten in het leiderschap van Wiarda of Nordholt of die zij daaraan ongepast vonden.

3.4 Boven het maaveld

De carrière van de zittende korpschefs is niet langs gebaande paden verlopen. Het hedendaagse landelijke MD-beleid, gericht op de selectie en opleiding van politieleiders, is grotendeels aan hen voorbij gegaan (het bestond eenvoudigweg niet). De korpschefs combineren distantie en stevige aversie in hun houding ten opzichte van dit MD-beleid. Pas in het laatste stadium van hun loopbaan hebben bestuurders of het ministerie van Binnenlandse Zaken veel invloed gekregen op de loopbaan van de korpschefs waarmee wij spraken. Tot de allerlaatste fase krijgt hun loopbaan in hoge mate gestalte in intercollegiale netwerken.

Korpschefs waren vanaf het begin van hun loopbaan snelle of gestage stijgers, of ze maakten in een bepaalde periode opmerkelijke stappen voorwaarts. Eén korpschef maakte bijvoorbeeld in amper tien jaar tijd een zogeheten ‘oversteek’ van operationeel leiding geven naar korpschef: ‘Hier zit een korpschef die van straat naar korpschef is gegaan in de laatste tien jaar.’ Enkele korpschefs hadden voor hun tijdelijke vertrek uit de politie-sector een goede naam opgebouwd en waren na enige jaren weer van harte welkom of werden gevraagd terug te komen.

Eén korpschef typeert carrière maken als ‘het vergroten van je pakkans’. Hij bedoelt hiermee dat je niet alleen naam moet maken als goede politiechef, maar dat je er ook voor moet zorgen dat dit bekend

raakt, onder andere door op plaatsen te komen waar je in contact treedt met hogere regionen. In de eerste jaren is dit in hoge mate een korpsinterne zaak, maar na verloop van tijd dient een politiebaas, om verder te kunnen stijgen, te verkeren in landelijke politienetwerken en daaraan gelieerde bestuurlijke en magistratelijke netwerken. In die netwerken weegt het imago zwaar. De ‘pakkans’ van de korpschefs is onder meer vergroot door de volgende zaken:⁴¹

- *Hard werken*: Een toekomstig korpschef moet persoonlijk één wet ‘stelselmatig overtreden’, namelijk de Arbeidstijdenwet;
- *Ongebroken lijnbazen*: Een korpschef weet als politieofficier raad met het praktisch professionalisme op de werkvloer. In politiejargon heet het dat hij ‘verbinding weet te maken met de basis’ en dus het omgekeerde voorkomt: uitvoerders die het imago van een politiechef breken;
- *Kritieke momenten – succes boeken of overeind blijven*: Veel korpschefs hebben naam gemaakt als succesvol crisismanager of worden gewaardeerd of beloond omdat ze overeind zijn gebleven op kritieke momenten of bij riskante evenementen;
- *Landelijke functie of taak*: Veel korpschefs hebben zich in de kijker gespeeld door landelijke functies op effectieve wijze uit te voeren;
- *Baanbrekende projecten of initiatieven*: Projecten of initiatieven die worden gezien als vernieuwend of baanbrekend kunnen een politiechef het imago geven een ‘ondernemer’ of ‘vernieuwer’ te zijn;
- *Verandermanagement*: Bijna elke korpschef start al snel na zijn installatie met een grote reorganisatie. Effectief verandermanagement ondersteunt het imago van een krachtig leider;
- *Professionalisme*: Veel korpschefs hebben een bijdrage geleverd aan de professionalisering van het politiemangement.

Hard werken

Korpschefs werken hard: ‘Ik ben bezeten van het vak en dat is een minimale voorwaarde om korpschef te willen worden.’ Ze maken hoe dan ook veel uren en raken gemakkelijk verzeild in energievretende situaties, zoals een externe crisis of organisatorische perikelen.

41 Dit lijstje veronachtzaamt het belang van demografische, conjuncturele en politieke factoren die de kans kunnen vergroten om korpschef te worden. Het zijn veeleer factoren die ‘omhoog’ leiden dan factoren die iemand korpschef maken. In retrospect zijn het factoren die een rol hebben gespeeld in de loopbaan van de korpschefs. Ze zijn uiteraard niet van toepassing op de zij-instromer.

Er zijn echter tal van omstandigheden die dit ‘op zijn zachtst gezegd draaglijk maken’. De fraaie dienstauto met chauffeur en de ruime werkkamer staan symbool voor de organisatorische ‘luxepositie’ van korpschefs. Korpschefs kunnen onder alle omstandigheden bouwen op ondersteuning van binnenuit en, zo nodig, kunnen ze persoonlijk en met hun korps elders in het politieveld op allerlei wijze rekenen op advies, bijstand of samenwerking. Korpschefs weten hun exclusieve hedendaagse positie vooral te waarderen als ze zich de vaak belabberde fysieke en organisatorische omgeving uit hun prille loopbaan herinneren: ‘we wisten maar al te goed wat BRATRA was, maar hadden nog nooit van ARBO gehoord.’⁴² Wie in de jaren zeventig of in de eerste helft van de jaren tachtig een beleidsmatig idee had, moest dit zelf op papier zetten en diende het keer op keer en op tal van locaties te presenteren om terrein te winnen. Veel politiegeesten waren nog niet rijp voor beleidsinitiatieven van onderop: ‘Er was nog geen beleid, dus ook geen beleidsondersteuning. En je moest het geluk treffen dat adjudanten niet op hun strepen bleven staan en dus helemaal niet luisterden naar een snotneus.’

De korpschefs zijn naar eigen zeggen ‘politiebeesten’. Een uitgebreid CV is hun stille getuige. Het zijn harde werkers met een ‘ongelooflijke drive voor het politievak’ die niet op de klok kijken of het tijd is om naar huis te gaan. Zij hebben naasten, ondergeschikten en bazen van hun politiepasje weten te overtuigen. Veel korpschefs hebben in de avonduren gestudeerd. Deze werklust onderscheidde de aankomend korpschefs al vroeg van minder gedreven of ronduit gelaten dienders: ‘Ik ging ook in de regen naar buiten en dronk mijn koffie terwijl ik proces-verbaal opmaakte.’

Korpschefs hebben gedurende hun carrière een uitgebreid netwerk opgebouwd. Ze benadrukken dat strebers die dit enkel en alleen zouden doen om zich op te werken in een politieorganisatie al snel het tegendeel bereiken. In de politiecultuur werd en wordt dat niet gewaardeerd. In het verleden zou het met name in de grotere korpsen of binnen de Rijkspolitie ook hebben gebotst met het op anciënniteit gestoelde loopbaanbeleid. Toch geeft menig korpschef toe dat er een vloeiende grens bestaat tussen hard werken en zich opwerken.

Privé-omstandigheden moeten dat alles uiteraard wel mogelijk maken. De korpschefs benadrukken dat ze veel waarde hechten aan een balans tussen werk en privé. Een klassieke rolverdeling in het gezin (een vrouw die

⁴² BRATRA staat voor Brand en Traangas: een specialisatie binnen het grootschalig politieoptreden.

niet of in deeltijd werkt en die zich bij eventuele verhuizingen meegaand toont) ‘helpt’. Een huishouden zonder kinderen of met zelfredzame kinderen maakt het ook mogelijk om als dertiger of veertiger – een belangrijke fase in de loopbaan – veel tijd en energie te steken in politiemangement.

‘Ik heb het voordeel dat ik vroeg, toen ik 25 of 26 jaar was, kinderen heb gekregen. Toen mijn kinderen klein waren, was de druk vanuit de organisatie minder. Ik heb een redelijk zelfstandige vrouw. We hebben de afspraak dat we alle leuke dingen samen doen. Als ik naar het buitenland ga, gaat mijn vrouw mee. Ze zit niet thuis op mij te wachten. Zo is ons leven ingericht. Van maandagochtend tot vrijdag zes uur ’s middags is het in principe politie. Daarbuiten is het privé en leuke dingen. Toneel probeer ik daarin te passen. Voor speciale dingen wordt ruimte gemaakt. Ik ben gelukkig gezond en kan met redelijk weinig slaap toe.’

‘Wij hebben geen kinderen gekregen. We zijn met z’n tweeën. Dat wisten we zeker toen we midden dertig waren. Toen heeft mijn vrouw een keuze moeten maken: kinderen adopteren of dan toch maar zo door. En wij hebben gekozen om dan toch maar zo door te gaan. Zij heeft een radicale omslag gemaakt. Zij is teruggegaan naar de universiteit en is psychologie gaan studeren. Ze is nu een hele goede psycholoog en klinisch psycholoog. Zij heeft een eigen praktijk. Ik heb wel eens gezegd: als wij kinderen hadden gekregen, denk ik niet dat ik de keuze had gemaakt korpschef te willen zijn. Ik ben altijd fanatiek, dus dan was ik waarschijnlijk fanatiek met mijn kinderen omgegaan om het maar zo te zeggen. Anderen zeggen: jawel dan was je toch ook dit gaan doen, maar misschien op een wat andere manier.’

Lijnchefs: de basis mag je niet ‘breken’

Hoewel landelijke of korpsbrede projecten en staffuncties een belangrijke rol kunnen spelen in politiecarrières, zijn de sleutelfuncties toch de lijnfuncties. Het is voor officieren vroeg in hun loopbaan cruciaal dat ze zich in hun eerste lijnfuncties staande weten te houden en er blijk van geven zowel politiewerk als (dan nog operationeel) leiderschap in de vingers te hebben.

In hun prille loopbaan maken politieofficieren een belangrijke persoonlijke en beroepsmatige transformatie door. Na het afronden van een sterk formalistische opleiding, waarin weinig werd gedaan aan de vorming van het politieleiderschap, werden ze veelal direct in het diepe gegooid. Ze gaven al snel leiding aan een groep veel oudere politiemensen in een tijd

waarin sterke groepsodes en -regels heersten, zo niet overheersten: ‘ze zouden je wel even wegen.’ Kort daarna, soms al na een half jaar, volgde een wat zwaardere baan, bijvoorbeeld als Inspecteur van Politie bij de Uniformdienst (IPU). De korpschefs kregen zo al vroeg in hun loopbaan de smaak te pakken van het politiewerk en van het leiding geven daaraan. Dit eerste houdt deels verband met bekoringen die liggen besloten in regulier politiewerk: niet alleen beschikken over bevoegdheden, maar deze ook aanwenden om in microsituaties daadwerkelijk iets te doen aan kleine en grotere verstoringen of misstanden. Het tweede is deels terug te voeren op signalen vanuit de organisatorische omgeving dat ze zich als ‘baas’ staande weten te houden. Korpschefs benadrukken dat hele en halve successen motiveerden, omdat ze het zelfvertrouwen versterkten. Het voorkwam bovendien dat ze op een zijspoor in de organisatie belandden.

‘Een halfjaar werkte je als brigadier op een politiebureau, wachtcommandant heette dat in die tijd, dan zat je op een groep. Daarna werd je IPU, Inspecteur van Politie bij de Uniformdienst van een politiebureau. In die periode had ik voor het eerst het gevoel dat ik leidinggevend was, toen ik op een nacht geconfronteerd werd met een illegaal gokhuis. Er lag, nu zouden we er om lachen, ergens op de Stadhuiskade waar we binnen kwamen en de situatie bevroren, 100.000 gulden op tafel. Wat is nu 100.000 gulden, maar wij vonden dat fantastisch veel geld. Ik organiseerde het. Al die mensen moesten nagetrokken worden, er moest een vrachtwagen komen. Ik was die nacht in charge, ik was chef in de nachtdienst. Na die nacht, toen ik naar bed toe ging, had ik een euforisch gevoel: dit is de eerste keer dat het ertoe deed.’

Agenten en hoofdagenten van politie – ‘je vergiste je toen echt niet in agent of hoofdagent’ – konden een jonge politieofficier ‘niet maken, maar wel breken.’ Het kwam er in een typische ‘doe-organisatie’ op aan niet het imago te krijgen een politieofficier te zijn met onvoldoende gevoel voor het politiewerk, want dat zou succesvol politieleiderschap onmogelijk maken: ‘Het leiderschapsexamen legde je in je eerste jaren in de praktijk af. Het zwaarste examen dat ik ooit heb gedaan.’ Het was en is uitermate belangrijk door te dringen tot de informele organisatie en daarbinnen een zeker gezag op te bouwen. Korpschefs benadrukken dat je ‘verbinding moet kunnen maken met het personeel’ en dat het essentieel is dat je wordt gezien als iemand die leiding kan geven: het stemt overeen met het slaan van een brug tussen politiebazen en het praktisch professionalisme,

zoals we dat in hoofdstuk 2 hebben beschreven. Negatieve verhalen op de werkvloer over een chef, zeker als die op meerdere posten doorklinken, trekken een wissel op beoordelingen en dus op loopbaankansen. De basis heeft dus veel zogeheten negatieve macht of hindermacht.

De korpschefs waren er al snel van doordrongen dat veel politiemensen een aversie hebben tegen formalistische of technocratische politiechefs. Ze begrepen dat politiemanagers die gevoel hebben voor de specifieke praktische en niet-rationele kanten van de politiecultuur een voor-sprong hebben op collega's die zich beroepen op formele posities of leerstellingen. Het oude politieleiderschap raakte uit de tijd: 'Wat buiten gebeurde had gevolgen voor binnen. Democratisering: gezag in plaats van bevoegdheden. Dat moest je wel aanvoelen.' Voor de arrogantie van de zogeheten 'godmajors' van weleer was geen plaats meer.

De bereidheid van jonge politieofficieren om wat meer zaken over te laten aan ondergeschikten viel goed, mits ze uitvoerende politiemensen wisten te motiveren en ook richtsnoeren konden aanreiken voor hun handelen. De stijl en presentatie van chefs dienen onderop aan te spreken: het belang van inhoudelijk steekhoudende en aan het beroepsethos appellerende speeches wordt door alle korpschefs benadrukt: 'Ik sta bekend als een redenaar. Dat heeft een belangrijke rol gespeeld in mijn loopbaan.' Fraaie maatschappelijke intenties dienen door een operationeel leidinggevende te worden gekoppeld aan een heldere leidraad voor het dagelijkse politiewerk (Van der Torre, 1999). Dienders worden niet graag het bos ingestuurd: 'Dan fakkelen ze je af.'

'Je moet je stinkende best doen een verbinding te maken met de basis, verantwoordelijkheden inderdaad laag neerleggen. En niet in de zin van vrijblijvendheid, maar mensen uitnodigen om na te denken over hoe je functioneert in de samenleving. Als het je niet lukt hen een gevoel van verantwoordelijkheid te geven, kom je niet ver.'

'Ik had een goede naam in mijn carrière. Vooral in de praktijk qua leiding geven. Presentatie is essentieel. Ga er maar voor staan: nu staat mijn televisie erop en anders sta ik erop. Een zeepkist. Maar dan wel vanuit je hart, vanuit dat je snapt hoe het werkt buiten. De dienders maken mij niets wijs als het gaat om buiten en ik hen niet. Over en weer is er dus respect. Heb ik nu nog, dat merk ik nog steeds. Ik kan gewoon in hun taal het werk bespreken en als ze onzin uitkramen, kan ik ze haarfijn zeggen 'het zit zo en zo en zo''

De korpschefs met ‘alleen’ politieschool kregen wat later in hun loopbaan vooraanstaande leidinggevende posities. Ze werden daarbij minstens zo zwaar de maat genomen als reguliere officieren. Ze moesten immers omgaan met kinnesse van oud-collega’s op de werkvloer; ze moesten als het ware het tegendeel bewijzen. Het kostte tijd en energie om hogere leidinggevend en bestuurders te overtuigen van hun bestuurlijke of academische kwaliteiten. Dat is altijd zo, maar helemaal als een politiechef zonder NPA-diploma opteert voor een functie als districtschef.⁴³

De overgestoken politiechefs voelen zich bij uitstek thuis in een lijnfunctie (‘of je nou groepscommandant bent of districtschef, de processen blijven hetzelfde en de politiemensen ook’) vanwege de tamelijk directe link die zij zelf leggen tussen aan de ene kant hun visie, beleid en organisatie-inrichting en aan de andere kant het uitvoerende politiewerk. Een staffunctie of een directeurschap in de korpsleiding ligt niet zo in hun lijn: ‘Ik zou nog liever ontslag nemen.’

Geslaagd operationeel politieleiderschap kan de opmaat zijn voor allerhande functies, staffuncties, detacheringen of projecten. Het is op een gegeven moment wel zaak letterlijk weer lijn aan te brengen in de loopbaan: het bemachtigen van een lijnfunctie met status, die, bij goed presteren en met de nodige ‘bijval en geluk’, vooruitzicht biedt op een functie aan de organisatietop. Politiechefs kunnen namelijk uitgroeien tot een zogeheten ‘projectendier’: politiechefs die werk maken van een tijdelijke inspanning of die gestalte geven aan een beleidsintensivering, uitvoeringsprogramma of kleine organisatieverandering. De politie kent veel tijdelijke inspanningen en daarmee ook veel chefs die zich meer bekwamen in projectmanagement – *getting the job done* – dan in beleids- en strategievorming; het laatste is uiteraard een vereiste voor een korpschef. Het CV van een regionaal korpschef omvat altijd één of enkele zware lijnfuncties: districtschef in een ‘zware omgeving’, korpschef in een gemeentelijk korps of chef van de centrale recherche.

Crisismanager: ‘testcases’ overleven

Besluitvorming en leiderschap op kritieke momenten kunnen een loopbaan niet alleen breken, maar ook maken (Rosenthal en Boin, 1998).

⁴³ Twee korpschefs die zijn ‘doorgestoten’ of ‘overgestoken’ naar hoge lijnfuncties, werden in de luwte geplaatst om als extraneï de NPA-opleiding te kunnen voltooien.

Crisiservaringen werken door in de oordelen die binnen en buiten de politieorganisatie over politieke hoofdrolspelers worden geveld: het is goed of slecht, een succes of een fiasco; voor nuance is daarbij even geen plaats.

De periode 1970-1985 wordt vaak getypeerd als een revisionistische periode: herbezinning op de politiefunctie en politieorganisatie die daadwerkelijk uitmondt in reorganisaties (zie hoofdstuk 2). Daarbij staan het routinematige politiewerk en de legitimiteit die de politie op kan bouwen door middel van alledaagse contacten met burgers centraal. Een bijna tegen-gestelde typering van het tijdvak 1970-1985 is echter ook mogelijk, namelijk als een periode die in het teken stond van politieel crisismanagement: denk aan het veelbesproken Amsterdamse corruptieschandaal, de (Molukse) gijzelingen, en de grootschalige demonstraties (kernenergie) en geweldsuitbarstingen, die vaak verband hielden met ontruiming van gekraakte panden (Van Reenen, 1979; Rosenthal, 1984; Van der Vijver, 1987; Van der Torre et al., 2002). Veel grootschalig geweld had plaats in Amsterdam, maar niet alleen daar. Een ruime meerderheid van de korpschefs of oud-korpschefs heeft een (voornaam) rol gespeeld bij dergelijke optredens.

'Ik kwam hier en dat was net een hele boeiende tijd, dat was die tijd van demonstraties. De jaren zeventig, eind jaren zestig. Er waren grote acties van de Rode Jeugd, die was hier nogal dik ingezaaid in Eindhoven, die later ook relaties hadden met die aanslagen en met die grote hetze tegen Philips hier op het Stationsplein. Prikkeldraad, kransen neergelegd bij Anton Philips, dat was echt spannend. Ik heb zelf nog een keer een bom onschadelijk gemaakt die bij de directeur van Philips lag. Dat deden ze toen nog, een grote stapel en daar zat een uurwerk aan...'

De legitimiteit van de politie staat of valt bij deze crises niet met de kwaliteit van het alledaagse optreden, maar met de effectiviteit van de grootschalige ordehandhaving en met het vermogen intern orde op zaken te stellen. Externe bedreigingen zorgden voor stress in de politiekorpsen: onzekerheid over wat een korps nog meer stond te wachten, bezorgdheid aan de basis over de eigen veiligheid, informatietekorten over wat zich afspeelde in de kringen van de krakers, onzekerheid omdat politiechefs niet waren opgeleid als crisismanager, en onzekerheid over de effectiviteit van het eigen instrumentarium (Van der Torre et al., 2002). Politiechefs die onder moeilijke omstandigheden het voortouw namen en die er – vaak door *trial and error* – in slaagden een intern gesteunde en extern effectieve lijn aan te brengen in het crisismanagement, vervulden belangrijke organi-

satiefuncties. Het bezorgde hen het imago van gedegen crisismanager. Dit weegt mee bij topbenoemingen. Een korpsbeheerder zit op kritieke momenten graag aan tafel met een korpschef die daartegen bestand is. Een korpschef laat zich er niet voor niets graag op voorstaan dat hij ‘bij crises op z’n best is’.⁴⁴

Illustratief is dat de Amsterdamse korpschef en zijn plaatsvervanger – ‘Jelle en Joop’ – in nagenoeg elk achtergrondartikel over één van hen of over beiden in verband worden gebracht met succesvol crisismanagement aan ‘het mooiste en lastigste’ politiebureau in Nederland: de Warmoesstraat. Als chef Uniformdienst (Jelle Kuiper) en chef Recherche (Joop van Riessen) paktten zij de corruptie op dat bureau aan. Ze lieten zich gelden als ‘schone bazen’. Van Riessen: ‘We hadden zoiets van: wie zijn hier de baas? Dat zijn wij toch?’⁴⁵ Kuiper en Van Riessen toonden zich ook, zoals dat nu in politiejargon zou heten, pro-actief: ze ondernamen actie voordat de corruptie in de openbaarheid kwam. Ze startten, met enkele anderen, een operatie waarvan bepaald niet bij voorbaat vaststond dat die zou slagen: ‘Het had natuurlijk ook faliekant verkeerd kunnen gaan.’ Ze begonnen namelijk zonder medeweten van de korpsleiding een intern onderzoek.

In de periode tussen 1975 en 1985 deden zich veel confrontaties voor tussen politie en linkse bewegingen, vaak krakers of daaraan gelieerde groeperingen. Er waren geregeld grootschalige geweldsuitbarstingen die vroegen om politieel crisismanagement van de bovenste plank. De frequentie van grootschalig politieoptreden in het kader van kraakacties of ontruiming was nog vele malen groter: ‘Er ging geen twee weken voorbij zonder inzet. We sliepen in schoollokalen. De Amsterdamse politie was in permanente staat van paraatheid. Het voelde soms als staat van beleg.’ De politie, meer in het bijzonder de mobiele eenheden, kwam onder grote druk te staan omdat enkele rel-pieken pijnlijk bloot legden dat het gangbare politieconcept tekortschoot.⁴⁶

Op verschillende plaatsen in het politieveld werd gezocht naar alternatieven voor het klassieke en door de tijd ingehaalde politieconcept. Er werden in die tijd succesvolle deëscalatiestrategieën toegepast bij onder meer de TT in Assen (1978) en havenstakingen in Rotterdam (1979). Deëscalatie liep in Rotterdam stuk op het hevige geweld bij de zogeheten

44 F. Schrooten, ‘Minze Beuving is tijdens rampen op zijn best’, *Haagse Courant*, 19 januari 2002, p. C7.

45 ‘Geen man voor feesten en partijen: Amsterdamse korpschef Jelle Kuiper bedachtzamer dan zijn voorganger’, *NRC Handelsblad*, 16 november 1998, p. 2.

‘rassenrellen’ in de Afrikaanderbuurt, al maakte Cees Ottevanger destijds wel naam als jonge politiebaas die zich bij die perikelen beter staande wist te houden dan de politietop. In politiekringen maakte de manier waarop een jonge commissaris van politie (Peter IJzerman) een blokkade bij de UCN-Ultracentrifugefabriek te Almelo bezwoer, veel indruk.

IJzerman benutte de reguliere kwaliteiten van agenten, want hij wilde niet verstrikt raken in het klassieke ME-concept. Hij selecteerde bekwame, reguliere politiemensen – de zogeheten ‘platte petten’ – en wachtte niet af totdat de politie moest reageren op ongeregelde heden. Toen het nog rustig was, liet hij agenten contact leggen met de actievoerders: ‘Zolang immers sprake is van persoonlijke contacten, van een gesprek, zoals dat in de dagelijkse politiepraktijk ook veelal gebeurt, is het minder waarschijnlijk dat deelnemers aan dat gesprek over gaan tot geweld’ (IJzerman, 1982: 3; zie ook IJzerman, 1978). Het werkte: de blokkade werd als het ware weggepraat. IJzerman maakte vooral naam en indruk, omdat alom nieuwe rellen werden verwacht vanwege flink wat media-aandacht en omdat hij de strategie op schrift en verbaal steekhoudend onder woorden wist te brengen.

Tien korpschefs hebben uitgebreide ervaring opgedaan als ME-commandant, onder meer als Algemeen Commandant. Ze traden uiteraard niet alleen op bij crises, maar gaven ook leiding aan meer routinematig grootschalig optreden. Nadat de ergste rellen voorbij waren, ongeveer halverwege de jaren tachtig, maakten commandanten ook naam door leiding te geven aan de organisatie van grootschalige en riskante evenementen. Het EK 2000 springt het meest in het oog: korpschef Van Zunderd fungeerde als Project Directeur-Generaal EK 2000 en werd onderscheiden als overheidsmanager van het jaar 2000. Anderen waren bijvoorbeeld betrokken bij de organisatie van de Eurotop in Amsterdam.

46 In dat concept waren mobiele eenheden een defensief instrument, gericht op het herstellen van de openbare orde bij de eerste ongeregelde heden (Dijkhuis, 1982). Hiertoe schermde zij gebieden af (barricaderen) en verspreidden ze een agressief wordende menigte (chargeren). Er werd uitgegaan van een overmachtgedachte: de politie zou in staat moeten zijn de openbare orde te herstellen, alleen al omdat de andere kant zich ook wel zou realiseren dat de politie uiteindelijk wint. Bij de Amsterdamse Nieuwmarktrellen en gedurende de rellen in de Nijmeegse Piersonstraat braken echter gevechten uit die werden getypeerd als ‘stadsoorlog’ (Dijkhuis, 1982). De tegenpartij volhardde in het verzet tegen de politie, onder meer omdat linkse activisten en ook bewoners die in Amsterdam uit huis werden gezet, de overheid zagen als ‘illegitieme machtsgroep’. Dit sloeg van buiten naar binnen: de commandovoering aan politiekant verliep onzeker, het politiepersoneel was bevreesd over de eigen veiligheid en vertrouwde mondjesmaat op de eigen commandanten en hun strategieën. Zowel commandanten als uitvoerenden bekwam het gevoel ‘stenen te moeten happen omdat de overheid een janboel maakt van het woningbouwbeleid’.

Verandermanagement: een functievereiste

Alle korpschefs hebben meer dan één grote reorganisatie doorgevoerd in hun loopbaan, ook voorafgaand aan hun huidige functie en zonder de landelijke reorganisatie mee te tellen. De kopstukken uit de POS-generatie hebben grote reorganisaties doorgevoerd om de POS-visie in de praktijk te brengen. Met deze reorganisaties werd naam gemaakt door korpsen en politiechefs die in de grote veranderingsronde voorop liepen. Zo maakten toonaangevende experimenten met wijkteams het korps Haarlem en de daar aangestelde ‘POS-korpschef’ Straver landelijk bekend. Wie te boek stond als gedegen verandermanager zag in die tijd zijn kansen om een vooraanstaand korpschef te worden aanzienlijk stijgen. Burgemeesters zochten naar korpschefs die hun korps zouden kunnen vernieuwen. Dit speelt nog altijd een rol. Een zeer ruime meerderheid van de korpschefs kondigde kort na installatie een reorganisatie aan (zie verder hoofdstuk 5).⁴⁷

Korpschefs benadrukken dat hun positie vraagt om het vermogen en de bereidheid zo nodig veranderingen door te voeren: ‘Ik heb veel ervaring opgedaan met organisatieverandering. [...] Dat ik zulke klussen aan kan, heeft een rol gespeeld bij mijn komst.’ Het is een functievereiste van de bovenste plank. Hoe zwaar het vermogen om te kunnen en durven veranderen weegt, blijkt onder meer uit het feit dat veel korpschefs prestaties als verandermanager nadrukkelijk vermelden in hun CV. Een bloemlezing:

Korpschef 1:

‘Reorganisatie korps GP Haarlemmermeer van centraal georganiseerd tot decentraal georganiseerd. Het uitvoeren van de boedelscheiding bij het uiteenvallen van dit samenwerkingsverband in de huidige 2 politieregio’s.

Als uitvoerend projectleider van de politieregio Kennemerland i.o. zeer intensief aan het fusieproces van 8 GP-korpsen en 4 RP-groepen bijgedragen.’

Korpschef 2:

‘In 1991 keerde hij terug naar het Rotterdamse Korps waar hij als projectmanager leiding gaf aan het reorganisatieproces.’

⁴⁷ Enkele korpsen hadden juist schoon genoeg van het continue veranderen door een kopstuk uit de *Politie in Verandering*-generatie.

Eén korpsbeheerder wilde daarom een nieuwe korpschef die de organisatiestructuren ‘nou eens een tijdje’ ongemoeid zou laten:

‘In het korps was men doodmoe geworden van de vele veranderingen van mijn voorganger. Het personeel zag het als een uit de hand gelopen hobby.’

Korpschef 3:

‘Van 1981-1985 dienst gedaan als chef stafbureau korpsleiding [Amsterdam], onder het gelijktijdig tot ontwikkeling brengen van dit (nieuwe) bureau. Tijdens deze periode verantwoordelijk geweest voor de ontwikkeling van een nieuw beleidsplan voor Gemeentepolitie Amsterdam en de procesbegeleiding van de 11 projecten die hieruit voortkwamen. Als lid van het projectbureau en secretaris van de stuurgroep veranderingsproces de feitelijke transformatie (reorganisatie) van de Gemeentepolitie Amsterdam van een centralistische organisatie tot een wijkgerichte organisatie begeleid.

Van 1985 tot 1988 als chef district 8 (200 m/v) verantwoordelijk geweest voor de normalisering van de politiezorg in dit gebied. Als basis hiervoor heeft een door mij opgesteld beleidsdocument met scenario's gediend dat door het bevoegd gezag is geaccordeerd en gevolgd. Ondanks heftige ordeverstoringen en bedreigingen van politiemensen in de privé-sfeer is het in nauwe samenwerking met het bestuur gelukt om de geweldspiraal te doorbreken.’

Korpschef 4:

‘In 1987 ben ik aangewezen als Hoofd Algemene Dienst tevens (plv.) districtcommandant te Alkmaar. In deze functie heb ik mij beziggehouden met het bevorderen van een zo doelmatig mogelijke bedrijfsvoering. Aandachtsvelden waren in dit verband de invoering van (operationele) automatisering, de assistentie- en projectsurveillanceplanning en de samenwerking tussen landgroepen, centrale onderdelen en de gemeentelijke politiekorpsen. Voorts heb ik het lokale driehoeksoverleg bevorderd en ondersteund.

Op dit moment ben ik bezig ingrijpend te reorganiseren. Met het korps – dat het product was van een fusie – wordt thans een belangrijke kwaliteits- en cultuurslag gemaakt op de taakgebieden opsporing, wijkzorg, noodhulp en informatiehuishouding.’

Korpschef 5:

‘Sturing van het veranderingsproces van het korps vindt gedurende een aantal jaren plaats aan de hand van zogenaamde maatwerkprojecten: wijkzorg, jeugdzorg, verbetering justitiële politiezorg, intake en afhandeling en kwaliteit van leidinggeven(den). Momenteel worden deze projecten onderdeel van de routine van het korps.

In aanvang belast met de organisatorische en financieel-economische opbouw van het korps. Daarna met de daadwerkelijke implementatie van veranderingsprocessen.

Per 1 maart 1990 plv. districtcommandant rijkspolitie (kenmerken plm. 900 medewerkers, 34 gemeenten). Aangetrokken om het vastgelopen veranderingsproces ‘Op weg naar het Zuiden’ op gang te helpen en in de praktijk door te

(doen) voeren. In verband met de reorganisatie Nederlandse Politie vanaf 1991 belast met de leiding van het korps en verantwoordelijk voor de emotionele en technische ontvlechting van de organisatie in drie stukken. Hierbij gedurende een jaar geparticipeerd in drie regionale MT's in Gelderland voor de opbouw van die drie politieregio's.

Per 1 januari 1977 werkzaam bij de rijkspolitie in het district Breda in diverse functies zowel bij de algemene dienst als bij de justitiële dienst. In het bijzonder verantwoordelijk voor het begeleiden van driehoeken en het opzetten en starten van veranderingsprocessen in de teams.'

Korpschef 6:

'Innovatie: met name verantwoordelijk voor de wijkpolitie-, noodhulp- en service-ontwikkeling, woninginbrakenontwikkeling.

Verantwoordelijk voor het implementeren van het reorganisatieproces binnen het district, in het kader van de regionalisering van de politie.

Secretariaat gevoerd van een groot veranderingsproces ter verdere ontwikkeling van de basispolitiezorg, tevens gericht op efficiëntere en effectievere bedrijfsvoering.'

Korpschef 7:

'In Assen heb ik de functie van korpschef van gemeentepolitie vervuld. Veel aandacht heb ik toen besteed aan integratie van Zuid-Molukkers in het Asser politiekorps en aan de reorganisatie van het korps. Twee jaar na mijn komst werd door de politie gewerkt vanuit drie gebiedsgebonden eenheden met ondersteuning van kleine executieve, administratieve en technische specialismen.

In Hilversum heb ik de functie van korpschef van het centrumkorps gemeentepolitie in de regio Noord-Holland Oost vervuld. Ook daar heb ik weer in nauwe samenwerking met de medezeggenschapscommissie, de staf van het korps, en het openbaar en het justitieel bestuur een aanpassing van de structuur en van de werkwijze binnen het korps doorgevoerd en de menskracht binnen het korps herverdeeld. De generieke politietaak werd vervolgens uitgevoerd vanuit vier executieve administratieve en technische specialismen.

Het reorganisatieproces in Flevoland was vanaf het begin, ongeveer een jaar vóór mijn komst, niet erg soepel verlopen. Feitelijk was er bij een aantal korpschefs alsmede bij enkele burgemeesters van gemeentepolitie en hun staven niet echt de wens te komen tot één regionaal korps. Zo er al een korps moest komen, was een federatie van zo zelfstandig mogelijke onderdelen met zo weinig mogelijk zeggenschap voor de regionaal korpschef en zijn staf hun uitgesproken wens.

Na een verkenning van de verschillende visies en een sterke/zwakte analyse van zowel de veiligheidsomgeving als van de te fuseren politie-eenheden heb ik besloten tot een plan van aanpak, waarbij het regiokorps als operationele eenheid er per 1 januari 1993 moest staan. Dit doel als hoogste prioriteit – waarbij de veiligheid in Flevoland voorop moest (blijven) staan – werd onder grote druk gehaald.

In 1992 brak er ook nog een complete vertrouwenscrisis uit in het gemeentepolitiekorps Almere, mede na het uitkomen van een illegale tapactiviteit op collega's. Op verzoek van de beoogde korpsbeheerder, de fungerend hoofdofficier van justitie en de twee grootste politieakorganisaties heb ik geïntervenieerd door een onderzoek in te stellen en tevens feitelijk de sturing van de politie in Almere op mij te nemen. Ik heb mij lange tijd zeer intensief bemoeid met de Almeerse politie- en bestuursproblematiek. De politieproblematiek is vervolgens, deels door plaatsing van medewerkers in andere delen van de regio, deels door plaatsing van medewerkers buiten de regio, opgelost.

Ook in Dronten, op Urk en in Zeewolde werd nadrukkelijk mijn aandacht gevraagd. De (aansturing van de) politiezorg was daar eveneens onder de maat. Toen de politiezorg in die gemeenten weer op redelijk voldoende niveau was, kon de eerste periode van de reorganisatie als afgesloten worden beschouwd.

Daarnaast werk ik, voortbordurend op de in gang gezette ontwikkeling in mijn vorige standplaatsen, aan een geïntegreerde bedrijfsfilosofie voor de politie. Met name de facetten 'sturing', 'lering', 'risicoanalyse' en 'kwaliteitsbevordering' spelen in die filosofie een wezenlijke rol.

Enkele chefs kregen in hun loopbaan van hun toenmalige korpschef opdracht een korpsonderdeel te hervormen. Het waren bijna zonder uitzondering lastige of 'moeilijke klussen', waarvoor gold 'dat je krediet moest hebben om de opdracht te krijgen.' Als zo'n klus werd geklaard, was een functioneringsgesprek of beoordelingsgesprek 'iets om naar uit te kijken en een moment om zelf loopbaanvoorstellen te doen.'

'Ik kreeg er wat interim-functies bij, omdat ik daarvoor ook interim-werk had gedaan: moeilijke klussen en dan gaat de roem voor je uit. En als er dan eens een collega van je sneuvelt, is het van: 'kun je dat team er ook niet bij doen.' In 1987 ben ik gevraagd voor een crisissituatie bij een stafonderdeel. Dat was een verkeersgroep: dat waren in die tijd nog allemaal witte auto's met witte kentekens. Toen was intern echt de pleuris uitgebroken: relationeel vooral fout. Ik ben toen naar binnen gehaald om daar orde op zaken te stellen. Daar heb ik een jaar gewerkt en toen stond die tent weer op de rails.'

Landelijke ervaringen en netwerken

Het is welhaast een must een landelijke functie of taak te hebben vervuld om ooit regionaal korpschef te kunnen worden. Twintig korpschefs hebben een dergelijke functie vervuld voor hun benoeming (zie appendix bij dit hoofdstuk).

Een landelijke functie draagt om te beginnen bij aan het opbouwen van horizontale contacten die goed van pas kunnen komen, onder meer omdat het een deel van de politiechefs die je zo leert kennen, goed vergaat bij terugkomst in hun korps. Chefs kunnen elkaar toegang verschaffen tot de strategische lagen in andere korpsen. Horizontale politiecontacten blijven op strategisch niveau niet beperkt tot de eigen organisatie, alleen al vanwege het grote belang van de informele bilaterale contacten tussen politiechefs en burgemeesters. Politienamen en -reputaties raken via prominente burgemeesters, kruip-door-sluip-door, bekend in het bestuurlijke circuit.

Een landelijke functie biedt uitgelezen kansen om door het hele land bekend te raken bij politiechefs, waaronder in het verleden gemeentelijke korpschefs en thans onder meer portefeuillehouders in de korpsleiding of andere 'zware' regiochefs. Het politieonderwijssysteem is bijvoorbeeld zeer geschikt om landelijk naamsbekendheid te krijgen. Ook vakbonds-werk kan resulteren in 'landelijke bekendheid en profiel.'

'In die tijd waren alle hoofdcommissarissen lid van de CPVC. De CPVC was het officiële adviesorgaan van de minister van Binnenlandse Zaken op verkeersgebied. Verkeer was heel belangrijk vanaf vlak na de oorlog. Je had overal gewestelijke politieverkeerscommissies (GPVC's) en ik moest vanuit Den Haag, dat was één van mijn taken, de banden onderhouden met alle GPVC's. Nou, toen heb ik heel Nederland in die tijd leren kennen, want iedere zichzelf respecterende korpschef zat in een GPVC. Voor mijn netwerk was dat onmisbaar. Want ik leerde de korpschef van Terneuzen kennen, maar ik zat ook met de grote korpschefs om tafel. En dan zaten ze na afloop weer bier te hijsen. Moet je nadenken. Bier hijsen, verkeersveiligheid en toen geen chauffeurs.'

'Ik werd gevraagd of ik directeur van de kaderschool wilde worden. Dat heb ik ervaren als een enorme verrassing. Daarop heb ik toen 'ja' gezegd en heb toen leiding gegeven aan 26 van die eigenwijze doctorandussen, mensen met een persoonsachtergrond, organisatiedeskundigen en ook juristen. Ik heb daar een gouden tijd gehad. Het hele land leerde mij kennen.'

‘Er komen bij de Raad [van Hoofdcommissarissen, aut.] wel eens jonge politiemanagers langs die, nadat zij hun presentatie hebben gehouden, onder de korpschefs zo ongeveer worden afgemaakt. Je hebt er natuurlijk meer aan als ze in een presentatie een bevestiging zien van jouw kunsten en kwaliteiten.’

Sommige korpschefs hebben, zonder al te veel of al te zware landelijke functies, toch een netwerk opgebouwd met een landelijk bereik. Dit geldt bijvoorbeeld voor regionale korpschefs die eerder in hun loopbaan de eerste man waren in een bescheiden GP-korps; zij besteedden destijds op jonge leeftijd veel tijd en energie aan extern politiemangement. In sommige steden bestaan tamelijk hechte en invloedrijke netwerken waar een lokale politiechef ‘zomaar in kan rollen’. Een politiechef kan zo bekend raken bij prominente bestuurders of magistraten die op landelijk niveau een rol kunnen spelen bij zijn verdere politieloopbaan.

Korpschefs zijn ervan overtuigd dat er op zijn minst gunstig over je moet worden gesproken in het politieveld en in het daaraan gelieerde bestuurlijke circuit om ooit een serieuze kandidaat voor de topfuncties te kunnen worden: ‘Als een korpsbeheerder eens wat rondvraagt over een kandidaat en steeds te horen krijgt: “Wie is dat” of “dat is niks,” dan is elk regiokorps te groot voor je. Je moet een landelijk profiel hebben.’

Een kleine categorie talentvolle en succesvolle politiechefs richt zich wat loopbaan, netwerken en inspanningen betreft sterk op het eigen korps. Een politiewijsheid leert dat een positie als ‘tweede man’ in het eigen korps dan het hoogst haalbare zou zijn.⁴⁸ Cees Ottevanger, Joop van Riessen en ook Harry van der Vin worden vaak opgevoerd als levende bewijzen voor deze stelling: de eerste is een oer-Rotterdammer, de tweede een ras-Amsterdammer en de derde is groot geworden in het Haagse korps; van alledrie wordt beweerd dat ze zo ongeveer iedereen in hun korps kennen. Er kan geen twijfel over bestaan dat politiechefs met een landelijk profiel en netwerk meer kans maken om door te stoten naar de absolute top, ook al omdat het benoemingenbeleid stilaan centraliseert richting het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Baanbrekende projecten of initiatieven

De meeste korpschefs hebben in de jaren tachtig en in de eerste helft van de

48 Er zijn onder de respondenten drie uitzonderingen op deze regel, namelijk in Amsterdam, Brabant Zuid-Oost en Utrecht.

jaren negentig carrière en dus indruk gemaakt. Het is de periode waarin, onder druk van bezuinigingen en de daaraan gekoppelde herverdeling van politiesterke, in het politieveld nadruk werd gelegd op bedrijfsmatig politiemangement. Naast beoordelingen op klassieke politiecriteria speelden bedrijfsmatige criteria een rol bij interne concurrentie en competitie.

Binnen de korpsen werd ondernemerschap gewaardeerd: het paste zowel in het bedrijfsmatige denken als bij het politieke zelfvertrouwen dat de politie in die tijd aan de dag legde. Van politiechefs werd niet verwacht dat ze zich behoudend, lijdelijk of volgend opstelden. Conservatisme paste de aankomende politiechef niet; drang naar vernieuwing en de ‘moed om nieuwe werkprocessen door te voeren’ werden daarentegen gewaardeerd. Goede politiemangers dienden uitdagingen aan te grijpen en risico’s niet uit de weg te gaan. Wie binnen een politiekorps al snel in zijn loopbaan ‘het etiket ondernemer’ kreeg opgespeld, werd als het ware gebrevetteerd. Als jonge politiechefs leiding gaven aan (vernieuwings)projecten die alom als succesvol bekend raakten, kwam hun loopbaan in een stroomversnelling.

‘Toen ik terugkeerde, zochten ze iemand voor de automatisering. Ik had inmiddels een jaar in een bedrijf gezeten en daar hadden ze ook computers, dus bestond het idee dat ik er verstand van had. Het was 1985 of 1986. Er moest een groot automatiseringsproject getrokken worden. Het is voor mij een doorbraak geweest, omdat ik korpsbreed, landsbreed en ook internationaal bezig ben geweest met ICT en safety. Dat werd ook links en rechts doorverkocht. Ik werd door IBM uitgenodigd in het buitenland erover te spreken. Er is een film gemaakt over de manier waarop het automatiseringsproject gestalte moest krijgen. Toen ben ik een jaar daarna chef automatisering geworden. Toen wist men dat ik wel graag onderneem.’

Een aantal korpschefs ontplooiden initiatieven in de wereld van het beleid. Net als het invoeren van *community policing* en bedrijfsmatige werken, paste dit binnen belangrijke bewegingen in het politieveld. In de jaren tachtig groeide het driehoeksoverleg uit tot een meer beleidsmatig overleg. De toenemende schaarste van politiemiddelen maakte beleidskeuzen noodzakelijk. Beleidsplanning werd toen nog niet van bovenaf opgelegd. De opkomst van politieke beleidsplannen was in menig opzicht te danken aan lokale initiatieven die niet zelden werden gedragen door politiebazen (Cachet et al., 1994; zie ook Van Sluis, 2002). Politiechefs legitimeerden zo het politiebeleid en maakten tegelijk de politiek-bestuurlijke omgeving beter beheersbaar. Immers, wie de gemeenteraad en de burgemeester

betreft bij het stellen van prioriteiten, kan tegelijk aangeven dat andere zaken minder aandacht krijgen. Enkele korpschefs vielen op als politiechefs die al vroeg plannen opstelden en toelichtten in de gemeenteraad.

‘Toen ik in Heerde kwam, ben ik eigenlijk voor het eerst begonnen met beleidsplanning. Dat was ook uniek in dat gebied. Ik had eigenlijk een heel stille baan en ik was ’s morgens om 11.00 uur klaar met mijn werk. Ik kwam uit de omgeving van Utrecht en dat was veel drukker. Hier gebeurt gewoon bijna niets. Dus toen ben ik begonnen met drukken op het gebied van beleidsontwikkeling. Ik denk dat Heerde toen de eerste groep in dit gebied was die een beleidsplan had. Zo goed en kwaad als het ging in die tijd, met wat ondersteuning erbij geregeld. Dat was gewoon leuk.’

Professionalisme

De politietop ziet het politievak graag als professe. Uitvoerende politiemensen zijn echter zeker geen volwaardige professionals in de wetenschappelijke zin van het woord: de beroepsopleiding van uitvoerend politiemensen schiet daartoe tekort, evenals hun zelfstudie en de vormen van intercollegiale controle (Van der Torre, 1999). De politietop kan wel claimen dat het politieapparaat professionaliseert (NPI, 1998). Deze claim heeft vooral betrekking op de ontwikkeling die het politieleiderschap in de afgelopen vijftienvintig jaar heeft doorgemaakt.

De korpschefs hebben zich in de jaren zeventig en tachtig gestoord aan in hun ogen onprofessionele of gedateerde politieopleidingen en leiderschapsstijlen in het politieveld. Ze typeren het Rijks Instituut ter Opleiding van Hogere Politie-Ambtenaren (RIOHPA) als een veredelde vakopleiding waar werd gedoceerd hoe onder ideale omstandigheden (stabiele maatschappij, voldoende middelen) gestalte moest worden gegeven aan met name wetshandhaving en verkeerstoezicht. Ze denken met genoegen terug aan hun tijd op de Nederlandse Politie Academie (NPA), maar ze konden als student en later als politiechef vaak maar weinig waardering opbrengen voor de inhoudelijke kwaliteit van het lesprogramma.⁴⁹ Het oudste cohort van de huidige politiegeneratie – ‘de POS-generatie’ – is gevormd,

⁴⁹ De NPA opende in 1968 haar deuren en tilde het primaire onderwijs aan politieofficieren naar het niveau van een hogeschool. Dit bracht een verhuizing met zich mee, namelijk van Hilversum (RIOHPA) naar Apeldoorn (NPA).

geschoold of geïnspireerd door vooruitstrevende politiebazen, zoals de korpschefs Peijster (Den Haag) en Offers (Utrecht). Vanwege het grote verschil tussen de politieopleiding en de buitenwereld, alsook het toenmalige gat tussen korpsculturen en maatschappelijke ontwikkelingen, werd veel gevraagd van het autodidactische vermogen van nieuwe politieleiders:

‘In 1965 legde ik het zogenaamde A-examen af aan het RIOPHA te Hilversum. [...] Het was de opmaat naar de jaren zestig, de tijd dat ons calvinistische erfgoed werd ingeruild voor individualisme, misschien wel voor een hedonistische levensstijl. In ieder geval was mijns inziens sprake van een versnelling van maatschappelijke veranderingen: voorspelbaarheid en bestaande zekerheden stonden – zo realiseerde men zich pas later – sterk op de tocht. In die tijd werden wij voorbereid op een functie als hoger politieambtenaar. [...] Praktisch leiderschap werd geoefend met een Mauser-karabijn op de Crailose hei en persoonlijkheidsvorming door het leven in een internaat, bestaande uit sobere doch goed geoutilleerde paviljoens. De rationaliteit van het verleden en de vanzelfsprekendheid van het heden waren vertrekpunten voor de toekomst, ook bij de opleiding van toekomstige generaties politiechefs’ (IJerman, 1994: 7).

Korpschefs hebben op verschillende manieren bijdragen geleverd aan de professionalisering van het politieleiderschap. Ze hebben invloed uitgeoefend op de inhoud van de politieopleidingen. De POS-stroming stelde nieuwe eisen aan het functioneren van uitvoerende politiemensen. Agenten moesten kunnen middelen tussen recht, beleid en de wensen en behoeften in een lokale gemeenschap. Ze moesten ook over voldoende sociaal-psychologische kennis beschikken om zoveel mogelijk situaties door bemiddeling naar hun hand te zetten. Dit leidde in 1983 tot de Herziene Primaire Opleiding. De politiek-maatschappelijke profilering van het politieleiderschap mondde logischerwijs uit in wijzigingen in het onderwijsaanbod op de NPA: politieke wetenschappen, sociologie en organisatieler werden prominente vakken.

Korpschefs leggen een direct verband tussen visies op het functioneren van een korps en de inhoud van het politieonderwijs. Vanwege de stormachtige maatschappelijke ontwikkelingen in de laatste vijftientig jaar vinden ze dat permanente studie is geboden voor politiemensen in alle regionen van de korpsen (IJerman en Van Vierssen, 1999). Het belang dat de korpschefs hechten aan politieonderwijs blijkt ook uit het feit dat een ruime minderheid van de korpschefs op een politieonderwijsinstituut

heeft gedoceerd of daar directeur is geweest.⁵⁰ Het formele opleidingsinstituut botst nog wel eens met sterke tradities zoals die bijvoorbeeld bestaan in de Utrechtse en Amsterdamse korpsen. Indicatief is de forse aanvaring tussen korpschef Wiarda en de NPA. Hij stelde dat de NPA als instituut op een doodlopende weg was beland en nam enkele jaren geen afgestudeerde studenten meer aan in zijn korps.⁵¹ Het korps Amsterdam-Amstelland heeft zelfs een eigen academie opgericht (Klerks, 2003).

In de laatste vijftientig jaar is ook het wetenschappelijk onderzoek naar en voor de politie enorm toegenomen. Korpschefs hebben hier wederom een forse bijdrage aan geleverd. Sommige korpschefs hebben inmiddels een omvangrijke publicatielijst. Enkele korpschefs vinden dat jonge politiefchefs moeten beschikken over genoeg *drive* en inzichten om over politiewerk en politiefunctie te publiceren: 'Ik zeg wel eens tegen een jonge chef die te veel wil: heb ik van jou wel eens wat gelezen in het *Tijdschrift voor de Politie* of in een ander politiebld?'

De korpschefs hebben nog meer bijgedragen aan de ontwikkeling van het politieonderzoek door onderzoeksvragen uit te zetten en door veel onderzoekers toegang te verschaffen tot de korpsen (Fijnaut, 2001). Dergelijk onderzoek voedt het politieonderwijs en draagt bij aan de professionalisering daarvan (IJerman, 2000).⁵²

De korpschefs hebben ook bijgedragen aan de professionalisering door binnen en buiten het korps te hameren op het belang van een verinnerlijkt verantwoordelijkheidsbesef van politiefunctionarissen. Dit besef omvat onder meer het streven boven conflicterende partijen te staan. Dit werd al belangrijk gevonden door de POS, maar tegenwoordig hecht menig korpschef er juist veel waarde aan omdat dit zo moeilijk is geworden. De maatschappij is niet alleen pluriform en verdeeld, maar kent ook tal van waardenconflicten en min of meer geaccepteerde vormen van deviant gedrag. Enkele korpschefs wijzen erop dat de aanslagen van '11 september' spanningen bloot hebben gelegd tussen allochtone groepen en autochtone groepen die het gebiedsgebonden politiewerk belasten. Ze grepen dit aan om intern nog eens te benadrukken dat het juist onder moeilijke omstan-

50 De voormalige en huidige directeur van het LSOP, respectievelijk Peter IJerman en Peter van Zunderd, hebben een loopbaan als korpschef achter de rug.

51 De korpschef refereerde direct naar de locatie van de NPA, gevestigd op de Kleiberg: een laan in Apeldoorn die uitloopt op een bospad en die doodlopend is voor auto's en fietsers.

52 Zie themanummer 'Politiekunde' uit 2001 van het *Tijdschrift voor de Politie*, 63 (1-2).

digheden belangrijk is dat de politie geen partij kiest en zo toegang behoudt tot allochtone groepen, omdat dit een voorwaarde is om invloed op hen uit te kunnen oefenen. Deze rol verschaft de politie een belangrijke maatschappelijke functie bij, zoals een korpschef het uitdrukt, ‘het behoud van een sociale orde en dus van openbare orde.’

Korpschefs vinden dat een goede invulling van het politiewerk politiemensen trots behoort te stemmen, vanwege de maatschappelijke relevantie en status daarvan: ‘Ik zie het als mijn voornaamste taak om mijn mensen voldoende reden te geven om trots te zijn op hun korps.’ Als het aan trots ontbreekt, werkt dat door in de doelmatigheid en bedrijfsresultaten. Korpschefs ervaren dat hun baan maatschappelijke status heeft, maar onderstrepen stuk voor stuk dat het ze daar in hun loopbaan nooit om te doen is geweest: ‘Je krijgt het een beetje cadeau.’

‘Wat je ziet is dat het werken bij de politie maatschappelijk nog altijd weegt. Ik heb een opleiding buiten de deur gevolgd. Bij de afstudeeropdracht zat ik met een registeraccountant in de afstudeergroep. Het kostte mij geen enkele moeite afspraken met wie dan ook te maken, wie wij maar wilden interviewen. Maar het kostte hem heel veel moeite een afspraak te regelen. Dus de commissaris van politie kan met iedereen een afspraak maken en komt overal binnen. De registeraccountant, voor wat het waard is, heeft daar veel meer moeite mee.’

Voor een deel moet een korpschef zijn status vandaag de dag verdienen met de prestaties en het imago van het korps, maar ook met een aansprekende persoonlijke stijl en presentatie. Korpschefs maken wat dat betreft een scherp onderscheid tussen de politieprofessie en traditionele professies, zoals de rechterlijke macht. Vrijwel niemand maakt zich zorgen over autonomie van rechters, maar korpschefs vinden het vervelend dat de Politiewet 1993 nog eens benadrukte hoe ondergeschikt ze zijn: ‘De tekst in die wet was een politiek signaal: terug in jullie hok.’

3.5 Professionals met een missie

We hebben veel korpschefs geïnterviewd die met recht ‘blauwe autodidacten’ genoemd kunnen worden. Ze hebben in hoge mate zelf een lijn gezocht en gevonden (zie verder hoofdstuk 5 en 6) om leiding te geven aan politiekorpsen die – eind jaren zestig, begin jaren zeventig – in een

gezagscrisis verkeerden. Regenteske gezagsdragers en dito korpschefs wisten zich destijds geen raad met de acceleratie van de maatschappelijke ontwikkelingen. De politie was nog in hoge mate een gesloten bolwerk. Buitenstaanders, op hun beurt, beschikten over weinig kennis van het politieapparaat. Het is veelzeggend dat er slechts mondjesmaat wetenschappelijke literatuur over de politie voorhanden was: de uitzonderingen hadden vaak een formeel-legalistisch strekking. Kortom, de korpschefs hebben veel zelf moeten uitvinden en invoeren.⁵³

De meesten – we spraken slechts één zij-instromer – hebben een strikt blauwe loopbaan achter de rug: soms alleen in het korps waaraan ze thans leiding geven, maar vaker in meerdere (gemeente)politiekorpsen. Binnen het korps hebben ze veel gerouleerd en zich zo kunnen verdiepen in uiteenlopende politiefuncties. Deze typisch blauwe korpschefs kunnen, mits ze met hun stijl en presentatie de goede toon weten te vinden, aanspraak maken op loyaliteit door de rangen heen.

De door ons geïnterviewde korpschefs vormen een generatie die een zelfgemaakte vorm van politieprofessionalisme aanhangt, koestert en uitdraagt. Dit professionalisme is gestoeld op een mengeling van traditionele vaardigheden en een moderne, vooral progressieve visie op de maatschappelijke functie van politie. De buitenwereld heeft dit professionalisme leren kennen onder de noemers *Politie in Verandering* en gebiedsgebonden werken. Deze generatie korpschefs is er groot mee geworden. In het volgende hoofdstuk onderwerpen wij dit professionalisme aan een nadere inspectie: we bezien dan hoe korpschefs over de uitwerking van deze generieke politievisie denken en deze in de praktijk gestalte geven.

53 Een voormalig lid van de POS: 'We hadden een plankje met een paar boeken daarop. En nu? Boekenkasten vol.'

Appendix: Overzicht van in CV vermelde (landelijke) functies

Politieopleidingen

- Gastdocent/adviseurschap/begeleider promovendi Informatica/Technische Bedrijfskunde
- Voorzitter programmaraad Instituut voor Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde
- Directeur Rechercheschool Zutphen
- Directeur Kaderschool voor de gemeentepolitie Zutphen
- Selectiecommissie Nederlandse Politie Academie
- Lid Curatorium Nederlandse School Openbaar Bestuur
- Docent van de Rechercheschool voor verdovende middelen en terreurbestrijding
- Gastdocent organisatieverandering Kaderschool
- Lid van de programmaraad van het IWSP (Instituut Werving en Selectie Politie) van het LSOP
- Lid van de programmaraad van het IBP (Instituut Basisvorming Politie) van het LSOP
- Docent Strafrecht, Strafvordering en later Bestuursrecht aan Nederlandse Politie Academie
- Directeur van de Centrale Opleiding Mobiele Eenheden van het Korps Rijkspolitie te Horn
- Directeur van het Opleidingscentrum Mobiele Eenheden van Gemeentepolitie te Hoogerheide
- Assessor Assessment Centre Korps Rijkspolitie
- Voorzitter van de programmaraad van het IWSP (Instituut Werving en Selectie Politie) van het LSOP
- Directeur van de Opleidingsschool van het Korps Rijkspolitie te Harlingen
- Lid adviesraad Landelijke Selectie en Opleidingscentrum Politie

BZK/Justitie: detachering of tijdelijke samenwerking

- Centrale beleidsstaf bij de Eurotop
- (Plv.) Secretaris Centrale Politie Verkeerscommissie
- Chef Afdeling Verkeer (BZK)
- Oprichting afdeling Operationele Beleidszaken (waaronder Landelijk Coördinatie Centrum)

- Auteur van politieke paragraaf in het Verkeersveiligheidsplan van Minister van V&W
- Hoofd Centrale Recherche Informatiedienst CRI/Interpol
- Lid Landelijke Driehoek Kernteams
- Lid Coördinerend Beleidsorgaan (CBO) t.b.v. inzet BRT's
- Adviserend Lid Raad van de KLPD (3x)
- Lid Raad van Toezicht CJIB
- Projectleider van de eerste geautomatiseerde Meldkamer
- Inspectie voor de Politie ('referentiekader Resultaten Politie')
- (Plv.) Hoofd van de Landelijke Bijstandgroep Terreurbestrijding (LBT)
- Hoofdamtenaar bij Directie Politie van het ministerie van Justitie
- Officier-toegevoegd aan het Hoofd Afdeling Toezicht Recherche-diensten aan de Algemene Inspectie van het Korps Rijkspolitie te Voorburg
- Detachering bij het CRI

[Landelijke werkgroepen/projectgroepen/stuurgroepen/onderzoeksgroepen/adviescommissies](#)

- Landelijk onderzoek naar doelmatige en doeltreffende bedrijfsvoering
- Lid stuurgroep Bovenregionale en Landelijke Criminaliteit
- Algemene projectleider Bovenregionale en Landelijke Criminaliteit
- Landelijke projectleider voor allochtonenbeleid
- Lid Recherche Advies Commissie
- Lid Coördinatiecommissie Zware Criminaliteit (2x)
- Lid College van ondersteuning van de stichting Steungroep Beroepsmoraal & Criminaliteitspreventie
- Voorzitter Adviescommissie Georganiseerde en Organisatie Criminaliteit
- Voorzitter werkgroep Zware Georganiseerde Criminaliteit
- Vice-voorzitter werkgroep Zware Georganiseerde Criminaliteit IRT
- Voorzitter landelijke werkgroep Organisatie Grootschalig Optreden
- Voorzitter landelijke werkgroepen Mobiele Eenheden
- Projectcoördinator Autocriminaliteit
- Projectcoördinator Veilig Wonen
- Werkgroep Millennium
- Beleidsadviescollege voor Politieke Informatievoorziening (BPI)
- Projectgroep Allons
- Vice-voorzitter Centrale Politie Surveillance Commissie

- Werkgroep Zware Criminaliteit van de vier grote Steden
- Landelijke commissie Terreurbestrijding
- Werkgroep Van Tulder (gewenste hoogte van de materiële normvergoe-
ding)
- Landelijk projectleider Dico nieuwe stijl voor het Korps Rijkspolitie
- Voorzitter van de landelijke werkvergadering Commandanten Parket-
groepen en begeleidingscommissie Werkdrukonderzoek Parketpolitie
- Lid van de begeleidingscommissie WODC-onderzoek Politie
Commandanten Landgroepen en van de werkgroep Functie-eisen
Commandanten Landgroepen
- Lid van de commissie De Wit Advisering Bijzondere
Opsporingsmethoden
- Lid van de Adviescommissie Criminaliteit
- Lid van het programcollege Internationale Betrekkingen
- Lid van de stuurgroep Redesign Gratie
- Lid Centrale Politie Verkeerscommissie
- Lid van landelijke werkgroep over Functiewaarderingsysteem
- Lid stuurgroep Internationale Politiesamenwerking
- Lid Raad van Advies Stichting Maatschappij en Politie
- Lid van het Bovenregionaal College MD
- Lid Begeleidingscommissie ‘Nederlandse Politie in de 20^{ste} eeuw’
- Lid projectgroep Organisatie Structuren (2x)
- Programmamanager ABRIO (Aanpak bedrijfsvoering informatiehuishou-
ding en opleiding)
- Lid programmacommissie Strategie en Beleid NPI
- Lid bestuur Inpact
- Lid van landelijke denktank voor ICT
- Lid adviescommissie Milieu
- Voorzitter landelijke werkgroep Kwantitatieve Aspecten, de voorloper van
het PKP-sterkteverdeelsysteem
- Lid van de stuurgroep Geïntegreerde Afhandeling Verslaafden-
problematiek en Overlast
- Lid landelijke stuurgroep Facilitaire Diensten
- Lid van de landelijke stuurgroep Implementatie Modernisering
Politiezorg
- Voorzitter van een interregionale stuurgroep TOPIC

- Lid van werkgroep Officierenbestand van Rijkspolitie
- Voorzitter Ambtelijk Beraad Personeelszaken
- Lid programmaraad Politie Kennis Net
- Lid Regeringscommissie Diversiteit
- Voorzitter van het Hazeldonk Overleg
- Lid Recherche Advies Commissie
- Vice-voorzitter van de Centrale Politie Recherche Commissie
- Lid van Interpol-delegatie
- Lid stuurgroep Bedrijfskundig Onderzoek Recherche
- Lid Adviescommissie Criminaliteit van het Coördinerend Politie Beraad
- Voorzitter Adviescommissie Open Grenzen (ACOG) Europese Unie
- Oud-voorzitter Belgisch-Nederlandse Politie Samenwerking
- Lid dagelijks bestuur NeBeDeAgPol
- Bestuurslid stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit
- Lid van de kerngroep 'Politie en Alloctonen'
- Lid van de stuurgroep 'Onderzoek Versterking Politie Criminaliteitspreventie'
- Lid van de werkgroep 'Relevante Derden'

Overige politiegerelateerde nevenfuncties

- Lid van het International Policy Committee van de International Association Chiefs of Police
- Bestuurslid van Hoofdbestuur VMHP (Vereniging van Middelbare en Hogere Politieambtenaren)
- Rechter plaatsvervangend arrondissementsrechtbank in Amsterdam
- Selectiecommissie Opsporing Verzocht
- Voorzitter Stichting Historische Verzameling Nederlandse Politie
- Lid executive committee International Association Chiefs of Police
- Lid curriculum committee International Law Enforcement Academy Budapest
- Lid Board European Law Enforcement Brussel
- Lid Lustrum Stichting Maatschappij en Politie
- Lid van het stichtingsbestuur Halt in de regio Gooi en Vechtstreek
- Lid van het politieberaad van de Tweede Kamerfractie van de PvdA
- Lid van European Chapter F.B.I. National Academy Association

- Lid van de Dutch Violence Observation Mission in de Vaal Driehoek in Zuid-Afrika
- Lid van de Joint Informal Working Group on Human Rights and Police van de Raad van Europa

Korpschefs over politiewerk

‘Wij hebben alleen maar prioriteiten.’

4.1 Inleiding

De politie werkt met een duidelijke opdracht, zo suggereert de Politiewet. Dit hoofdstuk bericht over de manier waarop de korpschefs hun wettelijke opdracht interpreteren. Wij kunnen spreken van een wetmatigheid in de blauwe denkwereld: de mate van consensus correspondeert met de abstractie van het onderwerp. Over kernopdrachten en persistente uitdagingen is men het snel eens; over de concrete invulling en de te volgen strategieën bestaan uiteenlopende denkbeelden.

Wij beginnen dit hoofdstuk met een korte uiteenzetting van de zogenoemde ‘superkerntaken’ die door vrijwel alle korpschefs als cruciaal worden ervaren. Vervolgens schetsen wij de contouren van twee kritieke uitdagingen waarmee de politie al lange tijd worstelt: de vermaatschappelijking van de politie en het herstel van haar gezagspositie. De korpschefs herkennen deze uitdagingen, maar denken heel verschillend over de wijze waarop de politie die zou kunnen overwinnen. De korpschefs maken zich zorgen over de wassende kritiek die de politie in de afgelopen jaren heeft ondervonden. Zij zijn vrijwel allemaal ervan overtuigd dat de politie zich daarom weer op haar kerntaken moet richten, maar verschillen van mening over hoe dit moet gebeuren. Wij besluiten dit hoofdstuk met het terugkerende debat over het politiebestedel: korpschefs zijn het snel eens dat het bestel ‘knelt’, maar denken weer heel verschillend over de mogelijke alternatieven.

4.2 Superkerntaken en kritieke uitdagingen

Er bestaat onder korpschefs op hoofdlijnen overeenstemming over de taken die de politie moet vervullen om haar legitimiteit te bewaken. Boven aan deze lijst staan de drie taken die wel worden aangeduid als ‘superkerntaken’ (Brons en Poelert, 2001). Superkerntaken zijn die taakgebieden die bij een goede uitoefening de politie veel krediet opleveren en de korps-

chef veel uit te leggen geven als zijn korps tekortschiet. Deze superkerntaken corresponderen met de opdracht die in de Politiewet staat opgenomen.

In de eerste plaats dient de politie de openbare orde te beschermen tegen dreigende verstoringen op grote schaal (Brons en Poelert, 2001). Deze taak omvat het politieoptreden bij grote calamiteiten of crises. Dit zijn ingrijpende gebeurtenissen die tijdelijk al het andere politiewerk overschaduwden: 'Dan tellen eigenlijk andere prioriteiten niet' (Brons en Poelert, 2001: 4). Bij ernstige ongeregeldeheden wordt de politie zwaar beproefd en ook publiekelijk de maat genomen. Daarbij wordt al snel scherp geoordeeld: het is een succes of een fiasco. De Oosterparkrellen (Groningen, 1997) en de rellen bij de huldiging van Feyenoord in 1999 (Rotterdam) waren bijvoorbeeld fiasco's. Tot de successen behoort het EK 2000, waar de politie toonde over het vermogen te beschikken om door middel van strakke preventie de orde te bewaren.⁵⁴ De korpschefs noemen zelden justitiële crises (bijvoorbeeld een gijzeling) expliciet als een kerntaak, al zullen ze die ongetwijfeld onder de kerntaken begrijpen.⁵⁵ Bij calamiteiten – zoals de Varkenspest (1997), de MKZ-crisis (2001), de ramp in Volendam (oudejaarsnacht 2000-2001) – speelt de politie een belangrijke rol, maar treedt ze wat minder op de voorgrond dan bij rellen.

Sommige korpschefs vatten ook schokkende delicten op als een crisis (Vogelzang, 2001: 5). Zij vinden dat bij schokkende misdaden – bijvoorbeeld bij moord-en-verkrachting, serieverkrachting of kindermoord – alles uit de kast moet worden gehaald om de dader(s) te vinden.⁵⁶ Anderen laten opsporingsindicaties zwaarder meewegen bij besluiten over de personele inzet, 'al zijn er zaken die je eigenlijk op móét lossen.'

'Dat heeft alles te maken met waar je als politie een bijdrage aan wil leveren: veiligheid. Veiligheid heeft enorme maatschappelijke impact. Zeker als het gaat om moorden, zedendelicten, en al helemaal als het extra gevoelig wordt, kindermoord.'

54 Bij (dreigende) verstoringen van de openbare orde op grote schaal kan de politie onder meer teruggrijpen op opgedane ervaringen in het verleden, op onderwijs- en kennisinstituten (het PIOG en het ECCB) en het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing Politie.

55 Het lijkt erop dat de politie minder goed is voorbereid op dit soort crises dan op openbare orde-crisis (Van der Torre *et al.*, 2002).

56 Zie ook de *Aanwijzing voor de opsporing van de Procureurs-generaal* (2003), registratienummer 2003A002, 11 februari 2003, zie <http://www.om.nl/beleidsregels/docs/2003a002.htm>.

Dan moet je alles uit de kast halen. Mijn stelling is dat als je dat soort zaken niet op een goede manier oppakt, de geloofwaardigheid van de hele politie ter discussie staat.’

In de praktijk vat de politie haar openbare orde taak breder op. Twee taken keren overal terug: politietoezicht op locaties met ernstige inbreuken op de rechtsorde of openbare orde; en het garanderen van een minimale hoeveelheid blauw op straat door de regio heen.⁵⁷

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

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

De consensus onder korpschefs over de superkerntaken staat echter onder druk van twee kritieke uitdagingen waarvoor de politie zich gesteld ziet: de noodzakelijk geachte vermaatschappelijking en de eroderende gezagspositie van de politie. Deze uitdagingen dwingen de korpschefs hun visies periodiek aan te scherpen en waar nodig hun korpsen te vernieuwen: ‘Veel politiekorpsen komen aan [...] “superprioriteiten” volstrekt onvoldoende toe’ (Vogelzang, 2001: 5).

57 De grondredering is hetzelfde: als de politie hier steken laat vallen, roept ze indringende kritiek over zich.

Vermaatschappelijking en probleemgerichte politie

De korpschefs die in de jaren tachtig aan het hoofd stonden van prominente korpsen, en die bij de landelijke reorganisatie regionaal korpschef werden, hebben het gedachtegoed van *Politie in Verandering* groot gemaakt of zijn daar in ieder geval groot mee geworden. De korpschefs benadrukken nog steeds het grote belang van 'maatschappelijke politie': een politie die weet wat er speelt in buurten, die veiligheidsnetwerken onderhoudt en daarbinnen in het bijzonder samenwerkt met het lokaal bestuur.

Het politievak heeft zich in de jaren tachtig en negentig meer en meer ontwikkeld naar 'dienstverlening in een netwerksamenleving' (Punch en Van Dijk, 1997). De nadruk kwam minder te liggen op handhaving ten faveure van politiewerk waarbij vanuit wisselende netwerken, en gebaseerd op grote lokale bekendheid met personen en omstandigheden, zo mogelijk de problemen die ten grondslag liggen aan misdaad en ordeverstoringen, worden aangepakt.

De korpschefs hebben het anders meegemaakt: zij klommen op, zoals één van hen het aanduidt, in 'bureaucratische politiekorpsen die het contact met de maatschappij hadden verloren.' Ze zagen hoe de politie talloze incidenten afhandelde met gemeenschappelijke oorzaken, zonder dat zij de oorzaken aanpakte of anderen daartoe aanzette. Het zogenoemde surveillancemodel, dat vanaf het begin van de jaren zeventig in veel korpsen werd ingevoerd, wordt nu gezien als symptoom van die politietijd (vergelyk Zoomer en Van der Vijver, 2000).

Dit model kende drie lagen: assistentie-surveillance om te reageren op oproepen van de meldkamer, wijk-surveillance of wijkagenten, en preventieve surveillance. Deze laatste vorm van surveillance zou te veel een sluitpost zijn geweest (Straver, 2001). De wijkagenten zouden te geïsoleerd hebben geopeerd en zouden, vaak raillerend aangeduid als 'wijkzuster', te weinig status binnen de eigen organisatie hebben gehad (Beumer, 1997). Voor de assistent-surveillance zou de beschikbaarheid voor de meldkamer belangrijker zijn geweest dan contact met het publiek, hetgeen leidde tot 'politie in blik'. Dit werd versterkt doordat de politie meldingen nauwelijks selecteerde en vrijwel altijd 'één auto met twee politiemensen erop af stuurde'.

'Assistentie stond centraal bij de basispolitie. Het leidde tot een symptoomgerichte politie die olie op de golven gooide. De politie was goed in het optreden bij incidenten, maar er was geen analyse, waardoor er aan de voorkant van het probleem weinig veranderde.'

‘Hoe sneller ter plaatse, hoe beter het was. De politie kwam met gierende banden aanrijden, zonder zich af te vragen of het wel politiewerk was. Je tilt onbenullige zaken de politie in en je maakt het te makkelijk voor anderen. Die denken: de politie reageert toch wel.’

Gebiedsgebonden politie

Het rapport *Politie in Verandering* van de Projectgroep Organisatiestructuren (POS, 1978; zie hoofdstuk 2) bracht een krachtig pleidooi voor een politie die externe contacten legt en benut om problemen op het gebied van orde en veiligheid op te lossen. De idealen van de POS-groep reikten ver: de politie diende bij te dragen aan maatschappelijke verandering, waarbij verandering werd opgevat als synoniem voor vooruitgang. In de jaren tachtig werd echter fors bezuinigd op politie. De (urbane) misdaad en overlast namen bovendien toe, waardoor de reactieve reflex van de politie al snel weer terrein won.

Toch werden in dit decennium de eerste stappen gezet van een lang veranderingstraject. Bevoegdheden werden gedecentraliseerd naar wijkteams die in een aangewezen gebied een groot deel van de politiefunctie gingen verzorgen: het bestrijden van (niet al te zware) criminaliteit, handhaving van de openbare orde, reactieve surveillance, hulpverlening en misdaadpreventie. Het wijkgebonden generalisme won snel terrein op de korpsbrede specialismen (zoals recherche, jeugdzeden etc.). Dit ging gepaard met een afname van het aantal hiërarchische niveaus, vaak tot drie lagen: korpsleiding, district en wijkteam.

De korpschefs vinden echter dat de terreinwinst die in de jaren tachtig werd geboekt, tegenvalt. De veranderingen bleven te vaak steken bij de implementatie of waren voor een groot deel verbaal: een gemeentepolitie-korps sprak weliswaar over teampolitie, maar nam hooguit enkele POS-elementen over. De veranderingen betroffen voornamelijk gemeentepolitie en een groot stuk van het land werd nu eenmaal bediend door Rijkspolitie: ‘Al wordt dat voor het gemak vaak vergeten.’ De gemeentepolitie kent succesverhalen over Amsterdam en met name Haarlem. Maar op de keper beschouwd veranderde er onvoldoende.⁵⁸

58 De evaluaties van de reorganisatie in het Haarlemse korps zijn klassiekers in de Nederlandse politieliteratuur: ze staan stukgelezen in de bibliotheek van de NPA. In 1983 werden in drie Haarlemse wijken wijkteams ingericht. Het ging gepaard met een significante afname van slachtofferschap en onveiligheidsgevoelens (Broer, Schreuder en Van der Vijver, 1987).

[...] halverwege de jaren tachtig [ontstaan] hier en daar de eerste wijkteams. Tot een wijdverbreide invoering hiervan kwam het in de jaren daarna echter niet, en bovendien sneuvelden verscheidene kleinschalige initiatieven uiteindelijk in de reorganisatie van 1993' (Klerk en Zoomer, 1998: 4).

De opdracht die Politie in *Verandering* eind jaren zeventig formuleerde, was volgens veel politiebazen in het begin van de jaren negentig nog steeds actueel.⁵⁹ De politie diende nog altijd de banden met lokale gemeenschappen strakker aan te halen en zich nog meer te richten op het bewerkstelligen van maatschappelijke effecten.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit het boek *Problem-oriented policing* (Goldstein, 1990) waarnaar gretig wordt verwezen in het politieveld. Het boek beschrijft een politieorganisatie die is gepreoccupeerd met interne managementproblemen en efficiencyvraagstukken. Aan het eind van een decennium waarin ook de politie had moeten bezuinigen en waarin het blikveld van de politie bij reorganisaties en efficiencyoperaties internaliseerde, herkennen veel Nederlandse politiebazen deze analyse. Goldstein poneert dat 'partnerschap met de gemeenschap' en 'probleemgericht werken' elkaar behoren aan te vullen, als de twee pijlers van *community policing*. In Nederland wordt deze notie overgenomen en beschreven onder de noemer gebiedsgebonden politiewerk (Beumer, 1997).

Gebiedsgebonden politiewerk beloofde een oplossing voor de groeiende kritiek op de Nederlandse politie. Die kritiek werd in het politieveld (mede) toegeschreven aan een afname van de herkenbare aanwezigheid van politie. Deze afname hield verband met de landelijke reorganisatie van de politie. Schaalvergroting, afname van het aantal politiebureaus, en sterkteherverdeling van platteland naar stad en van decentrale naar centrale onderdelen: 'Het leek wel of er minder blauw kwam. Burgers en burgemeesters dachten dat de politie zich terugtrok.' Aanrijtijden en de beschikbaarheid van de politie (vooral buiten kantooruren en in afgelegen gebieden) werden terugkerende onderwerpen van discussie.

Het antwoord van de politie bestond uit 'een ware gebiedsgebonden beweging' (Klerks en Zoomer, 1998: 4). Kernelementen van haar gedachtegoed zijn:

- Omwille van de zichtbaarheid en maatschappelijke integratie van de

⁵⁹ Zie ook Straver (1998): 'Politie in *Verandering*: Een actuele boodschap!'

politie worden politiemensen in een eigen werkgebied belast met lokaal politiewerk: ze dienen bekend te zijn en te raken;

- Deze politiemensen werken ‘probleemgericht’ en proberen ‘aan de voorkant van het probleem te komen’. Dit betekent dat ze zich veeleer richten op de oorzaken van misdaad en verstoringen van de openbare orde dan op de normafwijkingen zelf;
- Dit neemt niet weg dat politiemensen een algemene taak hebben. Dit stelt hen in staat bij probleemoplossing gebruik te maken van hun dubbelrol: politieke interventies worden kracht bijgezet door het gewelds- en sanctiepotentieel van de politie;
- Gebiedsgebonden politiemensen dienen netwerken op te bouwen om onveiligheid aan te pakken. Relevante partners zijn onder meer: gemeenten (bestuur en ambtelijk apparaat), Openbaar Ministerie, woningcorporaties, opbouwwerk, scholen, bedrijven en burgers;
- ‘De buurt stuurt’: de gebiedsgebonden politie baseert haar optreden op de wensen en behoeften in de lokale gemeenschap. Dit maakt maatwerk mogelijk;
- ‘Kanteling van de organisatie’: de gebiedsgebonden politie informeert en stuurt de rest van de organisatie (ook wat betreft noodhulp en opsporing), zodat maatwerk wordt geleverd. Gebiedsgebonden politiefunctionarissen dienen natuurlijk wel verantwoording af te leggen aan hun superieuren in de korpsleiding.

Er bestaat brede steun voor de vier eerstgenoemde elementen: die worden alom gezien als de ‘oervorm’ of ‘het tafelzilver’ van de Nederlandse politie. De korpschefs willen met name vasthouden aan een politie die in direct contact staat met publiek en lokale instanties. Een persoonlijke, kleinschalige en maatschappelijk ingebedde politie is en blijft waardevol:

‘Bij de interactie met de burgers, zeker bij het hanteren van het geweldsmonopolie, is het enorm belangrijk open, gecontroleerd, eenduidig en begrijpelijk op te treden. Als je macht, gezag en geweld geaccepteerd wilt krijgen, moeten we zeer fijnmazig aan de voorkant van problemen optreden: maatschappelijk geïntegreerd werken, maatschappelijk verankerd werken. Als de politie en daarmee de overheid die acceptatie wil verkrijgen, mag niet alleen de bestraffende rol worden gespeeld.’

‘Ik vind dat er een wezenlijke beweging in de Nederlandse politie is geweest en wat ik daarin belangrijk vind is dat de politie absoluut een maatschappelijke oriëntatie

kreeg. De politie plaatst zich niet buiten, maar ín de maatschappij. Dat is in andere landen anders.

De korpschefs worstelen met de notie dat de buurt stuurt, omdat veiligheidswensen zich niet laten begrenzen. Een ruime meerderheid benadrukt wel dat een lokale politiestijl behoort te passen bij de maatschappelijke omgeving: ‘De verschillen binnen de regio zijn enorm. De historie van de steden en gebieden is ook heel anders. Om als politie effectief te zijn moet je daar rekening mee houden.’ Sommige politiechefs vinden de gebiedsgebonden filosofie ronduit doorschieten: ‘Als de buurt stuurt, kan ik dan soms naar huis gaan?’

Het zwaartepunt in een gekantelde organisatie wordt verschoven naar de basis: ‘Je kunt het niet een beetje invoeren. Dan heeft het geen effect. Je moet durven kantelen.’ Wat hiermee precies wordt bedoeld, is lang niet altijd even duidelijk: de filosofie van het ‘kantelen’ wordt slechts mondjesmaat in de praktijk gebracht.⁶⁰ Een politieorganisatie die zo decentraal functioneert, dreigt al snel in een spagaat te geraken bij bovenlokaal politiewerk en bij onvoorzien werkaanbod. Sommige korpschefs zijn bevreesd dat pleidooien om korpsen te kantelen het gebiedsgebonden politiewerk tot een anachronisme maken.

Een aanzienlijke meerderheid van de korpschefs vindt wel dat het gebiedsgebonden politiewerk leidend dient te zijn voor de werkwijze en organisatie van een korps. Om de gewenste organisatorische inbedding te bewerkstelligen dient de organisatie te worden opgebouwd rond de wijkpolitie. Een relatief groot aandeel van de korpssterkte wordt dan ingezet ten behoeve van gebiedsgebonden politie. De essentie lijkt te zijn dat politiemensen zeer goed op de hoogte zijn van lokale omstandigheden. Bovenal dienen zij maatschappelijke krachten in hun omgeving te mobiliseren om de lokale veiligheid te verbeteren.

‘Dan zeggen we tegen buurtagenten: weet jij nu wat voor een rotjongens er in de wijk zijn? Ken jij de top 10 in jouw wijk? Ja, dat weten wij wel, zeggen ze dan. Ik vraag: noem ze dan eens en laat mij ze eens zien, heb je een kaartenbak of zo. Nee, ze zitten in mij hoofd. Ik vraag, noem ze dan eens. Dat wordt als confronterend

⁶⁰ Korpschefs hebben uiteenlopende opvattingen over de precieze inhoud van gebiedsgebonden politiewerk. Deze betreffen met name de positionering ervan in de korpsen (Beumer, 1997; Klerks en Zoomer, 1998; Zoomer en Van der Vijver, 2000; Zoomer, Geurts en Van Heel, 2000; Zoomer, Geurts en Van der Vijver, 2002). Zie verder hoofdstuk 5.

ervaren. Weet je waar ze wonen? Ik weet ongeveer waar ze wonen. Ik vraag: hoe oud zijn ze? Welke auto rijden ze, op welke bromfiets, zijn ze vast, zitten ze los, en heb je de actuele informatie met de week paraat? Nee, dat niet. Ik zeg: dan werkt het niet. Dan is het niet effectief. Dan zeg je dat je je pappenheimers kent, maar je wordt links en rechts door die pappenheimers gepasseerd. Dus wat is politiewerk, wat heb je toe te voegen aan het netwerk? Wat is je kerntaak of moet je meepraten over van alles en nog wat? In lokale netwerken moet de politie organiserend vermogen hebben. Krachten kunnen mobiliseren. Anders werkt het niet.'

In een alternatieve visie onder korpschefs is wijkpolitie vooral een geografische verschijningsvorm van politie. Vanwege de snel wisselende maatschappelijke omstandigheden en snel veranderende politiek-maatschappelijke eisen moeten politiekorpsen vraaggericht kunnen opereren. Dat wil zeggen: in kunnen spelen op wisselende vragen van het bevoegd gezag en op wisselende maatschappelijke omstandigheden, zonder in te hoeven breken op de staande organisatie. Door de wijkpolitie – de geografische eenheden – met een minimaal aantal politiemensen te bezetten ontstaat organisatorische slack: 'flexibele capaciteit' die kan worden ingezet wanneer de omstandigheden of het bevoegd gezag daarom vragen.

'Flexibiliteit dient een kenmerk van een politieorganisatie te zijn. Dat verhoudt zich slecht met de behoefte van medewerkers aan een vaste werkplek en de behoefte van bevoegd gezag naar vaste aantallen vaste mensen. [...] Bij het projectmatig werken zou het vaste team dat een bepaalde zaak behandelt, moeten wijken voor een model waarbij steeds competenties worden toegevoegd wanneer dat nodig is. [...] De benadering van vaste roosters, vaste werkplek, vaste groepen, vaste eenheden en vaste teams zou tot het verleden moeten gaan behoren. Het zijn vormen die horen bij de aanbod gerichte politie, terwijl een vraaggerichte benadering bij deze tijd past' (Kuiper, 2000: 9, 10).

Een belangrijk voordeel van deze benadering is (dus) dat bij onvoorziene omstandigheden of gezagsaanspraken geen of in elk geval niet zo snel capaciteit hoeft te worden onttrokken aan de wijkpolitie. Dit moet een politiekorps betrouwbaar maken voor de omgeving: de sterkte van de wijkpolitie is stabiel, ook bij onvoorziene omstandigheden. Naast calamiteiten, ernstige ongeregelde heden of een forse stijging van het aantal kapitale delicten, knagen in een korps waarin wijkpolitie leidend is, volgens de critici al snel andere ontwikkelingen aan de lokale capaciteit:

- De claim die het grootschalig politieoptreden bij onder meer evenementen en het betaald voetbal legt op de politiesterkte;
- De continue druk van de noodhulp op de wijkpolitie: wijkpolitie moet meer bijspringen in de noodhulp dan gepland, of de noodhulp schuift veel werk door naar de wijkpolitie, ook zaken die daar volgens blauwdrukken niet thuishoren;
- De mogelijkheid dat snel verslechterende lokale veiligheidsomstandigheden extra politie-inzet nodig maken: het gaat niet alleen om onveilige situaties op straat, maar steeds vaker ook op (semi-)privaat gebied, zoals scholen, het openbaar vervoer (inclusief stations) en winkelcentra.

In deze visie kunnen alleen flexibele korpsen voldoen aan de eisen van deze tijd en de (nabije) toekomst: een politie die in staat is om tijdig te reageren. De aanhangers vinden dit nodig om die andere kritieke uitdaging te overwinnen: herstel van het gezag van de politie.

Verkruid gezag

Er is in Nederland sprake van een kentering: de criminaliteitsbestrijding ligt zwaar onder vuur (zie hoofdstuk 2). De legitimiteit van de rechtsstaat en, als onderdeel daarvan, het gezag van de politie staan onder druk (Gunther Moor en Van der Vijver, 2000; SMVP, 2002; Van der Vijver en De Vries, 2002). Het recente rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid laat hierover geen enkel misverstand bestaan: om het vertrouwen in de rechtsstaat te herstellen is het van belang dat de effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt verbeterd (WRR, 2002).

Van ongeveer 1970 tot zeker halverwege de jaren tachtig heeft de reductionistische visie op veiligheidszorg gedomineerd (vergelijk Rutherford, 1986; Cachet en Van der Torre, 1994). Het uitgangspunt daarbij was dat criminaliteit en verstoringen van de openbare orde het best konden worden bestreden door de maatschappelijke oorzaken ervan weg te nemen. Politie in *Verandering* sloot hier naadloos op aan (vergelijk Van Reenen, 1980). De toenmalige roep – halverwege de jaren zeventig – om meer politie in de grote steden werd gepareerd met een pleidooi voor een andere en betere politie, namelijk een maatschappelijk en bestuurlijk geïntegreerde politie.

Menig korpschef concludeert nu dat politiewerk zich te veel heeft

ontwikkeld tot ‘veredelde wijkzorg’. Handhavende en normstellende taken liet de wijkpolitie versloffen.⁶¹ Het verzamelen en benutten van criminele informatie werd een ‘stiefkindje’. Een korpschef in zijn stellige analyse achteraf: ‘We hebben toen onze pet afgezet en ons onzichtbaar gemaakt.’

‘Sinds de jaren zestig tot diep in de jaren tachtig heerste er een sfeer van alles moet kunnen. In die situatie paste het gezag van de politie niet. Pas in de jaren negentig vroegen de burgers: kan het gedonder niet eens afgelopen zijn? Maar na tientallen jaren van gedogen en laat maar gaan, kun je dat gezag niet in een week terugverdienen. [...] We hebben het laten lopen, omdat er geen vraag naar was. [...] Er was geen behoefte aan autoriteit.’⁶²

Halverwege de jaren tachtig stelde de politie haar ambities naar beneden bij. De stijging van de urbane criminaliteit en overlast tastte de stedelijke leefbaarheid aan. Een groeiende politieke en publieke stroming maakte zich zorgen en vroeg om krachtiger overheidsoptreden (zie bijvoorbeeld Corstens, 1990; Hoogenboom, 1994). In een reeks rapporten werd een beleidsomslag verwoord.⁶³ Er werd afstand gedaan van de doctrine dat alleen de overheid verantwoordelijk was voor veiligheid en veiligheidszorg. Het maatschappelijk middenveld, het bestuur, bedrijven en burgers kregen een eigen verantwoordelijkheid toebedeeld.

Het bestuur trof met name in de lokale politie vaak een goed geïnformeerde en bereidwillige partner. Korpschefs menen dat het bestuur in die tijd ‘ontdekte’ dat preventieve en hulpverlenende taken konden worden ‘afgeschoven naar de politie’. Deze taken bevielen veel operationele politiemensen zo goed dat ze deze – tot op de dag van vandaag – niet graag afstaan; ze zijn deel uit gaan maken van de beroepsopvatting van menig diender (vergelijk Punch en Van Dijk, 1997; Van der Vijver, Meershoek en Slobbe, 2001).

‘Het meest kenmerkende is dat de Nederlandse politie alle maatschappelijke problemen op de nek neemt. Kijk maar naar de huidige discussie over kerntaken en

61 Dit was zeker niet alleen het gevolg van de visie van de politie. Het positieve opportuniteitsbeginsel was populair: er werd vervolgd als dit in het algemeen belang was. Veel bestuurders en gezagsdragers wilden een maatschappelijk gerichte en behoudzaam opererende politie.

62 Korpschef Kuiper in: E. Klaverstijn, ‘Gezag niet in een week herwonnen’, *Staatscourant*, 19 januari 2001, p. 2.

63 Commissie Kleine Criminaliteit (1984 en 1986), Ministerie van Justitie (1985 en 1990) en Openbaar Ministerie (1991).

daarin de geestelijke gezondheidszorg. Honderd maatschappelijke instellingen laten een oud vrouwtje dat haar sleutels binnen heeft laten liggen, in de kou staan; de politie niet. Politiemensen hebben een ongebonden en diepgewortelde loyaliteit naar burgers toe. Vroeger was het meer een opdrachtenorganisatie, de wet handhaven, maar er is een brede oriëntatie op hulpverlening tot stand gekomen.’

‘De redenen dat de politie de hulpverleningstaak nog steeds zo voluit doet, zijn bekend. [...] Er is aarzeling bij een deel van het politiemangement om de hulpverlening echt af te stoten. Waar moet het dan heen, wie zorgt er dan voor die hulpvragende mensen en is het niet zo, dat nu juist die vormen van hulpverlening de legitimiteit van het optreden van de politie zo schragen?’ (Brons en Poelert, 2001: 5)

Wijsheid achteraf leert veel korpschefs dat in de jaren tachtig de ‘superkerntaak’ opsporing in het gedrang raakte. Door verslechtering van de maatschappelijke omstandigheden en de snel toegenomen vraag naar veiligheid, raakte het politieapparaat snel ‘onverantwoord overvraagd’. Tekortkomingen in het bestuurlijk veiligheidsbeleid, lacunes in het hulpverleningscomplex en maatschappelijke passiviteit zadelen de politie op met onnodig veel werk.

De politie is dienstbaar, altijd beschikbaar en vervult tal van taken waarvoor geen alternatieven bestaan. De vraag naar politie is echter aanzienlijk groter dan het aanbod. Burgers willen bereikbare, zichtbare en beschikbare politie en tegelijkertijd een politieapparaat dat professioneel en doeltreffend reageert op calamiteiten, kapitale delicten en vormen van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit. Als de korpschefs noodgedwongen zelf prioriteiten formuleren, worden ze naar eigen zeggen te vaak geraakt door een boemerang: zij krijgen kritiek omdat het politieaanbod op onderdelen is teruggeschroefd.

‘Als ik zeg: zeg maar wat we dan niet meer doen, dan blijft het stil. Dat is heel moeilijk. Het trefwoord is ‘meer’.’

‘Ik houd er rekening mee dat iets wat uit de belangstelling verdwijnt, zal terugkeren als prioriteit.’

Korpschefs beklagen zich over wisselende prioriteiten: gezagsdragers vragen voortdurend wat anders van de politie. De politie tracht nieuwe

prioriteiten steeds weer in te voeren, maar dat trekt een wissel op de continuïteit in haar bedrijfsvoering, hetgeen vervolgens in de politieke arena aan de kaak wordt gesteld. Veel korpschefs vinden dat de politie zo onterecht uitgroeit tot ‘nationale kop van Jut’. De kritiek op de politie moet worden gepareerd, zo beseffen de korpschefs. Overvraging is dan een realiteit waarmee korpschefs moeten leren omgaan (Kuiper, 1999; 2000; Vogelzang, 2001). Het is echter vooral zaak de essentiële politietaken – die op te veel plaatsten en momenten in het gedrang zijn gekomen – beter te gaan vervullen. De *underperformance* op dit gebied heeft immers geleid tot ‘deels terechte kritiek op de politie’. De politie zal zich, zo denken de korpschefs, alleen al daarom moeten richten op haar kerntaken (Kuiper, 2000; Vogelzang, 2001; Brons en Poelert, 2001).⁶⁴

De korpschefs zijn er nog niet over uit hoe de heroriëntatie op de kerntaken in de praktijk gestalte moet krijgen. De POS-ideologen onder de korpschefs proberen de kerntaken te vervullen door deze te verankeren in het concept van gebiedsgebonden politiezorg. De wijkpolitie blijft leidend, maar lokale politiemensen moeten bijdragen aan met name opsporing en het verzamelen van criminele informatie. Waar nodig moet de lokale politie een ‘consequente harde en repressieve lijn’ volgen. De ‘gebiedsgebonden beweging’ had in de tweede helft van de jaren negentig nog de wind in de rug, maar deze korpschefs hebben nu het gevoel dat ze worden gedwongen kerntaken – ook handhaving en opsporing – expliciet in hun concept te vervlechten om het overeind te kunnen houden:

‘Als in een notitie over gebiedsgebonden werken als kernbegrippen van gebiedsgebonden werken worden genoemd ‘kennen en gekend worden’, ‘samen met partners’, ‘de buurt stuurt’, ‘aan de voorkant van het probleem komen’ en ‘versterken van zelfredzaamheid’ en er wordt geen enkele relatie gelegd met wat tegenwoordig de kerntaken worden genoemd, dan getuigt dat van een onvolledigheid en onbalans die aan de essentie voorbij gaat en bedreigend is voor de toekomst van gebiedsgebonden werken als concept van politiezorg. Zo gekenschetst, ontstaan immers de beelden van gebiedsgebonden werken als een modieuze en ‘softe’ benadering waar behoudens enkele ‘gelovigen’ het gros van onze medewerkers niet mee uit de voeten kan en die we in

64 Dit wordt versterkt door de politiek-maatschappelijke druk om de effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde te vergroten (WRR, 2002; vergelijk SMVP, 2002; Van der Vijver en De Vries, 2002). Het komt onder meer concreet tot uitdrukking in prestatiecontracten en in de uitgevaardigde *Aanwijzing voor de opsporing van de Procureurs-generaal* (registratienummer 2003A002, 11 februari 2003, zie <http://www.om.nl/beleidsregels/docs/2003a002.htm>).

ernst ook niet moeten propageren; politiewerk is geen opbouwwerk, ook al kunnen we een paar elementen daarvan best gebruiken. Onze core business – ook in het concept van gebiedsgebonden werken – is toezicht, handhaving, opsporing en hulpverlening gerelateerd aan onveiligheid, overlast of acute nood’ (Straver, 2001: 31).

De POS-critici onder de korpschefs betwijfelen of de ‘pure’ variant van gebiedsgebonden politie stand kan houden. Sommigen denken dat een korps waarin veel personeel deel uitmaakt van de leidende wijkpolitie, kwetsbaar is, omdat de vraag naar kerntaken niet kan worden voorspeld. Een toename van bijvoorbeeld het aantal kapitale delicten, van surveillance op locaties met openbare ordeproblemen, van grensoverschrijdende misdaad, van grootschalig politieoptreden en van noodhulp zou een dergelijk korps snel in de problemen brengen. Anderen denken dat de prestatiedruk zal leiden tot sterkteherverdelingen ten faveure van stedelijk en onveilig gebied. De fijnmazigheid van de politie neemt dan af in andere delen van de regio. Er zijn flexibele organisatievormen nodig om ook daar de politietaken op peil te houden.

De meeste korpschefs zijn het er echter over eens dat de waardevolle elementen uit *Politie in Verandering* moeten worden gekoesterd en behouden. Verankering van de politie in lokale maatschappelijke verbanden geeft de politie, en daarmee de overheid, ‘een gezicht’. Het leidt ertoe dat de politie niet alleen haar macht laat gelden, maar ook mogelijkheden heeft om haar gezagspositie te versterken door relaties aan te knopen, uitleg te geven en ordeproblemen door middel van overreding en samenwerking met partners in de kiem te smoren. Korpschefs zoeken naar een balans tussen repressief of reactief politieoptreden en de maatschappelijke georiënteerde, probleemgerichte politie. In het heersende repressieve klimaat trachten zij de POS-verworvenheden te bewaken:

‘Enerzijds is er de maatschappelijk georiënteerde politie ‘in het hart’ van de samenleving en aan de andere kant wel degelijk de voorspelbare, consequente overheidsdienaar, die gewoon de wet handhaaft op al die momenten dat het ook nodig is. Een politie die het gezag bij wijze van spreken natuurlijk afdwingt. Keurig in het uniform gekleed. Dat was natuurlijk in de jaren zeventig ook wat weggelopen. *Politie in Verandering* heeft mij vooral die maatschappelijke kant laten zien. Ik heb ook de waarde nog steeds in mijn genen van een politie die wel heel voorspelbaar is en ook handhaaft op al die momenten dat dat van de politie wordt verwacht en ook nodig is. Daar zit mijn balans. Ik zou ontslag nemen als de politie

uitsluitend zou handhaven. Dan zou je een soort van gerechtelijke politie worden die uiteindelijk alleen maar door middel van machtsuitoefening functioneert.’

‘Reactief politiewerk, de echte prioriteiten, leggen zoveel beslag op de politie dat het in de toekomst de bodem onder de veiligheidszorg weg zou kunnen slaan. Het is als met het opvoeden van kinderen. Ouders die te veel straffen komen in een slechte verhouding met kinderen en hebben geen gezag om kinderen de goede kant op te sturen. Zo is het ook met politieoptreden. Te veel repressie kan de maatschappelijke acceptatie onder druk zetten. Je krijgt dan een politie die mijn dienders niet willen.’

‘Door schaarste in capaciteit bij een ruime taakopvatting zal de politie nooit aan de verwachtingen van haar omgeving kunnen voldoen. Dit leidt intern tot een ‘hit en run’-organisatie waarbij de nadruk niet komt te liggen op probleemoplossing doch te veel op incidentbehandeling. Het is het soort politie dat de meeste dienders verfoeien. [...] Niet dat het geen functie heeft maar zowel intern als extern leidt zo’n eenzijdige benadering tot ongewenste resultaten’ (Vogelzang, 2001: 4).

Een (her)oriëntatie op de kerntaken vereist dat de politie veranderingen doorvoert, zo denken de korpschefs. Andere partijen moeten ook mee helpen om ‘het veiligheidsgat’ – de kloof tussen de maatschappelijk vraag naar veiligheid en het aanbod van veiligheidszorg – zoveel mogelijk te dichten. De korpschefs verschillen van mening over de vraag hoe dit zou moeten gebeuren. We brengen op vier strategiedimensies de discussie onder korpschefs in kaart: generalisme/specialisme; solo/samen; opereren in de strafrechtketen; centraal/decentraal.

4.3 Het generalisme heroverwogen

In *Politie in Verandering* koos men voor een brede politietaak: generalisten die in een wijk veel taken op zich nemen, waaronder hulpverleningstaken. Er was lange tijd voornamelijk oog voor de voordelen van dit politieconcept.⁶⁵ De politie raakt bekend met personen en problemen in de wijk. Een maatschappelijke ingebedde politie pakt *real life*-problemen op een begrijpelijke wijze aan. Een wijk, gemeente of streek krijgt zo een politie die daarbij past.

⁶⁵ Zie voor een analyse van de voor- en nadelen: Van der Torre en Van Harmelen (1999).

Generalisten grijpen niet zomaar naar repressie, maar wegen belangen af. Voor onnodige repressie betalen ze namelijk een prijs: contacten gaan verloren en de verhoudingen tussen politie en publiek kunnen verslechteren. Generalisten profiteren liever van hun dubbelrol. Als handhaver kan een agent gebruikmaken van sociaal-psychologische vaardigheden die hij zich als hulpverlener eigen heeft gemaakt. Bij interventies in sociale conflicten slagen agenten er vaak in situaties naar hun hand te zetten, omdat betrokkenen weten dat de politie dwang en zo nodig geweld kan toepassen om oplossingen op te leggen.

De geïnterviewde korpschefs hechten nog altijd waarde aan deze verworvenheden van *Politie in Verandering*. De nadelen van een lokale politie met een brede taakstelling zijn tegenwoordig echter weer bespreekbaar. Zo is het bijvoorbeeld een dure vorm van politiezorg: een 'ruime taakopvatting kan en zal een zeer forse claim op extra budget teweegbrengen. [...] Dat vraagt dubbel budget' (Vogelzang, 2001: 4). In retrospect stemmen veel korpschefs in met Van Reenen, die al in 1980 waarschuwde dat de politie zoveel nadruk legde op hulpverlening en welzijn dat zij zich daarmee begaf op een terrein 'met een even oneindig werkgebied [...] als de politie in repressieve hoek al heeft' (Van Reenen, 1980: 131).

Wijkzorg en toezicht verdrongen te vaak ander politiewerk, in het bijzonder opsporing en handhaving van de openbare orde. De dubbelrol 'sloeg door': krachtig samenspel tussen preventie, bemiddeling, dreiging en repressie kwam vaak niet tot stand, maar de wijkagent werd wel behept met 'oneigenlijke' rollen.

De verdringing van opsporing en handhaving maakte de politie 'te soft' en leidde tot verlies van deskundigheid op die terreinen. Sommige korpschefs wijzen er bovendien op dat de maatschappelijke inbedding te lang voorrang kreeg boven organisatorische inbedding en sturing. Criminele informatie en openbare orde-informatie bleven te vaak steken in de wijkteams, waar informatiemonopolies werden opgebouwd (vergelijk Stol, 1996). Zij spreken over 'streng bewaakte eilandjes'. Het wekt geen verbazing dat met name recherspecialisten *Politie in Verandering* hekelen:

'We hebben ook veel verkeerde dingen gedaan. Er zijn veel goede dingen overboord gegaan. Vooral specialisatie. Specialisatie is gewoon overboord geflikkerd door een aantal radicalisten.'

De korpschefs vinden elkaar in een aantal oplossingsrichtingen. Zo wordt gestreefd de lokale politie te richten op kerntaken en in te bedden in de politieorganisatie: van 'wijkzorg naar wijkpolitie'. Lokale politie dient zich te richten op politieke core business en dus op vastgestelde korpsprioriteiten. De lokale politie dient hierover verantwoording af te leggen. Ze dient vooral informatie te verzamelen en te distribueren, ook criminele informatie en openbare orde-informatie die eerder van belang zijn voor de rest van de organisatie dan voor het lokale politiewerk. Dit is de ruggengraat van wat *intelligence-led policing* wordt genoemd (Straver, 2001). De buurtagent gaat onder meer 'voorop in de strijd tegen terreur' en de lokale politiekennis is 'onmisbaar voor goed recherchewerk'. De lokale politie moet gewoon bijdragen aan de politiek-maatschappelijk opgelegde politiestatistiek, zoals die onder meer worden vastgelegd in beleidsplannen en prestatiecontracten. De korpschefs wijzen erop dat het soms moeite kost agenten zover te krijgen, maar ze zien geen andere optie. De lokale politie zal wel moeten, omdat ze anders haar eigen politiek-maatschappelijke bestaansrecht ondergraaft. Prestaties en resultaten leveren om de wijkpolitie te laten overleven, zo lijkt het devies.

'Het concept van wijkteams is doorontwikkeld naar persoonlijke resultaatverantwoordelijkheid. Mensen moeten in hun gebied autoriteit hebben, maar ook aan een resultaat worden gekoppeld. De kern is gewoon: mensen in een positie brengen dat zij daar ook het beste weten wat er moet gebeuren. En dan vanaf deze kant niet zeggen wat er moet gebeuren, maar conditioneren.'

In overeenstemming met het gedachtegoed van een reeks publicaties van de Stichting voor Maatschappij Veiligheid en Politie proberen de korpschefs het politiepersoneel alert te maken voor krachtige vormen van probleemoplossing onder burgers.⁶⁶ Goed politiewerk zet waar mogelijk zelfregulering en 'burgerlijke' probleemoplossing in gang.

'De maatschappij wil dat wij geweld serieus nemen en dat we altijd in actie komen bij misdrijven met opsporingsindicatie. En zo is er nog een heel rijtje met minimale eisen. Ik sta daar honderd procent achter. Maar dan is de consequentie wel dat burgers zelfredzaam zijn waar het kan.'

⁶⁶ Zie onder andere Denkers (1993), Zoomer (1993), Gunther Moor en Peeters (1996), Reckman (1996), Toender *et al.* (1999).

‘De politie [dient] haar vermogen om de samenleving te mobiliseren te vergroten. Naast de vraag hoeveel veiligheid wij kunnen leveren, doemt dan de vraag op hoeveel veiligheid wij kunnen organiseren. Van belang daarbij is ons vermogen om binnen netwerken te functioneren en daarbinnen richting te geven, maar ook hoe om te gaan met betrokken individuen en relevante organisaties. Operationele regie op veiligheid en leefbaarheid zou daarbij een passende term kunnen zijn’ (Kuiper, 2000: 10-11).

De korpschefs sporen het bestuur en andere veiligheidspartners aan waar mogelijk taken en functies van de politie over te nemen. Als de politie immers taken of functies afstoot, maar anderen die niet oppakken, wordt zij vroeg of laat zelf weer geraakt door de ‘politieboemerang’. De taken en functies keren dan terug bij de politie, soms nadat veiligheidsproblemen zijn geëscaleerd door laat of nalatig optreden van anderen.

Veel korpsen hebben inmiddels maatregelen getroffen om te zorgen dat doelmatiger wordt gereageerd op een (hulp)vraag aan de politie. Meldkamerpersoneel schakelt andere organisaties in, de politie komt soms niet onmiddellijk (er wordt een afspraak gemaakt) en soms worden simpelweg telefoonnummers verstrekt van de organisaties of instanties waarmee een burgers eigenlijk zou moeten bellen: ‘De meldkamer moet niet alleen innemen, maar ook uitzetten en adviseren.’

Deze gedeelde inzichten nemen niet weg dat er binnen de groep korpschefs uiteenlopende opvattingen bestaan over de vraag hoe een korps concreet gestalte behoort te geven aan de overgang van ‘wijkzorg naar wijkpolitie’. We schetsen twee uiterste standpunten.

Eén groep korpschefs deelt een relatief groot deel van de beschikbare capaciteit toe aan de wijkpolitie. Ze willen dat die wijkpolitie zich niet alleen richt op kleinschalig en probleemgericht politiewerk, maar ook op handhaving van de openbare orde en opsporing. De flexibiliteit van het korps wordt daarmee voor een groot deel afhankelijk van de kennis en kunde van de wijkpolitie. Lokale politiemensen dienen evenwicht aan te brengen in het ‘tweesporenbeleid’ van de politie: lokale probleemoplossing, maar ook opsporing en handhaving van de openbare orde.

Lokale politiemensen moeten in deze visie veel veiligheidsproblemen zelf of met interne of externe partners aanpakken. Er is natuurlijk een punt waarop de wijkpolitie zaken intern overdraagt, maar dat dient zo lang mogelijk te worden uitgesteld omdat nu eenmaal veel politiesterke lokaal wordt ingezet. Al snel dreigt overvraging of wordt te snel opgeschaald:

‘Die gemeente is een aardig voorbeeld. Ik ben daar laatst geweest. Daar hebben wij een groep hangjongeren van ongeveer 150 jongeren. Ik zeg, ik neem aan dat het criminele jongeren zijn. Nee, dat waren er maar een stuk of vier. Mag ik dan vragen wat je met die andere 150 jongeren doet en hoe je de gemeente mobiliseert om tot iets zinnigs te komen? Dat is wel lastig, de gemeente heeft wel geld, daar wordt over 1,5 jaar waarschijnlijk een mooi nieuw buurthuis van opgetrokken, maar men heeft geen capaciteit om het buurthuis te vullen met buurthuiswerkers die iets kunnen organiseren. Hoe zou het nu anders kunnen, wat zou de bijdrage van de politie daarin kunnen zijn? Zouden er in die groep van 150 jongeren vier of vijf jongeren zijn die dat wel voor hun rekening zouden willen nemen? Die zou de gemeente in dienst kunnen nemen, maar waarom niet via een uitzendconstructie, dan loopt de gemeente geen risico. Je kan dan een half jaar kijken of die jongeren wat kunnen organiseren, en dat voor hun rekening zouden kunnen nemen. Wat ik ermee bedoel te zeggen is dat je door een soort brainstorming probeert te bereiken dat je iets van organiserend vermogen kunt organiseren. Bij anderen of bij jezelf om het probleem op te lossen. In de analyse zijn we sterk, maar in de actie in het organiseren moeten wij gewoon groeien, moeten we ook harder worden. Je moet daar goed in zijn, want anders leg je jezelf in een spagaat.’

Een andere groep korpschefs vindt dat de kwaliteit (opgevat als vervulling van kerntaken) van een korps niet te veel mag rusten op de schouders van individuele buurtagenten of van gebiedsgebonden politieteams. Het lokale politiewerk schatten ze hoog in: het is belangrijk, maar ook moeilijk en relatief autonoom. Deze korpschefs leggen dit ‘vakwerk’ in handen van een begrensd aantal professionele autoriteiten. Deze lokale politiemensen kunnen, eerder dan in een lokaal ingericht korps, aanspraak maken op de leiding om de politie-inspanningen in hun gebied op te voeren of om werkzaamheden van hen over te nemen.

4.4 Pro’s en contra’s van de lokale regisseursrol

Community policing en integraal veiligheidsbeleid gaan op papier hand in hand. Gebiedsgebonden werken plaatst het politieoptreden immers in een bestuurlijk teken. De politie zoekt toenadering tot het lokaal bestuur en tot het ambtelijk apparaat, zowel op het niveau van bestuurders als op uitvoerend niveau, alsook tot allerhande instellingen die op lokaal niveau inspanningen leveren ten behoeve van veiligheid.

De praktijk is volgens veel korpschefs in enkele opzichten echter uiterst belastend voor de politie. Dit betekent niet dat ze geen succesverhalen zouden kunnen vertellen of dat er geen gemeenten zouden zijn waar het ook vanuit een politieperspectief redelijk tot zeer goed zou gaan. Het punt is dat het in een ruime meerderheid van de gemeenten niet goed genoeg gaat. Er bestaan lacunes in het veiligheidsbeleid en de politie laat zich te vaak verleiden tot pogingen om die zelf dan maar te dichten. De politie begeeft zich dan noodgedwongen op bestuurlijk terrein met als ratio: 'als wij het niet doen, gebeurt het niet', of 'als we niks doen, is het over een paar jaar toch ons probleem'.

Sluimerende veiligheidsproblemen kunnen uitgroeien tot acute problemen die veel politietijd vergen, omdat de politie nu eenmaal het maatschappelijk vangnet is (vergelijk Van der Vijver, Meershoek en Slobbe, 2001). Als het bestuur zijn best doet om de problemen aan te pakken, is dat geen probleem. Maar als vroegtijdige politiesignalen dat het uit de hand loopt, niet hebben geleid tot bestuurlijk beleid, voelt de politie zich al snel 'bestuurlijk puinruimer' of 'vuilnisvat in plaats van vangnet'.

Veel korpschefs wijzen erop dat de grenzen tussen politiebeleid en veiligheidsbeleid zijn vervaagd. De verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden zijn te diffuus. Op papier voert het bestuur de regie over het veiligheidsbeleid, maar volgens de korpschefs vervult de politie te vaak deze rol. Voor een deel wordt dit toegeschreven aan de opstelling van de politie, met name op tactisch of operationeel niveau. De politie claimde in het verleden niet zelden de regie en tilde zo politietaken het korps in die daar niet hoorden. Dit leidt volgens korpschefs vaak tot strategische beleidsontwijking: het bestuur schuift veiligheidstaken door naar de politie of er gebeurt bestuurlijk weinig of niets als de politie zaken signaleert. Veel korpschefs vinden dat het bestuur te gemakkelijk vraagt en te weinig levert:

'Bij een probleem dat opkomt wordt gelijk naar de politie gewezen. Maar als de ordeproblemen in een wijk uit de hand lopen, heeft dat natuurlijk tal van oorzaken. Ik wil niet wegllopen voor mijn aandeel, maar dat krijgt alleen zoveel nadruk als het fout is gegaan.'

De politie slaagt er relatief goed in anderen – bestuur, ambtelijk apparaat, welzijnsinstellingen, burgers – te mobiliseren.⁶⁷ Er moet immers echt iets aan de hand zijn als de politie in raadszaal, buurthuis of lokale krant wijst op veiligheidsproblemen of op de noodzaak tot preventief beleid. De politie kan echter nooit de continuïteit van het lokale veiligheidsbeleid garanderen. Als de politie een project tijdelijk trekt, is het moeilijk dit na verloop van tijd over te dragen aan ‘het stadhuis’ en zo in te bedden in regulier veiligheidsbeleid.

Het probleem voor de politie is dat haar werkzaamheden niet ophouden als een project wordt beëindigd of zonder al te veel succes wordt overgedragen van politie naar stadhuis. Want als de feitelijke problemen voortbestaan, levert dit werk op voor de politie als geijkte frontlijnorganisatie: meldingen, toezicht en, als de omstandigheden verslechteren, de noodzaak de problemen nog maar eens te agenderen. Korpschefs vinden dat de politie zo in een lastige situatie wordt gemanoeuvreed. Als de politie veiligheidsproblemen signaleert, levert dit zoveel politiewerk op dat de lokale politie overvraagd kan raken. Maar als de politie de problemen daarentegen op zijn beloop zou laten, verslechteren de omstandigheden en ook dat levert politiewerk op.

De politie is in menig opzicht de ‘aanjager’ of ‘makelaar’ van het lokale veiligheidsbeleid en coördineert lokaal veel preventieve projecten. Dit is met name het geval in middelgrote en kleinere gemeenten met vaak een beperkt aantal ambtenaren openbare orde. Die ambtenaren besteden een groot deel van hun tijd – mogelijk als secretaris – aan veiligheidsoverleg, waaronder het lokale driehoeksoverleg of het overleg tussen de burgemeester en de plaatselijke politiechef. Deze ambtenaren krijgen bovendien niet zomaar wethouders of gemeentelijke diensten in beweging om werk te maken van veiligheid: ‘De bestuurlijke verkokering is ook een politieprobleem.’

Als aanjager van het lokale veiligheidsbeleid boekt de politie resultaten bij het oplossen of voorkomen van lokale veiligheidsproblemen en oogst zij lof, onder meer bij burgemeesters. In het verleden zou dit in politiekringen waarschijnlijk zijn gewaardeerd: de politie in de regierol, druk met probleemoplossend of pro-actief politiewerk. Vandaag de dag is dat volgens veel korpschefs onvoldoende: de politie moet ook effectief handhaven en zo nodig beschikbaar zijn. Sommige korpschefs vinden het zelfs

⁶⁷ Bij het signaleren van problemen heeft de politie overigens lang niet altijd succes (zie hoofdstuk 6).

ongewenst. De politie vervult te veel bestuurlijke functies en raakt overvraagd: 'De politie is niet alleen handhaver, toezichthouder en hulpverlener, maar ook adviseur en dienstverlener.' Een teveel aan 'bestuurlijke politietaken' ondermijnt de vervulling van kerntaken. Het gevaar bestaat dan dat gebiedsgebonden politie uitgroeit tot bureaugebonden politie: 'Door bestuurlijk werk te leveren worden de bureaucratie en de interne gerichtheid er niet minder van.'

'Ik weet ook niet of wij door het hele integrale veiligheidsconcept zoals we dat hebben laten uitwerken juist bureaucratischer zijn geworden of meer actiegericht. Ik heb de neiging te denken dat we meer zijn aangesloten bij de bureaucratie en dat we minder actiegericht zijn geworden.'

Een prangend probleem voor de korpschefs is dat hun korpsen op geheel andere zaken worden beoordeeld of afgerekend dan het aanjagen van lokaal veiligheidsbeleid. Als de bestuurlijke inspanningen van de politie problemen oplossen of voorkomen, komt de politie er maar al te vaak bekaaid af bij *the politics of claiming*: veel politiewerk is onzichtbaar, terwijl het vooral de bestuurders zijn die in beeld verschijnen als de resultaten zichtbaar worden. Burgers beoordelen de politie voornamelijk op haar effectiviteit bij de vervulling van haar superkerntaken en hebben geen oog voor haar regisseurswerk achter de schermen (vergelijk Gunther Moor en Van der Vijver, 2000).⁶⁸

De korpschefs lijken op dit punt een gezamenlijk standpunt in te nemen. Bij lokale aanspraken op inspanningen van de politie, vraagt de politie tegenwoordig wat zij in dat geval zou moeten laten. Het credo is vaak: 'Gemeente, zegt u het maar' (Van Trigt, 2003). De bal wordt terugspeeld naar een gemeente (vergelijk Terpstra, 2002). Korpschefs doen zo eigenlijk een beroep op de gemeente om het veiligheidsbeleid aan te scherpen:

'Dan zeg ik tegen de burgemeester en de raad: Zegt u dan maar wat ik niet hoeft te doen. Daar zijn ze zo slecht in. Als zij niet kiezen, doe ik het wel.'

⁶⁸ Dit sluit naadloos aan bij de visie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De WRR stelt namelijk dat effectieve rechtshandhaving, met name in de strafrechtelijke sfeer, een belangrijke voorwaarde is voor het functioneren van de rechtsstaat.

4.5 Omgaan met ketenpartners

Het bovenstaande geldt in veel opzichten ook voor de relatie met de zogenoemde ketenpartners (Openbaar Ministerie, rechters, gevangeniswezen, reclassering). De afstemming en samenwerking in de strafrechtelijke keten is de afgelopen jaren wel verbeterd: de politie heeft daar veel tijd en energie in gestoken (Kuiper, 2000). Maar de situatie is verre van ideaal in de ogen van de korpschefs.

Als bepaalde delicten of verstoringen van de openbare orde niet worden vervolgd, ontlast dit bijna alle instanties van de strafrechtketen, maar niet de politie: zij moet toch aangiften opnemen, zij krijgt toch klachten over deze delicten en ordeverstoringen, zij praat talloze keren in op bepaalde criminelen en ordeverstoorders en zij houdt een categorie criminelen vele malen per jaar aan. Een sepot scheelt werk voor justitie en voor de rechterlijke macht, maar het politiewerk zit er dan al op en het gevaar bestaat dat het, bij recidive of aanhoudende overlast, al snel weer opnieuw begint. Korpschefs wijzen erop dat er allang niet meer wordt geseponeerd omdat dit in het algemeen belang zou zijn, maar louter uit bureaucratische en beleidsmatige noodzaak: bij gebrek aan penitentiaire of rechterlijke capaciteit. Het is seponeren uit onmacht, precies datgene waar de WRR (2002) zo nadrukkelijk voor waarschuwt.

‘Seponeren is een bureaucratische aangelegenheid geworden, los van de maatschappelijke realiteit. Wij moeten hier ook kiezen: wat doen we niet? Terwijl het haast maatschappelijk onverantwoord is.’

De korpschefs vinden het unfair dat louter het ‘laagste punt in de keten’ op prestaties wordt afgerekend. Ze vinden dat de aandacht verlegd moet worden naar de vervolgschakels in de strafrechtelijke keten. De korpschefs en de korpsbeheerders gebruiken de recent ingevoerde prestatiecontracten daarbij als hefboom. Ze wijzen erop dat de politie zich alleen kan richten op kerntaken en prestatieafspraken als haar veiligheidspartners – het bestuur voorop – hun vrijblijvendheid beperken.⁶⁹ Ze vragen hen zich daarom ook te onderwerpen aan prestatieafspraken:

⁶⁹ W. Schenk, ‘Politie wijst afrekenen op prestaties af’, *de Volkskrant*, 22 juli 2003.

‘De politie zet – zeker de afgelopen jaren – vanuit haar wettelijk toegewezen taak alles op alles om veiligheid in Nederland zoveel mogelijk te garanderen. Maar ze is helaas vaak, door de onmacht of onwil van anderen, gedwongen zich te begeven op oneigenlijke terreinen. De acute opvang van mensen met een psychische stoornis is een voorbeeld. De buitenproportionele inzet bij voetbalwedstrijden is er nog een. Hierdoor gaat een gedeelte van die schaarse, politieke veiligheidszorg ten koste van de kernactiviteiten. Het lijkt dan ook gerechtvaardigd om niet alleen een deel van die zorg aan een afrekening te onderwerpen, maar de gehele inspanning van alle partners samen.’⁷⁰

‘Meer politie helpt alleen echt als de andere partners in de keten worden versterkt. En als ook van die partners wordt verlangd dat ze presteren. Het is soms zo kortzichtig: er wordt alleen gelet op politie. De politie is als geen ander gebaat bij versterking van de keten. Alleen de politie afrekenen heeft niet zoveel zin. Veel politiemensen zien de bui al hangen: net niet alle politieprestaties gehaald, Nederland een beetje onveilig, nou dat komt dan door de politie.’

Korpschefs hebben de afgelopen jaren gehamerd op de werklust waarmee de zogeheten draaideurcriminelen of veelplegers de politie opzadelen. Verschillende korpschefs – onder meer Welten, Bik, Kuiper en Poelert – hebben op radio, televisie of in de krant erop gewezen dat een hoog percentage van de criminaliteit valt toe te schrijven aan notoire criminelen die ieder jaar weer veel (relatief kleine) delicten plegen en daar frequent voor worden opgepakt. De ketenpartners geven maar al te vaak geen vervolg aan een aanhouding: vandaar dat ze ‘vaste politiekanten worden’ of ‘in de draaideur van de politie’ belanden.⁷¹

Veelplegers belasten het politieapparaat op verschillende manieren. Het kost politietijd om ze telkens weer aan te houden en proces-verbaal op te maken. De herhaalde confrontaties met dezelfde criminelen doen afbreuk aan de motivatie van het uitvoerend personeel, omdat ze onderstrepen dat hun inspanningen weinig effect hebben. Dit frustrereert en doet een beroep op de zelfbeheersing van agenten. Zij mogen niet grijpen naar illegale vormen van *street justice*. Als dit in de praktijk toch gebeurt belandt het middenkader in een lastig parket: de lijnchefs begrijpen wat agenten drijft, maar worden wel geacht er tegenop te treden.

⁷⁰ Korpschef Vogelzang in: ‘Efficiency politie is moeilijk in cijfers te vangen’, *de Volkskrant*, 6 april 2002.

⁷¹ Er zijn grofweg twee grote categorieën veelplegers: jeugddelinquenten en criminele harddrugsverslaafden.

Veelplegers blijven ook onder de lokale bevolking bepaald niet onopgemerkt. Burgers storen zich eraan. Weinig of niets is zo funest voor de legitimiteit van de politie als notoire criminelen die niet uit handen van de politie blijven, maar die hun criminele straatpraktijken wel voort kunnen zetten, zo menen vele korpschefs.

De korpschefs benadrukken dat veelplegers de politiestatistiek vervuilen, waardoor het politieoptreden ineffectiever lijkt dan het is. Een veelpleger wordt namelijk zelden veroordeeld voor alle delicten die hij pleegt, maar louter voor zaken die hij bekend of die bewezen worden geacht. Hoge misdadafcijfers, stijgingen of beperkte dalingen met betrekking tot vormen van kleine criminaliteit (onder meer inbraak en diefstal) kunnen volgens de korpschefs voor een fors deel op het conto worden geschreven van een beperkte categorie veelplegers. De korpschefs vinden dat het weinig zin heeft de politieprestaties verder te verbeteren zolang veiligheidspartners veelplegers de straat opsturen en daar aan hun lot overlaten.

‘Het gaat er niet om of wij iemand die elke maand zoveel delicten pleegt acht of negen keer per jaar oppakken, maar wat er daarna gebeurt. Dat is elementaire logica.’

Korpschefs vragen ook politiek-maatschappelijke aandacht voor de problemen van en vanwege psychisch gestoorden. Deze problemen leggen een forse claim op politietijd. De politie kan weinig anders dan telkens opnieuw reageren, maar weet zich weinig raad als psychisch gestoorden nergens terecht kunnen: omdat er geen plaats voor hen is in de gezondheidszorg of omdat de betrokkenen niet gedwongen kunnen worden om hun huis of de straat te verruilen voor een bed in een inrichting.

Korpschefs vinden dat politiek, justitie, gevangeniswezen en andere streetlevel organisaties – in onder andere de (geestelijke) gezondheidszorg – het toezicht op veelplegers en psychisch gestoorden afschuiven op de politie. Ze worden zo tot ongewenst *police property*.⁷²

Korpschefs vinden dat mankementen en lacunes bij andere instanties moeten worden aangepakt. Zij constateren dat instanties als de geestelijke gezondheidszorg en drugshulpverleningsinstellingen hun klanten selecteren. De voorkeur gaat daarbij uit naar klanten die kunnen worden gehol-

⁷² ‘A category becomes police property when the dominant powers of society (in the economy, politics etc) leave the problem of social control of that category to the police’ (Reiner, 1992: 118).

pen met de standaardinstrumenten. Dit staat bekend als *creaming off*. Daarnaast beschikken de gezondheidszorg en hulpverleningsinstanties over weinig flexibel inzetbare capaciteit, zoals vrije bedden, en over personeel dat weliswaar toegewijd en deskundig maar niet erg pragmatisch is. Dit leidt allemaal tot systematische uitstoot van de meest lastige groepen, zoals bijvoorbeeld psychisch gestoorde harddrugsverslaafden. Die belanden op straat en ‘staan dan bij ons op de stoep’, zoals een geïnterviewde opmerkt.

Een ander probleem is dat de jeugddelinquentie harder is geworden en de bestaande sanctiemodaliteiten daarop niet zijn berekend. Een op zich waardevol instrument als de taakstraf schiet zijn doel voorbij: harde jeugdcriminelenvinden het een lachertje. Tegelijk schiet de capaciteit te vaak tekort om jongeren waarbij het wel degelijk zou kunnen helpen, een taakstraf op te leggen. Korpschefs vragen om uitbreiding van dwingende sanctiemodaliteiten voor jongeren die kunnen bijdragen aan opvoeding en (re)socialisatie.

‘Die jongeren snappen niet waarom, maar ze weten dat ze zonder enige consequenties kunnen ontsnappen aan het systeem. Daarvoor moeten we iets anders verzinnen. HALT is voor jongeren een effectieve manier van afdoen gebleken. Het moet ook mogelijk zijn om via het zogenoemde officiersmodel, zonder dus de hele keten er bij te betrekken, dit soort zaken op een effectieve manier af te doen. Onder de dreiging van een hele forse straf. Je kunt dan denken aan Glenn Millsschool-achtige disciplineringsconcepten waarin jongelui normen en waarden wordt bijgebracht. Glenn Mills is een concept dat al vijf jaar draait en waarvan bewezen is dat het werkt. Ook bij de zwaardere jongens.’⁷³

De Projectgroep Opsporing (2001: 24 en 25) stelt dat voor jongeren een dergelijke vorm van dwingende socialisatie effectiever zal zijn dan de klas-sieke detentie. De gevangenis is volgens het rapport van de korpschefs vaak een criminele leerschool:

*‘Het dominante patroon is dat ouders na jeugddetentie tot een breder scala van criminele activiteiten komen en zich ook op meerdere plaatsen gaan manifesteren. De in de jeugdgevangenis opgedane nieuwe contacten doen hun werk. Detentie heeft dus een *averechts effect*. Later en na nieuwe veroordelingen volgt het volwassenen-strafrecht. In de gevangenis komen ze in contact met criminele netwerken van volwassenen. Eenmaal vrijgekomen is de weg naar de status van ‘topcrimineel’ niet*

73 Korpschef Bik in Kruyer (2002: 15).

lang meer. [...] Voor de [...] daders zal er stapsgewijs naar moeten worden gestreefd om ze uit hun criminele omgeving te halen. [...] Bij voortgaande recidive volgt op aanwijzing van de rechter plaatsing in een gesloten inrichting, zodat daders uit hun (criminele) omgeving worden gehaald. Den Eng in Den Dolder en Glenn Mills in Hoenderloo zijn zulke inrichtingen, waar heropvoeding en leren centraal staan. Het zou de effectiviteit van de aanpak ten goede komen als voor zo'n plaatsing in een gesloten inrichting een zelfde wettelijke, strafrechtelijke voorziening zou worden getroffen als voor verslaafden, i.c. de strafrechtelijke opvang.'

De problematiek rond veelplegers en psychisch gestoorden onderstreept volgens korpschefs dat het met het oog op het veiligheidsniveau weinig soelaas biedt louter 'prestaties' van de politie te verlangen. Als de overheid zich er door middel van bindende afspraken van vergewist dat de politie haar bijdrage levert ten einde notoire criminelen aan te houden en waar nodig psychisch gestoorden op te vangen, is de maatschappelijke veiligheid niet gegarandeerd. De politie is 'op geen stukken na' de zwakste schakel. Openbaar Ministerie, rechterlijke macht, gevangeniswezen, hulpverleningsinstanties en geestelijke gezondheidszorg dienen hun inspanningen te richten op notoire criminelen en ordeverstoorers. Dit is niet alleen ingegeven uit bedrijfsmatige overwegingen:

'Ik weet uit mijn straattijd dat junkies en gestoorde zwerfers er vaak al weer een stuk slechter uitzagen dan bij de vorige ontmoeting. Je ziet dat ze aan hun lot worden overgelaten.'

Sommige korpschefs wijzen erop dat er al weer potentiële veelplegers, in het bijzonder jeugddelinquenten, in de pijplijn zitten. Deze jongeren hangen rond in het publieke domein. Lokale politiemensen spreken hen aan, en houden hen ook zo nu en dan aan, hetgeen vaak uitmondt in een HALT-zaak. Politiemensen brengen de jongeren ook in contact met andere streetlevel workers. Korpschefs vinden dit onzichtbaar, maar belangrijk politiewerk. Ze zijn bevreesd dat dit bij prestatie metingen van de politie wordt onderschat.⁷⁴ Korpschefs maken zich ook zorgen over bezuinigingen op welzijnsinstanties die jongeren in een vroegtijdig stadium de helpende hand kunnen bieden. Als het openbaar bestuur strenger zou worden beoordeeld op haar bijdragen aan maatschappelijke veiligheid, zou dit

74 Korpschef Vogelzang in: 'Efficiency politie is moeilijk in cijfers te vangen', *de Volkskrant*, 6 april 2002.

volgens hen niet gebeuren. Het voorkomen van veelplegen bespaart de politie veel tijd en daarmee de maatschappij veel problemen.

‘We hebben het club- en buurthuiswerk wegbezuinigd, over de schutting gegooid, maar daar is nooit iets fatsoenlijks voor teruggekomen. Voor de lange termijn is minder politie nodig dan we nu hebben. We moeten niet alsmaar vragen om meer blauw op straat. We moeten ook in andere sectoren investeren om criminaliteitscijfers naar beneden te krijgen. Om het sociaal-cultureel buurtwerk weer interessant te maken, moet het salaris van de jeugdwerkers omhoog.’⁷⁵

4.6 De onvermijdelijke centralisering?

Glokalisering: ‘de politiespagaat’

De functie van de reguliere politie is in Nederland lang in hoge mate een lokale zaak geweest. Het is ‘niet zo Nederlands politietaken nationaal te organiseren.’⁷⁶ Korpschefs delen het schrikbeeld van een strikt justitiële politie. Zij willen de lokale gebondenheid van de Nederlandse politie niet prijs geven.

Tegelijkertijd voltrekken zich fundamentele veranderingen in het maatschappelijke leven. Open grenzen en toegenomen transportmogelijkheden zorgen ervoor dat territoriale afbakeningen voor de georganiseerde misdaad nauwelijks een rol spelen. De digitale infrastructuur creëert criminele kansen en maakt misdaad uiterst mobiel, om maar te zwijgen over snelheid van digitale criminele transacties. Het leidt ertoe dat er onzichtbare en beweeglijke georganiseerde misdaad bestaat die de maatschappelijke stabiliteit ondermijnen, zonder dat de effectieve bestrijding ervan zichtbaar regionale maatschappelijke effecten heeft: ‘geen politiemonitor die het meet.’

Transnationale ontwikkelingen spelen een rol in bedreigingen van de openbare orde en van de rechtsorde (Ministerie van Justitie, 2001; Van der Torre et al., 2002). De korpschefs ondervinden de globalisering in het beheer van hun korpsen: internationale rechtsverzoeken, moordonderzoeken die uitwaaiëren tot ver over de grens, terroristische dreigingen in de

⁷⁵ Korpschef Bik in: ‘Politiechef pleit voor terugkeer buurthuiswerker’, *de Volkskrant*, 25 april 2002.

⁷⁶ Korpschef Kuiper in: H. Smits, ‘Het is niet zo Nederlands om politietaken nationaal te organiseren’, *Binnenlands Bestuur*, 14 december 2001, p. 40.

regio, spanningen in lokale gemeenschappen die teruggrijpen op mondiale conflicten en de opvang van asielzoekers. De blauwe bazen zijn de eersten die het belang van deze ontwikkelingen onderstrepen.

Tegelijkertijd ondervinden ze de zogeheten lokalisering van het sociale leven. Ondanks de toegenomen mobiliteit, het enorme bereik van massamedia en de gigantische reikwijdte van grote en kleine gebeurtenissen, is niets zo belangrijk als de stabiliteit in de eigen buurt. Mensen zijn gehecht aan hun onmiddellijke, vertrouwde omgeving. Wat daar misgaat, heeft de hoogste prioriteit (vergelijk Van der Vijver, 1993; 1996). Door de combinatie van lokalisering en maatschappelijke onrust over orde en veiligheid, zijn de centrifugale krachten op de korpsen toegenomen: van de politie worden lokale aanwezigheid en lokale prestaties gevraagd. Zo ontstaat een voortdurende spanning tussen de groeiende noodzaak van grensoverschrijdende misdaadbestrijding en tegelijkertijd de intense behoefte van burgers om zich veilig te weten in en rond hun eigen woning of buurt.⁷⁷ Het legt de politie in een spagaat:

‘We hebben lang gedacht dat we het allemaal zelf wel konden opknappen. Dat was ook de reden dat wij nooit enthousiast zijn geweest over Interregionale Rechercheteams. Maar we hebben gemerkt dat wij in een spagaat raken als het gaat om de keuze tussen de veiligheid in onze regio en de strijd tegen internationaal vertakte misdaad. [...] Dit type criminaliteit, met het vele geld dat erin omgaat en de corruptiedreiging die ervan uitgaat, is – afgezien van de wonderlijke wijze waarop men elkaar soms doodschiet – niet de criminaliteit die Amsterdammers schrik aanjaagt. Datzelfde geldt bijvoorbeeld voor EG-fraude en mensenhandel. Het is wel criminaliteit die de maatschappij kan ondermijnen en daarom adequaat bestreden moet worden. [...] Maar soms concurreren [...] prioriteiten heel heftig met wat wij hier in Amsterdam-Amstelland belangrijk vinden. Dat betreft dan vaak onderzoeken die ongelooflijk veel recherchecapaciteit en investeringen kosten, met doorlooptijden van soms een jaar of langer. Of verzoeken om rechtshulp vanuit het buitenland, waarvoor wij mensen moeten inzetten die wij moeilijk kunnen missen.’⁷⁸

77 Deze spanning wordt begrijpelijkerwijs wat sterker gevoeld in de meeste grensregio's en in grootstedelijke korpsen dan in andere regiokorpsen.

78 Korpschef Kuiper in: H. Smits (2001:40).

Deze spagaat maakte de organisatie van de bovenregionale opsporing tijdens onze interviewronde een twistpunt van de bovenste orde: is nationale recherche – of zelfs nationale politie – noodzakelijk of zou dit, vanwege de lokale politietraditie, een stap te ver zijn en essentiële verworvenheden onnodig op het spel zetten?

Sluipende centralisering

De korpschefs zijn het erover eens dat zich een centralisering aftekent binnen de regionale en gebiedsgebonden contouren van het politiestel en dat dit op onderdelen onvermijdelijk en noodzakelijk is (zie hoofdstuk 6).

De invoering van de nieuwe Politiewet in 1993 betekende schaalvergroting en centralisatie: ruim 140 gemeentepolitiekorpsen werden immers opgeheven en gingen, samen met het Korps Rijkspolitie, op in 25 regionalkorpsen en het KLPD. Sinds 1998 zijn de centrale lijnen stilaan zwaarder gaan wegen. De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie kondigen aan dat de centrale sturing van de korpsen wordt versterkt.⁷⁹ Het *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002* van deze ministeries verschaft het politieveld voor een periode van vier jaar een beleidskader. Het plan bevat beleidsthema's die extra inspanningen van de politie vergen.

Tussen 1993 en 2002 zijn herhaaldelijk nieuwe landelijke en bovenregionale opsporingsteams opgericht: zes kernteams, het Landelijk Recherche Team, de Unit Synthetische Drugs, de Unit Mensensmokkel, de XTC-teams, de Interregionale Fraude Teams en de Bovenregionale Recherche Teams. De interregionale researcheteams verdwenen van het opsporingstoneel. De opkomst van deze teams gaat gelijk op met een centralisering aan justitiële zijde. Het College van Procureurs-generaal groeit uit tot een 'beleidscollege'; het landelijk parket wint aan betekenis en de hoofdofficieren van justitie ondergaan meer sturing en controle. Dit werkt door in de beheersdriehoek: 'Vroeger was de hoofdofficier de opsporingsautoriteit voor alle criminaliteit. Nu zijn er steeds meer zaken of teams die eigenlijk landelijk worden aangestuurd.'

De meeste invloed ondervinden de korpschefs echter van 'politieke prioriteiten'. Hiermee wordt bedoeld dat geregeld feitelijke of vermeende tekortkomingen in het politiebeleid veel media-aandacht krijgen en al snel – te snel volgens korpschefs – uitlopen op debatten in de Tweede Kamer die ministers

⁷⁹ Nota *De Politiewet 1993: een eerste beoordeling*, Tweede Kamer, 1996-1997, 25195, nr. 1.

ertoe aanzetten iets anders of weer wat extra's te vragen van de korpsen. De neiging van de Tweede Kamer om invloed uit te oefenen op regiokorpsen houdt verband met weeffouten in het regionale bestel, in het bijzonder 'het democratische gat' (Van der Torre, 1997). Korpschefs denken dat het slechte imago van de politie, alsmede de wens van politici om te willen 'scoren', leiden tot nationale politiek-bestuurlijke betrokkenheid bij het bestuur van hun korpsen. Voor zover deze betrokkenheid de bovenregionale misdaad betrof, heeft dit geleid tot het oprichten van verschillende landelijke of bovenregionale teams (zie boven). Politieke discussies monden er geregeld in uit dat de minister navraag doet of een kort onderzoek laat verrichten. Daaruit blijkt dat de politie 'suboptimaal' presteert. Vervolgens wordt een speciale voorziening in het leven geroepen of worden beleidsprioriteiten enigszins bijgebogen (vergelijk Meershoek, 2000). Korpschefs storen zich hieraan. Het leidt tot 'rollende prioriteiten' die de continuïteit in de bedrijfsvoering aantasten en tot een 'bont geheel' van bovenregionale opsporingsteams:

'De opkomst en groei van de zware, georganiseerde criminaliteit werkte het ontstaan en de groei van deze diversiteit aan 'opsporingsverbanden' sterk in de hand. De opkomst van nieuwe delicten of criminele fenomenen bleek telkens aanleiding tot de vorming van nieuwe gespecialiseerde eenheden. Twijfels bij 'Justitie' aan de bereidheid, de capaciteit of de competentie van de regiokorpsen om er adequaat aandacht aan te besteden verklaren mede dit ad hoc beleid'
(Projectgroep Opsporing, 2001: 28).

Het politiebestedel tussen hervorming en aanpassing

De korpschefs ondergaan de beleidsmatige centralisering lijdzaam. Ze werken er op tal van onderdelen bovendien zelf aan mee. Het bestel verandert onderwijl sluipend en via *patchwork*. Dat roept de vraag op of een herziening gewenst zou zijn. Het gevoel bestaat 'dat de lucht zwanger is van een stelselverandering bij de politie. Iets van een dun nationaal beheer, en/of grotere regio's' (Poelert, 2003: 7).

Niet elke blauwe baas wil nationale politie of wil dat hardop zeggen. De (toenmalige) voorzitter van de Raad van Hoofdd commissarissen, Lutken, laat in de tweede helft van de jaren negentig nog keer op keer weten dat het politieapparaat met rust gelaten wil worden: nóg een grote reorganisatie zou te veel van het goede zijn. Omdat het politieveld toen de gevolgen ondervond van de IRT-affaire, stelden zelfs de centralisten onder

de korps- en politiechefs ‘rust’ op prijs. De toenmalige directeur van het NPI toont zich in die periode nog wel voorstander van nationale politie, maar dat wordt juist dan in het politieveld niet zo gewaardeerd. De bestel-discussie wordt enkele jaren ‘begraven’.

Dit past in de *low profile*-houding die de korpschefs in de post-Van Traa periode innemen (zie ook hoofdstuk 6). De zaak ligt nog steeds gevoelig bij een ruime meerderheid van de korpsbeheerders, zodat de discussie vooral binnenskamers wordt gevoerd.

‘Het is als op eieren lopen. Het heeft weinig zin uitspraken te doen als de minister [de toenmalige Minister De Vries, aut.] van Binnenlandse Zaken toch tegen [een bestelwijziging] is, evenals in elk geval het grote aantal PvdA’ers onder de korpsbeheerders.’

De noodzaak om op onderdelen samen te werken heeft, zo benadrukken korpschefs in koor, de bereidheid om van elkaar te leren en om bovenregionaal samen te werken, is vergroot. Ze benadrukken dat de onderlinge verhoudingen de afgelopen jaren ‘enorm zijn verbeterd’. De vandaag de dag populaire benchmarks zijn daadwerkelijk gericht op prestatieverbetering en houden dus meer in dan de aloude vrijblijvende ‘uitstapjes’ naar andere korpsen. De noodzaak tot bovenregionale samenwerking zal binnen het huidige bestel groot blijven en hoogstwaarschijnlijk verder groeien.

Veel korpschefs zouden vereenvoudiging van het bestel op prijs stellen. Maar de meningen lopen uiteen over hoe die vereenvoudiging gestalte zou moeten krijgen. Volgens een deel van de politiechefs zou een ‘stroomlijning’ van bovenregionale verbanden, in het bijzonder het rechte proces, kunnen volstaan. Anderen vinden daarnaast dat vermindering van het aantal regionale korpsen nodig is. Zo kunnen het bestel en de werkelijkheid beter op elkaar worden afgestemd, omdat veel bovenregionale samenwerkingsverbanden dan weer samenkomen in één korps. Het is dan duidelijker wie politiek verantwoordelijk is en ook het beheer wordt vergemakkelijkt. Verschillende korpschefs spreken hun voorkeur uit voor ongeveer 15 korpsen met een minimale formatie van ongeveer 3.000. Zij wijzen er evenwel op dat ingrepen in de gezags- en beheersverhoudingen gevoelig liggen. Mede daarom nemen zij een afwachtende houding aan. Het opheffen van het regionale bestel is volgens de meesten bij vermindering van het aantal korpsen niet per se nodig.

‘Op zich is dit korps te klein om al het politiewerk goed te doen (kinderporno, illegale vuurwapens, corruptie). Daarom ben ik ook niet bang voor een reorganisatie, hoewel nog te veel mensen in de Raad van Hoofdcommissarissen te sterk vasthouden aan hun eigen regio. De burgemeesters, die korpsbeheerders zijn geworden, komen eens per twee maanden met de Minister van Binnenlandse Zaken bij elkaar. Dat betekent dat men meer informatie heeft, wordt betrokken bij veiligheidsontwikkeling. Als de regio’s Arnhem en Nijmegen samengaan, is sprake van zes districten; daarin hoeft weinig te veranderen. Het is eigenheid en eigen korpstrots om de eigen positie niet op te geven.’

‘Ik vind dat je op een aantal gebieden al ziet dat een enorme schaalvergroting gaande is, omdat de structuur ingrijpend verandert. Op ICT-gebied bijvoorbeeld ontstaat een nationale structuur. Op facilitair gebied zie je een verregaande samenwerking tussen bijvoorbeeld Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid. Op operationeel gebied – arrestatieteam, fraudeteam – zie je al verregaande samenwerkingsverbanden. Je ziet al een soort organisatie ontstaan. Grootschalig optreden doen we zelf. We lenen wel, als we capaciteit tekort komen. Je ziet allerlei soorten gelegenheidscoalities ontstaan, die ik ook effectief vind. Het is de vraag of je zo zwaar aan de structuur moet gaan lopen modderen. Iedereen roept het wel en het is ook een beetje zo: een politiebesteding met 15 regio’s van 3.000, dan heb je de maat te pakken. De 3.000: ik denk wel dat er een soort ideale maat, schaal is, voor ondersteuning in je overhead.’

Een meerderheid van de korpschefs houdt ernstige bezwaren tegen een nationale politie. Het wordt wel getypeerd als ‘negentiende-eeuws’. Ze denken dat nationalisering veel meer reorganisatiekosten met zich mee zou brengen dan de voorstanders doen voorkomen. Een zwaarderwegend punt betreft de grote afstand tussen de ministeries en de politiepraktijk. Het gevaar dreigt dat de sturing en controle mede daardoor nooit recht doen aan de veelzijdigheid van lokaal politiewerk. Deze korpschefs vinden dat de korpsen goed moeten samenwerken, omdat dan een belangrijke inhoudelijke reden voor een nationale politie wegvalt. Ze vinden het ook geen probleem als ze op een ‘zinnige’ manier verantwoordelijk worden gesteld voor resultaten op landelijk vastgestelde prioriteiten en prestatie-indicatoren. Sommige korpschefs wijzen erop dat goed presteren op landelijke prioriteiten zelfs een voorwaarde lijkt te zijn geworden om, ook op de middellange termijn, nationale politie te kunnen voorkomen.

Recent heeft vooral de vraag gespeeld hoe de bovenregionale recherche

dient te worden georganiseerd en of dit implicaties zou kunnen of moeten hebben voor het politiebestedel. De korpschefs vinden elkaar op hoofdlijnen in een functionele of professionele analyse van het – bovenregionale – rechercheproces. Hierin staat niet de structuur- of bestel-discussie centraal, maar noodzakelijke elementen van een doeltreffend rechercheproces.

‘Een belangrijke stroming in de raad vond de recherchestructuur niet zo belangrijk. Veel belangrijker vonden ze het om goed samen te werken. Een goed rechercheproces is in verschillende structuren mogelijk. Dat maakte het debat in de raad gemakkelijker, vooral omdat het niet de minst belangrijke zijn die dit vinden. Het conflict zat meer tussen de hoofdofficieren en de korpsbeheerders: wel of geen nationale recherche en, wie weet, nationale politie.’

De korpschefs zijn het op hoofdlijnen eens met de probleemanalyses van het rechercheproces die in verschillende nota's zijn gemaakt, waaronder een visiedocument van de Projectgroep Opsporing (2001) van de Raad van Hoofdcommissarissen. Het gezag en beheer over de bovenregionale recherche zijn te versnipperd en er zijn te weinig garanties dat effectief gestalte wordt gegeven aan bovenregionale opsporing. De informatiehuishouding en -uitwisseling schieten tekort, waardoor researcheteams langs elkaar heen zouden kunnen werken en informatie onbenut blijft.

‘De praktijk is dat de prioriteiten per dag veranderen. Bij elke hik wordt een apart team opgetuigd. Maar er wordt nooit een team opgeheven. De samenwerking tussen die kernteams is minimaal. We hebben geen fantastisch georganiseerd opsporingsapparaat.’⁸⁰

Korpschefs willen de flexibiliteit, samenhang en kwaliteit van het rechercheproces verbeteren. Velen benadrukken dat dit aan de basis begint: veel opsporing staat of valt met informatie uit de wijk of kroeg. Er dienen standaarden te worden ontwikkeld en doorgevoerd die de eenheid in de researches op districts- en regionaal niveau versterken. Daarnaast moeten het bovenregionale rechercheproces en de aansturing daarvan worden gestroomlijnd. Tenslotte wordt veel belang gehecht aan verbetering van de informatiehuishouding: ‘de bloedsomloop van het rechercheproces moet beter.’

De Projectgroep Opsporing stelde voor een Korps Nationale Recherche in te richten, naast het KLPD. De oprichting van een zelfstandig

⁸⁰ Korpschef Vogelzang in: G. Leistra, ‘Verbleekt blauw’, *Elsevier*, 10 november 2001, pp. 20-23.

korps naast de bestaande 26 kon echter niet rekenen op steun van een meerderheid in de Raad van Hoofdcommissarissen. In de raad waren en zijn er voorstanders van een verdergaande stap, namelijk een landelijk georganiseerde recherche. Een landelijke recherche zou volgens sommigen ook 'vragen' om een geheel op nationale leest geschoeide politie:

'Bij de vorming van nationale recherche bestond binnen de raad behoefte aan een stip aan de horizon. Dan en dan komt er ook nationale politie. Korpschefs wilden liever geen half werk. Er is echter geen stip aan de horizon. Als nationale politie er niet in zit, wordt het bestel liever in essentie in stand gehouden om daarbinnen het recherchewerk beter te organiseren. Daarbij was belangrijk dat sommigen vanaf het begin de lijn hadden dat het niet over structuren moest gaan, maar over de recherche. Zo maak je het politiewerk niet afhankelijk van de machtsvraag over het politiestel. Dan ben je ook niet zo kwetsbaar bij een bestelwijziging.'

De nota *Landelijke en bovenregionale recherche* heeft inmiddels, onder het kabinet Balkenende I, al weer plaatsgemaakt voor de nota *Samenwerking nationale en bovenregionale recherche* (november 2002). Deze nota kondigde de nationale recherche aan, die inmiddels sinds 1 juli 2003 functioneert. De nationale recherche valt beheersmatig onder het KLPD en wordt gezagsmatig aangestuurd door het Landelijk Parket. De nationale recherche bestaat uit de zes kernteams, het Landelijk Rechercheteam, de Unit Synthetische drugs, de Unit Mensensmokkel en de XTC-teams. Er wordt gekozen voor een gedeconcentreerd concept: de teams worden door het land heen in diverse regiokorpsen gehuisvest. Het kabinet lijkt daarmee voorlopig de kool en de geit te willen sparen, iets wat ongetwijfeld enkele van de door ons geïnterviewde korpschefs met tandengeknars zullen hebben begroet.

4.7 *Discussies en non-discussies*

Van Thorbecke's adagium dat hij een politie wenste die hij zo weinig mogelijk zag en waarover zo weinig mogelijk werd gesproken, is de laatste decennia weinig overgebleven. De rechtshandhaving en het politiewerk staan regelmatig in het brandpunt van de politiek-maatschappelijke aandacht. De organisatie en werkwijze van de politie zijn voortdurend in discussie, niet in de laatste plaats onder de leden van de nationale politietop zelf. Ze dragen hetzelfde uniform, hebben gelijksoortige carrières

doorlopen en staan in abstracto voor dezelfde waarden, maar toch leert dit hoofdstuk dat de korpschefs maar in beperkte mate een gemeenschappelijk referentiekader op hun vak en hun organisatie delen.

De visie op politiewerk die in *Politie in Verandering* werd ontvouwd, heeft alle korpschefs die wij interviewden, geraakt. Sommigen waren auteur of pleitbezorger van de POS-visie, anderen criticus. Eromheen konden ze geen van allen. De POS-visie verdeelt kort na de millenniumwisseling haar erfgenamen net zoals zij destijds haar tijdgenoten verdeelde. Dat komt omdat in het rapport alle fundamentele vragen van politiewerk wel aan de orde zijn gesteld. Hoe balanceer je preventie en repressie? Hoe balanceer je handhaving van de rechtsorde, de openbare orde en maatschappelijke hulpverlening? Hoe combineer je het rechtsstatelijk streven naar uniforme rechtsbedeling met de wens tot maatwerk op lokaal niveau? Welke rol meet de politie zich aan in relatie tot strafrechtelijke ketenpartners, tot lokale (zorg)instanties, tot het in zichzelf verdeelde bevoegd gezag? Hoe verenig je generalisme op lokaal niveau met professioneel verantwoorde en desnoods grensoverschrijdende specialismen?

De korpschefs leggen desgevraagd verschillende accenten bij de beantwoording van deze klassieke vragen. POS of anti-POS, een eensluidende visie is ver te zoeken, zeker zodra men het niveau van abstracte beschouwingen verlaat. Men kan dat als teken van kracht of van zwakte zien, afhankelijk van de waarde die men toekent aan landelijke uniformiteit. De kracht van de meningsverschillen onder de korpschefs is, dat mits zij deze benutten voor een open, levendige professionele discussie, zij elkaar scherp kunnen houden en de strategische keuzes goed onder ogen zien. Een belangrijk nadeel ervan is dat de buitenwereld 'de' politie als een monoliet beschouwt en er telkens weer moeite mee blijkt te hebben als die politie op verschillende plaatsen verschillend in elkaar steekt en te werk gaat. De mate waarin dit feitelijk het geval is, hangt niet alleen af van de visies van korpschefs, maar ook van de mate waarin deze doorwerken in de feitelijke organisatie en manier van optreden van de korpsen. In het volgende hoofdstuk bekijken we hoe korpschefs hun visie op politiewerk trachten te vertalen in de vormgeving van hun organisatie.

Van visie naar uitvoering: de korpsarchitect

‘Elke diender heeft zijn eigen receptenboekje en scharrelt in zekere mate.’

‘Politie in Verandering, daar geloof ik heilig in, maar waar ik niet in geloof is het gebrek aan leiderschap.’

5.1 Boegbeeld van het korps

Korpschefs hechten veel waarde aan een gedecentraliseerde politie die dicht bij de burger staat. In dit hoofdstuk vertellen zij over de ‘vertaling’ van deze abstracte politievisie in een effectieve korpsorganisatie. Een korpschef schetst in onderstaand citaat tot welke hoofdbrekens dit ‘vertaalvraagstuk’ kan leiden:

‘En hoe bereik ik dat? Dan blijkt gewoon dat je eerst je visie moet hebben. Je moet een idee hebben van welk gedrag je dan wilt zien in die bureaus en hoe je tot gedragsbeïnvloeding komt. En dat gaat allemaal via leiderschap, want je moet wat willen en je moet aan kunnen geven wat dan de bedoeling is. Dan moet je het ook controleren: hoe komt het tot stand? En het komt niet tot stand door een opdracht te geven. Nee, het zit ‘m in overtuigen, betrokken zijn, herhalen, opleiden, opleiden, opleiden, opleiden, dus dat zijn hele banale dingen [...] ja, ja, ja en tegelijkertijd zeg ik: wat kost het een energie, wat duurt het lang voordat je er resultaat van ziet, wat duurt het lang voordat je het zeker weet dat het wordt overgedragen op nieuwe mensen.’

In hun pogingen een effectief en sterk korps te bouwen, stuiten korpschefs op het kernvraagstuk van de politieorganisatie: hoe een brug te slaan tussen de straat en het bureau, tussen de beleidsmakers en de agenten (Reuss-Ianni, 1983). De korpschef moet op één of andere manier zijn dienders zo weten te motiveren dat zij elke dag weer de doelstellingen van het korps gestalte proberen te geven. Dit gaat niet vanzelf: ‘Dienders kunnen 1000 dingen doen op een dag. Als je niet stuurt, weet je dat er altijd iets gebeurt wat je niet wilt. Als ik geen doelstellingen genereer, doen ze het zelf wel.’

Sturen is meer dan alleen doelen formuleren. De korpschef moet een organisatie ontwerpen die agenten aan effectieve controle onderwerpt. De

agent, drager van dienstpistool en wapenstok, kan dwang uitoefenen over burgers en moet daarom voortdurend worden gecontroleerd. Er bestaat echter een natuurlijke spanning tussen het motiveren en het controleren van een professionele uitvoerder. De grote bewegingsvrijheid die een agent in zijn dagelijkse werk geniet, maakt effectieve controle vrijwel onmogelijk. Als de diender de straat opgaat, is hij letterlijk onzichtbaar voor zijn bazen. Dit staat in de literatuur bekend als het probleem van de *street-level* bureaucraat (Lipsky, 1980; Van der Torre, 1999; Terpstra, 2002). En dit probleem is sinds de landelijke reorganisatie en bijbehorende schaalvergroting alleen maar groter geworden. Eén geïnterviewde stelt het wel heel scherp:

‘Mijn stelling is dat de korpschef van Amsterdam er niet meer over gaat. Het is te groot. Die illusie moet hij niet hebben, dat hij over het korps Amsterdam gaat. Dat hij bepaalt wat in wijk X in Amsterdam gebeurt. Dat hij het aan een touwtje heeft. Het is maar goed dat hij niet weet wat er gebeurt.’

De korpschefs hebben het afgelopen decennium aan de wieg gestaan van het nieuwe politiebestedel. In het begin van de jaren negentig werden zij aangesteld met de opdracht de nieuwe korpsen zoveel mogelijk decentraal in te richten zonder de eenheid van het regionale korps uit het oog te verliezen. Bij deze opdracht werd geen blauwdruk meegeleverd. De ‘beoogde’ korpschefs voegden bestaande korpsen samen en zetten de regionale korpsorganisatie op.

De vormgeving van de politieorganisatie – het bedenken en bewerkstelligen van de institutionele architectuur – is geen eenvoudige taak gebleken (Poelert en Wijbenga, 1996). Het gebiedsgebonden werken mag dan bij uitstek geschikt lijken voor gedecentraliseerde korpsen, het concept stuit vroeger of later op de ‘natuurlijke’ organisationele neiging naar centralisering en bureaucrativering. Deze middelpuntvliedende krachten kunnen leiden – en hebben volgens sommigen geleid – tot onoverzichtelijke en niet-functionerende organisatievormen (Braun, 1999).

Dat is geen verrassende bevinding. Een van de belangrijkste en meest eenduidige bevindingen van een halve eeuw bestuurskundig onderzoek is dat zelfs de implementatie van eenvoudige doelstellingen in de praktijk vrijwel altijd anders verloopt dan gedacht.⁸¹ Zij geldt ook voor de politie. Zelfs als iedereen binnen en buiten het korps zich in de geformuleerde

81 Zie bijvoorbeeld Hood (1976), Dunsire (1978), Hill en Hupe (2002).

visie van een korps kan vinden, zal het nog steeds moeilijk blijken de beoogde resultaten te behalen.

Korpschefs kunnen een korps niet zomaar naar hun hand zetten. Dit creëert een onvermijdelijke spanning. De korpschef wordt door de buitenwacht aangesproken op prestaties die hij niet eenvoudig kan manipuleren en waarvoor hij formeel zelfs niet verantwoordelijk is.

In dit hoofdstuk schetsen wij hoe korpschefs met die spanning omgaan. Wij laten hen vertellen over hun sturingsambities en de instrumenten die zij daarbij inzetten. De korpschefs blijken heel verschillend te denken over de wenselijkheid en mogelijkheden van centrale sturing. Hoewel alle korpschefs een gedecentraliseerd korps voorstaan, zo blijkt uit paragraaf 3, verschillen zij van mening over de invloed die een korpschef moet kunnen uitoefenen over het dagelijks werk van zijn dienders. Bij deze verschillende ambities passen ook weer heel verschillende strategieën, methoden, trends en modes – zoals wij in paragraaf 4 laten zien. Wij beginnen dit hoofdstuk echter met een korte historische schets van de politieorganisatie en laten zien hoe historische ontwikkelingen de bureaucratische korpschef tot een moderne korpsarchitect hebben omgevormd.⁸²

5.2 *Architecten van professionalisering*

Niet zo heel lang geleden waren de Nederlandse politiekorpsen vrijwel zonder uitzondering bureaucratisch georganiseerd. Allerlei ontwikkelingen in de afgelopen dertig jaar hebben de bureaucratische organisatievorm echter in toenemende mate ondermijnd. De landelijke reorganisatie van het bestel betekende, zoals we zullen zien, een keerpunt. De nieuwe korpsen moesten op zoek naar een ‘moderne’ en vooral decentrale organisatiewijze. Er is veel geëxperimenteerd door de nieuwe korpsen, maar een dominante vorm is niet ontstaan. De modernisering van de politieorganisatie blijkt een voortschrijdend proces dat nog niet is voltooid (Van Sluis, 2002).

⁸² Ten minste één (voormalig) korpschef vergelijkt zichzelf met een architect: Bé Lutken (zie zijn afscheidsinterview: ‘Kritiek op de politie is nu nog voor een groot deel terecht’, *Rotterdams Dagblad*, 14 november 2001).

Een bureaucratische erfenis

De politie wordt wel gezien als een product van de moderne, geïndustrialiseerde en complexe maatschappij die vooral in de negentiende eeuw een snelle ontwikkeling beleefde in de Westerse wereld (Schwartz en Miller, 1964; Reiner, 2000). De Engelse politie-expert Robert Reiner beschrijft wat er ‘nieuw’ was aan de in 1829 gecreëerde London Metropolitan Police:

‘The ‘newness’ consisted of the institution of a bureaucratic organization of professionals, rationally administered and directed towards a policy of ‘preventive policing’, that is, regular patrols to deter crime, suppress disorder and maintain security. [...] The ‘newness’ of the Metropolitan Police was also emphasized by stressing the high standards of entry and discipline (Reiner, 2000: 19). A chain of command was constructed along quasi-military lines, and at first the policy was to appoint former non-commissioned military officers to the higher ranks because of their experience as disciplinarians. This later changed in favour of internal promotion from the ranks. But the promotion system itself became an instrument of bureaucratic control. Only those who obeyed orders ‘readily and punctually’ could aspire to be promoted’ (Reiner, 2000: 51).

De klassieke organisatievorm van de politie is die van een bureaucratie: hiërarchisch, regelgestuurd, geënt op standaardisatie (Kelling, Wasserman en Williams, 1988; Goldstein, 1990). De bureaucratische organisatievorm kent een inherente spanning. De noodzakelijke controle over de politie als het gespecialiseerde orgaan voor de uitoefening van legitiem staatsgeweld, vereist een bureaucratische organisatievorm.⁸³ Deze traditionele manier van organiseren verhoudt zich echter slecht met de grote hoeveelheid verschillende taken die de politie moet uitvoeren en waarvoor discretionaire beslissingsruimte een vereiste is.

Ook de Nederlandse politie is van oudsher bureaucratisch georganiseerd (Commissie Enschedé, 1967; POS, 1978; Horn, 1989; Poelert en Wijbenga, 1996). Dit was tot ver na de oorlog het geval zowel bij de rijks-politie – expliciet op militaire leest geschoeid – als bij de gemeentepolitie. De agent werkte in een functionele groep (bijvoorbeeld verkeer, recherche of geüniformeerde dienst) en diende zijn taak volgens vastgelegde procedures en regels uit te voeren. Hij kreeg orders van zijn baas, die weer

⁸³ Voor de relatie tussen controle en bureaucratie, zie bijvoorbeeld Wilson (1989).

orders kreeg van de daarboven gelegen hiërarchische laag. Een combinatie van acceptabele beoordelingen en voldoende dienstjaren deed een agent in aanmerking komen voor promotie.

‘De Amsterdamse politie had rond de eeuwwisseling een blokbewakingsstelsel ingevoerd. De stad werd daartoe opgedeeld in een aantal blokken (in 1900 waren dat er 161) waarbinnen steeds een agent surveilleerde. De bewegingsvrijheid die deze agenten hadden, was zeer beperkt. Aflossingswegen en aflossingspunten waren sterk gereguleerd en in voorschriften vastgelegd. De routes waren exact aangegeven, de tijd waarbinnen de routes moesten worden gelopen of gefietst, waren nauwkeurig vastgelegd. Eigen initiatief van de dienstdoende agenten werd niet verwacht. Aan de hiërarchische gezagsverhoudingen werd streng de hand gehouden. Afwijkingen van de voorschriften, zoals het ‘nodelozen’, dat wil zeggen het zonder geldige reden tijdens de surveillance contacten onderhouden met burgers, werd streng bestraft. Het werk was ‘energie-dodend en monotoon’ (Horn, 1989: 63; zie ook Meershoek, 1999).’

‘Vroeger hadden we een gesloten cultuur, waarin mensen jong binnenkwamen en bij ons pensioen haalden. Het was gestoeld op militaristische principes. Dat past niet meer in deze tijd.’⁸⁴

Voor het overgrote merendeel van onze korpschefs vormde deze bureaucratie de eerste kennismaking met de politie. Het was gebruikelijk dat jonge officieren na hun opleiding de eerste periode in hun nieuwe korps langs de verschillende dienstonderdelen rouleerden ten einde brede praktijkkennis op te doen. Het heeft er in ieder geval toe geleid dat de huidige generatie korpschefs de nadelen van de bureaucratische organisatievorm van binnen uit heeft leren kennen. Zij deed dat in een periode, de jaren zestig en zeventig, waarin bureaucratie steeds meer ter discussie kwam te staan.

‘Er was een tamelijk traditionele visie van ordehandhaving, wat we nu lik-op-stuk beleid zouden noemen. Je was als agent verplicht 250 bonnen per jaar te maken en als je dat niet deed, kon je bij de baas komen. Het mochten niet allemaal dezelfde bonnen zijn; niet alleen maar snelheid en rood licht; een goede variatie moest erin zitten en alle wetsgebieden moesten worden gecoverd – ook daar werd naar gekeken. Het was toch een tamelijk strenge periode.’

⁸⁴ Korpschef Van Zunderd in Overdijk (2002: 51).

De bureaucratische beginselen van organiseren werden voor de Tweede Wereldoorlog nog gezien als de beste manier om een modern politiekorps – en meer in het algemeen: een moderne overheid – te bewerkstelligen.⁸⁵ Na de Tweede Wereldoorlog veranderde er aanvankelijk weinig. De bureaucratievorm raakte binnen de politie – en in veel andere overheidssectoren – maar langzaam aan slijtage onderhevig (Dijkshoorn, 1988; Reiner, 2000). Bureaucratie als organisatievorm bleek steeds minder geschikt in het licht van de grootscheepse veranderingen waarmee de Nederlandse politie vanaf het einde van de jaren zestig te maken kreeg (POS, 1978).⁸⁶

Gedurende de jaren zeventig leken verschillende ontwikkelingen andere – meer decentrale – organisatievormen binnen de politie nodig te maken.⁸⁷ De gehele overheid kreeg te maken met ontwikkelingen die doorgaans worden geduid in termen van democratisering en ontzuiling. De daarmee gepaard gaande delegitimering van de politie is uitgebreid gedocumenteerd en geanalyseerd (Commissie Enschedé, 1967; Rosenthal, 1984; Rosenthal, 't Hart en Cachet, 1987; Zwart, 1999). De gezagscrisis dwong politieleiders tot bezinning op de aard en organisatie van het politiewerk.

In hun pogingen de politie te moderniseren en te verbeteren zaten de politieleiders echter gevangen in een soort bureaucratieparadigma: het was de enige manier van organiseren waar zij bekend mee waren. Dat wil niet zeggen dat alle korpsen volstrekt identiek waren – er waren duidelijk aanwijsbare korpsculturen – maar de formele organisatie kende weinig verschillen. De vernieuwing verliep dan ook in een traag tempo. Het is niet verwonderlijk dat de korpschefs die in de jaren zestig in dienst traden, niet erg onder de indruk zijn van het bureaucratische model (zie ook POS, 1978):

85 Meershoek's (1999) studie naar het Amsterdamse korps in de jaren voor en tijdens de Duitse bezetting laat zien hoe modernisering en bureaucrativering hand in hand gingen. Het Jordaanoproer (4 juli 1934) had het onvermogen van de Amsterdamse politie aangetoond om orde in de stad te bewaren. De toenmalige hoofdcommissaris Versteeg probeerde de grip op het uitvoerend apparaat te verstevigen middels centralisatie. Directieven en toenemende controle voerden de boventoon. De toelatingseisen en trainingen voor nieuwe rekruten werden verzaamd. De ordehandhaving capaciteit werd versterkt door een militairachtig korps in het leven te roepen (Stormbrigade); een vorm van functionele specialisatie.

86 Voor een meer uitgebreide verhandeling over de nadelen van 'bureaucratisme' in het politieapparaat, zie de bijdrage van bestuurskundige Van Braam in het rapport van de Commissie Enschedé (1967).

87 Die 'noodzaak' bleek – vooral in de grote steden – niet overduidelijk uit de praktijk. De openbare orde crises van de jaren zeventig en tachtig voelden juist de behoefte aan een strak (en dus bureaucratisch) georganiseerd apparaat dat snel en effectief kon optreden.

‘Kijk, ik ben in Amsterdam gekomen in 1973. Mijn eerste baas bracht ik in verwarring door te vragen: Wat is hier het beleid? Er werd elke vrijdagmiddag wat gedronken, het Hoofd recherche zat tussen de middag alleen maar te kaarten, het was echt allemaal niks.’

De ‘afkeer’ voor het traditionele model leeft vooral onder die korpschefs die hun loopbaan binnen de gemeentepolitie zijn begonnen. Collega’s met een rijkspolitieachtergrond hebben betere ervaringen. De RP-bureaucratie was weliswaar heel gecentraliseerd op het gebied van beheer, maar liet relatief veel vrijheid aan het veld. De Rijkspolitie is, zo melden onze respondenten, het contact met de burger nooit echt kwijtgeraakt – tenminste niet in vergelijkbare zin als in de grote gemeenten het geval was.

‘Politie in Verandering was een rapport voor met name de gemeentepolitie. De gemeentepolitie was ontzettend verkokerd in die jaren. Het korps rijkspolitie had al langer een cultuur van kennen en gekend worden, dicht bij de burger. Op elke kleinere plaats hadden wij politiemensen wonen en werken. Postcommandanten, rayoncommandanten, wij zaten in die gemeenschappen. Het was zelfs verplicht er te wonen. Wij zaten er heel dicht bij. De gemeentepolitie begon te ontdekken dat ook in de steden de wijken een dergelijke aanpak nodig hadden. In die zin een prima rapport, ik doe er ook niets aan af, maar het wordt vaak als het wondermiddel gezien. Het korps rijkspolitie werkte allang zo, zeg ik dan.’

Roep om verandering

De maatschappelijke roep om veranderingen werd opgepakt door een groepje jonge politietalenten. Zij waren gevraagd de minister te adviseren over het immer wederkerende probleem van de politiesterkte. Overtuigd dat nieuwe denkbeelden over de organisatie en werkwijze belangrijker waren dan ‘meer blauw op straat’, produceerden zij verenigd in de zogenoeten Projectgroep Organisatie-Structuren (POS) de notitie *Politie in Verandering* (POS, 1978) die nu algemeen wordt beschouwd als een mijlpaal in het denken over politiewerk in Nederland.⁸⁸ Maatschappelijk vertrouwen vereiste, in de ogen van de schrijvers, een herbezinning op de traditionele, reactieve manier van werken (zie hoofdstuk 4). De politie moest de auto uit en de straat op om in contact met de burger te komen:

⁸⁸ Voor een beschouwing over de lange termijn relevantie van deze beleidsnota (zie Cachet, Van der Torre en Van Natijne, 1998).

‘Rondrijdend in auto’s geraakte de politie letterlijk en figuurlijk steeds meer in een isolement. Zij zal moeten gaan beseffen dat middelen eens uitgeput raken en dat ze een nieuwe koers zal moeten inslaan, als ze haar legitimiteit en gezag niet wil verliezen’ (POS, 1978: 44).

‘Provo heeft ons tot de orde geroepen. Wij stonden buiten de samenleving. Ik herinner me nog dat aan het bureau Singel sabels werden uitgedeeld om het ronddansen om het Lieverdje daar weg te slaan. Je wilt het niet geloven. Het is waanzinnig. Het was overal. We kregen de boeren (niet-Amsterdammers) in Amsterdam binnen. Die snapten er helemaal geen moer van. Wij aan de Warmoesstraat begonnen te begrijpen – en die tijd heb ik meegemaakt – dat we de slag nooit zouden kunnen winnen en dat we zouden moeten spelen met de krachten in de samenleving om ons doel te bereiken.’

Maar bij deze nieuwe manier van werken en de verhoogde sensitiviteit voor maatschappelijk vertrouwen horen ook een andere sturingsconceptie en een andere organisatievorm. Het zogenoemde gebiedsgebonden werken is de meest concrete hedendaagse uitkomst van die nieuwe visie (Cachet, Van der Torre en Van Natijne, 1998). De wijkagent moet ruimte hebben om beleidsprioriteiten te vertalen naar de specifieke situatie in de wijk. De bijbehorende organisatie is er één die bottom up beleidsprocessen faciliteert: de organisatie moet worden ingericht, zodat de inzichten van beneden (de wijkagent) naar boven (de korpschef en zijn beleid) vloeien in plaats van andersom. De bureaucratische organisatievorm wordt doorgaans minder geschikt geacht voor een dergelijke manier van werken (Elmore, 1979; Matrofski, 1998; Van Sluis, 2002).

De meeste, zo niet alle, korpschefs hanteren dit nieuwe gedachtegoed als een uitgangspunt voor hun denken over politieorganisatie. In hoofdstuk 4 zagen wij al dat zij echter worstelen met de organisationele uitwerking van dit concept. De onbeantwoorde kernvraag betreft elke keer weer de aansturing van een decentrale organisatie: hoeveel ‘scharrelruimte’ mogen agenten nu eigenlijk hebben? Wie stuurt de gebiedsgebonden politie eigenlijk aan? De korpschefs onderkennen het probleem:

‘Je kunt nog zoveel sturingspretenties hebben, de discretionaire bevoegdheid ligt aan de basis. En dat is absoluut niet te veranderen. Daar hoor je je sturingsprincipes op aan te passen. Doe je dat niet, dan gebeuren dingen zoals nu met het beleidsplan Nederlandse politie, dus papieren sturing. Maak mensen verantwoordelijk voor hun

werkgebeid, voor hun taak en pas je sturingsprincipes daarop aan. En dat is lastig hoor, want iedereen trapt in de val, van de beheerskant, het concept, centrale planning, beleid, het allesomvattende beleid maken.'

'Wij overwegen de buurtcoördinator meer verantwoordelijkheid te geven en de teamchef meer een facilitator te laten zijn. In het traditionele recept opereert de coördinator onder regie van de teamchef. Ik laat het maar een beetje gaan. In die zin, dat ik de praktijk volg, wat daar de beste route in is. Want voor beide is wat te zeggen.'

'Dan kom je op het punt van managen. Een beetje een Nederlands probleem denk ik toch wel. Je hoort vaker dat wij in de productie, de operationalisering, minder sterk zijn. Ideevorming, planvorming en creativiteit zijn oneindig, alleen in de operationalisering gaat het moeizaam. Ik denk dat het ook bij de politie geldt.'

De reorganisatie van het politiebestedel: kansen voor verandering?

Ondertussen veranderden de cruciale parameters van de Nederlandse politieorganisatie ingrijpend. Tijdens de formatie van het CDA/PvdA-kabinet Lubbers III (1989-1994) voltrok zich een klein wonder. Na decennialange discussies over hervormingen van het politiebestedel, besloten de onderhandelaars de gemeentepolitie- en rijkspolitiekorpsen samen te voegen (Cachet et al., 1994). In 1994 kreeg Nederland 25 regionale korpsen en één landelijk ondersteunend korps (KLPD).

De reorganisatie van het politiebestedel had grote consequenties voor de organisatie van de politie (Rosenthal et al., 1998). Een belangrijke factor was natuurlijk de schaal: het werd voor de korpschef ondoenlijk een hele regio op een centralistische wijze aan te sturen. De samensmelting van gemeentekorpsen en rijkspolitiekorpsen vergrootte het gat tussen de centrale korpsleiding en de decentrale uitvoering. Een tweede factor was de aansturing – of misschien wel het gebrek daarvan – door de Haagse departementen van Binnenlandse Zaken en Justitie. Het was nadrukkelijk de bedoeling dat de nieuw te vormen regiokorpsen een decentrale invulling zouden krijgen. Deze intentie was niet alleen een product van moderne managementinzichten (het *New Public Management*-denken was erg populair in die tijd), maar ook een poging de burgemeesters zoveel mogelijk gerust te stellen.

De samensmelting van de gemeentekorpsen en rijkspolitie-eenheden binnen een regio kwam in handen te liggen van de 'beoogde' korpschef.

De kandidaten hadden niet gesolliciteerd, maar waren uitverkoren door een ambtelijke commissie. Dit selectieproces voltrok zich achter gesloten deuren. De uitkomst was in veel (maar niet alle) gevallen een verrassing voor de betrokken korpschefs.

De nieuwe leiders kregen weinig tijd hun opdracht uit te voeren (Cachet en Rosenthal, 1992). Binnen enkele maanden moesten de eerste projectplannen worden ingeleverd. Zij kregen geen concrete aanwijzingen of blauwdrukken mee vanuit de ministeries. Zover het beheerszaken betrof, was er sprake van een 'strak geleid project op nationaal niveau'. De politieministeries regelden de randvoorwaarden zoals de sterkteverdeling (aantal mensen), het eigendom van gebouwen, en het vaststellen van budgetten. 'Maar de inhoud moest ik vooral goed zelf weten. Decentraal was het *Leitmotif*.'

De nieuwe korpschefs waren dus relatief vrij in het bepalen van de visie en organisatie van hun nieuwe korps (Cachet en Rosenthal, 1992). Enkelen benutten deze vrijheid om stokpaardjes te berijden. De meesten worstelden echter met de vraag hoe een decentraal georganiseerd politiekorps kan worden bestuurd zonder uiteen te vallen in een losse federatie van gemeenteteams. Zij moesten een decentraal korps bij elkaar zien te houden. De meeste korpschefs hadden echter geen ervaring met dergelijke grootschalige reorganisatieprocessen en waren daar ook niet voor opgeleid: 'Vergeet niet dat wij de eerste generatie korpschefs zijn die 1000 man een klein korps vinden.'

De positie van de korpschef ter discussie

De korpschefs begonnen hun zoektocht naar passende organisatievormen voor een gedecentraliseerd eenheidskorps. Het destijds in het bedrijfsleven populaire concern-divisiemodel speelde in veel korpsen aanvankelijk een richtinggevende rol (Van Sluis, 2002). In dit organisatie-model stuurt de korpsleiding op afstand en op hoofdlijnen (Felix en Maassen, 1991). In het korps Zuid-Holland-Zuid bouwde korpschef Piet Tieleman een organisatie die volledig in dienst stond van gebiedsgebonden werken (Van Sluis, 2002). In andere korpsen, zoals bijvoorbeeld het korps Amsterdam-Amstelland, bouwden de korpschefs voort op bestaande organisatiepatronen waarin veel meer accent op centrale aansturing werd gelegd.

En juist in deze belangrijke embryonale fase van de nieuw te vormen korpsen werd de positie van de korpschef onderwerp van politiek-bestuurlijke ergernis en nationaal debat. De korpschefs van de grote steden

hadden zich begin jaren negentig ontwikkeld tot opiniemakers op het brede gebied van criminaliteitspreventie en -beheersing (zie hoofdstuk 1). In de bredere discussie over de wenselijkheid van zogenoemde publieke ondernemers figureerden de ‘geëmancipeerde’ korpschefs echter als pregnante voorbeelden van ambtenaren die hun plaats niet meer kenden. Het jaar 1993 betekende een keerpunt. De korpschefs van de vier grote steden ontvingen de Machiavelli-prijs voor overheidscommunicatie. Deze prijs voedde de bestaande onvrede met de vermeende publiciteitsdrang van de blauwe bazen en leidde tot gerichte ‘tegenacties’. Zo werd in 1995 het secretariaat van het gezamenlijk overleg van korpschefs demonstratief gereduceerd (van 20 naar 2). De toenmalige secretaris van de Raad van Hoofdcommissarissen, Breure, noemde de ontmanteling een nieuwe illustratie van de ‘veranderende machtsverhoudingen. De korpsbeheerders eisen hun positie op.’⁸⁹

‘Machiavelli is een breekpunt geweest. Dat heeft een aantal mensen de schellen voor de ogen weggenomen; het is niet goed zoals het gaat. Bovendien waren er allerlei reacties van het bevoegd gezag, zo van we zullen ze wel even een kopje kleiner maken, die commissarissen met hun te grote bekken.’

De ontluikende discussie over de positie van de korpschef raakte in een stroomversnelling als gevolg van de snel escalerende IRT-affaire. Deze voor de politie zo traumatisch verlopen parlementaire enquête naar de kwestie bracht aan het licht dat een interregionale researchteam – samengesteld uit Amsterdamse, Utrechtse en Haarlemse korpsresearchers – flink was afgedreven van de geaccepteerde norm. De Commissie Van Traa hekelde de organisationele inbedding van het team en beschreef het onvermogen van deze grote korpsen om effectief samen te werken en de controle over deze teams te waarborgen. Ook hier speelde op de achtergrond het organisatievraagstuk van het aansturen van decentrale eenheden (in dit geval de IRT’s). Een geïnterviewde beschrijft de kern van het probleem zoals velen het nu nog zien:

‘Men heeft op een lager echelon mensen laten aanklussen. Ze hebben systematisch kunnen verheimelijken dat ze met bepaalde operaties bezig waren. Als ze een klapper maken met 12 ton hasj, dat is niet meer normaal. Achteraf zeg ik dat is voor

⁸⁹ ‘Stafbureau politiechefs nagenoeg ontmanteld’, *NRC Handelsblad*, 27 april 1995, p. 1.

mij alleen maar een bevestiging dat het teveel twee handen op een buik met criminelen is geweest. We weten gewoon dat er dingen zijn gebeurd die volgens het strafrecht niet kunnen.'

Daar kwam nog bij dat de korpschefs Nordholt en Wiarda elkaar in het openbaar bestreden en beschadigden, tot grote ergernis van hun korpsbeheerders. De IRT-affaire creëerde het beeld dat de korpsbeheerders hun grip op de politie waren kwijtgeraakt (zie ook König, Sinning en Verschuure, 2001: 33). De IRT-affaire resulteerde daarom ook in een toename van regelgeving en toezicht, niet alleen voor de recherche maar ook voor de korpschefs:

'De IRT-affaire was een dramatische periode. Heel afschuwelijk. Daar hebben we ook last van gehad. Ik merkte gewoon in die periode dat de korpsbeheerders wat brutaler zijn geworden. Er was een hoop opwinding, niet alleen hier, in het hele land speelde dat een beetje. De korpschefs hadden een beetje de hand opgestoken.'

'Na die strijd, rond Eric [Nordholt] en Jan [Wiarda], is er ook onder korpsbeheerders een beetje een trend gekomen, zo van: ik ben een goede korpsbeheerder, want ik hou mijn korpschef wel in toom.'

'Na de IRT-affaire zag je dat. Als er crisis is, wordt altijd de klassieke bureaucratische oplossing gekozen: meer richtlijnen, meer toezicht en dan hebben we het weer opgelost. Het leidt altijd tot meer centralisatie.'⁹⁰

'Een collega heeft eens berekend dat een rechercheur sinds de verscherping van de opsporingsregels, een gevolg van de IRT-affaire, twintig procent van zijn tijd kwijt was aan administratieve rompslomp zoals bijvoorbeeld het aanvragen van bijzondere opsporingsmethoden en het invullen van processen-verbaal. Dat is een bureaucratie waar je niet goed van wordt.'⁹¹

90 Deze korpschef lijkt gelijk te krijgen. Een recent onderzoek naar de aansturing van de bovenregionale kernteams legde gebrekkige leiding door het Openbaar Ministerie en de korpsbeheerders bloot. De reactie was versterking van de centralisatiereflex: 'De politieke en ambtelijke top in Den Haag ziet in de rapportage bevestiging van het streven om te komen tot een landelijke rechercheorganisatie' ('Gebrekkige leiding kernteams politie', *Staatscourant*, 12 november 2002, p. 4).

91 Oud-korpschef Lutken in: 'De politie is te lief geweest: Rotterdamse korpschef Bé Lutken verwijt politici desinteresse', *NRC Handelsblad*, 10 november 2001, p. 27.

De meeste korpsen en korpschefs hadden niets met de IRT-affaire van doen, maar kregen wel met de gevolgen ervan te maken. Een aantal snel op elkaar volgende affaires – Rotterdam, Lancee, Groningen – leek het in de media levende beeld te bevestigen dat de korpschefs de grip op hun organisatie kwijt waren geraakt. De groeiende onvrede met criminaliteit vertaalde zich in maatschappelijke en politieke kritiek op de prestaties van de politie. De emancipatie van de korpschef in het maatschappelijke en politieke debat was al weer tot een abrupt einde gekomen.

De positie van de korpschef werd verder ingesnoerd door de geleidelijk aan groeiende rol van de ministeries van BZK en Justitie in de beleidsplanningscyclus (Van Sluis, 2002; Algemene Rekenkamer, 2003). De introductie van de landelijke beleids- en beheerscyclus lijkt bedoeld om de centrale bestuurlijke grip op het politieapparaat te verstevigen. Minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal (1994-1998) constateerde in de brief Beleidsvoornemens Politie 1998 dat de beleidsvrijheid van de korpsen had geleid tot prestatieverschillen die een versterkte coördinatie van het ministerie wenselijk maakten.⁹² Toen minister Peper (BZK) vervolgens zijn politieke lot verbond aan de in het Regeerakkoord van Paars II vastgelegde doelstelling Nederland veiliger te maken, won dit klassieke instrument verder aan betekenis. Het ministerie moest de prestaties van de korpsen in kaart kunnen brengen; de beleids- en beheerscyclus belooft de benodigde informatie te zullen genereren.

De cyclus werkt ongeveer als volgt. Het ministerie stelt een aantal landelijke prioriteiten vast die op regionaal en lokaal niveau worden uitgewerkt en omgezet in streefcijfers. Ieder korps maakt een plan, dat weer verder wordt uitgewerkt in een districtsplan en een wijkplan. De korpsen sturen hun prestatiecijfers weer terug naar het ministerie, dat de cijfers bundelt en integreert in het jaarverslag. Op 15 februari 2003 ondertekenden de korpsbeheerders en de (demissionaire) minister van BZK, Remkes, een convenant waarin concrete prestatie-indicatoren zijn vastgelegd.

‘We hebben nu in dat proces een vijfjarenbeleidsplan, dat steeds een jaar opschuift. We hebben de jaarschijf, we hebben per jaar doelstellingen meetbaar uitgedrukt. In de jaarschijf wordt de trend aangegeven en daarin plaats je ook je doelstelling. Ik heb managementgesprekken elke vier maanden, die worden voorbereid door de

⁹² Ministerie van BZK (1998), Beleidsvoornemens politie 1998, kamerstukken, Tweede Kamer, 1997-1998, 25616, nr. 1.

controller. Er wordt gewoon gezegd: dit is je doel, dit is je realisatie en de prognose aan het eind van het jaar. Die worden vastgelegd. Er worden afspraken gemaakt en over vier maanden monitor je weer. We sluiten het jaar af met een eindejaarsgesprek waarbij de teamchefs hun verhaal mogen vertellen in een korte presentatie. We stellen het nieuwe jaar gewoon weer vast. Dat draait nu een jaar of tweeëneenhalf. Die hele sturing op cijfers is een hele omwenteling geweest. We meten heel veel.'

De voortdurende zoektocht

Terwijl de positie van de korpschef aan erosie onderhevig was, werd de interne roep om een effectieve korpschef juist groter. Enkele jaren na de regionalisering bleken veel korpsen aan een eigen reorganisatie toe te zijn. Tijdens de invoering van de Politiewet (1993) stond vooral de formele organisationele structuur van de nieuw te vormen regiokorpsen centraal. Zij moesten doelmatiger opereren: sommige korpsen leverden 15% van de sterkte in.

Tijdens de verschillende 'tweede rondes' stond het werkproces – de samenhang tussen uitvoeringspraktijk, organisatie en visie – voorop (Van Sluis, 2002). Vaak viel de reorganisatie van een korps samen met de komst van een nieuwe korpschef. Vrijwel iedere korpschef vertelde ons bij aankomst in het korps allerlei organisatorische tekortkomingen te hebben geconstateerd, die hij vervolgens door reorganisatie te lijf ging. Soms ging het om bezuinigingen, in andere gevallen om het terugdraaien van uit de hand gelopen decentralisatie-experimenten (Van Sluis, 2002). In veel gevallen wilde de nieuwe korpschef zijn persoonlijke stempel op het korps te zetten:

'Ik ben aangesteld in dit korps om er 140 man uit te werken.'

'Ik heb hier eerst interne zaken op orde gesteld.'

'Die visie op de individuele positie van de politiemans was hier blijven steken, het was gestold in zijn ontwikkeling. Er was dus ook behoefte aan een nieuwe ontwikkeling. Het was hier niet verder gekomen dan wijkteams, de wijkagenten waren opgeheven en er waren wijkteams. Die wijkteams waren eilandjes in de wijk geworden en dat is toch nog te anoniem, te collectief.'

'Ik ben toen gaan schrappen, gaan slopen.'

‘Vorig jaar hebben we dan de grote slag gemaakt met teleservicecentra, die zijn ingericht. We zijn bezig geweest met de secretariaten, met het weghalen van de beheertaken op teamniveau. Het loskoppelen van beheertaken heeft sommigen veel pijn gedaan. De administratie is op een andere leest geschoeid; we hebben de opsporing anders georganiseerd – nieuwe rechercheafdelingen, we hebben de milieutaken anders gedaan, we hebben de vreemdelingendienst gecentraliseerd – een geweldige slag. Er zijn 400 à 500 mensen op een andere plek terechtgekomen.’

De reorganisaties van de korpsen hebben (nog) niet tot uniformiteit in organisatieprincipes geleid.⁹³ De verschillen tussen de korpsen hebben zowel betrekking op de organisatie van het gebiedsgebonden werken als de recherche. Daarnaast kennen de korpsen verschillende culturen of ‘identiteiten’. De meest invloedrijke korpsidentiteiten onder korpschefs zijn die van Amsterdam en Utrecht: elf van de geïnterviewde korpschefs hebben immers het vak geleerd in één van deze korpsen (zie hoofdstuk 3). Een sterke identiteit helpt bij de stap van beleid naar uitvoering, zo onderstrepen ook andere korpschefs. Sommige korpschefs stellen echter vast dat een sterke korpsidentiteit bepaald geen gemeengoed is.

‘Ik ben ervan overtuigd dat korpsen in dat opzicht bepaalde stijlen hanteren. Wij tolereren weinig, zeker als het om het uitgaansleven gaat. Agenten worden niet beledigd, laten we het zo maar even zeggen. Wildplassen is niet toegestaan. Er wordt tegen opgetreden, lik op stuk als je op het bureau komt. Je gaat altijd weg met een dagvaarding, of je mag even mee in de politieauto om naar de pinautomaat te gaan en het goede bedrag te pinnen zodat je binnen weer kunt afrekenen. Dat is een vaste strakke, consistente lijn en die wordt bij het ene korps strakker uitgevoerd dan bij het andere, absoluut, absoluut.’

‘Ons korps heeft vanaf begin jaren zeventig een redelijk kordate cultuur. Ik zoek naar een combinatie van community policing en stevigheid. Als dat niet voor elkaar komt, raken we de politie als politie kwijt.’

Ook binnen de korpsen zelf treden verschillen op. Het korps Hollands-Midden biedt een mooi voorbeeld (Heus-Van den Berg, 2002). Sinds enkele jaren wordt binnen de verschillende districten en teams van het

⁹³ De variëteit van organisatie modellen en -praktijken is ruim gedocumenteerd (Rosenthal *et al.*, 1998; Van der Vijver en Molenkamp, 1999; Terpstra, 2002).

korps geprobeerd het gebiedsgebonden politiewerk handen en voeten te geven, op zowel het inhoudelijke als het organisatorische vlak. Conform de *bottom-up* visie van korpschef Straver hebben de teams aanzienlijke vrijheid gekregen om een gebiedsgebonden manier van werken te ontwikkelen. Zo kan het voorkomen dat teams in hetzelfde district op heel andere manier het gebiedsgebonden werken interpreteren en organiseren.⁹⁴

De korpsen gaan, met andere woorden, heel verschillend om met de ‘sturingsvraag’ die decentrale politie in zich bergt. De korpschefs spelen een belangrijke rol in de (re)organisatieprocessen die aan deze verschillen ten grondslag liggen. In de volgende paragrafen verkennen wij de sturingsambities (paragraaf 3) en de gebruikte sturingsinstrumenten (paragraaf 4) van onze korpschefs.

5.3 Ontwerpambities

Veel korpschefs vinden dat het er lang te vrijblijvend aan toe ging in de korpsen: vanwege de chronische overvraging en bij gebrek aan stabiele prioriteiten kon te snel aannemelijk worden gemaakt dat naar behoren was gepresteerd. De politie kon afdwalen van haar kerntaken of er werd niet bijgestuurd als kerntaken in het gedrang kwamen. De korpsen en korpschefs worden nu echter gedwongen meer te sturen en strakker te controleren of landelijk en regionaal vastgestelde prestaties worden behaald. Deze ontwikkeling doet een beroep op organisationeel leiderschap.

De essentie van organisationeel leiderschap ligt in de manier waarop de werkvloer wordt aangestuurd. Als de leiders in een organisatie een bepaalde visie willen bewerkstelligen, zullen zij de uitvoerende werknemers – in dit geval de dienders – zover moeten krijgen dat zij volgens de letter en in de geest van die visie handelen. Hier zijn korpschefs het wel over eens. Zij verschillen echter sterk van mening over de manier waarop dienders moeten worden aangestuurd. Sommige korpschefs vertrouwen op de kracht van hun visie en de professionaliteit van hun dienders. Andere korpschefs willen er juist bovenop zitten.

Twee vragen met betrekking tot wat wij hier ‘ontwerpambitie’ noemen, zijn in dit verband belangrijk. De eerste vraag refereert aan het

⁹⁴ Zie Van Sluis (2002: 86 e.v.) voor een vergelijkbare beschrijving van het korps Haaglanden.

dilemma centraal-decentraal: hoe ver gaat de korpsleiding in het aansturen van de werkvloer? De tweede vraag heeft betrekking op de rol van de korpschef in dit sturingsproces: in hoeverre is organisationeel leiderschap eigenlijk een zaak van de korpschef?

Het antwoord op de tweede vraag is eenvoudig: korpschefs beschouwen het ontwerpen van hun korps als één van hun belangrijkste taken. De korpschef ziet zich als de architect van het korps. Hij vertrouwt op zijn eigen inzichten (en die van zijn vertrouwelingen) en legt die aan het korps op. Hij is zich ervan bewust dat collega's heel anders over de vormgeving van een korps nadenken, maar hij weet ook dat zijn manier de beste manier is voor het korps. Het spreekt dan ook voor zich dat vrijwel iedere korpschef bij aankomst een veranderingsproces initieert. En het spreekt voor zich dat het veranderingsproject tot resultaten leidt, zeker in de ogen van de architecten zelf:

'Als je naar een korps gaat, ga je altijd met jouw overtuiging het bed opschudden. Je doet het hevig of minder hevig, maar je doet het altijd.'

'Bij binnenkomst heb ik alle projecten stop gezet. Ik ben gewoon die organisatie gaan ordenen, in de zin van, wat willen we bereiken en hoe vertalen we dat dan naar de persoonlijke opgave. Wat moet iemand dan doen? Wat voor condities heb je nodig? En ik ben dus gewoon met mijn Amsterdamse beeld van hoe het hoort aan de gang gegaan. Dat heeft geleid tot een hele nieuwe korpsleiding binnen twee jaar. De helft van de districtscheefs is nieuw; de hele beheersondersteuning, allemaal nieuwe chefs. Nieuwe ondersteuning, nieuwe organisatie, resultaatgericht werken, themabijeenkomsten, alles en alles heb ik hier ingevoerd.'

'Je duikt dat korps in en je concludeert dat het echt anders moet.'

'Ik heb dit korps natuurlijk wel financieel uit het slop gehaald. Dat is gewoon herkenbaar.'

'Ben toen gevraagd voor dat korps omdat er een veranderingsproces aan de gang was en dat stagneerde. Want het maken van een plan om tot verandering over te gaan is één deel, maar het implementeren daarvan is even een beetje lastiger. Dat is ook een beetje mijn profiel. Dus als je aan mensen vraagt wie is die man, dan ben ik iemand die bezig is met veranderingsprocessen.'

‘Het is ook vreselijk leuk om met vernieuwing bezig te zijn. Dat is veel leuker dan altijd hetzelfde moeten roepen.’

De korpschefs geven heel verschillende antwoorden op de eerste vraag. Hoewel de korpschefs – enkele uitzonderingen daargelaten – het ideeën-goed van *Politie in Verandering* onderschrijven en daarmee een decentrale politievorm zeggen te accepteren, stroken hun sturingsambities niet altijd met de POS-filosofie.

Er bestaan twee uitgesproken zienswijzen op het leiding geven aan de werkvloer, die samen de uiteinden van een soort leiderschapsstijl-continuüm vormen.⁹⁵ Het ene uiteinde wordt bewoond door de sturende politieleider die zich intensief en direct met de uitvoering bemoeit. Het decentrale politieconcept wordt dan op een centralistische wijze ingevuld. Het andere uiteinde is voor de faciliterende leider die de organisatie vanuit de cockpit met moderne middelen bestuurt: decentraal is dan ook echt decentraal. Uit onze interviews blijkt dat beide typen leiders – afgemeten aan hun denkbeelden – ruimschoots vertegenwoordigd zijn binnen de Nederlandse politie.

De faciliterende korpschef

De onderliggende visie van het gebiedsgebonden politiewerken veronderstelt een korpschef die enige afstand bewaart tot de werkvloer. Nu zijn er weinig korpschefs die zo ver meegaan met het ideaal van decentrale politie dat zij de uitvoering daadwerkelijk aan het veld over laten. Korpschef Tieleman, die het korps Zuid-Holland-Zuid op een heel decentrale wijze gestalte gaf, ging waarschijnlijk het verst (Van Sluis, 2002). Veel van zijn collega's gaan niet zo ver als Tieleman deed, maar zeggen wel een organisatie te beogen waarin dienders veel discretionaire ruimte wordt gelaten. Zij moeten in staat worden gesteld om hun inzichten kenbaar te maken zodat die een rol kunnen spelen in het beleidsproces.

⁹⁵ Het gaat dan in feite om theoretische ideaaltypen, waar in de praktijk vrijwel geen enkele korpschef precies aan voldoet. Maar het is duidelijk dat leidinggevendenden zich in de meeste gevallen dichter bij het ene dan bij het andere uiteinde van dit continuüm positioneren.

‘Ik heb getracht de organisatie tot in de haarvaten decentraal te laten zijn. Ik heb het budgetrecht en grotendeels het personeelsbeleid overgeheveld naar de districten en de zeggenschap ten nadele van mijzelf versterkt.’

‘Jij bent de vakman in je omgeving, jij ziet wat er moet gebeuren. Geef dat dan ook aan, ga in gesprek. Dat is goed politiewerk in deze omgeving en wees ervan overtuigd dat wij onze stinkende best doen dat te faciliteren. Dus dat wij ook de ruimte geven.’

‘Ik doe geen controle. Ik ben een effectiviteitsdier. Ik kijk of het helder is wat je moet halen, samen met anderen. Is het helder waar de organisatie je steun kan bieden? Is het helder welke ruimte je hebt? Is het helder? Go out and do it.’

De faciliterende korpschef heeft groot vertrouwen in de professionaliteit van de diender.⁹⁶ Hij meent dat directe aansturing niet wordt gewaardeerd op de werkvloer. Hij geeft agenten de ruimte, zodat zij hun expertise kunnen gebruiken op een manier die hen het beste lijkt in de gegeven situatie. De politie moet de veiligheid waarborgen en verbeteren, de manier waarop dit gebeurt, hoeft en kan niet in detail worden voorgescreven: ‘Je moet uitgaan van scharrelruimte en vakmanschap van de gebiedsagenten en niet alles dicht willen plannen’ (Van Sluis, 2002: 155).

‘De stijl die ik hier hanteer is: je maakt mensen verantwoordelijk, je hebt vertrouwen, je maakt resultaatafspraken, je spreekt ook over je resultaten. Mijn cultuur staat niet voor lief zijn, maar mijn cultuur staat voor mensen als volwassenen behandelen en ook in hun waarde laten.’

‘Ik heb een club bij elkaar geroepen als kwaliteitskring. Dat is een club geworden van een man of twintig; agenten, hoofdagenten, brigadiers. Na een jaar zei ik: ‘luister goed, wij gaan praten over hoe we het zouden moeten doen en ik ga uitvoeren wat jullie bedenken. Dus dat betekent dat jullie heel goed moeten nadenken over hoe je het gedacht had te zullen doen. Je weet ongeveer hoe ik erover denk, ik weet ongeveer hoe jullie erover denken, maar maken jullie een voorstel en ik doe het, ik voer het uit.’

96 Vele korpschefs zien (een verbeterde) professionaliteit van de dienders als de sleutel tot een hoogwaardige, zelfsturende organisatie. Voor een uitgesproken visie, zie Kuiper (2000) en IJzerman (2000).

‘Ik houd er ook wat minder van om een soort uitstraling te hebben dat ik de enige ben die er over gaat. Het zou arrogant zijn als ik zou zeggen dat ik het kon maken, helemaal alleen of met een paar mensen die precies doen wat ik zou willen.’

‘Ik wil nooit meer ... dat was het trauma van de Nederlandse politie, waar ik het staartje nog van heb meegemaakt, dat wij Joden op de trein hebben gezet. Lees de publicaties van Amnesty International: hoe meer militair gedisciplineerd politiekorpsen zijn, des te meer gaat er fout. Wij hebben in Nederland, tenminste dat proberen we, dienders – en ik noem het bewust dienders – verantwoordelijk gemaakt voor hun eigen handelen.’

‘Ik ben het prototype van een man die voorwaardenscheppend hoort bezig te zijn. Ik hoor er voor te zorgen dat mijn dienders optimaal beserved worden. Geef een hoofdagent een week, geld, heel veel verantwoordelijkheid, een duidelijke opdracht en vooral ruimte, en ze gaan als een speer. Economisch bespaart me dat heel veel en qua imago krijg je een ontzettend sterke positie.’

‘Als je denkt dat je stuurt op detailniveau, dan moet ik je erg teleurstellen. Dat wordt dus één grote deceptie. Ik heb het heel wat managers van grote bedrijven ook horen zeggen: als mensen aan de basis precies doen wat ik zeg, dan berust dat op louter toeval.’

De faciliterende korpschefs onderschrijven dat als gevolg van de huidige ontwikkelingen ‘vrijheid, blijheid’ moet plaatsmaken voor ‘vrijheid in gebondenheid.’ Ze vinden dat (een beperkt aantal) prioriteiten vertaald dienen te worden in meetbare doelstellingen, maar er moet koste wat kost ruimte blijven bestaan voor ‘teambeleid binnen een ruime marge’:

‘Vanuit deze optiek kan het korpsbeleid, ook rekening houdend met landelijk beleid, zich beperken tot hoofdlijnen – een beperkt aantal prioriteiten vertaald in doelstellingen in toetsbare termen en de aanpak die daarbij wordt voorgestaan. Die moeten vertaald worden in het districtelijk en teambeleid maar binnen een ruime marge van beleidsvrijheid [...] gebonden aan het regionaal beleid en gebonden ook aan de plicht om verantwoording af te leggen over de resultaten en in hoeverre die een bijdrage leveren aan korpsdoelstellingen en aan veiligheid. [...] Dit om politiezorg ‘maatwerk’ en geen ‘confectie’ te laten zijn...’ (Straver, 2001: 33).

Wijkzorg behoort ‘leidend’ te zijn: deze korpschefs delen veel personeel toe aan gebiedsgebonden teams. Zij besteden veel aandacht aan de vraag welke bijdragen de wijkzorg dient te leveren aan de andere werkprocessen en hoe dient te worden opgeschaald als de wijkzorg wordt overvraagd.

De sturingsambities van de meeste korpschefs weerspiegelen het moderne managementdenken dat sinds de jaren negentig aan een opmars bezig is binnen de Nederlandse overheid. Maar waar het moderne denken in veel overheidsorganisaties in nieuw jargon en ijdele ambities is blijven steken, hebben deze politiechefs de daad bij het woord gevoegd. Hebben zij een antwoord gevonden op de hardnekkige street-level problematiek? Hebben zij een decentraal opererende organisatie ontworpen die desalniettemin volgens een uniforme politievisie werkt? Niet alle collega’s zijn hier van overtuigd.

De sturende korpschef

Het tweede type korpsleider is, gezien in het licht van ‘moderne’ managementinzichten, niet meer helemaal van deze tijd. Hij hanteert een heel andere sturingsvisie dan zijn faciliterende collega’s: hij houdt zich namelijk bezig met de aansturing van dienders. In deze visie, die met recht een sturingsvisie mag heten, staat het ‘primaire proces’ centraal. Het gaat erom dat agenten op een bepaalde manier hun werk doen – en het is in deze visie een leiderschapstaak duidelijk te maken wat de juiste manier van werken is.

Deze sturingsvisie rust op een diep geloof in het belang van sturing, gevoed door eigen ervaring met de moeilijke beslissingssituaties waarmee agenten in hun dagelijks werk worden geconfronteerd. De politie, zo constateren deze korpschefs, wordt opgepadeld met harde targets, maar agenten hebben geen idee hoe zij die in de praktijk moeten bereiken. Dit type korpschef denkt niet alleen dat agenten directe aansturing prettig en wenselijk vinden, hij is er ook van overtuigd dat agenten recht hebben op een dergelijke sturing.⁹⁷

De onderliggende filosofie van de landelijke reorganisatie – ‘decentraal, tenzij’ – krijgt weinig bijval van deze korpschefs: ‘dat is onzin vanuit een managerial oogpunt.’ Het is in hun ogen juist belangrijk dat de mensen in een korps ‘identiteit ontleenen aan het korps, niet aan een

⁹⁷ Voor een meer uitgebreide behandeling van deze kijk op sturing, zie Boin, Nieuwenburg en De Wit (2002).

dienstonderdeel.’ De vorming van een korps begint dan ook juist met centralisatie. Nadat een korps een gemeenschappelijke identiteit heeft bewerkstelligd, wordt het makkelijker dienders ‘los te laten’. Doordat agenten zich niet alleen onderdeel voelen van een team, maar van het korps, wordt het makkelijker hen overal in te zetten.⁹⁸

De invoering van het gebiedsgebonden werken kan in deze visie dan ook niet uitsluitend een zaak van de werkvloer zijn. Onderzoek lijkt deze visie te ondersteunen. Het is, zo blijkt, voor veel agenten in wijkteams niet duidelijk hoe en in welke volgorde de taken moeten worden vervuld. In veel korpsen bestaat duidelijk behoefte aan ‘centrale kaderstelling door korpsleiding en bevoegd gezag’ (Beumers, 1997: 43; zie ook SMVP, 1995; Terpstra, 2002). De korpschef moet dan ook zijn verantwoordelijkheid nemen en uitleggen hoe dienders hun werk moeten doen.

‘Als je onvoldoende meekijkt wordt het een rotzooi en gaan ze zeuren. Welk bedrijf laat zijn medewerker nou de poort uitgaan zonder enige instructie? Een ieder die hier de poort uitgaat, moet weten wat er van hem verwacht wordt. En ook de wijze waarop hij opereert, daar moet hij een beeld bij hebben. Ieder mens vult dat dan weer op eigen wijze in, maar binnen een zekere visie, volgens een bepaalde denkwijze of een bepaalde opvatting die bekend moet zijn. Je moet niet zoveel over laten aan het toeval. Ik denk dat er op dat punt nog heel veel te verbeteren is. Ik heb een aantal collega’s die met een hoog abstractieniveau als een soort dominee aan de slag gaan. Ik behoor niet tot de categorie van de dominees. Ik houd niet teveel van halve abstracte visies, waarbij als je afdaalt en je moet het een medewerker op de vloer uitleggen, dat die er niet meer uitkomt.’

‘Als je een jonge instromer bent, heb je er recht op dat je van de anderen hoort wat de norm is die we hier in de stad of waar dan ook hanteren. Als er geen normdiscussie is – en volgens mij is die zowel met het publiek als onderling niet gevoerd – dan heb je dus heel veel onwillekeurig gedrag.’

‘Controle inspireert niet. Visie wel. Als een korpschef alleen maar bezig is met beheer en niet bezeten is van het idee ‘hoe krijg ik de stad veilig,’ dan voelt de agent op straat zich verdoemd en verlaten. Ik denk dat als je de politiemensen er nu naar vraagt, velen zich in de steek gelaten voelen.’⁹⁹

⁹⁸ Zie Zwart (1999: 399; 425) voor een weergave van de Amsterdamse visie op dit punt.

⁹⁹ Oud-korpschef Nordholt in: J. Gerritsen, ‘Onze dienders verdienen een beter politiebestedel’, *NRC Handelsblad*, 17 januari 1998, p. 33.

De grenzen van ambities: randvoorwaarden

Politieleiders zijn natuurlijk niet vrij in het ‘ontwerpen’ van hun korps. Sturingsambities zijn niet een zaak van leiders alleen. Andere factoren beïnvloeden die ambities. De ‘korpsarchitect’ moet met zijn politiek-bestuurlijke omgeving rekening houden in zijn pogingen een effectieve en integere organisatie te bouwen. Maar die randvoorwaarden manifesteren zich ook binnen het korps.

Binnen het korps speelt bijvoorbeeld de ondernemingsraad (OR) een rol van betekenis. De korpsleiding kan niet gemakkelijk zonder raadpleging en bij voorkeur goedkeuring van de OR een nieuwe koers inslaan. Dit wordt helemaal moeilijk als die nieuwe koers een inperking van de beleidsvrijheid van dienders suggereert. De affaire Brinkman is illustratief (Cachet, 1997). De in 1996 aangetreden korpschef van Rotterdam trachtte de samenhang van het Rotterdamse korps te vergroten. Hij slaagde er echter niet in de OR voor zijn plannen te winnen, hetgeen achteraf de opmaat bleek voor een conflictspiraal die uiteindelijk tot het ontslag van Brinkman zou leiden.

Een randvoorwaarde van een geheel andere aard ligt besloten in de lokale cultuur van een korps. Zo maakt het voor de inzet van allerlei organisatiestrategieën nogal wat uit, als wij de korpschefs mogen geloven, of het een korps uit de Randstad of een korps uit de provincie betreft. In de grote Randstedelijke korpsen is het bijvoorbeeld veel moeilijker om personeel lange tijd voor de organisatie te behouden, wat het moeilijker maakt een bepaalde cultuur in stand te houden. Maar in de provinciale korpsen stuiten bepaalde vormen van leiding geven weer op problemen die in de Randstad misschien moeilijk voorstelbaar zijn.

De sturingsambities van een korpschef dienen te stroken met het in de regio vigerende integrale veiligheidsbeleid. Sommige korpschefs zien voor de politie de rol van regisseur in het veiligheidsnetwerk weggelegd (zie hoofdstuk 4). Een dergelijke interpretatie legt het organisatorische zwaartepunt op het uitvoerende niveau. Andere korpschefs zien liever een bescheidener rol voor de politie. De organisatorische implicaties van de verschillende uitgangspunten zijn aanzienlijk. Korpschefs zijn echter van andere bestuurlijke partijen afhankelijk voor de exacte positiebepaling van de politie binnen het veiligheidsnetwerk (zie hoofdstuk 4).

Deze randvoorwaarden brengen ons bij een klassiek vraagstuk in het onderzoek naar leiders en leiderschap. Het betreft de relatie tussen de

bedoelingen en het gedrag van leiders, en de geconstateerde uitkomsten van in dit geval de korpsorganisatie. Met andere woorden: hoe belangrijk is de leider nu eigenlijk? Om deze vraag beter te kunnen beantwoorden, moeten we kijken hoe korpschefs proberen hun ambities in de praktijk te verwezenlijken.

5.4 Van ambitie naar uitvoering: sturingsinstrumenten

De korpschef die op zoek is naar een organisatiemodel waarin het zwaartepunt bij de uitvoering ligt, heeft het in zekere zin makkelijk. Vrijwel alle bestuurskundige trends en modes van de jaren tachtig en negentig zijn bedacht om een dergelijke *bottom-up* visie gestalte te geven. De vraag is alleen of deze ‘moderne’ organisatietechnieken en sturingsinstrumenten ook echt werken. Doen de dienders in de praktijk wat de korpschef van hen verlangt?

Sommige korpschefs zijn sceptisch over het ideale uitvoeringsmodel dat doorschijnt in het gebiedsgebonden denken. Zij vinden het juist belangrijk om de uitvoering in de hand te houden. De nieuwe trends en jongste managementmodes bieden voor deze korpschefs weinig houvast. Ze kunnen wel teruggrijpen op de bureaucratische instrumenten die de politie door de tijd heen geperfectioneerd heeft, maar de vraag is of deze ouderwetse instrumenten (nog) werken in de huidige, altijd maar complexer wordende samenleving.

In deze paragraaf bezien wij hoe korpschefs een brug denken te slaan tussen de bedenkers van beleid en de uitvoerders van dat beleid. De brug tussen *management cops* en *street cops* komt niet vanzelf tot stand, zo blijkt uit de literatuur. De korpschefs beschikken over een ‘instrumentarium’ voor sturing. Wij onderscheiden drie belangrijke typen instrumenten. Het eerste betreft de planning & control-cyclus. Het tweede omvat de selectie, opleiding en bevordering van het personeel (de zogenoemde MD-instrumenten). Het derde type instrumenten is van meer symbolische aard. Het gaat dan om het gedrag van de leiders.

Planning & control: de reïncarnatie van een klassiek instrument

Het plannen van werkzaamheden en het controleren van die werkzaamheden behoren tot de kernbezigheden in een klassieke bureaucratische orga-

nisatie. Het zijn ook de kernconcepten in de moderne sturingsvisie die bekend staat als *New Public Management* (NPM). Dit etiket dekt een grote lading van managementinzichten die met elkaar gemeen hebben dat zij in dienst staan van een gedecentraliseerde uitvoering en een verhoogde kwaliteit. Het NPM-denken werd eind jaren tachtig in brede overheidskringen omarmd als het antwoord op geldtekorten en uitvoeringsproblemen. Ook in de politiewereld won de bedrijfsmatige cultuur snel aan relevantie (Van der Vijver en Molenkamp, 1999: 207).

Het nieuwe managementdenken (NPM) kwam als geroepen voor de politie. De schaalvergroting in de nieuw te vormen korpsen en de vereiste decentralisering plaatste het beleid op grote afstand (ook fysiek) van de uitvoering. Het NPM-denken bood houvast. De NPM-inzichten schreven voor dat ambtelijke leiders hun aandacht verlegden van relatief dure procesbeheersing naar 'afrekenen op resultaat.' De evaluatie van prestaties vormt de essentie van het bijpassende sturingsmodel.

Deze nieuwe kijk op sturing vereist nieuwe instrumenten. Sturen op output en outcomes verloopt volgens de planning & control-cyclus. Dit planningsinstrument beoogt prestatie- en budgetafspraken tussen korpsleiding en de uitvoerende niveaus te genereren en te formaliseren. Dat gaat ongeveer als volgt:

'Wat wij nu heel sterk doen, is het resultaat centraal stellen. Daar probeer je op te sturen. Niet al te veel doelstellingen. Geweld is prioriteit nummer 1 in ons korps, naast woninginbraken en de jeugd. Dat zijn eigenlijk de belangrijkste thema's. Wij vinden het belangrijk dat we er bovenop zitten. Dus we hebben een aantal indicatoren. Het aantal aanhoudingen per medewerker, als kengetal, het aantal incidenten en het aantal aangiften, en de verhouding daartussen. We willen weten wat er speelt, dus ook of het aantal aangiften hoger wordt, dus om er zicht op te krijgen. Oplossingspercentage. En in die onderlinge samenhang kun je als korpschef en het bevoegd gezag echt zien of het ook echt prioriteit krijgt in het werk. [...] We hebben drie lagen: het regionale niveau, het korpsniveau (korpsleiding), het niveau van de districtsleding en de teams. Dus wij houden managementgesprekken met onze districtchefs aan de hand van Maraps en districtchefs doen dat met hun teamchefs. Om te voorkomen dat het 'vrijheid blijheid' wordt, is zo'n control-functie in zo'n korps ook echt belangrijk.'

Deze manier van aansturing betekent een fundamentele koerswijziging. De meeste korpschefs lijken de P&C-cyclus zelfs als hun belangrijkste

sturingsinstrument te beschouwen. Wel tekenen zij daarbij aan dat deze vorm van sturing toch weer tot tijdrovende planningsprocessen heeft geleid (zie ook Adviescommissie Beleidsplanning Politie, 1987; Van de Bunt en Gerding, 1992; Van Sluis, 2002). De cyclus werkt nu eenmaal een zekere mate van bureaucratisering van de korpsorganisatie in de hand. Klassieke managementinstrumenten winnen weer aan gewicht: er moeten plannen worden geschreven, er moet worden gerapporteerd, informatie moet weer worden gecheckt, waarna de plannen worden aangepast – de cyclus gaat zo voort en voort. Daarvoor moeten weer mensen worden vrijgemaakt en procedures worden vastgelegd. De korpsen hebben controllers aangesteld op zowel regionaal als districtsniveau (Van Sluis, 2002). Betrokkenen spreken van een ‘papierwinkel’ (Terpstra, 2002: 53; zie ook Algemene Rekenkamer, 2003: 32).

‘Er is inderdaad een verbureaucratisering gaande bij de politie. Iedereen zit te vergaderen of is op weg naar een vergadering. [...] Die vergadercultuur is al in mijn tijd begonnen.’¹⁰⁰

‘Ik zal in het ritueel meedoen en probeer de schade te beperken. We hebben natuurlijk een paar mensen aangesteld die er voor zorgen dat iedereen die bevredigd moet worden, ook wordt bevredigd. Dat kost je een hoeveelheid geld en een aantal mensen. Het moet even. Als je het niet doet, krijg je te veel gelazer. Dus laten we het maar wel doen, maar ondertussen gaan we gewoon door.’

‘Ik wil niet zo veel weten. Als ik te veel wil weten, dan merk ik dat ik overal achteraan loop te hijgen. Als ik mijn gezichtsveld beperkt houd, dan weet ik dat ik het kan beheersen. Dat meten leidt alleen maar tot allerlei bureaucratische processen.’

Een veelgebruikt en bijpassend instrument is het zogenoemde kwaliteitsdenken. Dit kwaliteitsdenken – ontwikkeld en gepropageerd door het INK – beoogt de prestaties van de uitvoering naar een hoger niveau te tillen.¹⁰¹ Het instrument belooft als het ware het verlies van controle over de uitvoering

100 Oud-hoofdcommissaris Blaauw in: F. Abrahams, ‘Wat zijn we toch diep gezonken’, *NRC Handelsblad*, 4 november 1995, p. 37. Zie ook Van Sluis (2002) over de toename van het aantal vergaderingen.

101 In het korps Zuid-Holland-Zuid werd het INK model gebruikt om het eerste regionale beleidsplan te maken (Van Sluis, 2002: 133-134). INK staat voor het Instituut Nederlandse Kwaliteit, opgericht door het ministerie van Economische Zaken, dat een managementmodel heeft ontwikkeld, waarmee het poot de kwaliteit van de bedrijfsvoering bij bedrijven en overheidsorganisaties te verhogen.

goed te maken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het instrument in de sturingsmodellen en -concepties van veel korpschefs prominent figureert. Er is zelfs een Kwaliteitsbureau Nederlandse Politie (ondergebracht bij het Nederlands Politie Instituut). Het INK-model symboliseert voor veel korpschefs het moderne karakter van de Nederlandse politie.

‘Wij hebben een kwaliteitsstelsel opgericht. Mensen die verstand hebben van kwaliteitszorg hebben ons verzekerd dat wij ontzettend goed bezig zijn. Ik heb contact met het bedrijfsleven. Met Heineken nota bene. Die waren een paar jaar geleden stomverbaasd dat wij met kwaliteitsstelsels bezig waren.’

‘En op het moment dat ik kwam werd het kwaliteitsstelsel ingevoerd. Voor sommigen was het een speeltje, voor mij een geschenk uit de hemel. Omdat het zo’n mooi houvast biedt in het ordenen van je aandachtspunten, strategie en beleid, management van processen, resultaten van financiën. Het gaf een heel mooie kans om jezelf te positioneren: waar staan we als organisatie?’

In de zoektocht naar een moderne en effectieve politieorganisatie blijken korpschefs modegevoelig.¹⁰² Korpschefs beschouwen hun fascinatie met nieuwe instrumenten als een bewijs van modern management, hetgeen weer als de antithese van bureaucratisch management moet worden begrepen. Het is wellicht nog te vroeg om de effectiviteit van deze relatief nieuwe managementinstrumenten te kunnen beoordelen. Enkele korpschefs plaatsen echter kritische noten bij de nieuwe ‘modes.’ Zij vragen zich af wat die nieuwe instrumenten nu werkelijk hebben opgeleverd.

‘Er zijn allerlei modes geweest en we doen ook aan iedere mode mee bij de politie. Maar wat is er nou in essentie? Wat zijn er nu voor goede nieuwe invalshoeken geweest? Nou, dat is vrij schaars.’

Het is inderdaad de vraag wat deze nieuwe sturingsvariant oplevert. De essentie ligt in de waardering van het uitvoeringsproces. De meeste korpschefs geloven dat dienders binnen een concept van gebiedsgebonden werken tot betere resultaten zullen komen dan het geval was in traditionele organisaties, waarin veel meer aandacht bestond voor de precieze manier

¹⁰² Competentiemanagement is op moment van schrijven een van de jongste beloften. Procesmanagement is ook een nieuw instrument dat helpt om het werk te stroomlijnen. Zie het interview met Ries Straver in Vermaas (2001).

waarop doelen bereikt moesten worden. In het nieuwe model moeten de dienders wel de ruimte krijgen om hun inzichten kwijt te kunnen: de ideeën van de straat moeten leidend zijn in het planningsproces.

‘De kern is gewoon: mensen in een positie brengen waarin zij het beste weten wat er moet gebeuren. En dan vanaf deze kant niet zeggen wat er moet gebeuren, maar conditioneren. En dat betekent dat wij met gebiedsgebonden werkers ook om de tafel hebben gezeten. Wij hebben bijeenkomsten gehad, waarbij de eerste vijf of zes gebiedsgebonden werkers in het midden zaten. Zij spraken over hun werk, wat er nodig was. Het management zat er in een kring omheen, te luisteren. Je mocht alleen maar luisteren. We hebben het beleid dus opgebouwd vanuit de praktijk zelf, dus vanonder af aan.’

Deze vorm van sturing betekent een verlichting van arbeid binnen de organisatie: het afrekenen op afgesproken doelen kost minder energie dan minutieus controleren van inspanningen en processen. En de doelen zullen wel realistisch zijn, want die zijn immers opgesteld door de experts zelf. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat de uitvoerders hun ‘eigen’ doelen wel uit zullen voeren. Een interessante vraag is hoe doelen ‘van buiten’ binnen een dergelijke organisatievorm gestalte krijgen. De korpschefs hebben er geen problemen mee:

‘Ik vind dat je je als meerdere daarop mag richten, zonder dat je gelijk zegt: ik maak voor jou ieder uur van de dag uit wat je moet doen. Maar je mag wel resultaat halen, minder ellende, straatroven, autokraken en hangjongeren met overlast.’

Een onopgelost probleem blijft binnen dit model bestaan: de prestaties van dienders zijn niet meetbaar. Met de introductie van NPM-denken heeft het idee terrein gewonnen dat politieoptreden (output) zich daadwerkelijk vertaalt in toenemende veiligheid (outcome). Wij hebben in hoofdstuk 1 al herinnerd aan de berg onderzoeksbevindingen die deze relatie juist ter discussie stelt. Vanuit de politie waren dan ook jarenlang kritische geluiden te horen in reactie op buitenstaanders die korpsen wilden beoordelen op indicatoren.

Een handvol korpschefs gelooft niet dat (interne) P&C-cycli effectief zullen zijn. Zij geloven niet dat de prestaties van individuele dienders en hun korps zo daadwerkelijk kunnen worden verbeterd. Deze korpschefs hechten daarom veel waarde aan die andere sturingsinstrumenten waar-

over organisatieleiders beschikken, maar die in het NPM-denken ondergeschikt zijn gemaakt aan de P&C-cyclus.

Personeelsbeleid: een ondergewaardeerde prioriteit

Een sterk korps leunt op kwalitatief goed personeel, daar zijn alle korpschefs het wel over eens. De omhelzing van het gebiedsgebonden werken wekt natuurlijk ook verwachtingen op dit gebied. De ideale diender, zoals beschreven door veel korpschefs, is een intelligent persoon die met twee benen in de samenleving staat en pro-actief in de wijk bezig is met veiligheid en veiligheidsgevoelens. De transformatie van de bureaucratische diender tot de regisserende, integrale veiligheidsmanager zoals die in de interviews met de korpschefs tot leven komt, lijkt een weldoordacht opleidings- en selectiebeleid te vereisen. 'De politie zal van een LBO/MAVO-organisatie moeten veranderen in een organisatie met een bereik tussen LBO en academische kennis op uitvoerend niveau' (Kuiper, 1999: 311). Een dergelijk beleid, zo zou men verwachten, geniet dan ook prioriteit in het denken en doen van korpschefs die een korps willen bouwen dat 'decentraal tot in de haarvaten' is.

De meeste korpschefs laten het personeelsbeleid echter aan de specialisten over.¹⁰³ Binnen de korpsleiding valt het personeelsbeleid doorgaans niet in de portefeuille van de korpschef. Dat is misschien ook wel begrijpelijk. Personeelsbeleid is een technisch dossier waaraan weinig eer te behalen valt. Vooral de afgelopen jaren, die werden gekenmerkt door economische groei en krapte op de arbeidsmarkt, is het niet eenvoudig gebleken gekwalificeerde mensen te vinden om de openstaande plekken in de korpsen op te vullen. De Nederlandse politiekorpsen hebben voor 2003 slechts 1300 studenten bij de politie-opleiding aangemeld. Dat is nog niet eens de helft van het aantal dat minimaal nodig is om het aantal politiemensen, rekeninghoudend met groei-doelstelling van het kabinet, op peil te houden.¹⁰⁴ Het vigerende FUWA systeem is rigide en laat weinig ruimte voor inventief personeelsbeleid binnen een korps (Van der Zwaan, 2002: 58). De Nederlandse Politiebond stelt in 2000 dat er binnen de politieorganisatie te weinig wordt nagedacht over de ontplooiingsmogelijkheden

103 Dit wil niet zeggen dat het personeelsbeleid per definitie weinig aandacht geniet binnen de korpsen. Wij praten hier alleen over de aandacht die het geniet onder korpschefs.

104 'Minder politie voor opleiding aangemeld: Slechts helft plaatsen bezet', *NRC Handelsblad*, 13 februari 2003, p. 3.

van de werknemers (Van der Zwaan, 2002: 67). De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat selectie- en ontwikkelingsbeleid voor uitvoerenden binnen de politie een ondergewaardeerde leiderschapstaak is.

‘Ik vind dat we daar echt op de verkeerde manier bezig zijn. Wij duiken in procedures, terwijl je vakinhoudelijk moet kijken naar karakter en persoonlijkheid om te zien of mensen onder druk komen te staan. Politiemensen werken met name in het buitenwereldje. Als er druk ontstaat, richten mensen zich naar hun omgeving. Mensen willen altijd overleven. Je moet kijken: wat zijn basisnormen en basiswaarden van die mensen.’

‘We zijn geneigd vanuit de top heel erg te kijken naar groepschefs, naar het tactisch leidinggevende niveau, en daar te beginnen met kritiek leveren. Daarop is nooit geïnvesteerd. Die mensen zijn in heel veel gevallen nauwelijks opgeleid/toegerust voor die taak, waar ontzettend veel terecht komt als het gaat om wat we van ze vragen op uitvoeringsniveau, leiderschapsniveau, planning noem maar op.’

Sommige korpschefs houden zich wel nadrukkelijk bezig met het selectie- en opleidingsbeleid van het korps. Deze korpschefs zien personeelsbeleid als een belangrijk instrument om grip te houden op de uitvoering. Juist omdat het gedrag van dienders in de praktijk moeilijk valt te controleren, moet aandacht worden besteed aan de normen en waarden die het gedrag van de dienders sturen.

‘Wij mochten op een gegeven moment 400 man groeien. Die hebben we ingenomen. De vraag was toen: met welke normen komen die jongeren dan binnen? Wat wordt er op de instituten, de opleidingsscholen gedaan aan die normen? Wat doe je bijvoorbeeld met een stopverbod? Dat kun je wel technisch uitleggen, maar het gaat ook over het wegen van de situatie in de praktijk. In het bestuur, dus in districtscolleges met burgemeesters, wordt daar nu over gesproken. Wat is de maat die we wel en niet accepteren?’

De korpschefs hechten veel meer belang aan de selectie van leidinggeven- den in het korps. De selectie van nieuwe mensen voor de korpsleiding is natuurlijk een *Chefsache*, maar ook de selectie van districtschefs geniet doorgaans bijzondere aandacht van de korpschef. Dergelijke benoemingen zijn niet een zaak van de korpschef alleen. Zij hebben echter relatief veel invloed op het benoemingsbeleid. De korpschefs storen zich bijvoorbeeld

niet aan de centrale kaartenbak van het ministerie van BZK; het landelijk MD-beleid wordt algemeen als zeer mager bestempeld. Korpschefs zoeken liever hun eigen talenten uit en maken daarbij gebruik van (aanbevelingen uit) het netwerk en intuïtie.

‘Ik ben heel gericht bezig met dit onderwerp. Ik vind dit de meest strategische taak die ik heb. De belangrijkste beslissingen die ik neem, gaan over het aantrekken van de goede mensen op de goede plaatsen op de juiste momenten.’

‘Als functies vrijkomen, dan heb ik een zware say in wie er wordt benoemd. Mijn plaatsvervanger en ik zitten er bovenop. Mijn plaatsvervanger heb ik zelf geselecteerd. Buiten de procedure om. Vervolgens heb ik haar ergens in de procedure gestopt.’

‘Ik heb een groep mensen om me heen die bij mij passen. Die heb ik geselecteerd. Mijn tweede en derde man zaten niet in de MD-bak. Dat is mooi. Ik heb ze zelf naar voren geschoven.’

‘Ik heb iemand van buiten genomen. Deze mevrouw had hoge kwalificaties en stelde geen eisen, behalve dan dat ze hoog bij de politie binnen kwam. Toen dacht ik: dat is fris en ook een beetje verrassend, maar het moet natuurlijk niet fout gaan. Ze werkt nu 1,5 jaar en het gaat best goed.’

De korpschefs selecteren nieuwe leden van de korpsleiding met het oog op een onderlinge taakverdeling. De verdeling is in elk korps op onderdelen weer anders, maar de verdeling die wij in grote lijnen dikwijls aantreffen, had veel weg van een onderscheid tussen wat consultants ook wel management- en leiderschapstaken noemen. De korpschef houdt zich dan – zover het organisatorische zaken betreft – zo min mogelijk met de interne machinerie (planning, control, personeelszaken) bezig en concentreert zich op de externe contacten en de boegbeeldfunctie (zie hoofdstuk 6).

‘Het gaat in deze tijd om leiderschap, people management. Een vreselijk woord, maar oké. Toen er een vacature kwam, heb ik bij de openstelling gezocht naar mensen die dat wat beter in huis hebben dan ik.’

‘Een van mijn belangrijkste taken is dat ik de goede mensen om mij heen moet hebben. Dat is echt de taak en verantwoordelijkheid van de manager: zelfanalyse

hebben op welke punten je goed bent en op welke punten je zwak bent. Dan moet je dus zorgen dat je mensen aantrekt die je op het zwakke veld goed aanvullen.'

Sommige korpschefs besteden relatief veel aandacht aan de vorming van hun leidinggevendenden. De manier waarop deze korpschefs tot hun selectie komen en de criteria die zij daarbij hanteren, mogen dan aanzienlijk verschillen, zij hechten veel belang aan het 'boetseren' van een gelijk gestemd en 'correct' denkend kader. De operationele leiders zijn, in de ogen van deze korpschefs, juist de mensen die het korpsbeleid het beste kunnen uitdragen en bewaken. De korpschefs gebruiken een baaierd van technieken om hun operationele leiders op de juiste lijn te krijgen:

'Ik heb ook een heel simpele filosofie, dat je er vooral voor moet zorgen dat in het managementteam regelmatig veranderingen worden aangebracht. Change a winning team is mijn adagium. Dat betekent dat mensen die al geruime tijd op bepaalde posten zitten en waarbij de magie is uitgewerkt in hun onderdeel, naar een andere plek moeten gaan. Ik heb daar een actief beleid in. Ik heb dus met al mijn sectie- en divisiechefs en hun plaatsvervangers contracten, waarin staat hoe lang ze in beginsel blijven in de functie, wat ze nog moeten leren, hoe dat leerplan eruit ziet, wanneer ze dat moeten hebben gedaan, wat hun ambitie is, wat mijn oordeel is en wat de mogelijke toekomststappen zouden kunnen zijn.'

'Ik geloof wel in mobiliteit. Tegen de tijd dat dingen zich gaan herhalen en de automatische piloot in werking treedt, moet je ervoor zorgen, dat er een verandering komt; óf er moet een verandering in je functie komen óf je moet van omgeving veranderen. Ik probeer jonge inspecteurs niet langer dan twee jaar op één plek te laten zitten, maar laat ze doorstromen naar een ander district. Bij unitchefs en districtchefs probeer ik dat na een jaar of vijf, zes.'

'Als iets niet lukt, dan naar een andere plaats. Vervolgens krijg je alle gelegenheid het in een goede stroom nog eens te proberen. De zekerheid die mensen hier op een stoel hebben, is nul. De Engelsen en Amerikanen zeggen your work is my pleasure. Dat is hier ook zo. Ze hebben recht op een salaris, maar functie nul.'

'Ik heb een hele goede, zware commissaris. Hij loopt nu een maand of twee bij Scania. Dat is hartstikke interessant. Hij loopt overal dwars doorheen en wij leren daarvan.'

‘Met de komst van die twee nieuwe mensen zijn we begonnen met een biografiedag. Jullie moeten mijn verhaal kennen en ik wil jullie verhaal kennen. Jullie kunnen niet met mij werken als je niet weet waar mijn pijn zit, wat er [in het verleden] is mis gegaan, wat ik over mezelf geleerd heb, hoe ik wil zijn. Het bleek dat zij dus ook hun verhalen hadden. Zo zijn we begonnen. Al drieëneenhalf jaar lang zitten we elke tweede vrijdag met z’n drieën bij elkaar, buiten, geen ondersteuning erbij. Dan praten we over waar we mee bezig zijn, visie, reflecteren op elkaar.’

Persoonlijk leiderschap van de korpschef: restcategorie of hoofdzaak?

De korpschef is de hoogste functionaris in een politiekorps. Hij heeft veel bevoegdheden, die hij op heel verschillende wijzen kan inzetten. Elke korpschef – in feite geldt dit voor iedere leider – heeft een unieke interpretatie van zijn positie en gebruikt zijn bevoegdheden op een eigen manier. De resulterende leiderschapsstijl is de vingerafdruk van de korpschef. Het gaat in deze paragraaf om die persoonlijke dimensie van leiderschap – ongrijpbaar maar tegelijkertijd heel belangrijk.

Als wij nu proberen de korpschefs in meer algemene profielen te vangen, valt één groot verschil waar te nemen. Buitenstaanders hebben een beeld van de korpschef als de hoogste man in uniform die zich met alle grote zaken bemoeit, constant op pad is door ‘zijn’ gebied, de manschappen aanzettend tot grootse prestaties – de korpschef als superdiender. Dit beeld staat op gespannen voet met de werkelijkheid. De meeste korpschefs zien zichzelf meer als supermanager: zij gaan van vergadering naar vergadering, in de dienstauto door het land, onderhandelend over beleid. Zij verkeren in werkelijkheid zelden op straat onder de mannen en vrouwen; daar is geen tijd voor.

De supermanager vertrouwt op het managementsysteem, de planning & control-mechanismen; hij bouwt op zijn collega’s in de korpsleiding die hij voor het onderhoud van het systeem heeft geselecteerd. Deze korpschef kan zich met gerust hart storten op de externe vertegenwoordiging van het korps (zie ook hoofdstuk 6). Persoonlijk leiderschap verwordt dan tot een verplichting om bepaalde rituele handelingen uit te voeren: het afnemen van de ambtseed; het verzorgen van de nieuwjaarspeech; het selecteren van collega’s in de korpsleiding. Persoonlijk leiderschap kan plotseling aan belang winnen, bijvoorbeeld in geval van een crisis die niet door de bestaande systemen kan worden opgelost. Maar in de dagelijkse

gang van zaken is persoonlijk leiderschap vooral een sluitstuk, een soort handige trukendoos, voor de korpsleider.

Vakmanschap is meesterschap

Voor sommige korpschefs vormt persoonlijk leiderschap juist de essentie van leiderschap. Zij geloven niet dat moderne managementsystemen de brug kunnen slaan tussen het hoofdbureau en de diender op straat. Deze korpschefs ontkennen het belang van managementtechnieken niet, maar zij weten dat de korpschef meer uit het korps kan halen door een aantal simpele technieken consequent toe te passen. We herkennen dit type korpschef aan zijn liefde voor vakmanschap en ambachtzaken, zijn dwingende behoefte in het korps aanwezig te zijn, en zijn consistente uitoefening van de symbolische leiderschapsfunctie.

Dit type korpschef is van mening dat effectief politieleiderschap diepgaande kennis van het vak vereist: 'Je kunt alleen leiding geven als je iets van de werkelijkheid snapt.' Korpschefs moeten 'verstand van het vak' hebben. Die kennis hebben bijna alle korpschefs natuurlijk ook vergaard tijdens hun carrière; de meesten kunnen bogen op echte straatervaring. Niet elke politieleider hecht echter even veel waarde aan dergelijke praktijkkennis in de uitoefening van het leiderschapsvak. Deze korpschefs geloven dat een korps gestuurd moet worden op basis van vakkennis, niet alleen op basis van cijfers en indicatoren die de werkelijkheid tot platte dimensies terugbrengen. Zij willen als het ware 'achter de cijfers' kijken. Zij geloven dat zij het beter weten, dat hun ervaring zwaarder weegt dan die van de net aangetreden diender. Zij willen grip op de uitvoering hebben, omdat ze denken dat het politiewerk dan ook echt beter wordt uitgevoerd.

'Het is uitgesloten dat je een korps als het onze met uitsluitend dit soort instrumenten [planning & control, beleidsplannen, managementrapportages] kan sturen. Dat is mechanische sturing. Planning & control, maraps en dergelijke hebben voor mij alleen een functie om te kunnen bepalen of je een afgesproken punt op de horizon kan bereiken. Een korps moet een koers hebben, bepaalde resultaten willen halen. [...] Daarbij moet zij een goede intuïtie hebben. Als cijfers dit ondersteunen, dan hebben zij een nuttige functie. Maar zonder dat krijg je alleen maar meer bureaucratie. Het is essentieel om de mensen in je organisatie te kennen, een netwerk te hebben. Je hebt namelijk van alle kanten signalen nodig om te weten wat er aan de hand is.'¹⁰⁵

105 Plaatsvervangend korpschef Van der Vin in Van Sluis (1998: 16-17).

‘De dienders maken mij niets wijs als het gaat om buiten en ik hun niet. Over en weer is er dus respect – heb ik nu nog, dat merk ik nog steeds – ik kan gewoon in hun taal het werk bespreken en als ze onzin uitkramen, kan ik ze haarfijn zeggen ‘het zit zo en zo en zo’.

Deze korpschefs willen hun kennis en visie binnen hun korps uitdragen. En zij willen dat zelf doen. Ze willen het liefst erbovenop zitten. Zij proberen zoveel mogelijk met hun dienders in contact te blijven door elke gelegenheid aan te grijpen om een praatje te maken. Waar de meeste korpschefs zeer sporadisch een dienst meelopen – eens in de zoveel maanden ‘om mijn schietvaardigheidsbewijs weer te halen’ – doen zij dat regelmatig. Ze maken zich persoonlijk aanspreekbaar voor alle korpsleden.

‘Vannacht krijg je een belletje en moet je dan toch maar eventjes tot je knieën in de stront kijken hoe een groot probleem wordt opgelost, omdat je bij je jongens hoort of bij je jongens moet zijn. Of omdat er een calamiteit is. Moet ik toch even van weten. Dan kan ik kiezen of ik er heen ga of niet.’

‘Als je je geïnteresseerd toont voor het werk wat ze doen, je maakt er tijd voor vrij, dat vinden ze fantastisch. En een enkele keer, loop ik ook eens mee. Ga ik gewoon eens even kijken hoe het daar gaat. Ik heb zelf een uitgebreide staat van dienst als het gaat om werken in binnensteden, geweld op straat. Het is voor mij gesneden koek als chef van een binnenstadsdistrict van Amsterdam. Dan weet je ook, wat de beste methode is om daar tegenop te treden, of wat onhandig is.’

‘Dat hebben wij wel geleerd, om met die mannen samen op pad te gaan en in dit werk bezig te zijn. En daarin voorop te lopen, zou Eric Nordholt zeggen. Je loopt voorop.’

‘Ik kan op drie manieren dit gebouw verlaten naar die hele mooie auto. En ik verlaat nagenoeg altijd dwars door de agentenwacht het gebouw. Het is een legende, hè, of een hoofdcommissaris of een commissaris in de agentenwacht ‘durft’ te komen of niet. Of hij zich er senang voelt of niet.’

De werkplek van de korpschef is in dit verband een interessant gegeven. De korpschef die direct leiding wil geven aan zijn mannen en die voeling met de praktijk wil houden, zullen we niet zo snel in een klein kantoor in the middle of nowhere aantreffen. In sommige gevallen is dit

natuurlijk onvermijdelijk (denk aan verbouwingen die een tijdelijke verhuizing noodzakelijk maken of aan een dwingende keuze van de voorganger). Toch zijn het vooral de faciliterende leiders die het geen probleem vinden om in een non-descript kantoor op een industrieterrein te resideren.

‘Wat ik hier mis – dat is een open deur, dus ik kan hem zo intrappen – is de reuring van politiebureaus om je heen. Dit is een kantoor, het kan net zo goed een verzekeringskantoor zijn. Dat vind ik niet leuk. Aan de andere kant is het gewoon een handige plek nabij de uitvalswegen. Goede politieruimte is gewoon hartstikke duur. Als je hier in de binnenstad wilt zitten, heb je hele dure kantoorruimten. Dan denk je, daar moeten gewoon mijn mannen zitten, die in het centrum moeten zitten, die daar gewoon moeten zijn. Ik hoef daar niet te zijn. Mijn opdracht is gewoon om daar af en toe naar toe te gaan en dat doe ik dan ook wel, om daar je gezicht te laten zien.’

Symbolisch leiderschap

Alle korpschefs zijn zich sterk bewust van hun symbolische rol. Het uniform van de korpschef speelt een belangrijke rol, evenals de fysieke aanwezigheid van de korpschef bij bepaalde gebeurtenissen. De rol van het uniform moeten we overigens niet overschatten. Een goed deel van de korpschefs droeg tijdens onze interviews een uniform en doet dit vrijwel altijd. Maar wij spraken ook met korpschefs die niet in uniform gekleed gingen. Zij gaven ons daarvoor heel verschillende redenen (‘ik wil tussen de middag naar de markt’).

‘Ik loop in uniform als het functioneel is. Ik loop niet iedere dag in uniform. Het gros van mijn collega’s loopt wel in uniform. Dat is na de fusie ontstaan, met name door Amsterdam. Amsterdam ging vroeger als regel in burger, maar sinds Nordholt is alles geüniformeerd. Bij de Rijkspolitie, waar ik vandaan kwam, liep ook iedereen 24 uur per dag in uniform.’

Het verschil in benadering tussen de korpschef die ‘er boven op zit’ en de korpschef die zijn korps ‘vanuit de cockpit’ bestuurt, is er vooral in gelegen dat eerstgenoemde korpschef de symbolische dimensies bewust gebruikt om zijn visie door te laten klinken in het korps. Dit type korpschef doet dat in het bijzonder door exemplarisch gedrag te etaleren (vergelijk Stol, 1999). Goed voorbeeld doet volgen, zo is het devies. Zij

trede bij bepaalde gebeurtenissen daadkrachtig op om het korps en de buitenwacht te laten zien welke koers moet worden gevaren. Deze korpschefs opereren zichtbaar, duiken geregeld en onverwacht op in het veld en schromen niet op heldere wijze kenbaar te maken hoe het moet en hoe het niet moet, wat goed is en wat fout is.

‘Wat een politiechef uitstraalt, wat die zegt in nieuwjaarstoespraken, dat gebeurt. Zo gaat het korps eruit zien.’

‘Ik heb van de week bij een beëdiging gezegd dat als je in een politieauto rijdt en iedereen kijkt naar je, dan heb je je netjes aan de regels te houden. Je mag alleen de snelheidslimiet overschrijden als dat echt nodig is; dus alleen in een noodsituatie en anders niet. Ik heb tegelijkertijd gesteld dat als je in een politieauto rijdt en je ziet een ernstige overtreding en je rijdt eraan voorbij, dat iedereen zich daar dood aan ergert. Realiseer je nou dat er zo naar je gekeken wordt. Ik vind het heel belangrijk dat politiemensen zich daar voortdurend rekenschap van geven en optreden als dat gewoon verwacht wordt.’

Deze korpschefs laten hun tijdsbesteding niet alleen sturen door de agenda, maar houden oog voor het ‘menselijke aspect’. Zij zijn zich buitengewoon goed bewust van hun zichtbaarheid binnen het korps en maken daar gebruik van. Zij willen gezien worden als lid van de politiefamilie. Niet als één van de jongens, maar als pater familias. Daar hoort een rol bij, die door deze korpschefs consequent wordt ingevuld.

‘Ik doe dat langs een aantal lijnen. In de eerste plaats door het uit te dragen, persoonlijk. Bij beëdigingen en bezoeken bij installaties; alle momenten waarop ik het podium beklim, in welke hoedanigheid of welke situatie dan ook; als korpschef draag ik dat uit. En niet alles tegelijk, maar wel steeds een heel duidelijke lijn. Ik heb daar een aantal heel heldere oneliners voor, die ik vaker gebruik en die de mensen inmiddels ook wel kennen.’

‘Ik wil gewoon niet meemaken dat ik niet weet als er iemand ernstig ziek is. Ik kon het via de personeelsconsulente niet waterdicht regelen. Dus ik heb nu elke twee maanden een gesprek met de bedrijfsarts. Dan zeg ik: wat zijn de zielige gevallen en met wie moet ik praten? Als mensen overlijden, ik heb het zes keer meegemaakt, dan kan ik beschrijven wat ik met ze gedeeld heb. Dus ik weet dat. Als mensen een ongeluk krijgen dan weet ik het ook, dan bel ik ze. Dat je ze gebeld

hebt, daar bellen ze elkaar over op. Dat is de multiplier van arbeidsmotivatie. Dan schrik je wel eens van het effect wat een telefoontje heeft, want dan denk je: 'nou zou ik toch niet gebeld hebben.'

'Ik hoor burgemeesters zeggen: 'Dan loop ik op', noem maar een willekeurige straat, 'en dan zie ik een politieauto komen. Ik zie dat een aantal auto's op de stoep is geparkeerd; voetgangers kunnen er niet langs, mensen met kinderwagens moeten over de straat en dan denk ik: ha, gelukkig, de politie. Die gaat er wat aan doen, maar ze rijden er met een sukkelgangetje aan voorbij.' Ze doen surveillance, maar in feite doen ze helemaal niks; ze zitten alleen met elkaar te kleppen. Dan zegt zo'n burgemeester: 'Kijk, daar gaat mijn gezag dus. Ik heb het gezag over de politie, maar weg gezag.' Maar het is ook mijn gezag. Ik probeer die dienders daar dus op aan te spreken. Dat doe ik gelijk; ik zeg er gelijk wat van. Als ik dienders zonder pet op straat zie lopen – als ze gewoon surveilleren in het winkelcentrum, handjes op de rug en toezicht moeten houden – of ze zijn niet correct gekleed, dan zeg ik er wat van. Ik zag laatst een politieursurveillant lopen – ik was samen met mijn vrouw in de binnenstad – om door een ringetje te halen. Ik zei hem: 'Mag ik iets tegen je zeggen? Je ziet er keurig gekleed uit.'

Symbolisch leiderschap heeft vooral betrekking op de communicatie, signalering en sanctionering van best practices. De korpschef stelt zijn zichtbare gedragsuitingen in dienst van de uitgewerkte korpsvisie (zonder echte visie verwordt symbolisch leiderschap dan ook tot een farce). Deze korpschef gelooft dan ook in directe controle op het proces van de uitvoering. Waar het 'afrekenen' binnen de systeemgestuurde korpsen nog wel eens verzandt in rituele gesprekken waarin allerlei externe factoren worden geïdentificeerd ter verklaring van evident falen, aarzelt deze korpschef niet in te grijpen als dat nodig blijkt. Controle is zeker niet alleen gericht op het opsporen van deviant gedrag, integendeel. Controle wordt in dit leiderschapsperspectief beleefd als vorm van communicatie over werkmethoden: hoe moet het, hoe kan het niet, hoe zou het beter kunnen?

'En als het niet goed is, moeten ze het ook weten. We hebben er ook een paar blunders uitgetrapt, die hadden er wel eerder uit gemoeten. Dan moet je ook niet krimpen. Als het klopt moet je ook hard zijn.'

'Kijk, als er grote problemen zijn in de stad dan ben ik er wel als de kippen bij om daar paal en perk aan te stellen, helder te zijn, duidelijk te zijn, van jongens, hier

ligt de grens en er niet overheen. En als je het toch doet, dan moet je daar de gevolgen van zien en dragen.'

5.5 *Architecten en hun visie*

Twee cruciale problemen komen prominent naar voren in onze interviews met korpschefs. Het eerste probleem betreft het klassieke probleem van de organisatieschaal: hoe organiseer je een korps op effectieve en doelmatige wijze, zonder excessieve controle te willen uitoefenen en zonder alle invloed over de uitvoering te verliezen. Het blijft ingewikkelde materie om met (te) weinig mensen groeiende problemen het hoofd te bieden en iedereen binnen de regio tevreden te stellen.

Het tweede probleem – de organisatorische vormgeving van gebiedsgebonden werken – bemoeilijkt de oplossing van het eerste probleem. Geen enkele korpschef bleek in staat een pasklare organisatievorm te leveren voor het gebiedsgebonden werken. Zelfs korpschefs waarvan de carrière in het teken van dit politieconcept staat, zeggen nog steeds te worstelen met de invoering ervan. De vraag rijst of een inherent decentraal concept wel kan worden ingebed in een systeem met centralistische tendensen – en elk democratisch systeem zal deze tendensen produceren.

Een decennium van organisatorische experimenten, nagevolgde modes en evaluaties levert enkele 'ontwerplessen' op waar korpschefs zich in kunnen vinden. Zo bestaat er een brede consensus dat een gearticuleerde visie op de aard van het politiewerk en de bijbehorende organisatievorm van belang is. Korpschefs realiseren zich ook dat zij verantwoordelijk zijn voor het formuleren van een coherente, consistente en vooral werkbare visie. Zij maken tegelijkertijd duidelijk dat in veel gevallen een aanmerkelijk gat bestaat tussen de geformuleerde organisatievisie en de werkelijkheid van de uitvoering op straat (vergelijk SMVP, 2002).

Deze les wordt nergens zo duidelijk geïllustreerd als in de beschouwingen over de vigerende planningscyclus. Als een korps de eigen planning van doelen en activiteiten afstemt op de eindeloze en constant uitdijende prioriteitenlijst, zoals die door de landelijke ministeries en lokale omgeving worden aangereikt en opgedrongen, verwordt de planningscyclus tot een rituele papierendans die elke sturingspoging van de korpsleiding bij voorbaat ondermijnt (Van Sluis, 2002). Een dergelijke beleidscyclus kan alleen werken – dit is de paradox – als de korpsleiding op basis

van een helder geformuleerde visie de onuitputtelijke vraag afstemt op de beperkte capaciteit. Zonder visie is al snel sprake – en veel korpschefs constateren dit ook in de praktijk – van een ‘ontwerpillusie.’

Zonder een dergelijke korpsvisie – we gaan nu een stap verder – dreigt de planningscyclus de uitvoerende agenten te verdrinken in hun eigen beleidsvrijheid. Het is één ding om een korps decentraal in te richten en dienders te vragen de juiste keuze te maken – op basis van hun veronderstelde expertise – uit de vele actiemogelijkheden die zij elk moment hebben. Als daar vervolgens een planningscyclus op wordt ingezet, op basis waarvan aan het eind van de rit op ‘prestaties’ wordt afgerekend, belanden de verantwoordelijkheden op het verkeerde niveau.

‘Vaak is het inderdaad zo, dat we vanuit strategisch niveau iets loslaten en zeggen ‘red je er maar mee, zoek het maar uit op tactisch niveau.’ Daarvoor doen ze dan hun stinkende best en vervolgens gaat de uitvoering gewoon zijn gang en verzuip het tactisch niveau in alles wat daar bij elkaar komt.’

Dit wil niet zeggen dat visie het geprefereerde substituut is voor bureaucratie en planning. Bureaucratische organisatievormen zullen binnen een geweldsorganisatie altijd nodig blijken. De bureaucratie instrumenten – en dat zijn de ‘nieuwe’ beleidsinstrumenten – zijn echter pas effectief als die in dienst van een helder geformuleerde korpsvisie staan. In een decentraal ingesteld korps levert elke vorm van bureaucratie moeilijke dilemma’s op.

‘Ik vind het heel belangrijk dat ik draagvlak krijg. De dingen die de dienders op straat goed doen, dat moet niet door bureaucratie verstoord worden. Aan de andere kant, ik kan de bureaucratie niet ontkennen. Als je de jongens de vrije hand geeft, dan worden er allerlei four-wheel drives gekocht in plaats van eenvoudige Volkswagentjes. Dus je moet kaders aangeven. En toch moeten zij er over gaan. Het moet niet de bureaucraat zijn die het bepaalt. Zij zitten er 24 uur per dag in.’

Als visie op politiewerk en organisatie cruciaal is, rijst de vraag wie die visie moet formuleren. Dat is tot op heden voornamelijk een zaak van de korpschefs geweest. De korpschefs zien hun korpsbeheerders graag meebeslissen over de visie en organisatie die uiteindelijk de identiteit van

het korps bepalen (zie ook hoofdstuk 6). Maar in veel gevallen kunnen of willen korpsbeheerders dat niet. Dit plaatst de korpschef in een delicate en eenzame positie. Ondanks alle bravoure wil de twijfel dan wel eens toeslaan:

‘Ik zal je bekennen, na een jaar ben ik naar een wijkagent gegaan die ik hoog heb zitten, in de zin van open en eerlijk. Ik heb hem gevraagd: merk je nu aan de basis dat ik er ben? En toen zei hij tegen mij: nee. Dat heb ik heel erg gevonden, maar ik heb er heel veel aan gehad.’

De invloed van korpschefs moet toch hoger worden ingeschat. Vele evaluaties en onderzoeken hebben aangetoond dat de reorganisatie heeft geresulteerd in 25 korpsen die op het gebied van politievisie en organisatie vele verschillen tonen. ‘De politie bestaat niet,’ legt een korpschef ons uit, ‘dat is iets in de beeldvorming, maar dat klopt niet met onze wetgeving.’ Veel van die verschillen hebben natuurlijk iets te maken met de geschiedenis van de korpsen die in een regiokorps zijn opgegaan; verschillen komen ook voort uit de geografische kenmerken van een regio. De verschillen vallen voor een deel echter ook toe te schrijven aan de denkbeelden, beslissingen en acties van de korpschefs.

De waardering van al deze variëteit verschilt. De meeste korpschefs beschouwen de eigenheid van de korpsen als een verworvenheid van de Nederlandse politie. Variëteit is de prijs voor een op lokaal niveau ingebed politiekorps. Landelijke aansturing is voor veel korpschefs niet alleen onnodig, het ontkent hun kwaliteiten en is, bovenal, contraproductief.

‘Je moet het omdraaien. Als wij, zoals in Frankrijk of in Duitsland (in de Länder), een nationale politie zouden hebben gehad, bureaucratisch van bovenaf aangestuurd, was Politie in Verandering nooit geschreven. Dan hadden korpsen zoals Haarlem en Amsterdam nooit de kans gehad dit soort ontwikkelingen in te zetten. Het heeft een hoop creativiteit opgeleverd. Het betekent wel inderdaad dat er verschillen optreden.’

‘Het maatwerk leveren, dat kan je niet op een regionaal niveau bedenken. Het landelijke groengebied heeft een ander type politiezorg nodig dan een stedelijk gebied.’

‘In het buitenland hebben we op innovatie een uitstekende naam. In eigen land krijgen we regelmatig daarvoor zeikerige aantijgingen. Daar kunnen we ook mee leven, we hebben er ook geen last meer van. En zonder dat we beroepsgedeformeed worden, en cynisch, en in onszelf gekeerd, want dat mag niet.’

Toch geven enkele korpschefs ook aan dat het huidige stelsel op lange termijn onhoudbaar zal blijken te zijn. De voorspelde voordelen van een decentraal ingericht korps – de gouden bergen van het gebiedsgebonden werken – willen maar niet in de cijfers terugkeren. De keerzijden worden wel steeds duidelijker. De variëteit binnen de Nederlandse politie bemoeilijkt de onderlinge samenwerking tussen de korpsen, keert zich tegen nationale aansturing, en maakt internationale samenwerking bijkans ondoenlijk. Het is de vraag hoe lang de buitenwacht deze variëteit zal blijven tolereren, zeker nu de veiligheidsproblemen in aard en complexiteit steeds moeilijker in de hand kunnen worden gehouden. De relatie tussen de korpsen en de omgeving staat centraal in het volgende hoofdstuk.

Leven en laten leven: de korpschef en de buitenwereld

‘Ik blijf tot in mijn vezels ondergeschikt aan het bevoegd gezag.’

‘Wij maken nadrukkelijk keuzes. Ik geef er richting aan, maar er ligt geen beleidsstuk aan ten grondslag.’

‘Wij worden niet afgerekend door mensen die via de media over ons spreken, maar door de media zelf, heel sterk.’

6.1 De korpschef en zijn omgeving: ambtelijke evenwichtskunst

Iedere grote publieke organisatie weet zich onderworpen aan bestuurlijk gezag en politieke controle. Politiek-bestuurlijke opdrachtgevers en controlerende organen eisen prestaties van de organisatie en verschaffen hen daartoe middelen, zoals geld, bevoegdheden en ‘rugdekking’. Veruit de meeste publieke organisaties onderhouden bovendien nauwe contacten met andere organen en instellingen die op hun terrein actief zijn. Zij kunnen niet anders, want zij zijn van elkaar afhankelijk voor het bereiken van hun eigen doelstellingen. En naarmate het taakveld waarop zij opereren, sterker in de maatschappelijke belangstelling staat, worden publieke organisaties nauwlettender gevolgd door de massamedia en andere waakhonden van het publieke belang. De trits van opdrachtgevers, partners en journalistiek vormt daarom een cruciaal deel van het werkveld van de leiders van publieke organisaties.

De politie vormt daarop geen uitzondering. Zij vervult een delicate functie in de politieke orde, want zij is als enig staatsorgaan gelegeitimeerd om binnenlands geweld uit te oefenen. Politieke machthebbers en volksvertegenwoordigingen achten het alleen daarom al van groot belang dat de politie onderworpen blijft aan hun gezag. Haar takenpakket is echter breder. Het omvat terreinen waar zij in betrekkelijke zelfstandigheid kan opereren, maar in heel veel gevallen kan de politie slechts succes boeken als zij nauw samenwerkt met partners, binnen en buiten de justitiële keten en zowel op lokaal als (inter)nationaal niveau. Een belangrijk deel van het politiewerk tenslotte, spreekt niet alleen als vanouds tot de maatschappe-

lijke verbeelding – het aura van ‘boeven vangen’ – maar betreft onderwerpen die in de laatste vijftien jaar steevast behoren tot de top van de maatschappelijke en politieke agenda. Het gevolg daarvan is dat het functioneren van de politie en haar partners op het terrein van de veiligheidszorg veel media-aandacht krijgt en sterk incidentgevoelig is geworden.

Net als veel andere (semi-)ambtelijke leiders moet de korpschef ervoor zorgen dat zijn organisatie in een werkbaar evenwicht met zijn omgeving verkeert (Boin en 't Hart, 1997). Een politiekorps kan zich geen duurzaam verstoorde gezagsverhoudingen, ruzies met partners en slechte pers veroorloven. Korpschef en korps hebben in beginsel veel te winnen bij positieve relaties met deze partijen: meer beleidsvrijheid, meer middelen, betere resultaten, meer aanzien. Maar een korpschef kan niet al zijn tijd aan externe contacten besteden: hij moet ook nog een korps leiden. Iedere korpschef staat dus voor de strategische afweging hoe hij zijn tijd en energie moet verdelen.

In dit hoofdstuk beschrijven wij hoe korpschefs de externe dimensie van hun functioneren duiden. In hoeverre voelen zij zich afhankelijk van partijen in hun omgeving? Wat doen zij om hun beeld van de omgeving scherp te krijgen en te houden? Omgekeerd, wat doen zij eraan om het beeld te beïnvloeden dat partijen in de omgeving van hen en van het korps hebben? Hoe ‘managen’ zij het complexe politiek-maatschappelijke krachtenveld rond hun korpsen? Wij gaan eerst in op de relaties met de lokale opdrachtgevers: burgemeesters, (hoofd)officieren en gemeenteraden. Vervolgens wordt gezien hoe en in welke mate de landelijke opdrachtgevers het doen en laten van korpschefs meebepalen. Daarna bezien wij de samenwerking met collega-politiefchefs van andere korpsen die vooral in de Raad van Hoofdcommissarissen gestalte krijgt. Ten slotte gaan wij in op de manier waarop korpschefs aankijken tegen het functioneren van de pers en hoe zij hun relaties met de media vormgeven.

6.2 De korpschef en zijn bazen: voorbij verdeel en heers

Formeel onderhouden bestuur, justitie en politie op strategisch niveau een relatie die kan worden afgebeeld als een gelijkzijdige driehoek met een punt naar beneden. Op het bovenvlak staan bestuur (korpsbeheerder c.q. burgemeester) en justitie (hoofdofficier c.q. districts- of thema-officier) naast elkaar. De politieleiding (korps-, districts- of afdelingschef) bevindt

zich in de onderste punt. De driehoek is gelijkzijdig om te symboliseren dat bestuurlijke en justitiële autoriteiten gelijksoortige en gelijkwaardige sturingsposities innemen. De drie partijen in de driehoek onderhouden daartoe zowel bilaterale als plenaire contacten. De driehoek is niet alleen een metafoor, zij is ook een erkende institutie voor beleidsbepaling.

Feitelijk zit het verhaal van de politiek-bestuurlijke sturing van de politie anders in elkaar, ongeveer als volgt (Albert, 1994; Rosenthal en Lutken, 1999). De politie heeft twee typen bazen: bestuur en justitie. Die bazen hebben vaak tegenstrijdige perspectieven en belangen bij de sturing van de politie. Zij zijn niet primair gebaat bij evenwichtige beleidsbepaling in driehoeksverband. Als het enigszins kan, proberen zij eenzijdig invloed uit te oefenen op de prioriteiten en werkwijzen van de politie. Zij zijn daarnaast in hoge mate afhankelijk van de politie voor de informatie op grond waarvan ze diezelfde politie moeten sturen en controleren.

Bovendien zijn de bazen intern verdeeld. Aan bestuurlijke zijde is het niet vanzelfsprekend dat afzonderlijke burgemeesters binnen een politieregio (verenigd in het regionale college) eenduidige signalen geven. De burgemeester die tegelijk korpsbeheerder is, heeft een bredere verantwoordelijkheid en beschikt over een betere informatiepositie dan de overige burgemeesters in de regio, die – plat gezegd – eerst en vooral meer politiezorg in de eigen gemeente willen hebben. De korpsbeheerder heeft een dubbelrol, want hij is ook burgemeester van de grootste gemeente binnen de regio en wil natuurlijk in die hoedanigheid ook zijn deel van de cake. Hij staat bovendien bloot aan tweevoudige druk: van ‘onderop’ door collega-burgemeester en van ‘bovenaf’ door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (directoraat-generaal Openbare Orde en Veiligheid). De laatste partij, de gemeenteraad, komt in het hele spel niet wezenlijk meer voor (Rosenthal et al., 1998: 13 e.v.; De Ridder, 1999; Terpstra, 2002). De raad is op beheersgebied in feite veroordeeld tot reageren op beleidsplannen die op het moment dat de raadsleden aan bod komen, niet meer te veranderen zijn. Daarnaast kan de raad ernstige lokale incidenten aangrijpen om ad-hoc maatregelen af te dwingen. Dat alles is van marginale betekenis, precies zoals tijdens de langdurige besteldiscussie over de regionalisering van de politie werd voorspeld door de critici, die repten van een ‘democratisch gat’ (Cachet et al., 1994).

Het ogenschijnlijk homogene justitiële gezag kent eveneens interne breuklijnen. Op regioniveau is de hoofdofficier medebeheerder van het korps en oefent hij het gezag uit over de politie bij alles wat raakt aan de

opsporing van strafbare feiten. De hoofdofficier heeft daarbij primair het perspectief van zijn arrondissement (meestal samenvallend met de politie-regio) voor ogen. Hij is echter tegelijkertijd ondergeschikt aan het College van Procureurs-generaal. Dat college probeert nu juist landelijke uniformiteit in de opsporing en rechtspleging tot stand te brengen. Het college van PG's staat op haar beurt bloot aan tegenstrijdige impulsen: zijn positie als onderdeel van de magistratuur dat de kwaliteit, inclusief de rechtsstatelijkheid, van de rechtspleging moet beschermen, versus de groeiende druk van het ministerie van Justitie om het college aan te spreken als ware het een uitvoeringsorganisatie die moet zorgdragen voor een zo doeltreffend mogelijk verwezenlijking van het landelijke criminaliteitsbeleid.

De politie heeft dus veel bazen, met veel uiteenlopende wensen en belangen. En dus heeft zij in feite helemaal geen bazen, aldus een inmiddels clichématige, maar daarom niet minder relevante typering van de bestuurlijke praktijk in het politieveld. Zoals één van de geïnterviewde korpschefs opmerkte: 'In de driehoek zitten natuurlijk toch justitie en het bestuur met hun eigen agenda, hoe je het ook wendt of keert. En dat is, als je er heel goed naar kijkt, twee keer alles en dus één keer niks.' Volgens sommigen is de politie feitelijk zèlf de baas en moet de punt van de driehoek naar boven in plaats van naar beneden worden getekend. *Plus ça change, plus c'est la même chose*, want dat idee was al courant in de jaren tachtig, toen de korpschefs waren losgekomen van hun traditioneel passieve, serviele houding ten opzichte van het bevoegd gezag en tot hun verbazing ontdekten hoe makkelijk het was om dat gezag discreet te beïnvloeden (Rosenthal, 't Hart en Cachet, 1987).

Korpschefs en het gezag: het regionale spel

Hoe opereren de geïnterviewde korpschefs in de richting van hun 'bevoegd gezag'? De interviews geven een heldere, monotone reeks beelden. Die zijn op hoofdlijnen niet veel anders dan onder de oude Politiewet: te midden van collegiaal bestuur middelt een korpschef tussen politiek en professie. Dat moge zo zijn, maar ondertussen is de huidige bestuurlijke constellatie wél wezenlijk veranderd.

Dat werkt door in het bestuurlijke spel van en rond de regionale politiebaas. Korpschefs zijn regionale sleutelfiguren en veel regioburgemeesters niet. De voorspelde marginalisering van de gemeenteraden is bewaarheid. De driehoek is – tegen de verwachting van velen die vreesden

voor een ‘justicialisering’ van de politie in – (nog) ongelijkzijdiger geworden. De bestuurlijke lijn (BZK-korpsbeheerder-korpschef) is sterker, invloedrijker in de strategische beleidsbepaling dan de justitiële (Justitie-PG’s-Hoofdofficier). Dat heeft een aantal redenen. BZK heeft de meeste controle over het geld en er wordt sinds de regionalisering van de politie steeds meer via geld gestuurd. Op regionaal niveau geldt dat de korpsbeheerder de eindverantwoordelijkheid heeft en over het algemeen over een groter en beter toegerust ambtelijk apparaat beschikt dan de hoofdofficier. In dit nieuwe regionale krachtenspel hanteren de korpschefs naar eigen zeggen desondanks een aantal vertrouwde bestuurlijke spelregels.

Zij zijn de baas, wij dienen

De korpschef moet wel een flexibel professional zijn, want het contrast tussen zijn interne en externe positie is bijzonder groot. Een respondent verwoordt het treffend:

‘Als ik mijn positie als leider moet typeren, zie ik drie rollen. Intern ben ik de onbetwiste leider van dit korps. Koers, richting en visie kan ik neerzetten. Voor het bestuur en het Openbaar Ministerie ben ik echter de manager, de bedrijfsleider – degene die ervoor moet zorgen dat alles gesmeerd loopt, dat het geen gedonder geeft in de pers of anderszins, en dat datgene wat het OM heeft bedacht, ook een beetje ordentelijk wordt uitgevoerd. Ik ben niet meer dan een soort manager, bedrijfsleider, zetbaas – als je het zo zou willen zeggen – voor het bevoegd gezag. En die willen gewoon geen gedonder in de tent. Dus daar ben ik manager voor. Als ik dan naar de omgeving kijk, de maatschappelijke omgeving, dan ben ik weer het boegbeeld, de vertegenwoordiger. Dan verkoop ik het product en moet ervoor zorgen dat het gevoel dat mensen krijgen als het over het korps gaat, goed is. Dat niet alles perfect is – natuurlijk niet – maar dat ik wel een goed verhaal vertel en dat ik betrouwbaar ben.’

Dat vergt nogal wat aanpassingsvermogen in de stijl van optreden. Het moet voor een korpschef niet altijd eenvoudig zijn om de ‘bedrijfsleidersrol’ te spelen tegenover bestuurders van een kleine gemeente in zijn regio, die op papier weliswaar nog enig gezag over de politie kunnen uitoefenen (daar waar het de openbare-ordehandhaving betreft), maar in de praktijk geregeld voor voldongen feiten worden geplaatst (zie bijvoorbeeld Terpstra, 2002). Zij hebben immers nauwelijks invloed op het korpsbeheer en in de politiewereld weet een ieder dat gezag zonder beheer een

'lege dop' is. De korpschefs putten zich in de interviews desalniettemin uit in loyaliteitsbetuigingen jegens hun bestuurlijke superieuren. Ze laten doorschemeren dat regioburgemeesters bepaald niet kunnen vertellen hoe de politie haar manschappen inzet of wordt gestructureerd, maar dat burgemeesters wel zogeheten hindermacht hebben. Als veel burgemeesters 'nee' zeggen tegen (ingrijpende) beheersmatige ingrepen, is dat een politiek feit waarnaar de korpschef zich heeft te schikken.

'Voor mij is het helder: gezag is gewoon gezag. Als ze nee tegen me zeggen, zal ik proberen ze ervan te overtuigen dat ze ja moeten zeggen, maar als het nee blijft, blijft het nee en dan is het dus nee. Dat is voor mij helder. Daar kan ik dan wel last van hebben, maar ik vind dat we het zo hebben ingericht. En het is maar goed ook dat we het zo hebben ingericht.'

'Ik ga er niet over wat we doen. Ik ben een uitvoerder. Ik adviseer wel heel sterk, want ik versta mijn vak. Ik zeg 'dat moet je niet doen, dat is niet verstandig. Wil je het toch, prima, dan doe ik het gewoon''

Zij wijken daarin niet af van topambtenaren binnen de rijksdienst, die in recent onderzoek eveneens zonder uitzondering het 'primaat van de politiek' als vanzelfsprekend zeiden te aanvaarden (Nieuwenkamp, 2001; 't Hart et al., 2002).¹⁰⁶ Op de departementen is het in de afgelopen jaren desalniettemin enkele malen tot fikse en deels openlijke botsingen tussen topambtenaren en hun bewindspersonen gekomen. Erkenning van de eigen ondergeschiktheid vormt voor een ambtelijke professional kennelijk geen beletsel om zich nadrukkelijk te manifesteren en in bepaalde omstandigheden lang weerstand te bieden aan de wensen (sommige ambtenaren zouden zeggen: grillen) van politieke superieuren. Omgekeerd vormt de telkenmale beleden en ook daadwerkelijk bewezen loyaliteit van ambtenaren in de ogen van sommige bewindspersonen geen garantie dat zij niet toch worden 'ingekapseld' door de 'Vierde Macht'. Loyaal of niet, ambtenaren beschikken immers over veel mogelijkheden om hun superieuren te ompspelen of tegen te werken: de macht van hun getal, hun deskundigheid en hun netwerken.

106 In 1990 poneerde één van de schaarse werken op het gebied van politieleiderschap nog dat de 'uitdaging voor de politie is gelegen in het functioneren in de democratie' (De Blouw, Copini en Van Lochem, 1990: 1). De korpschefs lijken dit tegenwoordig niet meer als een uitdaging te beschouwen.

De structuur van de relaties die korpschefs onderhouden met hun bestuurlijke en justitiële gezagsdragers, is sterk vergelijkbaar. Korpschefs zijn formeel ondergeschikt en principieel loyaal, maar zijn tegelijkertijd potentieel zeer invloedrijk. Ze zijn bovendien nog eens een stuk zichtbaarder voor de buitenwereld dan de meeste topambtenaren en moeten daarom des te meer oppassen dat bij die buitenwereld de vraag rijst wie er nu eigenlijk de baas is. En dat blijkt een terugkerende vraag. Keer op keer worden vraagtekens geplaatst bij de autonome positie van de korpschef en het korps. Korpschefs ergeren zich aan deze permanente twijfel en beroepen zich op een lange geschiedenis van democratische politie (zie bijvoorbeeld IJzerman, 1992). Tegelijkertijd wordt de twijfel gevoed door de positie die korpschefs bekleden en de manier waarop zij deze plegen in te vullen. Omgaan met die latente spanningen vereist de nodige evenwichtskunst.

Wij helpen hen ons op te dragen wat goed voor ons is

Die evenwichtskunst komt onder meer tot uitdrukking in de wijze waarop de politiechef gebruik maakt van zijn informatiepositie. De sturings- en controle-informatie die in en om de driehoek centraal staat, komt overwegend in eerste instantie van de politie, die derhalve over veel mogelijkheden beschikt om de beeldvorming van gezagsdragers te sturen: ‘Het feit dat veel (beleids)stukken in eerste concept door beleidsmedewerkers van de politie worden opgesteld – en dus onder de verantwoordelijkheid van de korpschef – draagt uiteindelijk bij aan de invloed van de korpschef op het feitelijk beheer van het korps’ (Rosenthal et al., 1998: 207). Eén van onze geïnterviewden wijst op de balans die de korpschef daarbij zal zoeken tussen optimale transparantie en gecalculeerde selectie of framing van informatie:

‘Als ik naar de driehoek kijk is natuurlijk de bottom line bevoegd gezag, maar dat kan niks zonder informatie. Ze moeten dus tenminste het gevoel hebben dat ze door mij goed worden geïnformeerd en ik zorg er ook voor dat dit goed gebeurt. Ik hou daar geen dingen onder mijn pet. Ik ben open. Natuurlijk zal ik proberen, als er een heel vervelend bericht is, het op een zodanige manier te vertellen dat het ook nog een beetje te eten is. Ik ga niet mezelf een mes in de rug steken, bij wijze van spreken. Maar ik vertel wel het hele verhaal, zodat ik daar niet op kan worden gecorrigeerd. Als dingen verkeerd zijn gegaan, vertel ik het ook, omdat ik later niet – zeg maar – de ellende wil hebben dat ik feiten heb achtergehouden als die

linksom of rechtsom toch boven water komen. Dus ik probeer volledig en transparant te zijn en probeer ook samen met die twee iets op te bouwen wat cohesie en een goede chemie heeft.’

Het helpt natuurlijk als een korpschef over het vermogen beschikt om zich in te leven in de manier waarop bestuurders met bepaalde veiligheidsvraagstukken omgaan:

‘Korpschefs zitten als functionaris op het snijpunt van bestuur en vakgebied. Als ik naar mijn eigen functioneren kijk, opereer ik een deel van mijn tijd als bestuur, omdat ik kwesties met het bestuur niet wil. Districtschefs denken ook voor een deel als bestuur; zij zitten iedere twee weken met de burgemeester om de tafel. Een goede politiemans luistert; bij een burenruzie wordt geprobeerd twee partijen tevreden te laten zijn. Dat vertaalt zich ook naar de leiding van een organisatie.’

Empathie met bestuurlijk denken en handelen maakt een korpschef tot een prettige partner in de driehoek. Maar een korpschef kan ook teveel ‘meedenken’ met het bestuur en zich laten opzadelen met beslissingen en opdrachten die praktisch niet uitvoerbaar zijn of binnen het korps op grote bezwaren stuiten. De *management cop* die een korpschef nu eenmaal per definitie is, is dan in feite een *political cop* geworden, die nóg verder is afgedreven van de uitvoeringsrealiteit waarmee de *street cops* te maken hebben. De verstandige *management cop* probeert het evenwicht te bewaren en zorgt ervoor dat hij zijn professionele domein vrijwaart van bestuurlijk en justitieel micromanagement:

‘Ik ga over de hoe-vraag en hij [de burgemeester, aut.] niet. Hij gaat over de wat-vraag, dus hij mag in het regionaal college, in de regionale driehoek en de lokale driehoek daarover van alles zeggen. Maar gaat hij zeggen wat hij vindt dat er moet gebeuren, dan zal ik hem adviseren wat in het kader van onze capaciteit wel of niet kan. En als we het dan eens zijn over wat er moet gaan gebeuren, is het aan mij – als de meester van het vak, met mijn zestienhonderd medewerkers – om te zorgen dat ik dat resultaat haal.’

Een klassiek spanningsveld daarbij is dat de gezagsdragers meer willen dan de politiechef denkt te kunnen waarmaken. De politiechef moet dus op de rem gaan staan, zonder zichzelf te diskwalificeren als een niet-coöperatieve nee-zegger. Dat betekent dat hij zich soms flexibel zal moeten opstellen en

toezeggingen zal doen die een politiek belaagde of persoonlijk gepassioneerde gezagsdrager dringend wenst, maar die eigenlijk een stap te ver gaan. Dat moet hij dan in zijn korps zien te verkopen. Het helpt dan natuurlijk als de gezagsdragers in voorkomende gevallen de korpschef ook uit de wind houden, bijvoorbeeld door het korps in bescherming te nemen wanneer het blootstaat aan kritiek of zich bij Binnenlandse Zaken sterk maken voor verruiming van de beschikbare middelen. Toch kan een korpschef zich niet teveel koehandel veroorloven. Het bestuur mag leven in een wereld van woorden en symbolen, de korpschef moet ervoor zorgen dat er ook daadwerkelijk iets gebeurt. Als de gezagsdragers de politie structureel overvragen, zal de korpschef proberen de strategische keuzes over de inzet van mensen en middelen bij het gezag terug te leggen:

‘Ik ben wel zover met het bestuur als ze weer wat nieuws roepen – ze hebben weer een nieuw speeltje, zo van: ‘dat moet ook nog even beste vriend’ – dan zeg ik ‘dat is best, maar wil je even schrappen? Zeg maar wat er geschrapt moet worden, want dat doe ik niet. Jullie moeten schrappen.’ Dus als ik wat aan de hondendoep moet gaan doen, moet je toch zeggen dat we minder doen aan toezicht in het horecagebied of zo. Zeg het maar. Als je het bestuur zo voor de keuze stelt, gaan ze beter nadenken. Dan roepen ze minder hard ongenueanceerde dingen, omdat toevallig iemand in de raad een klacht heeft. In plaats daarvan zeggen ze ‘als ik daar deze capaciteit neerleg, gaat het daar weg; dan heb ik daar weer een probleem en wil ik dat wel.’ Je legt dat afwegingsproces dus bij het bestuur neer. Dat hoort bij het bestuur, vind ik. En dat ligt te vaak binnen de politieorganisatie. Heel vaak maken wij die keuzes voor het bestuur, want wij hebben heel veel macht, maar wanneer je dat doet, haal je ook de shit binnen. Want als het dan niet werkt, is het ook van jou.’

De korpschefs beklagen zich over de gebrekkige sturing die zij ontvangen. Natuurlijk waarderen korpschefs een bepaalde mate van terughoudendheid bij hun bestuurlijke counterparts – professionals laten zich niet graag vertellen hoe het moet. Zij ergeren zich echter aan het structurele onvermogen – of is het onwil? – van de regionale bazen om prioriteiten aan te geven. De afweging tussen prioriteiten, zo vinden veel korpschefs, hoort bij het bestuur te liggen (zie ook Terpstra, 2002; Van Sluis, 2002). Deze reeds lang bestaande irritatie wordt alleen maar versterkt door ‘overvragend’ bestuur.

‘Eigenlijk zou het bestuur [de politie] een zekere houvast moeten bieden, maar dat is van oudsher niet geneigd duidelijke normen te stellen, wil dat tegenwoordig ook niet en heeft daarbij nog steeds de neiging om de politie te veronachtzamen’ (Meershoek, 2000: 95).¹⁰⁷

‘Ik heb in die gedachtewisseling [met de Rotterdamse gemeenteraad, aut.] een keer gezegd: u wilt de politie de ene prioriteit na de andere opleggen, u kiest niet en hebt daarmee bereikt dat ik voortaan mijn eigen beleidskeuze bepaal.’¹⁰⁸

‘De sociale controle is minder geworden, terwijl de capaciteit van de politie nauwelijks is gegroeid. In [de] tram en metro loopt het nu regelmatig uit de hand. En wat zegt men dan? Politie, doe eens wat. Asielzoekers krijgen geld en worden verder aan hun lot overgelaten. Uiteraard vestigen ze zich in de Randstad en doordat zij geen kant uitkunnen komen ze regelmatig in contact met de politie. Kunnen wij dat weer oplossen. [...] Rellen rond de voetbalstadions? Politie, waar ben je?’¹⁰⁹

Het is een paradoxale situatie: de zo machtig geachte korpschef doet alles om het bestuur te dienen, maar het bestuur weigert de eigen wensen kenbaar te maken. Het resulteert in een zoekende houding van korpschefs. Binnen het decentraal ingerichte korps ligt het primaat op de straat en speelt de korpschef inhoudelijk een bescheiden rol. Buiten het korps ontvangt de korpschef lange verlanglijstjes die voldoende overlap vertonen met de werkzaamheden van de dienders, maar te weinig duiding geven waarop echt gescoord moet worden. Het probleem is – en dat is nieuw – dat de korpschef meer en meer wordt afgerekend op resultaten die bijna volledig buiten zijn bereik vallen.

We laten ons niet gebruiken

In deze tijd van ‘afrekenen’ zijn de korpschefs er goed van doordrongen – beter dan in het nog niet zo grijze verleden – dat wie zich breed maakt in de driehoek en in feite alles naar zich toe trekt, zich ook des te kwetsbaarder maakt wanneer de feitelijke prestaties in de veiligheidszorg worden

107 De Ridder (1999) concludeert ook dat het lokale bestuur niet probeert te sturen, maar suggereert nu juist dat die ‘onwil’ voortkomt uit het besef dat de korpschef zich niet laat sturen.

108 De toenmalige korpschef van Rotterdam-Rijnmond Rob Hessing in: H. Smits, ‘Die van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zijn méér hoofdcommissaris dan anderen’, *Vrij Nederland*, 24 oktober 1992, pp. 28-31.

109 Oud-korpschef Lutken in: ‘De politie is te lief geweest: Rotterdamse korpschef Bé Lutken verwijt politici desinteresse’, *NRC Handelsblad*, 10 november 2001, p. 27.

beoordeeld. De tijd is voorbij dat een korpschef kan schuilen achter het beeld dat hij 'slechts een uitvoerder' is van beleid waar anderen voor verantwoordelijk zijn. De korpschef is zichtbaar en dus aanspreekbaar. Dat gebeurt dus ook volop in een land vol steeds actiever in veiligheid en criminaliteitsbestrijding geïnteresseerde 'mondige' burgers en waakhondinstanties (zoals pers, rekenkamers, ombudslieden en toezichthouders):

'Iedereen zit met een microscoop naar die politie te kijken. Elke diender die zijn pet schuin op zijn kop heeft staan, krijgt commentaar.'

Bij sommige korpschefs bestaat het idee dat de politie wat dat betreft zwaarder op de huid wordt gezeten dan sommige andere partijen in de sector. Die kunnen zich vrijblijvend gedrag en inefficiëntie permitteren, de politie niet:

'Maar als je in de veiligheidsketen kijkt welke partners medeverantwoordelijk zijn en hoe weinig verantwoordelijkheid die mensen moeten afleggen over het proces, dan vind ik dat diep bedroevend.'

Dat betekent dat korpschefs erop gebrand zijn om de vrijblijvendheid waarmee hun bestuurlijke en justitiële gezagsdragers/partners zich opstellen, zoveel mogelijk te reduceren (zie ook hoofdstuk 4). Zij gebruiken daarvoor een aantal methoden. Ten eerste zorgen zij ervoor dat ook bij de omgeving duidelijk is hoe de kaarten geschud worden in het driehoeks-overleg. Dat geldt met name bij controversiële issues. De korpschef is weliswaar ondergeschikt en voert loyaal de opdrachten uit van het gezag, maar regelt wel dat derden goed weten wanneer hij het met die opdrachten in feite niet eens is:

'Dus het is toch een werken op basis van gelijkwaardigheid en als er verschil van mening is dan weet ik het, dan heeft uiteindelijk als het gaat om mensen van Justitie de hoofdofficier het voor het zeggen en als het gaat om openbare orde en veiligheid de burgemeester. Maar dan vind ik ook wel dat in het debat daarover, bijvoorbeeld in de gemeenteraad, het helder moet zijn dat de burgemeester afwijkt van het advies van de korpschef.'

Een tweede methode is ervoor zorgen dat niet alleen de inspanningen die de politie moet leveren, helder en controleerbaar zijn, maar ook die van

anderen. Dit vereist een omslag. Veel korpsen hebben de afgelopen jaren juist de ‘regisseursrol’ binnen het integrale veiligheidsbeleid naar zich toe getrokken. De korpschef heeft zich zo verantwoordelijk gemaakt voor de prestaties van andere ‘partners’ – organisaties die blijkbaar al moeite genoeg hadden om verantwoording voor hun eigen taak te nemen. De korpschefs komen daar nu rap van terug. Als hij dat verzuimt, loopt hij op termijn risico’s:

‘Er is nooit een brandweercommandant die op zijn donder krijgt omdat er te veel branden waren; [het overkomt] de politie wel omdat er te veel inbraken zijn. Ik wil best mijn rol vervullen in het geheel, maar samen met anderen. Ik wil ook graag verordeningen zien van de gemeente, waarin hang- en sluitwerk verplicht wordt gesteld. Ik wil ook zien dat een officier van justitie alle zaken op de dagvaarding zet en niet twee. Zo zijn er meer zaken waarvan ik zeg samen te willen optrekken. Dat is gewoon om helder te maken dat we de doelstellingen met zijn drieën formuleren in drie kolommen: dit is het aandeel van de politie, dit is het aandeel van het bestuur, dit is het aandeel van het OM. Als een doelstelling niet is gehaald, moeten we kijken wat de rol is geweest van de drie partners in die tijd. Op die manier probeer ik wel de gezamenlijke verantwoordelijkheid helder te maken en daarmee te voorkomen dat wij voor alles de Zwarte Piet toegespeeld krijgen.’

Een derde methode is de buitenwereld doen accepteren dat het politieke vermogen tot probleemoplossing grenzen kent. Iedere bestuurder kent intuïtief de Wet van Nobelprijswinnaar Herbert Simon: een verstandige beslisser streeft niet naar de perfecte maar naar de bevredigende oplossing. Ervaren bestuurders hebben haarfijn door dat ze dat niet alleen zichzelf moeten voorhouden, maar ook luid en duidelijk aan hun omgeving moeten uitleggen. Korpschefs laten ook zelden na uit te leggen waarom zij niets aan de stijgende criminaliteit kunnen doen. Maar zij kunnen niet te veel nadruk leggen op het inherente falen van de politie. Een dergelijk verweer ondermijnt de eigen positie.

‘Als je niet betrouwbaar bent, werkt het niet. Als ik de hele wereld beloof – wat gebruikelijk is in pluche Nederland – aan het begin van het jaar via een geweldig mooi strak beleidsplan, en ik kom aan het eind van het jaar de gemeenteraad uitleggen dat het weer niet is gelukt – want ik heb zoveel zieken, ik heb zoveel vacatures en er kwam een MKZ-crisis. Dat wil ik dus niet meer. Ik ga dat niet

meer uitleggen. Ik heb gewoon gezegd: 'Ik zorg dat ik minder ambities heb.' Als ik minder ambities heb, weet ik ook zeker dat ik ze binnenhaal en heb ik succes te verkopen in de gemeenteraad of bij de burgemeester.'

We houden het gezellig, dat werkt beter

De vastberadenheid die korpschefs aan de dag moeten leggen om de bovengenoemde afbreukrisico's te beperken, verdraagt zich niet automatisch met de dominante omgangsvormen in het collegiaal bestuur. De kenmerkende C's van de Nederlandse bestuurscultuur – collegialiteit, consensus, compromissen, conflictmijding – zijn ook van toepassing op het functioneren van driehoeksoverleggen. De Evaluatie Politiewet omschrijft de heersende cultuur als volgt: 'De besluitvorming in de regio's wordt gedomineerd door het streven naar consensus en het vermijden van conflicten. [...] Het uitgebreide netwerk van overlegvormen is erop gericht om zoveel mogelijk in vooroverleg te voorkomen dat zich in formele, openbare vergaderingen een conflict voordoet' (Rosenthal et al., 1998: 222). De geïnterviewde korpschefs bevestigen in groten getale dat er hen veel aan is gelegen om de sfeer in het bestuurlijk verkeer goed te houden:

'Daar investeer ik wel in. Ik investeer ook in dingen buiten het werk; een uitstapje met elkaar en dat soort dingen. Ik hecht daar zeer aan. Dat is mijn manier van contacten onderhouden. Dat doe ik niet alleen met de driehoek, maar met heel veel mensen, omdat ik weet – dat is mijn persoonlijke ervaring – dat als je iemand hebt, waarmee je een goede relatie hebt opgebouwd, het ook zakelijk makkelijker is om elkaar te vinden. We hebben ook afspraken met elkaar. Eén daarvan is dat we er altijd voor elkaar zijn. Dat betekent dus dat als ik in vergadering zit en de hoofdofficier belt, dan onderbreek ik de vergadering.'

'Ik zoek de burgemeesters ook allemaal op. Ik probeer dat twee keer per jaar te doen, of vier. Je ziet ze wel vaker, maar twee keer per jaar op een stadhuis of gewoon ergens buiten. We hebben ook wel eens een reis gemaakt met het hele regionale college. Dat betaalden wij. Dat geeft een geweldige sfeer. Zeker in een omgeving waar het bestuur niet echt gewend is om het met elkaar te kunnen vinden. En het regionaal college hier begint het wel aardig met elkaar te vinden.'

Politiemensen gedijen in een sfeer van oude jongens, krentenbrood. De stevige handdruk, de vriendelijke hand op de schouder, de goed geplaatste kwinkslag, de verbroedering aan de bar: het is ze op de NPA met de pape-

pel ingegoten. Een topambtenaar van Binnenlandse Zaken bespeelde het veld dan ook bij voorkeur via deze informele dimensie: 'Als je echt iets wilt, ga je met de vier toppers praten en eten. Met politiemensen moet je eten.'

Zonder dat zij dat zelf zo onder woorden brengen in de interviews, komt echter uit dit onderzoek duidelijk naar voren dat korpschefs te maken hebben met een klassiek spanningsveld in het werk van managers: sturing op de inhoud vereist een strakke lijn naar binnen en naar buiten (en voor een uitvoeringsorganisatie als de politie dus ook naar 'boven'), terwijl de Nederlandse bestuurlijke mores en de toch al zo conflictgevoelige fragmentatie van het bestuurlijk-justitieel gezag over de politie vereisen dat de korpschef stuurt op goede sfeer. Een vaardige korpschef weet het één dienstbaar te maken aan het ander: in een goede sfeer kun je elkaar makkelijker de waarheid zeggen. Maar het gevaar is niet denkbeeldig dat sfeerbehoud ongemerkt een doel op zichzelf wordt, waardoor de bestuurlijke verhoudingen aan inhoudelijke diepgang en scherpte inboeten. In het ergste geval valt de driehoek ten prooi aan het oppervlakkig, maar gevaarlijk overoptimisme van 'groepsdenken' (vergelijk 't Hart, De Jong en Korsten, 1991).

Een andere beperking van het streven naar plezierige interpersoonlijke verhoudingen ligt op het vlak van de *span of control*. Net als de (hoofd)officier wordt de korpschef geconfronteerd met het probleem van de 'kleine' burgemeesters. Niet-grootstedelijke regiokorpsen omvatten soms tientallen gemeenten. Het is praktisch ondoenlijk voor korpschefs in die regio's om waar te maken wat hierboven door een korpschef werd gesuggereerd, namelijk tenminste twee maal per jaar één-op-één gesprekken voeren met alle burgemeesters. Bijkomend probleem is dat sommige bestuurders geen of tandenknarsend genoeg nemen met 'slechts' een districtschef of een plaatsvervanger aan tafel, ook al is die volledig gemandateerd. De bestuurlijke psychologie vereist soms een vertegenwoordiging op 'gelijk niveau', maar als de korpschef daar eenmaal met enkele burgemeesters aan begint, wordt het moeilijk om dat andere te onthouden. Sommige korps- en districtschefs richten zich daarom primair op collectieve fora: districts- en regiocolleges, al dan niet in formele vergaderingen. Anderen achten het de inspanning wel waard om bilaterale contacten met bestuurders te cultiveren en hun gezicht op raadsvergaderingen te laten zien, waarbij de informele regel geldt dat sommige burgemeesters (die van grotere gemeenten) gelijkjer zijn dan andere.

De hierboven behandelde stelregels van bestuurlijk vakmanschap voor korpschefs zijn opmerkelijk stabiel gebleken. Er is in de afgelopen 15 jaar in het politieveld veel veranderd: een integrale reorganisatie, diverse ingrijpende affaires, en criminaliteit en veiligheid zijn politieke hot issues geworden. De mores van het 'opereren' met en tegenover de gezagsdragers lijken daar echter nauwelijks door te zijn beïnvloed: 'Samenwerking in de driehoek wordt bepaald door goede onderlinge persoonlijke verhoudingen, niet door formele posities op basis van de politiewet' (Rosenthal et al., 1998: 197). Kennelijk is de cultuur op het bestuurlijke macroniveau – de C's van het politieke bestel – in dit opzicht belangrijker dan die van de sector zelf. Op andere terreinen zien we echter wel degelijk veranderingen in de wijze waarop korpschefs zich verhouden tot hun omgeving.

6.3 De korpschefs en Den Haag: beheerscycli en belangenbehartiging

De meeste korpschefs staan argwanend ten opzichte van 'Den Haag.' De lichte achterdocht heeft vooral betrekking op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het ministerie van Justitie vormt veel minder een punt van zorg; het lijkt (afgaande op onze interviews) zelfs geen punt van overweging te zijn voor de korpschefs. De politiekorpsen onderhouden de justitiële lijn via de vertegenwoordigers van het OM. Die relatie is in belangrijke mate geroutiniseerd en lijkt nauwelijks pijnpunten op te leveren. Dit is niet zo verwonderlijk. De korpschefs hebben weinig te vrezen van justitie. Uiteindelijk zijn de (hoofd)officieren van justitie voor een belangrijk deel afhankelijk van de professionaliteit van de politie (vergelijk Rosenthal en Lutken, 1999: 289-290).

Het ministerie van BZK vormt wel een bron van zorg voor de meeste korpschefs. Lange tijd hadden de korpschefs niet zo heel veel te maken met dit ministerie. Het ministerie hield zich strikt aan de beheersmatige rol: de 'Haagse bemoeienis' had voornamelijk betrekking op opleidingen, benoemingen, de CAO, gebouwen en budgetten. De inhoud was een zaak voor de regio: 'beleidsinhoudelijk was de relatie tussen de korpsen en het rijk flinterdun' aldus een topambtenaar op dat ministerie. Dat betekent niet dat BZK onzichtbaar was in het veld. Integendeel: de verdelingsmechanismen (de 'sterkteoperaties') waarmee de altijd schaarse budgetten over de korpsen werden verdeeld, zorgden periodiek voor grote onrust in

het veld. Zo leeft ‘in het land’ heel sterk het idee dat de ‘Grote Vier’ overbedeeld zijn. Maar er bestaat ook onvrede met het benoemingenbeleid van BZK.

‘Het is een heel ingewikkeld verhaal om uit te leggen. Er kwam een heel nieuw systeem van politiesterke. Docters van Leeuwen was toen nog directeur politie. En die heeft toen z’n vriendjes in het westen van het land erg goed bediend. Hier kon het wel kaal geschaafd worden.’

‘Bij het vervullen van leidinggevende functies is Binnenlandse Zaken – zacht gezegd – onbetrouwbaar: vacatures worden niet opengesteld, maar rechtstreeks vervuld. Andere worden alleen voor de buitenwereld geopend, zodat sollicitanten als tweede wiel aan de wagen worden gebruikt.’

Een goed begrip van de huidige relatie tussen de korpschefs en het ministerie van BZK vereist enige kennis van ontwikkelingen die de afgelopen jaren het Haagse sturingsdenken hebben veranderd. Het zogenoemde *new public management*-denken en de daaruit voortvloeiende ideeën zijn sinds de begin jaren negentig van grote invloed geweest op de Haagse aansturing van veldorganisaties. De departementen werden aangemoedigd om de uitvoeringsorganisaties beheersmatig ‘op afstand te zetten’. Die organisaties moesten zo veel mogelijk worden verzelfstandigd. Zij kregen een jaarlijks budget en mochten dat naar eigen inzicht – de inzichten van de uitvoeringsprofessional zijn buitengewoon belangrijk in dit nieuwe denken – aanwenden om de afgesproken resultaten te bewerkstelligen (Elting en Gerdes, 1995; De Vries en Van Dam, 1998; Kickert, 2002). Afrekening moet dan aan het einde van het jaar plaats hebben. In bestuurskundig vakjargon: de *input*-sturing werd vervangen door *output*-sturing. Uitvoeringsorganisaties hoefden dus vooraf niet meer te specificeren hoeveel mensen, auto’s, bureaustoelen en potloden zij dachten nodig te hebben. Zij kregen integrale budgetverantwoordelijkheid. De voormalige uitvoeringsopzichters groeiden zo uit tot publieke managers.

Twee problemen spelen deze manier van aansturing parten. Ten eerste vereist het principe van verantwoording dat aan het einde van het jaar wordt gekeken hoe het geld is besteed. Het formuleren van doelstellingen – in het jargon gaat het om ‘gezamenlijke afspraken’ – stelt de kerndepartementen in staat grip op de uitvoering te behouden. Het niet behalen van de afgesproken doelen – niet ongewoon voor overheidsorganisaties – leidt

dan toch weer tot de in het veld zo verfoeide bureaucratische interferentie met het proces van de uitvoering.

Het tweede probleem ligt besloten in de doelstellingen zelf: het is nu eenmaal heel moeilijk om einddoelen te formuleren waarop een overheidsorganisatie kan worden afgerekend. Vele doelstellingen zijn namelijk niets anders dan ambities waarvan de verwezenlijking slechts in beperkte mate afhangt van de inspanningen van uitvoeringsorganisaties. Dit geldt in ieder geval voor politiekorpsen (zie hoofdstuk 2). Beide problemen hebben in de afgelopen jaren tot wezenlijke en felle discussies geleid over het nut van de op NPM-leest geschoeide veranderingsoperaties.

De opmars van het *new public management*-denken werd aanvankelijk ook binnen de korpsen verwelkomd. Het ‘sturen op resultaat’ kwam via reorganisaties – de ‘correcties’ op de eerste fusieontwerpen – de korpsen binnen gewaaid. Het instrument leek een passende oplossing te bieden voor de gevoelde noodzaak grip te behouden over de uitvoering op straat. De beperkingen van deze sturingsmethode beginnen inmiddels duidelijk te worden (zie hoofdstuk 5). Toch blijkt de nieuwe doctrine ook een onverwacht voordeel te bieden. De politie kan zich ‘vragende partijen’ als het OM en gemeenten makkelijker van het lijf houden. Waar voorheen burgemeesters meestuurden op de input (door bijvoorbeeld een aantal uren inzet van politiemensen in hun gemeente te eisen), worden zij nu verwezen naar resultaatsdoelstellingen. De politie vertelt hen nu dat het resultaat telt, niet het aantal mensen dat ergens rondloopt (Terpstra, 2002).

De korpschefs benadrukken echter de problemen die zij van de nieuwe sturingsideeën op het ministerie zeggen te ondervinden. Waar tot enkele jaren geleden de jaarlijkse ‘afrekening’ vooral een kwestie van accountants en een zaak van het regionaal college was, staat die afrekening meer en meer in het teken van geleverde prestaties. Het ministerie heeft inderdaad de ‘ambitie ontwikkeld om meer beleidsinhoudelijk te gaan sturen’ (interview topambtenaar BZK). In de afgelopen jaren heeft het idee op het ministerie postgevat dat de decentraal ingerichte korpsen er niet in slagen de landelijke prioriteiten voldoende gestalte te geven (Algemene Rekenkamer, 2003: 11). In het regeerakkoord van Paars II (1998) werd vastgelegd dat de minister van BZK ook beleidsinhoudelijk voorwaarden kon gaan stellen aan de korpsen. Sinds 1999 worden het nieuwe sturingsdenken en het bijbehorende *planning & control*-instrumentarium aangewend om de politie richting verbeterde prestaties te dirigeren. Het ministerie van BZK maakte begin 2003 bekend prestatiecontracten met de korpsbe-

heerders te zullen sluiten: ‘Deze afspraken zijn niet vrijblijvend [...] Als een korpschef drie keer zijn doelstellingen niet haalt, heeft hij wel een probleem. Dan kan het betekenen dat de korpsbeheerder vraagt of de hoofdcommissaris zijn functie ter beschikking stelt.’¹¹⁰

Het expliciteren van te behalen en behaalde resultaten betekent een omslag voor veel korpschefs. Zij waren gewend positieve ontwikkelingen naar zichzelf en hun korps toe te rekenen, maar negatieve resultaten (en die hebben de afgelopen jaren de overhand) juist af te schuiven op externe partijen en ongrijpbare factoren.¹¹¹ In onze interviews namen de korpschefs persoonlijk verantwoording voor een hoge (of stijgende) notering in de landelijke politiemonitor. Zij wuifden kritiek op het functioneren van de politie – toenemende onveiligheid, achterblijvende oplossingspercentages etc. – weg met moeilijk te controleerbare verwijzingen naar Den Haag, het tekort aan ‘blauw,’ falende partners, de privacyregels, het gebrek aan cellen of het grillige functioneren van de IND.¹¹²

‘De financiële kaders worden steeds smaller. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken stelt veel eisen: er moet worden gereserveerd, de ICT moet op orde zijn, het politieonderwijs moet zijn geregeld en de sterkte moet kunnen worden omgezet in blauw op straat. Als echter voor het één wordt gekozen, kun je het andere niet doen.’

‘De kritiek op de politie is voor een groot deel terecht. Een organisatie met een tekort aan mensen heeft minder te bieden. Daardoor doen we op dit moment te weinig.’¹¹³

110 Oud-staatssecretaris Hessing in: ‘Korpschef die zijn doelstellingen niet haalt, heeft een probleem’, *Trouw*, 30 december 2002, p. 1 en 3.

111 Wilson (1968) observeerde deze neiging 35 jaar geleden ook al in zijn onderzoek naar Amerikaanse politiekorpsen. In haar onderzoek naar de politie constateert Braun (1999: 191) ook dat ‘policy cops’ de neiging hebben om falen te wijten aan complotten waarin de media, andere korpsen en lastige mensen op ministeries doorgaans een prominente rol spelen.

112 Zie bijvoorbeeld: ‘Politie wil af van vreemdelingenrompslomp’, *NRC Handelsblad*, 15 maart 2002, p. 2; ‘Privacyregels hinderen bestrijding van criminaliteit en terrorisme’, *Staatscourant*, 3 januari 2002, p. 1; ‘700 mensen die in cel horen, lopen vrij rond’, *NRC Handelsblad*, 4 januari 2003, p. 3.

113 Afscheidsinterview korpschef Lutken in: ‘Kritiek op politie nu nog voor een groot deel terecht’, *Rotterdams Dagblad*, 14 november 2001.

‘Je merkt echt dat het op de grens begint te komen van wat acceptabel is. Als je niet uitkijkt, dan krijg je zo’n soort politie waar ik niet bij zou willen zitten. Ik zie dat we daar langzaam naartoe schuiven. Dat is het soort politie waarvoor geldt: op fluitsignaal aanvallen en voor de rest verzamelen in de forten. Dat vind ik een onprettig beeld.’

‘De ontwikkeling in de criminaliteit zoals die zich in de jaren negentig heeft voorgedaan, is in 1991 voorspeld. Eind jaren tachtig was er, bij de kring van hoofdcommissarissen, de idee dat we eigenlijk toe waren aan Politie in Verandering-II. Dat werd project Politie 2000. Uiteindelijk is het een onderzoek geworden van een stukje politie en McKinsey. Er zijn allerlei trends verkend in verschillende scenario’s: lage economische groei, hoge economische groei, en wat de effecten zouden zijn. Alle voorspelde trends, die bij ongewijzigd beleid zouden optreden – dat veel voorkomende criminaliteit zou gaan stabiliseren, dat daarbinnen de geweldscriminaliteit zou toenemen, de jeugdcriminaliteit zou toenemen – het is allemaal uitgekomen. Maar toen speelde net de reorganisatie van het politiebestedel. Als zo’n rapport nu zou uitkomen, zouden we een deltaplan tegen criminaliteit zijn gaan opzetten. Toen: niks, niente.’

De invoering van prestatie-indicatoren legt de verantwoordelijkheid voor behaalde prestaties direct bij de korpschefs. Zij beseffen echter als geen ander hoe weinig ze daadwerkelijk kunnen doen om het aantal autodiefstallen te verminderen of de onveiligheidsgevoelens in een wijk te temperen. Politie mensen zijn zich goed bewust van de grenzen aan hun mogelijkheden om de veiligheid te verbeteren: te veel andere factoren spelen immers een rol (Fijnaut, Nuijten-Edelbroek en Spickenheuer, 1985). Daar komt bij dat de meeste korpsen decentraal zijn ingericht, waardoor de directe invloed van de korpschef op het functioneren van de basis niet moet worden overschat (zie hoofdstuk 5). Het wekt dan ook geen verwondering dat veel korpschefs tegen de beheerscyclus van BZK ageren. Op het ministerie heerst, volgens de korpschefs, een neiging tot controle die middels de beheerscyclus is verworden tot een beheersingsillusie (zie ook Stol, 1998). De interventies van BZK leiden tot niks, behalve tot een verzwaring van de al zo geplaagde korpsen.¹¹⁴

114 Deze kritiek van de korpschefs is niet nieuw (zie De Blouw, Copini en Van Lochem, 1990: 28-29). Het recente rapport van de Algemene Rekenkamer (2003) stelt vast dat de beleidscyclus nog niet goed functioneert, waardoor de status van de cyclus ‘niet duidelijk’ is.

‘Waar ze in aan het doorslaan zijn, is dat ze in die beleidscyclus van te veel dingen alles willen weten. Ze gaan te veel naar een detaillistisch niveau. En ze stellen die beleidscyclus regelmatig inhoudelijk en qua planning bij. Dat begrijpen ze onvoldoende. Dit leidt in alle korpsen tot veel ergernis.’

‘Ik denk dat BZK op dit moment ontdekt, dat ze rond de beheerscyclus wat is doorgeschoten. Wij vertellen onze accountmanager op BZK: dat moet simpeler. Elk jaar in het gesprek met de korpsbeheerder, zeggen wij: maak het simpeler. Jullie hebben het zo ingewikkeld en breed gemaakt, dat het wel in allerlei bureaucratische processen moet verzanden. We hebben hier een hele winkel mensen die alleen maar een beetje elkaar aan het werk houden, bij wijze van spreken. Dat kan toch niet de bedoeling zijn.’

De irritatie met de veranderende rol van BZK wordt versterkt door de gevoelde dreiging van een landelijke politie. Een ruime meerderheid van de korpschefs vindt landelijke politie onnodig of ongewenst. Schaalproblemen kunnen worden opgelost door verbeterde coördinatie en samenwerking, al dan niet in combinatie met schaalvergroting van de regionale korpsen. Het lokale karakter van de Nederlandse politie moet behouden blijven (zie hoofdstuk 4). Het politieke tij stroomt echter niet in de door de korpschefs gewenste richting. De landelijke recherche is inmiddels een feit; de landelijke politie – ‘en die noemen we gewoon weer rijks politie’ – lijkt slechts een kwestie van tijd. De sturingspretenties van BZK worden daarom met bezorgdheid waargenomen.

Het ministerie van BZK laat dus duidelijk weten dat zij – samen met Justitie – de korpsen ‘kunnen, mogen en zullen aansturen’ (Algemene Rekenkamer, 2003: 7). Enkele korpschefs tonen daarvoor begrip. Het zijn overigens niet alleen de korpschefs die enige tijd op BZK hebben doorgebracht, die een meer genuanceerd beeld van de situatie hebben. Zij begrijpen dat het maatschappelijke en politieke tij niet door BZK wordt gestuurd en ook niet door BZK kan worden gekeerd. Zij geloven niet dat de korpsen tot een verbeterde samenwerking zullen komen. De verbetering in de landelijke prestaties vereist daarom naar de mening van deze korpschefs een krachtige coördinerende rol van BZK.

‘Ik vind zelf dat er hele goede mensen zitten, die ontzettend hard werken en dat doen, niet voor zichzelf, maar om uiteindelijk die politie weer een stap verder te krijgen. Dat besef helpt mij wel om daar iets genuanceerder tegenaan te kijken; dat

we BZK niet kunnen missen, maar nodig hebben in sommige dingen. Ik zie veel argwaan bij de ministeries, niet alleen bij Binnenlandse Zaken, maar ook bij Justitie, in de richting van de zelfstandige korpsen. Zo van: ze zeggen ja en doen nee; ze zijn een onbetrouwbare partner. Dat zijn dingen die ik wel eens hoor. Ik zie bij de korpsen een soort tegenovergestelde beweging. Zo van: regelneverij en bureaucratie. Dat zijn de dingen die ik zie. Het is allebei een beetje waar.'

'Als je niet op een andere agenda kunt lopen, kun je het wel vergeten. BZK zit midden in de arena. Als je niet wilt beseffen dat de minister een belang in de Kamer heeft, ben je niet goed bezig. Natuurlijk is de planningsdrift soms overdreven, maar BZK is wel belangrijk.'

'Ik ben van een decentralist naar een centralist gegroeid. Niet centralist in beleidsuitvoering, maar in stelseltermen. Het is absoluut ongelooflijk wat er gebeurt aan wasting of time and money, aan rituelen ophouden met het verhaal van eigen identiteit en eigen lokale omstandigheden. Het is allemaal kul en ik ben nu even heel scherp. Ik heb de laatste vijf jaar heel sterk ervaren dat de absolute vrijblijvendheid van afspraken, de absolute doorgeslagen eigen identiteitsbenadering – dat het net even anders moet – te sterk is.'

De terughoudende opstelling van veel korpschefs is goed te begrijpen. Velen maakten de regionalisatie mee, in de politietop of als korpschef, en hebben een buitengewoon moeilijke reorganisatie doorgevoerd waarbij in veel gebieden mensen moesten worden ingeleverd. Dat zelfde ministerie waarin nu prestaties worden 'gemeten', moedigde de korpschefs toen aan hun korpsen zo decentraal mogelijk in te richten en zich toch vooral alleen met de hoofdlijnen van het beleid te bemoeien. Nu worden vanuit Den Haag lijsten met landelijke prioriteiten de gedecentraliseerde korpsen ingestuurd, zonder bijbehorend budget of uitvoeringsbijsluiters. De korpschefs worden daar vervolgens op afgerekend, hoewel zij doorgaans geen idee hebben hoe de nieuwe landelijke prioriteiten in de praktijk geëffectueerd kunnen worden. Het is inderdaad de vraag of dat wel mogelijk is.

Daarnaast moet worden vastgesteld dat de Nederlandse politie in de praktijk altijd loyaal is gebleken. De korpschefs hameren daar ook op: 'Wij hebben de macht van het apparaat, maar we gebruiken dat niet de-loyaal.' De politie is zeer responsief gebleken met betrekking tot de wensen en eisen van de politiek-bestuurlijke omgeving. De decentrale inrichting van de korpsen en de terughoudende inhoudelijke rol van de korpschefs zorg-

den ervoor dat de politie makkelijk meedeinde op bestuurlijke trends en managementmodes. De vraag is eigenlijk of de politiechefs niet een beetje te responsief zijn geweest (Meershoek, 2000).¹¹⁵

Zo hebben de politiekorpsen zich ontwikkeld tot belangrijke spelers in het beleidsproces van de integrale veiligheid (zie hoofdstuk 4). Dit paradigma van justitie is een typisch product van de jaren tachtig: het legt de verantwoordelijkheden voor veiligheid op het lokale niveau. Hoewel in het geheel niet duidelijk is waarom de politie een leidende rol zou moeten spelen in dit lokale proces, hebben de meeste korpsen – ongetwijfeld geïnspireerd door het Politie in Verandering-denken – die leidende rol op zich genomen. Nu komen veel korpschefs terug van hun aanvankelijk enthousiasme voor integraal veiligheidsmanagement:

‘We gingen een beetje bestuurlijke politie spelen. Wat ik daarvan geleerd heb, is dat je verwachtingen creëert bij de burgers die je vervolgens niet waarmaakt. En een teleurgestelde burger vind ik het ergste wat je kan overkomen. Kijk, een beetje verwijtend: de justitiële politietaak is in de afgelopen jaren iets blijven liggen. Het accent werd heel sterk gelegd op toezicht en wijk en buurt. Ik vind dat je het één en het ander moet doen.’

‘De politie maakt de fout dat ze te veel verantwoordelijkheid neemt voor de totale veiligheid. Wij leren nu onze buurtregisseurs om niet alle ellende van de wereld op hun schouders te nemen, maar vooral na te denken over wat anderen kunnen bijdragen en ook om anderen daarop aan te spreken.’¹¹⁶

De relatie tussen Den Haag en het politieveld is dan ook het beste als moeizaam en kwetsbaar te typeren. Het is een moeizame relatie, omdat veel korpschefs goed aanvoelen dat het ministerie van BZK inhoudelijke sturingsambities heeft ontwikkeld die het ook daadwerkelijk tracht te bewerkstelligen (vergelijk d’Hondt, 1999; Terpstra, 2002: 52 e.v.). Dat kan alleen lukken als de korpschefs meewerken. Dit lijken de BZK-ambtenaren op hun beurt best te beseffen. Zo is bijvoorbeeld de Inspectie voor de Politie ‘geen waakhond die korpsen controleert en met hen afrekent,’ aldus

115 ‘De politie zegt nooit neen, maar holt achter alle eisen van de omgeving aan’ (SMVP, 1995: 24). Zie ook de opmerking van d’Hondt (1999: 190): ‘Decentraal wordt het op eigen titel zoeken naar legitimiteit, naar mijn oordeel, één van de grootste zorgpunten van de politieke toekomst.’ Voor een overzicht van ontwikkelingen rond dit vraagstuk, zie Cachet en Versteegh (1999).

116 Korpschef Kuiper in: ‘De hoofdcommissarissen: Zero tolerance, maar wel op z’n Hollands’, *Vrij Nederland*, 2 juni 2001, p. 17.

het hoofd van de inspectie Smeels: ‘Wij appelleren aan het lerend vermogen van de politie.’¹¹⁷

De kwetsbaarheid van de relatie schuilt in wat bestuurskundigen wel een *appreciative gap* noemen: het verschil in belevingswereld is groot (zie hoofdstuk 2). Korpschefs die enige tijd in Den Haag hebben doorgebracht, hebben geleerd de positie van de Haagse ambtenaren beter te begrijpen. Toch is ook dit kleine groepje korpschefs van mening dat de ambtenaren te optimistisch zijn in hun inschatting van hetgeen in de praktijk uitvoerbaar is. Zij hebben de bestuurskundige wijsheid aan hun zijde die zegt dat een goed idee in Den Haag niet altijd een goed idee in Assen of Roermond is. Misschien is het dan ook wel terecht dat de vraag wordt gesteld of een landelijke politie wel zo’n goed idee is. Ook in de Haagse beleidstoren wordt dit niet door iedereen vergeten:

‘De vele critici van de huidige politiestructuur vergeten wel eens dat er begin jaren negentig een enorme centralisatieslag is geweest. Er is toen zeer bewust gekozen om het primaat op het regionale niveau te leggen. Daar is iedereen bij geweest’ (interview topambtenaar BZK).

De korpschefs tonen weinig vertrouwen in de landelijke politiek. In hun ogen hebben Tweede Kamerleden weinig of geen verstand van politiezaken. Dit weerhoudt politici er volgens hen echter niet van om in reactie op incidenten maatregelen te eisen die het werk van de politie in de praktijk ernstig bemoeilijken. Politici zorgen echter niet voor de budgetten die nodig zijn om het gewenste ambitieniveau te bereiken. De korpschefs delen, zo blijkt, de onder Haagse topambtenaren levende aversie tegen de volksvertegenwoordigers (’t Hart et al., 2002). Een typerend citaat:

‘De hele Kamer schreeuwde moord en brand. Hoe we het in ons hoofd haalden om strafrechtelijke vergrijpen civielrechtelijk af te handelen. Ik kan daar alleen maar om lachen. De Tweede Kamer is alleen maar geïnteresseerd in incidenten, waarover dan vervolgens schandaal wordt gesproken. In de antwoorden zijn politici niet geïnteresseerd. Het ontwikkelen van beleid blijft uit.’¹¹⁸

117 A. Smeels, ‘Elke dag doet de politie het weer een beetje beter dan gisteren’, *Staatscourant*, 9 april 2001, p. 2.

118 Afscheidsinterview Lutken in: ‘De politie is te lief geweest: Rotterdamse korpschef Bé Lutken verwijt politici desinteresse’, *NRC Handelsblad*, 10 november 2001, p. 27.

6.4 Broederschap en broedertwisten: de Raad van Hoofdcommissarissen

Dé Nederlandse politie bestaat niet. Meer dan enkele korpschefs herinnerden ons fijntjes aan deze kenmerkende eigenschap van het politiebestedel in Nederland. De gedecentraliseerde structuur van het bestel creëert een bijzondere situatie voor de korpschefs, waarin de relevante omgeving van hun korps in belangrijke mate wordt bepaald door collega's. Tegelijkertijd worden de korpschefs door de buitenwacht tot één organisatie gerekend. Dé Nederlandse politie bestaat misschien niet, maar de zelfstandige korpsen zullen toch van tijd tot tijd als één geheel moeten functioneren. Veel criminelen houden zich nu eenmaal niet aan de grenzen van de 25 korpsen. Ontwikkelingen in het openbaar bestuur, in Europa en in de onderwereld maken een goede samenwerking tussen de korpsen steeds belangrijker. De korpschefs lijken zich langzamerhand van deze noodzaak bewust te worden en proberen de interregionale samenwerking te verbeteren (zie ook Wilzing, 2001).

De korpschefs zijn de aangewezen figuren om deze samenwerking vorm te geven. In het politieveld is echter iets bijzonders aan de hand: de korpschefs moeten niet alleen als gelijkwaardige collega's samenwerken, zij kennen elkaar ook als leden van een soort 'broederschap' (zie ook hoofdstuk 3). Met uitzondering van Anja Brink, delen de korpschefs die wij interviewden een lange en rijke politiehistorie. Als zij elkaar niet van (in sommige gevallen zelfs van voor) de politieacademie kennen, hebben zij wel jaren samen in hetzelfde korps gediend. Zo'n historisch bepaalde band heeft consequenties – zowel positieve als negatieve – voor de collegiale samenwerking. Het leidt er bijvoorbeeld toe dat de korpschefs ondanks hun verschillende inzichten en belangen toch snel samen optrekken tegen gemeenschappelijke vijanden. Deze gedeelde achtergrond maakt het voor de ministeries niet gemakkelijk het veld aan te sturen:

'Het veld laat zich moeilijk sturen. De manier waarop de korpschefs met elkaar omgaan is een beetje klief. Ze kennen elkaar allemaal persoonlijk. Ze vinden iets van elkaar. Ze hebben bij elkaar in het veld gelegen. Hun vrouwen gaan weer met elkaar om.'

De korpschefs onderhouden ook in meer formele zin onderlinge contacten. Voor de landelijke reorganisatie troffen de korpschefs elkaar in het

Coördinerend Politie Beraad (CPB). Het grote aantal van de toenmalige korpschefs zorgde voor een natuurlijke hiërarchie, waarin de ‘Grote Vijf’ – de chefs van de vier grote steden plus de generaal van de Rijkspolitie – bovenaan stonden. De korpschefs traden via het CPB in de jaren tachtig meer en meer naar buiten, niet altijd tot genoegen van hun bestuurlijke tegenspelers:

‘We hebben toen als CPB bij de kabinetsformatie in 1989 een A-viertje aangebracht waarin de politiechefs aangaven wat er in de kabinetsformatie zou moeten gebeuren rond de reorganisatie. Daar is Van Thijn in de politiecommissie VNG buitengewoon furieus over geworden. Hij vond het absoluut onacceptabel dat een politiechef zich rechtstreeks tot de kabinetsinformatie richtte. Dat was absurd. In mijn herinnering is dat één van de eerste signalen geweest om terug te moeten gaan in dat hok. Mevrouw Vos was toen voorzitter van de korpsbeheerders, begin 1990 was dat. We hadden toen een vergadering in de Lage Vuursche en we stonden bij het weggaan in de deuropening te praten. Toen zei ze letterlijk: ‘Het gaat zo niet langer.’ Terwijl mevrouw Vos toch een heel aimabele, communicatieve en vreedzame vrouw was; ze was geen straatvechter.’

‘Te vaak neemt het CPB politiek geladen standpunten in. Dit verplicht de burgemeester dan weer zich te organiseren omdat het niet aangaat dat ambtenaren regelmatig en burgemeesters slechts incidenteel hun standpunten publiekelijk maken’ (Ed van Thijn in: De Blouw, Copini en Van Lochem, 1990: 27).

Na de reorganisatie verkleinden de verschillen aanzienlijk. Het gezelschap bestond nog maar uit 26 korpschefs die elkaar in senioriteit veel minder ontlepen dan voor de reorganisatie het geval was. Echt heel ‘kleine’ korpschefs waren er niet meer. De korpschefs van de grootste steden – Nordholt, Hessing, Brand, Wiarda – bleven zich echter apart profileren, hetgeen cumuleerde in de uitreiking van de Machiavelli-prijs in 1994. Binnen het tot Raad van Hoofdcommissarissen omgedoopte beraad heerste begin jaren negentig veel irritatie over het autonome gedrag van de ‘oudste broers.’¹¹⁹ Vooral de houding van Eric Nordholt, die zich van de Raad niets aantrok en de vergaderingen in de regel niet bijwoonde, wekte wrevel.

119 Voor een schets van de ‘lichting ‘59’ zie T.-J. Meeus, ‘Speelse jongens, machtige chefs’, *NRC Handelsblad*, 8 mei 1993, pp. 25-26.

‘Nordholt heeft zich nooit zo veel bemoeid met dit soort dingen. Hij was er gewoon nooit.’

‘In het Amsterdamse management maakt men er nu grappen over. Nordholt ging niet naar de Raad, want die waren met verkeerde dingen bezig. Dus hij nam afstand van de Raad en diskwalificeerde ze, door zijn gedrag en zijn uitlatingen. Binnen de Raad was veel strijd. Hessing keek dat af van Nordholt. In die tijd, zo meteen na de regiovorming, is ontzettend veel afgeknapt. De strijd op straat zetten ze binnenskamers voort. Er werd gelekt, men vertrouwde elkaar niet.’

‘Wat uit de lucht viel na de fusie, was toch een soort van grote drie. De grote drie werd doorgezet, dat gaf irritatie bij ons in de Raad. Nederland is groter dan de grote drie. De grote jongens moesten wat meer tevreden gehouden worden dan de rest. Dat gaf irritaties, er waren links en rechts conflicten over het verdeelsysteem, over extra gelden, noem maar op. Dat heeft er onderhuids altijd ingezet. Bij de grote drie stond Amsterdam dan weer heel dominant.’

De Raad werd tijdens de IRT-affaire al snel het toneel van broederlijke twisten. De openlijke vete tussen Wiarda en Nordholt verscheurde de esprit de corps. De collega's moesten een kamp kiezen. De verschillende bloedbanden – slapie op het NPA, gouden collega of gedeelde korpskleur – maakten een vloeiende samenwerking in de toenmalige samenstelling van de Raad vrijwel onmogelijk. De door de IRT-affaire geprovoceerde tegenkanting van de korpsbeheerders dreigde de betekenis van de Raad verder te reduceren. Verenigd in het korpsbeheerdersberaad onder de Nijmeegse burgemeester d'Hondt, trokken de korpsbeheerders een heldere lijn: de ‘emancipatie’ van de korpschef was ver genoeg gegaan.¹²⁰

‘Dan zie je Eric Nordholt op televisie Hirsch Ballin volstrekt onderuit schoffelen, wat een heleboel mensen prachtig vonden, maar wat als het om verhoudingen gaat, helemaal niet kon. Dan krijg je één keer de Machiavelli-prijs en zie je de frontpagina van de NRC waar de vier heren pontificaal opzitten en dat is dan de druppel.’

120 De irritatie onder korpsbeheerders dateert al van voor de IRT-affaire. In 1993 gaven de korpsbeheerders het organisatie-adviesbureau Anderson, Eiffers en Felix de opdracht te onderzoeken hoe de ‘invloed van het gezamenlijke beraad van [...] korpschefs kan worden ingeperkt’ (Van Woensel, 1993: 29).

‘We zitten vandaag in een fase dat het een beetje moet afkoelen. Ik denk dat het nog steeds speelt. De politiek zit niet te wachten op een korpschef die er fantastische meningen op nahoudt. Die mannen hebben op het hoogtepunt allerlei dingen geroepen. Dat heeft zich tegen hen, en eigenlijk tegen onze generatie gekeerd. Ik zit er niet zielig over te doen, maar wel vanwege het feit dat je vandaag rustig aan moet doen. Dat doen we dus ook.’

‘Kijk, ik praat niet in termen van schuld. Het heeft ook iets tragisch, dat de drie mensen achter Politie in Verandering, die rug aan rug hebben gestaan voor vernieuwing van de Nederlandse politie – we werden toen zo ongeveer geëxcommuniceerd in die tijd – dat die in een latere fase gewoon in oorlog raken met elkaar.’

De marginalisering van de Raad heeft de samenwerking tussen de korpsen niet bevorderd. Het antagonisme tussen de verschillende korpschefs beïnvloedde de samenwerking tussen de bijbehorende korpsen. Een belangwekkend interregionaal samenwerkingsverband – de IRT van Nordholt, Wiarda en Straver – dat de potentie had om de korpsen beter te laten functioneren, sloeg dood op persoonlijke fricties. De Raad kon de IRT-affaire niet voorkomen en bleef ook verlamd nadat het ergste leed in de parlementaire enquête reeds was geschied. De Nederlandse politie was te kijk gezet als een verzameling op autonomie beluste functionarissen die hun positie binnen het overheidsbestel grandioos leken te overschatten.

In het licht van deze geschiedenis mogen het functioneren en de positie van de huidige Raad gerust tot de categorie der wonderbaarlijke wederopstanding worden gerekend. Alle korpschefs uitten zich in positieve bewoordingen over het hedendaagse functioneren van de Raad. Zij beschouwen de Raad als het noodzakelijke platform om tot overeenstemming tussen de korpschefs en coördinatie van de korpswerkzaamheden te komen. Zij zien de Raad ook als een effectief communicatiekanaal tussen het politieveld en het ministerie van BZK.¹²¹ De bijeenkomsten van de Raad verlopen in uitstekende sfeer. Besluiten worden, zo rapporteren de korpschefs, op basis van respectvolle uitwisseling van argumenten genomen.

‘In tegenstelling tot vroeger is er een grotere bereidheid tot samenwerking, en daaruit voortkomend een verantwoordelijkheidsgevoel voor eenpoligheid en recht.’

¹²¹ De directeur politie van het ministerie van BZK is bij de Raadsbijeenkomsten aanwezig.

De Raad beperkt de vergaderingen de laatste tijd tot één of twee thema's. Door het debat te voeren wordt het resultaat eenduidig.'

'Het enige waar ik op toets, is of de jongens qua denken en de drive die ze hebben, de ambitie die ze hebben, of ik daar een gevoel bij heb. Dan weet ik één ding: die jongens willen het beste voor de Nederlandse politie en niet het beste voor zichzelf. Er wordt door hen geen verborgen agenda gehanteerd. En er komt een voorstel uit waarvan ik denk: 'Als zij dat nou hebben bekeken, met alles wat in hen is, de expertise die ze meebrengen, wie ben ik dan om te bepalen dat ik het beter kan?'

De Raad heeft sluipenderwijs weer aan coherentie en gezag gewonnen. Waar de Raad tijdens de IRT-affaire nog het middelpunt van broederlijke twisten was en de ingenomen standpunten de vermeende arrogantie van de korpschefs leken te symboliseren, is de Raad tegenwoordig weer een natuurlijk knooppunt van informatie en meningsvorming. De besluiten van de Raad – die formeel geen enkele status genieten – spelen een rol van betekenis in de brede discussie over de Nederlandse politie. Tekenend voor de toegenomen betekenis is de ruime aandacht die in de media wordt besteed aan de standpunten van de Raad.

Twee recente voorbeelden illustreren de toegenomen betekenis van de Raad. Na 11 september 2001 vormde de Raad een belangrijk platform voor de snelle landelijke coördinatie van activiteiten. Een tweede voorbeeld dat door veel korpschefs werd aangehaald, is de gezamenlijke positiebepaling ten opzichte van een landelijke recherche. Traditioneel is dit een heikel punt dat tot felle emoties en diepe verdeeldheid kan leiden. Ditmaal slaagden de korpschefs er echter in een standpunt te formuleren dat in Den Haag gehoord is.

'Je ziet nu dat er eigenlijk in no time een advies van de Nederlandse politie is gekomen om ook bovenregionaal, landelijk een aantal dingen te organiseren, waarvan ik zeker weet dat het advies er drie jaar geleden nooit was gekomen.'

'Ik vind dat er binnen de Raad al veel positief is veranderd. De hele terreurbestrijding, die we hebben gehad: de politie is daar op eigen initiatief in twee vergaderingen toe gekomen om één organisatie in te richten.'

'De Nederlandse politie is nu geweldig aan het samengaan op het gebied van de ICT. Dat was tot drie jaar geleden volstrekt onmogelijk geweest, omdat de ego's

belangrijker waren dan het algemeen belang. Een paar grotere ego's hebben de Nederlandse politie verlaten. Er zijn mensen voor teruggekomen, zeg ik altijd maar, van een andere generatie. Die vinden zichzelf niet onbelangrijk, maar niet zo belangrijk dat zij daarmee het lot van de Nederlandse politie zouden willen bepalen.'

'Machiavelli is een breekpunt geweest. Dat heeft een aantal mensen de schellen voor de ogen weggenomen: het is niet goed zoals het gaat. Bovendien waren er allerlei reacties van het bevoegd gezag, zo van: we zullen ze wel even een kopje kleiner maken, die commissarissen met hun te grote bekken. Het is een soort breekpunt geweest, waarin we hebben gezegd: we moeten veel meer aandacht hebben voor de professionaliteit van de politie. Dat heeft ertoe geleid dat we met portefeuilles en later een board zijn gekomen; meer naar de professie acteren dan voorheen.'

De korpschefs voeren drie redenen aan die dit succes verklaren. De belangrijkste reden is de veranderde samenstelling van de Raad. Sinds de IRT-affaire zijn hoofdrolspelers als Nordholt, Brand en Hessing vertrokken. De huidige groep kent 'minder grote ego's' en een veel grotere bereidheid met elkaar te werken. Een tweede factor die wordt genoemd, is de kwaliteit van de achtereenvolgende voorzitters van de Raad. Hoewel de voorzittersrol formeel weinig betekent, hebben de laatste voorzitters het functioneren van de Raad verbeterd.¹²² De derde factor vloeit voort uit de professionalisering van de Raad. Zo wijzen de korpschefs op het positieve effect van de zogenoemde boards: dit zijn permanente werkgroepen waarin een bepaald onderwerp door de leden van die board (doorgaans een groepje van zes à zeven korpschefs met een eigen voorzitter) wordt voorbereid.¹²³ De korpschefs kunnen zitting nemen in verschillende boards, maar baseren hun keuze op eigen affiniteit met het onderwerp. Deze structuur bevordert een intensieve samenwerking op veel verschillende onderwerpen.

De board-structuur zorgt ook voor een zekere mate van bureaucratisering die niet door iedere korpschef wordt gewaardeerd: 'Het is een geweldige papierfabriek geworden. Je krijgt zoveel papieren, dat is niet te lezen.'

122 De leden van de Raad kiezen uit hun midden een voorzitter.

123 Er zijn zes boards die de volgende onderwerpen behandelen: toezicht/ordehandhaving; opsporing; dienstverlening; internationale betrekkingen; bedrijfsvoering; en personeel. De Raad en de boards worden ondersteund door medewerkers van het Nederlands Politie Instituut.

De hoeveelheid geproduceerd papier vormt een belasting voor menig korpschef. Als we het tijdsbeslag van de vergaderfrequentie in beschouwing nemen, blijkt dat korpschefs veel tijd aan de landelijke overlegvormen kwijt zijn. Enkele dagen per week is geen uitzondering, zo wordt ons verteld.

‘Ik ben naar mezelf heel streng. Ik heb toen ik hier binnenkwam gezegd: ‘Ik ben 70% voor het korps en 30% voor buiten.’ Ik kan zonder moeite 70% van mijn tijd buiten besteden: Den Haag, weet ik waar, ik hoef maar zo te doen (knippende vingers) en ik heb weer vier portefeuilles [in de Raad] en ben de hele dag op sjouw met de chauffeur. Maar ik ben hier korpschef: ik ben ingehuurd om dit korps te laten draaien, om het korps tot een goed korps te maken. Natuurlijk moet ik buiten mijn netwerk goed onderhouden en moet ik zorgen dat ik de meerwaarde van buiten naar binnen breng. Maar ik moet dat niet overdrijven.’

Dit tijdsbeslag leidt tot een paradoxale situatie. De korpschefs zijn relatief veel tijd kwijt in hun contacten met landelijke collega's en BZK-ambtenaren, gericht op het coördineren van activiteiten en het faciliteren van een bepaalde mate van uniformiteit in denken en doen. Tegelijkertijd bevordert deze tijdsbesteding hun positie binnen het eigen korps niet: frequente uitstapjes buiten de deur verhouden zich slecht tot een krachtige intieme aansturing. Zolang de korpsen decentraal blijven functioneren, kunnen de korpschefs met gerust hart als boegbeeld door het land bewegen. Zodra de korpschef echter in zijn eigen korps iets fundamenteels wil bewerkstelligen – een in de Raad overeengekomen initiatief bijvoorbeeld – zal hij zich toch echt persoonlijk met de lokale implementatie bezig moeten houden (zie hoofdstuk 5).

De groeiende betekenis van de huidige Raad kan de kwetsbaarheid van dit orgaan echter niet verhullen. De Raad is formeel gezien niet veel meer dan een hangplek voor korpschefs. De genomen besluiten hebben geen enkele juridische kracht. De korpschefs benadrukten in onze interviews keer op keer dat de Raad hen niet kan dwingen een besluit daadwerkelijk door te voeren. Zo kondigde de Raad eind december 2002 aan dat de korpsen afgerekend wilden worden op de eigen prestaties; enkele dagen later deed korpschef Kuiper de landelijke prestatienormen af als ‘onzin.’¹²⁴ Een fundamenteel verschil van mening zal de Raad opnieuw kunnen splijten.

124 Zie ‘Politie wil afgerekend worden op prestaties’, *Trouw*, 28 december 2002, p. 1; ‘Korpschef Amsterdam is tegen contracten’, *Trouw*, 3 januari 2003, p. 1.

‘De Raad heeft nog helemaal geen officiële positie. Het is een club die bij elkaar zit, hartstikke leuk, maar ik bedoel: je bent toch een afstemmingsorgaan? Uiteindelijk is wat de Raad vindt nog niet eens zo belangrijk. Het is naar buiten toe wel belangrijk, ja.’

‘Die Raad is helemaal niet zo interessant. Het is wel goed dat korpschefs elkaar met enige regelmaat treffen. Al zou het alleen maar zijn om elkaar te informeren over hoe zij tegen sommige items aankijken. Het elkaar informeren en met enige regelmaat treffen vind ik een functie. Ik vind het ook een functie, dat je burenhulp, andere hulp moet hebben van elkaar; dat gaat altijd gemakkelijker als mensen elkaar kennen dan als zij elkaar niet kennen. Die functie heeft het ook. Wat mij betreft houdt het daarmee zo’n beetje op.’

De ontwikkelingen waarmee de politie wordt geconfronteerd, lijken nu juist een verzwaring van dit orgaan noodzakelijk te maken. Het grote publiek, de korpsbeheerders en de landelijke politici hebben hun geduld met broederconflicten in de politiefamilie verloren. De druk om tot verbeterde samenwerking te komen is groot. Een handjevol korpschefs is het daarom met BZK-politieambtenaren eens die structurele samenwerking tussen de korpsen de enige manier noemen om de Haagse preferentie voor een landelijke politie te beteugelen.

‘Als de politie niet zelf de lead neemt in de professionalisering [van het veld], dan gaat Den Haag het doen.’

‘Als wij het niet doen, wordt het door de politiek opgelegd.’

‘Het zijn natuurlijk allemaal in zichzelf 26 eigenheimers, die eigen verantwoordelijkheden hebben binnen de regio. Maar ik vind dat – en dat zie je steeds meer bij ons – je als hoofdcommissaris ook verplicht bent het landelijk belang in de gaten te houden. Dus je kunt niet alleen maar varen op je eigen regio.’

Het is twijfelachtig of de Raad over voldoende institutionele capaciteit beschikt om structurele samenwerking tussen de korpschefs te bewerkstelligen. Zelfs als het gebrek aan juridische daadkracht wordt gecompenseerd door informele zelfbinding, is het maar de vraag of de korpschef zijn toezeggingen wel waar kan maken. De decentrale inrichting van de korpsen ondermijnt de daadkracht van de Raad. Daar komt nog bij dat veel

korpschefs zich helemaal niet willen binden aan een Raadsmeerderheid, omdat zij de autonomie van het eigen korps voorop stellen.

De korpschefs en de regionale korpsen kunnen niet bogen op een lange geschiedenis van effectieve onderlinge samenwerking. Zij tonen zich wel bewust van de noodzaak tot verbeterde samenwerking. Sommige initiatieven lijken daadwerkelijk van de grond te komen. Zo wordt samengewerkt in bovenregionale en regionale rechteerteams, arrestatieteams, meldkamers en ICT-projecten. Binnen de regionale contouren van het politiestel voltrekt zich zo volgens sommigen zelfs een ‘sluipende beheersmatige, infrastructurele en operationele eenmaking’ (Fijnaut, 2001: 16). Toch lijken de korpschefs niet altijd te begrijpen hoe mager die samenwerking in de ogen van de buitenwereld schijnt. Een geldverslindend project om de communicatie tussen korpsen mogelijk te maken wordt als een grote vooruitgang gepresenteerd, maar de bevreedende uitwerking op de buitenwacht – ‘kon dat eerder niet dan?’ – ontgaat hen blijkbaar.¹²⁵

‘We leren niet zo goed van elkaar. Dat is geen sterk punt van de politie. Dat heeft alles te maken met dat wij het altijd zelf uitgevonden willen hebben, wil het goed zijn.’

‘Er zit altijd iets in van concurrentie, in collegiale kring. Ik heb in de Raad wel eens een paar keer gezegd dat het geen professionele cultuur is; het is een politiek-ambtelijke cultuur. Van onderhandelen, elkaar vliegen afvangen, maar iets van de professie delen met elkaar en elkaar ook in de ogen kijken en erkennen van ‘nou jij bent daar erg goed in, ik kom eens even bij je buurten’ – nee, hoor.’

Deze gedeelde rationaliteit kan tot unanieme besluiten leiden die nu juist de irrelevantie van de Raad onderstrepen in de ogen van buitenstaanders. De Raad keert zich gemakkelijk en bloc tegen voorstellen van buiten die door de korpschefs worden gezien als een mogelijke aantasting van hun korps of hun positie. Zo keerde de Raad zich in het najaar van 2002 tegen een voorstel van het ministerie van Financiën om de politie als geheel leningen af te laten sluiten (hetgeen de positie ten opzichte van de banken verbetert, maar de autonomie van de korpsen inperkt). Een topambtenaar: ‘Ik heb toen gezegd dat je niet duidelijker kan aangeven dat je het niet begrijpt.’

¹²⁵ Voor meer informatie over de ICT-samenwerking, zie ‘De politie gaat uniform digitaal’, *Staatscourant*, 14 november 2001, p. 2.

6.5 De korpschef en de spotlights: relaties met de massamedia

De massamedia zijn in de afgelopen decennia een cruciale en volgens sommigen dominante machtsfactor in het openbaar bestuur geworden. Burgers, ontzuild en geïndividualiseerd als zij zijn, ontlenen hun wereldbeeld niet meer aan de vaste peilers van ouders, geloof en ideologie, maar aan wat zij over de wereld op televisie zien en in de kranten lezen. Politici, op drift geraakt door diezelfde sociaal-culturele verschuivingen, anticiperen en reageren daarom heftiger dan ooit tevoren op mediaberichtgeving. Zij menen dat hun politieke en electorale succes sterk afhankelijk is van het beeld dat in de massamedia van hun persoon en hun beleid wordt gecreëerd. Wie goed oogt en lekker bekt in de staccatoconversaties van *door stop* interviews en *talkshows* heeft in deze tijd betere papieren dan de aloude orator die zalen in vervoering wist te brengen met zorgvuldig opgebouwde betogen, of de regent die zijn kracht ontleende aan zijn vermogen om achter gesloten deuren slimme compromissen met zijn concurrenten te sluiten.

Waarnemers spreken van de ‘mediatisering’ van het politieke bedrijf. Het beleidsproces zou daardoor in de ban zijn geraakt van ‘structureel incidentalisme’ (zie Rosenthal, Muller en Bruinsma, 1998): de beleidsagenda is niet langer het culminatiepunt van een evenwichtig politiek krachtenspel, maar kan bijna van dag tot dag veranderen onder invloed van door de media aangedragen kwesties en schandalen. Sommigen typeren de media daarom onomwonden als ‘vijfde macht’ in het staatsbestel, of stellen simpelweg dat we niet langer in een democratie maar in een ‘mediacratie’ leven.

Ook al vindt men dergelijke typering overtrokken, het is voor iedereen duidelijk dat leidinggevende functionarissen in het openbaar bestuur het zich niet langer kunnen permitteren te doen alsof de media een randverschijnsel zijn, dat hooguit afleidt van het ‘echte werk’. Of zij het leuk vinden of niet, bestuurders en topambtenaren moeten hun werk doen onder het vergrootglas van de publiciteit, in een wereld waarin diffuse beelden, imago’s en incidenten minstens zo belangrijk zijn als koele feiten en grote lijnen. Met het vergrote belang van de massamedia ontkomen zij er niet aan om hun omgang met die media tot de kern van hun professionaliteit te laten behoren.

Dat geldt ook voor de korpschefs, zo zou men verwachten. En zo was het tot voor kort ook: de vier ‘grote’ korpschefs kregen in 1994 toch niet

voor niets de Machiavelli-prijs voor overheidscommunicatie. Sindsdien is er veel gebeurd. Het hoge mediaprofiel van sommige korpschefs keerde zich tegen hen, toen zij onderlinge conflicten via de massamedia begonnen uit te vechten. De IRT-affaire escaleerde op die manier tot een politiek-bestuurlijke crisis van de eerste orde. De politiek stelde daarna orde op zaken door de korpschefs te disciplineren, ook op het gebied van hun omgang met de publiciteit: ‘low profile heren, wij doen zelf het woord wel,’ zo luidde het nieuwe parool. De nieuwe generatie korpschefs moet dus de publieke beeldvorming over hun korps zien te beïnvloeden, maar tegelijkertijd voldoen aan de politiek geuite wens dat zij zich minder ‘Machiavellistisch’ opstellen in hun persbeleid.

Hoe gaan de geïnterviewden met die spanning om? De interviews leverden een opmerkelijke veelvormigheid in de benadering van media en communicatie op. Kennelijk kiest iedere korpschef daarin zijn eigen lijn en ontbreekt intercollegiale afstemming over wie welk deel van het ‘product politie’ naar buiten brengt. Voor zover men afstemt, gebeurt dat eerder met de eigen gezagsdragers dan met collega korpschefs.

Omgaan met een ‘noodzakelijk kwaad’

Het is bepaald niet zo dat de huidige generatie korpschefs het beeld van de mediacratie tot uitgangspunt van hun beleid heeft gemaakt. Op de vraag hoe belangrijk men de massamedia voor hun eigen functioneren acht, komen zeer uiteenlopende antwoorden. Het varieert van de nuchtere afstandelijkheid (‘soms heb ik de media nodig, vaak niet’) tot volmondig beamen van de grote betekenis van de media:

‘De media zijn voor de politieleiding, maar eigenlijk ook voor de mensen die in hun dagelijkse werk zitten, ontzettend belangrijk. Media is op heel veel plekken. Vierentwintig uur per dag loop je ertegen aan, reality tv en noem maar op. Je moet bewust zijn van het feit dat zo gauw je handelingen verricht, je in feite al gelijk met de media te maken hebt. Dat besef is ook bij politiemensen aanwezig.’

‘De pers is heel erg belangrijk. Het is mijn communicatiemiddel naar [de bevolking in de regio]. De regionale televisiezender wordt veel bekeken. Het aardige daarvan is, dat als je wordt gevraagd, dan is het iedere avond van zes tot elf of twaalf. Het wordt steeds herhaald. Als ik weer eens in beeld ben, dan ben ik de hele avond in beeld.’

Er is geen korpschef te vinden die niet op de één of andere manier erkent dat de media zijn werk en dat van zijn korps (kunnen) beïnvloeden. De verschillen spitsen zich toe op het relatieve belang dat zij de media toekennen in verhouding tot andere partijen, en vooral in de functies die zij de media toekennen. Is de pers een potentiële bondgenoot of toch vooral een mogelijke hinderpaal? De meeste korpschefs zien beide kanten van de medaille, maar leggen andere accenten in de wijze waarop ze de pers concreet tegemoet treden. Met een beetje goede wil zijn er drie groepen te onderscheiden: de overtuigde publiciteitsmijders, de pragmatici en de activisten. De mijders prefereren andere kanalen dan de massamedia om hun boodschap over te brengen op belanghebbenden binnen en buiten het korps:

‘Nou, veiligheidscommunicatie is belangrijk, maar daar hoeft de korpschef zelf niet zo veel aan te doen. Je kunt natuurlijk ook op een andere manier je invloed hebben. Ik heb veel gepubliceerd en dergelijke. Ik had veel contacten met kamerleden, met politici. Niet alles hoeft via de pers.’

‘Ja, ik heb zelf zoiets van: je moet je heel goed afvragen waarom je met welke boodschap naar buiten treedt. Is dat omdat je de boodschap niet op een andere manier kwijt kan? Kan je niet op een andere manier resultaat bereiken? Is het informatie voor de samenleving of is het een klacht? Of is het narcisme?’

De publiciteitsmijders moeten ook niets hebben van het ‘mediatiseren’ van wat zij primair als een korpsinterne gelegenheid beschouwen, namelijk de nieuwjaarstoespraak. Juist deze werd in de vroege jaren negentig door diverse van de toenmalige korpschefs nadrukkelijk gebruikt als een vehikel om publiciteit te genereren voor hun opinies en claims:

‘Mijn nieuwjaarstoespraken zijn voor mijn medewerkers. Ik wens niet over de hoofden van die mensen naar het volk te spreken.’

‘Ik houd geen nieuwjaarstoespraken in het openbaar. Dat heb ik nog nooit gedaan en dat zal ik nooit doen. Ik vind wel eens dat collega’s de publiciteit zoeken op een manier waarvan ik denk dat het ook wel wat ingetogener mag. Aan de andere kant zullen zij hun overwegingen hebben om het zo te doen zoals ze het doen, dus ...’

De pragmatici koesteren het beeld van de haat-liefdeverhouding. Omgaan met de pers kan voordelen brengen, bijvoorbeeld om de burgers te bereiken in het kader van opsporingsonderzoeken of imagocampagnes. Maar een korpschef moet nooit vergeten dat de pers, hoe gunstig die hem en zijn korps in een bepaalde periode ook gezind kan zijn, nooit kan worden vertrouwd. De journalist heeft nu eenmaal zijn eigen agenda en vertegenwoordigt belangen die haaks kunnen komen te staan op die van de politieleiding. De politiechef doet er daarom goed aan niet te dicht tegen de pers aan te schurken. Dat sluit niet uit – en daarin verschilt de pragmaticus van de publiciteitsmijder – dat hij actief werkt aan het onderhouden van relaties met journalisten.

‘Ik heb een goede relatie en ken ze allemaal en zo. Ik bedoel, een paar keer per jaar heb je een bijeenkomst met alle journalisten uit dit gebied en dan hebben we een gezellig koutverhaal. Dat is goed voor de relaties en je kunt elkaar wat makkelijker vinden; dat werkt prima. Maar er zijn vaak situaties waarbij men zo onheus afgeeft op de politie dat je zegt van jongens, kom nou, kan het iets minder, of: het moet nu maar eens genoeg zijn.’

‘Het blijft altijd een ambivalente verhouding. Ik zie ze niet zo vaak; af en toe eens een interview met de regionale omroep, ik doe soms een interview voor de regionale pers, soms voor de landelijke pers. Ik heb een behoorlijke relatie met de pers, van beide kanten. Je bent soms elkaars vijand, soms heb je elkaar gewoon nodig.’

‘Wat dat betreft dat is ook zo wonderlijk, zo gauw je in de picture bent, dan is er ineens allerlei reden om over allerlei andere onderwerpen te praten. Ik heb mij voorgenomen, hoe zal ik het zeggen, als er bij de media niets te verdienen is dan laat ik de media de media. Je kunt ook op het standpunt staan, ik ga lekker zoveel mogelijk de media in. Ik vind dat het meer iets is voor de korpschefs van de grote steden, die dat wel wat vaker kunnen doen, dan voor een doorsnee regio zoals hier.’

De activist handelt uit een combinatie van calculatie en overtuiging. De calculatie is dat media publieke functionarissen en organisaties tegenwoordig kunnen maken en breken, en dat het daarom beter is om het spel om en in de media dan maar volop mee te spelen. Voorkomen van negatieve publiciteit is beter dan genezen ervan, zo heet het dan. Sommige respondenten geven daarnaast blijk van de overtuiging dat de samenleving recht heeft op een zo transparant mogelijke overheid, inclusief de politie:

‘We hebben, dat vinden wij tenminste, een hele open houding als de media vragen: wilt u reageren op een rapport, wilt u reageren op de actualiteit? Communicatie is bij ons ook één van onze beleidspunten om verder door te ontwikkelen. Die kwalitatieve informatie naar de media wordt steeds belangrijker: ze zoeken dingen op internet op, ze weten soms dingen veel eerder dan wij en dat betekent ook dat we in huis moeten nadenken hoe we daarmee kunnen leven. Maar we moeten wel op maat de goede dingen doen.’

Een activistische korpschef laat zien hoe een pro-actief voorlichtingsbeleid in de praktijk overigens niet zonder meer tot probleemloze relaties met de pers leidt. Een korps kan er immers voor kiezen om via nieuwe media de burger veel directer te informeren dan via de weg van het persbulletin, waarvan men immers maar moet afwachten of en wat de media ermee doen:

‘We hebben een enorme discussie gehad met de [regionale krant] omdat wij een ander mediabeleid hebben neergezet. Voorheen was het zo dat de pers al onze berichten kreeg en die maakten daar hun eigen berichten van. Toen hebben we een discussie gehad over het feit dat wij selecteerden. Wij maken, omdat het zo langzamerhand aardig wat berichten werden, een selectie uit alle berichten. Die zetten wij zelf op Internet. Daar kan iedereen naar kijken. Dat zetten we er ’s morgens op 09.00 uur op en dan kan ook het [regionale dagblad] daar de berichten afhalen. Hebben ze daar vragen over, kunnen ze gewoon bellen en kunnen ze ons bereiken [...] Wij willen vertrouwen. Dus het doel uiteindelijk van politie is: tevreden klanten. We willen hebben dat de burgers weer een beetje vertrouwen hebben in ons werk. Als wij dan alleen maar melden dat er weer een inbraak is geweest, schiet dat niet op. Daar neemt het vertrouwen in de politie niet mee toe. Dus wij hebben gezegd: bij elke inbraak of bij elk delict melden wij wat voor type actie wij eraan doen, zodat men in ieder geval ziet of we het serieus of professioneel oppakken, los van de vraag of we het oplossen. Dat betekende dat we een discussie met de pers kregen over selectie vanuit de politie. Zij hadden het gevoel van nu worden we weggehouden van de vervelende dingen. Toen hebben we gezegd: goed kom dan maar, dan komen jullie hier een tijdje meedraaien bij degenen die de selectie doen en als jullie het gevoel hebben dat het niet goed gaat, dan horen we het terug. Gaat het goed, dan hebben we het er niet meer over.’

Invloeden op het mediabeleid

De verschillen tussen de korpschefs aangaande mediabeleid zijn niet alleen het gevolg van hun persoonlijke opvattingen en ‘competenties’. Een andere factor speelt ook een rol: de aard van de regio die men leidt. Het ligt voor de hand dat in grootstedelijke en/of roerige regiokorpsen de publiciteitsdruk groter is, en de politieleiding geen andere keuze ziet dan pro-actief om te gaan met de publiciteit. De korpschef van een ‘perifere’ regio kan zich nog het klassieke politiestandpunt permitteren, waarin de pers werd gezien als een bijzaak, een hooguit af en toe hinderlijke afleiding van het ‘echte werk’. Voor korpsen die dagelijks opereren in een context van publieke zorgen en politieke discussies over onveiligheid en criminaliteit is mediamanagement deel van de kerntaak van de korpsleiding geworden. Dan nog kan de korpschef er overigens voor kiezen om niet persoonlijk als het gezicht van het korps te functioneren. Voorzover hij wel de centrale spreekbuis wil zijn, kan hij zich desgewenst inhoudelijk beperken tot toelichting op het politiewerk in engere zin en zich niet wagen aan politieke uitspraken.

Het zou een misverstand zijn te denken dat korpschefs dergelijke strategische keuzes in volle vrijheid maken. Wat dat betreft is er vermoedelijk een groot verschil tussen de huidige generatie korpschefs en hun voorgangers. De scheidslijn ligt, zo bevestigen vele geïnterviewden, bij de IRT-affaire:

‘Na Van Traa hebben de hoofdcommissarissen, na een sessie met een man van de universiteit eigenlijk het advies gekregen van ‘roer je niet, het gaat uiteindelijk weer over.’ Toen kreeg je de ene klap na de andere, na Van Traa. Die adviseur heeft toen een heel verhaal gehouden. Heel boeiend. Het kwam er op neer dat we stil moesten zijn. Dat ben ik ook geweest. Toen hebben we ons dus ook stilgehouden, teruggetrokken. Niets meer gedaan.’

‘En wat je daar ziet is dat na die strijd, rond Eric Nordholt en Jan Wiarda, is er ook onder korpsbeheerders een beetje een trend gekomen. Zo van: nou ik ben een goede korpsbeheerder, want ik hou mijn korpschef wel in toom.’

Het bevoegd gezag heeft de touwtjes na Van Traa aangehaald. De nieuwe generatie korpschefs kreeg er in hun selectieprocedures soms heel nadrukkelijk mee te maken:

‘In de gesprekken heeft steeds doorgeklonken dat die burgemeester niet veel waardering had voor korpschefs die maar het hele land rondreisden, overal maar dikke verhalen vertelden. Je moet met een korps bezig zijn. Hij heeft mij ook uitdrukkelijk gezegd ‘ik wil graag dat je gewoon goed met het korps bezig bent’ en hij heeft me daar ook voor beloond, dat ik gewoon goed met het korps bezig was. Spreekbuis zijn van de samenleving over wat er niet deugt en waar de politiek en bestuur in gebreke blijven, dat werd niet op prijs gesteld. Gewoon goed met de organisatie bezig zijn en verder niet een mediaprofiel zoeken. Dat is je gewoon verteld.’

De tijd van de maximale radiostilte lijkt inmiddels voorbij te zijn, maar het politieke management by speech van weleer is (nog) niet teruggekeerd. De grote invloed van de IRT-affaire duidt echter op een essentiële factor: de ruimte waarover een korpschef beschikt, wordt bepaald en begrensd door het bevoegd gezag. In die zin kon Nordholt ook alleen maar uitgroeien tot een landelijk bekende korpschef omdat Van Thijn hem die ruimte gunde. Van Thijns opvolger Patijn hield er veel restrictiever opvattingen op na; Nordholts publieke profiel slonk zienderogen, loyaal ‘diender’ als hij was. Als een korpschef te ver gaat in zijn eigen profilering, of ruzie krijgt met de pers, vindt hij ‘de politiek’ op zijn weg. Sommige korpsbeheerders zullen hem in bescherming nemen, anderen laten hem spitsroeden lopen:

‘Ik werd in de gemeenteraad ontboden, omdat ik journalisten hier de deur uitgeschopt heb, over persgijzelingen sprak en dat soort vreselijke dingen. Er was een journalist die schreef heel lelijke dingen, en toen nog een keer, daar ging de discussie over. Op een gegeven ogenblik heb ik gezegd: je krijgt de normale privileges, dus ik sloot ze uit voor de wekelijkse reguliere briefing van de pers door mijn afdeling voorlichting. Het was een mevrouw; daarvan zei ik op een gegeven moment in overleg met mijn voorlichter: die gaat niet meer op de automatische piloot overal in mee. Dat leidde op een gegeven moment tot vragen in de raad, toen moest ik vanwege de burgemeester in de raad komen. Ik kom normaal helemaal niet in de raad. Moest ik nu een verklaring afleggen voor de raad. Dan denk ik: eigenlijk ben ik gestoord. Ik heb het omwille van de lieve vrede gedaan, maar onder protest. Dan pakt daar zo’n [raadslid] uit met de stukken in zijn hand, even showen. Een wonderlijk gebeuren.’

In de justitiële sfeer is bovendien in de afgelopen jaren de zorg gegroeid dat premature publiciteit over een grote zaak de kans op succesvolle

vervolgingen verkleint. Voor de politie schept dat een spanningsveld. Zeker bij ernstige misdrijven, zoals moorden, serieverkrachtingen en ‘zinloos geweld’ is de lokale gemeenschap sterk betrokken. Er heerst verontwaardiging en soms ook angst, zo lang de daders niet zijn gepakt en bestraft. De politie kan echter in het belang van het onderzoek niet altijd volledige opening van zaken geven. Daardoor kan het beeld ontstaan dat de politie geen vorderingen maakt, hetgeen het publieke vertrouwen in de politie kan schaden. Licht men wel een tipje van de sluier op, dan komt de politieleiding in botsing met het OM:

‘Je zou de richtlijnen van de PG’s over voorlichting moeten lezen. Daar heb ik een enorme discussie met Justitie over gehad. De richtlijnen van Justitie zijn ongeveer: in het kader van opsporingsonderzoek is het niet verstandig om wat dan ook te zeggen, totdat de zaak op de rechtszitting is behandeld. Maar in zaken die maatschappelijk enorme impact hebben en waar je de dader nog niet van hebt gepakt, wat gebeurt er dan? Dan vraagt heel de regio zich af: waarom hebben ze die vent of die dader nog niet gepakt? En we kunnen niet zeggen: we hebben hem gepakt.’

Sommige korpsbeheerders zijn bovendien geneigd zelf naar voren te treden als ‘hoofd van de plaatselijke politie’. Daarbij zitten zij niet op concurrentie van de aan hen ondergeschikte korpschef te wachten. En het is niet in het belang van de korpschef om die concurrentie aan te gaan: ‘Het is heel slecht als je een korps hebt òf de stad, en een relatie waarbij beide alle twee voortdurend in het nieuws zitten. Dat werkt niet.’ Zeker voor publiciteitsmijdende en pragmatische korpschefs hoeft dat geen probleem te zijn. Zij staan toch niet te trappelen. Het helpt wel als de betrokken burgemeester behalve de ambitie ook de capaciteiten heeft om het politiebeleid doeltreffend in het openbaar te verwoorden:

‘Toen kreeg ik hier een nieuwe burgemeester. Er is geen begaafdere spreker dan hij. Hij doet het heel sterk in de media. Dat is natuurlijk ideaal. Hij sprong voor het korps. Hij voert overal het woord, in kranten, weet ik het allemaal. Hij heeft nooit een stuk papier nodig. Een wonder op dat gebied.’

Alles bij elkaar is effectief mediabeleid in het huidige tijdsgewricht niet (langer?) een autonome managementtaak voor de korpschef. Het is – zeker in grootstedelijke omgevingen en in buitengewone omstandigheden – een terrein met winstkansen maar ook met politieke en bestuurlijke

afbreukrisico's. Of de korpschef het wil of niet, zijn gezagsdragers zullen zich er alleen al om die reden bij tijd en wijle mee bemoeien. Dan helpt het als hij hen niet voor verrassingen plaatst.

6.6 Sturen en gestuurd worden

De hedendaagse korpschef beseft terdege dat een belangrijk deel van zijn taak 'buiten' ligt: hij werkt weliswaar nadrukkelijk vóór het korps maar brengt slechts een deel van zijn tijd binnen het korps door. De korpschef is immers bij uitstek degene die ervoor moet zorgen dat het korps kan functioneren binnen randvoorwaarden die billijk en draaglijk zijn. Hij bepaalt die randvoorwaarden niet zelf, dat doet het 'bevoegd gezag'. De korpschef kan wel aanzienlijke invloed uitoefenen op wat dat bevoegd gezag het korps biedt (aan geld, bevoegdheden en steun) en vraagt (aan inspanningen, resultaten en vormvereisten). Om dergelijke invloed te kunnen uitoefenen, moeten korpschefs zorgen dat zij erbij zijn wanneer het bevoegd gezag zijn keuzes maakt. Sterker nog, zij moeten ervoor zorgen dat zij greep hebben op de informatie op grond waarvan het bevoegd gezag zijn keuzeruimte bepaalt.

Dat is een lastige opgave. Ten eerste bevindt in het huidige politiebestedel het bevoegd gezag zich op verschillende plaatsen en niveaus in het openbaar bestuur. De korpschef moet dus vele bestuurlijke fora aflopen en bedienen. Ten tweede moet het bevoegd gezag niet het gevoel krijgen dat het aan de leiband van de politie loopt. Een korpschef moet dus in zijn relatie met bestuurlijke en justitiële gezagsdragers niet alleen grenzen stellen, maar ook grenzen accepteren. Hij stelt grenzen in de zin dat hij bestuur, OM en politiek moet dwingen tot duidelijke keuzes in wat zij van de politie verwachten. Een bestuurlijk effectieve korpschef weet het gezag niet alleen een heldere en beperkte lijst van korpsprioriteiten te ontlocken, maar weet ook de posterioriteiten (dat wat de politie niet of minder intensief hoeft te doen) zwart op wit te krijgen. Hij accepteert grenzen in de zin dat hij in woord en daad ervan blijk geeft te accepteren dat niet hij maar het bevoegd gezag de baas is. De korpschef mag intern dan een leider zijn, in zijn verhouding tot bestuur en justitie is hij uiteindelijk een dienaar.

Leider en dienaar tegelijk, het is een delicate combinatie. Hoe te dienen als de bazen chronisch overvragen? Een goede dienaar zal proberen de verwachtingen van zijn bazen te temperen, zonder dat zij het vertrou-

wen in hem verliezen. Dat is wat hedendaagse korpschef proberen te doen. De post-Paarse politiek wil de politie afrekenen op resultaten, ook op resultaten die de politie helemaal niet in eigen hand heeft. De post-Paarse politiek wil bovendien niet alleen veel, maar ook snelle resultaten, soms veel sneller dan professioneel mogelijk lijkt. De korpschefs moeten daarom één voor één door de hoepel van het prestatiecontract springen. De bestuurlijk bekwame korpschef zorgt ervoor dat hij greep heeft op de vorm van die hoepel en de hoogte waarop hij wordt voorgehouden. De bestuurlijk minder bekwame korpschef laat zich een bij voorbaat onmogelijke sprong opleggen.

De leider-dienaar die de korpschef is, moet uiteraard accepteren dat een bestuurlijk bevel uiteindelijk prevaleert, maar moet tegelijkertijd proberen te voorkomen dat hij zichzelf en zijn gezagsdragers in een zodanige positie manoeuvreert dat een officieel machtswoord wordt uitgesproken. In de jaren negentig is het een keer zo ver gekomen. Enkele korpschefs bleken één van de basisregels van goed dienaarschap te zijn vergeten: je eigen ster mag nooit sterker stralen dan die van je baas. De nieuwe generatie korpschefs lijkt van die ervaring te hebben geleerd. Zij spelen het politiek-bestuurlijke spel met het bevoegd gezag met meer discretie dan sommigen van hun voorgangers. Zij gaan behoedzamer om met hun mediaprofiel. En zij beseffen dat in een tijd waar orde en veiligheid politieke topprioriteiten zijn en Haagse ministeries hun greep op het politiebeleid trachten te verstevigen de politietop zich geen openlijke verdeeldheid en onderlinge machtsstrijd kan permitteren.

Dit alles roept de vraag op in hoeverre deze *low profile*-positionering bijdraagt aan de door zo velen noodzakelijk geachte kwaliteitsverbetering van de Nederlandse politie. Enkele korpschefs mogen zich dan in de beleving van de toenmalige bazen en huidige collega's hebben overschreeuwd gedurende de overgangsjaren van het oude naar het nieuwe bestel, de huidige generatie dreigt – zeker nu de laatste gezaghebbende leiders van die generatie de politie verlaten – mondjesmaat gehoord te worden. In het slothoofdstuk gaan wij verder in op de toekomst van de Nederlandse politie en de rol die de korpschefs in die toekomst zouden kunnen en wellicht moeten spelen.

Blauwe bazen op het breukvlak

7.1 Politieleiderschap onderzocht

De korpschefs behoren tot de zichtbaarste ambtelijke leiders in het Nederlands openbaar bestuur. Na de reorganisatie van het politiebestedel benutten enkele regionale korpschefs hun nieuwe positie om persoonlijke inzichten over politiewerk, openbare orde, criminaliteitsbestrijding en vele andere onderwerpen onder de aandacht van massamedia en politiek te brengen. De korpschefs van de grote steden – de ‘grote vier’ – toonden zich zo behendig in hun contacten met de media dat zij in 1994 gezamenlijk de Machiavelli-prijs voor overheidscommunicatie in de wacht sleepten. Het positieve, *high profile*-imago van de korpschefs ging echter snel verloren als gevolg van de IRT-verwikkelingen en de navolgende parlementaire enquête.

Deze markante ontwikkeling – de opkomst van een selecte groep mediagenieke ‘publieke ondernemers’ die vervolgens hoofdrolspelers worden in een pijnlijk drama – wekt nieuwsgierigheid bij een ieder die is geïnteresseerd in leiderschap in het publieke domein. Het woord leiderschap zingt dezer dagen rond in de vakbladen en het publieke debat over de overheid. Er wordt kennelijk heil verwacht van krachtige figuren.

Het is onduidelijk waar die heilsverwachting op wordt gebaseerd. Er is maar weinig wetenschappelijk onderzoek verricht naar de relatieve effectiviteit van bestuurders, topambtenaren en andere potentiële leiders in en rond de overheidsorganisatie. Veel auteurs neigen er bovendien naar om de persoon van de leider centraal te stellen: wat drijft leiders, wat moeten zij kennen en kunnen, hoe doén ze het toch? Dergelijk onderzoek is nuttig, mits het niet ontaardt in een vruchteloze zoektocht naar ‘de’ kerncompetenties of ‘de’ gedragspatronen van ‘succesvolle’ leiders. Dergelijk onderzoek is echter ook inherent beperkt: wat succesvol leiderschap is, blijft vaak ongedefinieerd en het is bovendien niet alleen de stijl van de leider die zijn succes of falen bepaalt, maar ook de aard van de context waarbinnen hij werkt en de taken die hij geacht wordt te vervullen. Onderzoek dat recht doet aan zowel persoon als context is schaars: wij weten nauwelijks wat leiders in publieke organisaties doen, waarom zij dat doen, en welke effecten hun beslissingen

sorteren. Dit geldt zeker voor politieleiders, in Nederland maar ook in het buitenland.¹²⁶

Deze studie stelt de Nederlandse korpschef centraal. Wij hebben gepoogd het denken en doen van deze politieleiders in kaart te brengen en te relateren aan het functioneren van de Nederlandse politie. Onze bevindingen ademen de sfeer van een organisatie die aan de top een generatiewisseling ondergaat. Dientengevolge typeren wij hier de Nederlandse politie als een organisatie die zich op een breukvlak tussen tijdperken bevindt. Niet alleen is er sprake van een bijna simultaan vertrek van een hele generatie politiechefs, ook de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context waarbinnen de Nederlandse politie opereert, ondergaat de laatste jaren ingrijpende veranderingen. Het ambacht van politieleiderschap zal veranderen.

In dit slothoofdstuk komen wij eerst terug op drie kernfuncties van politieleiderschap die in hoofdstuk 1 zijn geïntroduceerd. Daarna gaan we in op de generatiewisseling die zich voltrekt. Vervolgens werken we enkele discussiepunten uit. We bezien hoe de veranderende context nieuwe ‘uitdagingen’ creëert voor de huidige en komende generatie politieleiders. We besluiten dit hoofdstuk en deze studie met een pleidooi voor een politieleiderschap dat recht doet aan de verworvenheden van de Nederlandse politie en tegelijkertijd tegemoet komt aan de krachtige roep om een beter opererend politieapparaat.

7.2 Korpschefs en de kernfuncties van leiderschap

In hoofdstuk 1 van dit boek presenteerden wij enkele theoretische uitgangspunten over leiderschap in publieke organisaties. Wij betoogden dat leiderschap moet worden begrepen als de consistente uitvoering van een drietal kernfuncties:

- Het formuleren van een visie op de doelen van een organisatie en op de manier waarop die doelen kunnen worden bereikt;
- Het ontwerpen van een organisatiepatroon waarin organisatieleden hun werk effectief en efficiënt kunnen verrichten;
- En het bewaken van de relaties met belanghebbende partijen (politici,

¹²⁶ Het boek van Reiner (1991) over Engelse politiechefs vormt een bekende uitzondering.

bestuurders, media, cliënten) die van essentieel belang zijn voor de legitimiteit van een publieke organisatie.

In dit onderzoek hebben we de korpschefs bevestigd en de beschikbare rapporten, krantenartikelen, kamerstukken, en wetenschappelijke literatuur bestudeerd om te bezien hoe de korpschefs tegen deze taken aankijken. Wij hebben hun gedachtewereld in kaart gebracht; wij kunnen geen uitspraken doen over de vraag of de geïnterviewden hun denkbeelden consequent in de praktijk hebben gebracht en tot welke resultaten dit heeft geleid.

Visieontwikkeling: het POS-tijdperk loopt ten einde

Het denken van korpschefs over de doelen van politie staat al jaren in het teken van het zogeheten POS-denken. POS staat voor Projectgroep Organisatiestructuren, de naam van een werkgroep die in 1977 het baanbrekende rapport *Politie in Verandering* schreef. De ambitieuze visie van de POS kent de politie een sleutelrol toe in het bewerkstelligen van maatschappelijke verandering. De instrumentele kijk op de politie – als ‘sterke arm van de staat’ – wordt verworpen; de politie moet met beide voeten in de samenleving staan. De relaties met andere ‘partners in veiligheid’, in het bijzonder het lokaal bestuur, staan in dit denken centraal. De diender moet ‘kennen en gekend worden’. De politie moet daarom decentraal worden georganiseerd. Het bijpassende politieconcept is het uit de Verenigde Staten overgewaaid *community policing*, dat hier vandaag de dag bekend staat als gebiedsgebonden politiewerk.

De door ons onderzochte groep korpschefs spreekt nog steeds over POS en gebiedsgebonden politiewerk. Zij erkennen wel dat het POS-denken onder druk staat van kwantitatieve (de explosieve groei van de criminaliteit in de laatste 25 jaar; verscherping van grootstedelijke problemen) en kwalitatieve (internationalisering en technologische vernieuwing in de misdaad) veranderingen in het werkaanbod van de politie. Het POS-denken was ooit een op actuele omstandigheden gebaseerde politievisie. Het is een tijds- en contextongevoeilige ideologie geworden, in die zin dat korpschefs het vandaag de dag gebruiken om piketpalen te slaan: de Nederlandse politie behoort kleinschalig en maatschappelijk geïntegreerd te (blijven) opereren, zodat de politie bekend raakt met mensen en hun problemen, hetgeen de politie in staat dient te stellen lokale steun te

verwerven en het overheidsapparaat aan te zetten tot probleemoplossing.

De meeste korpschefs beleden gedurende de interviews weliswaar nog steeds de theoretische uitgangspunten van het POS-denken, maar in werkelijkheid varen veel korpsen een minder ambitieuze, behoedzamere en soms onvaste koers. Het POS-begrippenkader erodeert onder druk van de lopende kerntakendiscussies: wat moet de politie in ieder geval doen en wat kan zij beter aan anderen overlaten?

Er blijkt onder de korpschefs overeenstemming te bestaan over een aantal zogeheten 'superkerntaken': de openbare orde moet bij ernstige bedreigingen worden gehandhaafd (en risicoplekken verdienen extra aandacht); de politie verleent noodhulp (met nadruk op nood); en de politie moet misdrijven met zogeheten opsporingsindicaties onderzoeken. Voor een typische POS-geïnspireerde taak als het regisseren van lokaal veiligheidsbeleid bestaat geen tijd meer; politiemensen hebben ervaren hoe moeilijk het is beleidsnetwerken te managen. Het POS-denken heeft – alle retoriek ten spijt – binnen de politie niet tot een uniforme en succesvolle manier van werken geleid.

De uitwerking van de POS-filosofie gebeurt binnen de korpsen op zoveel verschillende manieren dat niet meer duidelijk is waar POS en gebiedsgebonden werken eigenlijk precies voor staan. Dit schept een dilemma, want het POS-concept vraagt per definitie om decentrale uitwerking. Het is in deze visie niet alleen aannemelijk maar zelfs wenselijk dat lokale omstandigheden de organisatie en werking van de politie beïnvloeden. Het is echter wel de vraag of deze lokale invulling doelbewust wordt geëntameerd door de betreffende korpsleidingen of dat zij hen min of meer 'overkomt'.

De korpschefs beklagen zich namelijk in koor hoezeer ze in de wielen worden gereden door veranderlijke politiek-maatschappelijke omstandigheden: verslechterde maatschappelijke omstandigheden, rollende politieke prioriteiten en capaciteitvretende evenementen, *happenings* of crises. Bestuurlijke nalatigheid, in het bijzonder haperend integraal veiligheidsbeleid, leidt ertoe dat te veel problemen onnodig uitgroeien tot politiewerk. De politietop kan of wil geen 'nee' verkopen, en pakt werk op dat zich aandient of dat wordt opgelegd. Dat trekt een wissel op de continuïteit in de bedrijfsvoering van de politie. En dat tast de externe betrouwbaarheid van de politie weer aan. Deze 'overvraging' heeft de korpschefs aan de ene kant gevoelig, zo niet overgevoelig, gemaakt voor kritiek: ze begrijpen de kritiek weliswaar als die wortelt in feitelijke omstandigheden, maar ze

voelen zich als leiders van relatief bescheiden bemeten korpsen met ‘alleen maar prioriteiten’ onbegrepen. Aan de andere kant zet deze situatie aan tot herbezinning: hoe kan de politie de zo noodzakelijke flexibiliteit inbouwen, zodat doeltreffend kan worden gereageerd op de onophoudelijke stroom politiek-maatschappelijke vragen?

De alom verfoeide bureaucratische politie van de eerste naoorlogse decennia is weliswaar overal gemoderniseerd, maar er bestaat nog steeds geen gedeelde visie over de vraag hoe zij de gewenste post-bureaucratische flexibiliteit moet bewerkstelligen. De vraag is hoe het verder moet. Uit de grote verbale en geschreven verscheidenheid destilleren we grofweg twee stromingen onder de door ons bevraagde korpschefs.

De eerste stroming die wij onderscheiden, houdt vast aan het POS-denken. Deze korpschefs vinden dat de wijkpolitie ‘leidend’ dient te zijn en dat politiekorpsen moeten worden ‘gekanteld.’ de lokale politie informeert en stuurt de rest van de organisatie, zodat maatwerk wordt geleverd.¹²⁷ Wat ‘kantelen’ precies inhoudt, is ons minder duidelijk geworden. Het komt er in elk geval op neer dat een relatief groot aandeel van de korpssterkte wordt ingezet ten behoeve van wijkpolitie. De wijkpolitie moet zeer goed op de hoogte zijn van de lokale omstandigheden. Boven alles dienen lokale politiemensen in staat te zijn oplossingen te organiseren en politiek-maatschappelijke krachten in hun omgeving te mobiliseren om de lokale onveiligheid aan te pakken. De flexibiliteit van het korps hangt in deze visie grotendeels af van de kennis en kunde van lokale politiemensen: zij zullen veel zelf op moeten lossen, omdat de middelen van het korps nu eenmaal beperkt zijn. Ze zijn ook op zich zelf aangewezen omdat in veel korpsen onduidelijk is hoe gebiedsgebonden werken gestalte krijgt.

In deze visie realiseren de politie en haar partners op maat gesneden oplossingen voor complexe problemen. Het grote gevaar, zo blijkt uit de praktijk, is dat de politie zo ook oneigenlijke taken aan zich trekt en dat het decentrale politiepersoneel kwalitatief of kwantitatief wordt overvraagd. Essentiële politietaken raken dan al snel in het gedrang.

De andere stroming kent de wijkpolitie een veel minder dominante rol toe. Zij ziet wijkpolitie vooral als een geografische verschijningsvorm van politie. De korpschefs in deze stroming laten hun korps vraaggericht

127 In de organisatorische uitwerking kunnen huidige inzichten verschillen van het traditionele POS-concept, bijvoorbeeld geen wijkteams met een brede taak maar gebiedsgebonden functionarissen met individuele verantwoordelijkheden (zie bijvoorbeeld Beumer, 1997).

opereren. Hiertoe bezetten zij de wijkpolitie met een minimaal aantal politiemensen. Zo ontstaat organisatorische *slack*: ‘flexibele’ capaciteit die projectmatig kan worden ingezet waar en wanneer de omstandigheden of het bevoegd gezag daarom vragen.

Bij onvoorziene omstandigheden of gezagsaanspraken behoeft dus geen – of in elk geval niet zo snel – capaciteit te worden onttrokken aan de wijkpolitie. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de externe betrouwbaarheid van een korps: er wordt niet permanent geknabbeld aan de wijkpolitie. En als de wijkpolitie wordt overvraagd, kan ze uit de flexibele buffer hulp claimen voor politiewerkzaamheden in haar gebied. De korpsleiding zal de bestuurlijke omgeving moeten overtuigen van een dergelijke visie: een minimale bezetting van de wijkpolitie zal niet goed vallen bij burgemeesters voor wie sturen van de politie neerkomt op ‘agenten tellen’ in hun eigen gemeente. Om over voldoende ‘lokaal blauw’ te beschikken en ook nog eens politiecapaciteit te reserveren voor flexibele inzet, is een omvangrijk korps nodig.¹²⁸

De beoordeling van deze beide visies raakt aan academische debatten – nog immer onbeslecht – over de voor- en nadelen van centraal ingerichte versus decentrale organisaties. De zogenoemde contingentiebenaderingen stellen dat een complexe omgeving een gedecentraliseerde structuur van een organisatie vereist om succesvol te opereren. Deze benaderingen suggereren echter ook dat een dynamische en onvoorspelbare omgeving organisatorische flexibiliteit vraagt; in de praktijk wordt die flexibiliteit het best op centraal (korps) niveau vorm gegeven.

Korpschefs lijken moeilijk positie te kunnen kiezen. Zij benadrukken hoe dynamisch de omgeving van de politie is. Slechts een enkeling pleit voor een meer centraal ingericht en aangestuurd korps. Een dergelijke inrichting valt moeilijk te realiseren. Het zou niet alleen betekenen dat menig politieleider afstand moet doen van de visie die ze lang, soms decennialang, hebben gekoesterd en beleden. Het zou op veel plaatsen bovendien neerkomen op een pleidooi voor schaalvergroting en, daaruit voortvloeiend, opheffing van het betreffende regiokorps. De overgrote

128 Korpschef Kuiper (2000) houdt het in publicaties op minimaal 3.000 bve (formatiegrootte van een korps). Die inschatting heeft nogal wat om het lijf omdat – volgens de Politie Almanak 2002-2003 – alleen Haaglanden (4.173), Rotterdam-Rijnmond (5.169) en Amsterdam-Amstelland (5.613) boven deze ondergrens uitkomen. Maar liefst 22 korpsen voldoen dus niet aan de ‘Kuiper-limiet’. Twee regiokorpsen komen boven de 2.000 uit, te weten Utrecht (2.963) en Midden- en West-Brabant (2.449). De overige regiokorpsen halen de 3.000 bij lange na niet.

meerderheid van de geïnterviewden waardeert bepaalde verworvenheden van het POS-denken. De korpschefs verkeren echter in onzekerheid over de optimale samenhang tussen de ambitieuze POS-doelen en de concrete werkwijzen waarmee die doelen kunnen worden bereikt. Onze interviews suggereren dat het einde van die onzekerheid nog niet in zicht is.

Organisatieontwerp: korpsarchitecten aan de tekentafel

De korpschefs mogen het dan in grote lijnen eens zijn over de geprioriteerde taken van de politie – de ‘superkerntaken’ – maar zij varen ieder grotendeels een eigen koers bij het organiseren van de wijze waarop dit wordt nagestreefd. De interpretatie en concrete uitwerking van het gebiedsgebonden werken variëren van korps tot korps, zo blijkt uit zowel onze interviews als uit beschikbare evaluaties (Zoomer en Van der Vijver, 2000; Zoomer, Geurts en Van der Vijver, 2002).

Iedere korpschef worstelt met het dilemma dat voortvloeit uit de spanning tussen zijn persoonlijke eindverantwoordelijkheid voor de organisatie en zijn streven het korps op decentraal gestuurde wijze te laten functioneren. Het spanningsveld tussen centraal en decentraal komt voor in vrijwel iedere uitvoeringsorganisatie, maar de geschiedenis van de Nederlandse politie maakt het tot een bijzonder probleem van de regionale korpsen en hun korpschefs. De regionalisatie van de politie begin jaren negentig had een centraliserend effect, omdat verschillende korpsen werden samengevoegd en onder een regionale korpschef gebracht. Vrijwel alle regionale korpschefs propageerden een decentraal politieconcept dat ruime bevoegdheden neerlegde bij districten en wijkteams. De korpschefs zijn het afgelopen decennium druk doende geweest organisatiepatronen te ontwerpen die recht doen aan beide logica’s (schaalvergroting en decentrale sturing).

De zoektocht van de korpschefs heeft niet tot één, breed gedeelde organisatiewijze geleid. Dit valt te verklaren uit het verschil in sturingsambities en -methoden dat uit de interviews naar voren komt. De ‘faciliterende’ korpschefs zien zichzelf voornamelijk als een soort procesmanager die moet zorgen voor voldoende steun en middelen om het gebiedsgebonden werken effectief te laten zijn. De ‘sturende’ korpschefs laten de invulling van het gebiedsgebonden werken niet alleen aan de wijkteams en -agenten over, maar bemoeien zich daar als korpsleider zelf intensief mee. Tel daarbij ook nog eens de bestaande verschillen van inzicht over de wijze waarop aansturing van het korps kan worden geëffectueerd, en de

bestaande variëteit in organisatievormen binnen de Nederlandse politie wordt begrijpelijk. Zo blijken korpschefs de planning & control-cyclus, een sturingsinstrument dat binnen de korpsen brede ingang heeft gevonden, heel verschillend te waarderen en te benutten. Sommigen zien het als nuttig gereedschap om een decentraal politieconcept bestuurbaar te maken, anderen beschouwen het als papiervretende symboliek. Zo gaat het ook met andere sturingsinstrumenten. Het instrument 'personeelsbeleid' geniet in sommige korpsen ruime aandacht op het hoogste niveau, maar wordt in andere korpsen overgelaten aan de afdeling PZ. Sommige korpschefs maken structureel en intensief gebruik van persoonlijk leiderschap om hun stempel op het korps te drukken, anderen besteden het leeuwendeel van hun tijd en energie aan externe relaties.

Het organisatiepatroon van veel korpsen is betrekkelijk instabiel. Het is niet institutioneel verankerd en wordt al snel aangepast na de binnenkomst van een nieuwe korpschef. De korpschefs schromen niet kort na aankomst hun nieuwe korps grondig te reorganiseren. Gechargeerd kwam het relaas van een kleine meerderheid van de geïnterviewde korpschefs over hun werk als organisatiemanager neer op: 'toen ik hier kwam was het een rotzooi; daarom heb ik gereorganiseerd; nu loopt alles beter; in de toekomst zal het nog beter gaan.' Enigszins cynisch zou kunnen worden geconcludeerd dat een korpschef pas echt iets betekent als hij zijn persoonlijke stempel heeft gedrukt op de structuur en werkwijze van zijn korps. Hoewel in deze bewering ongetwijfeld een kern van waarheid schuilt, gaat die ook voorbij aan de krachten die bijdragen aan de opmerkelijke veranderzucht onder (nieuwe) korpschefs. Een organisatieverandering kan besloten liggen in moeilijke omstandigheden en in daarop gebaseerde eisen en wensen van sleutelpersonen, in het bijzonder de korpsbeheerder, mogelijk al bij de benoeming: het aanpakken van financiële tekorten of personele problemen (bijvoorbeeld een overtallige formatie of juist vacatures) dan wel het doorvoeren van veranderingen die zijn geagendeerd door evaluaties of audits.¹²⁹ Veel korpsen zijn, onder druk van de burgemeesters, tijdens de regionalisatie zo decentraal ingericht dat dit de opmaat is geweest voor één of twee nieuwe reorganisaties (vergelijk Cachet et al., 1996; Rosenthal et al., 1998).

Het is echter de vraag of het politiewerk niet onbedoeld dolgedraaid

129 Sommige korpschefs zien juist af van al te veel reorganiseren. Twee korpschefs hebben – reeds in de sollicitatieprocedure – aangegeven dat ze zich wilden richten op de inhoud van het politievak: het betrof twee korpsen die 'verandermoes' waren.

raakt door de bijna permanente staat van reorganisatie waarin de korpsen verkeren.¹³⁰ Reorganisaties richten de blik naar binnen, het tegendeel van waar POS nu juist voor staat. Pikant is dat de korpsarchitecten er niet voor terugdeinzen de door hun directe voorgangers geconstrueerde huizen na aankomst ingrijpend te verbouwen. De bijgeleverde verklaring voor de sloop- en opbouwwerkzaamheden wijst doorgaans op gebreken in het bestaande ontwerp. En dat terwijl zowel de nieuwkomer als de voorganger zich veelal beroepen op POS of op gebiedsgebonden politiewerk. Dat onderstreept hoezeer deze termen zijn verworpen tot symbolen en verbale containers. Daarmee heeft de POS-visie haar ooit richtinggevende en koersbepalende karakter goeddeels verloren.

Relatiebeheer: evenwichtskunst in een veeleisende omgeving

De relatie tussen de politie en haar politiek-bestuurlijke omgeving is een klassiek onderwerp in de studie van de politie. De macht van het zwaard dient aan democratische controle onderworpen te zijn, maar de scherpte ervan mag door die controle niet te veel worden aangetast. De politie heeft verschillende bazen, waardoor zij in de praktijk substantiële autonomie geniet. Daar wordt over het algemeen prudent mee omgegaan: de regionale korpschefs stellen zich naar eigen zeggen uiterst loyaal op naar het bevoegde gezag. Op dit punt is er dus niets nieuws onder de zon (vergeleijk Rosenthal, Cachet en 't Hart, 1987).

De korpschefs beklagen zich niet over gedetailleerde bemoeienis met de politiezorg die (regionale) gezagsdragers aan de dag kunnen leggen – maar de des te meer over voortdurend wisselende prioriteiten waarmee zij worden geconfronteerd. Korpschefs willen hun korpsen richten op ‘superkerntaken’ maar in het politiek-bestuurlijke krachtenveld blijkt dat uiterst moeilijk. Zij praten dientengevolge over een gebrek aan sturing dat zij van deze gezagsdragers ondervinden, dat meer in het bijzonder tot uitdrukking komt in de politiek-bestuurlijke onwil om ‘keuzen te maken’. Zo constateren veel korpschefs dat de burgemeesters in hun regio niet schromen om een waslijst van prioriteiten bij de politie neer te leggen, zonder aan te geven hoe de politie die met haar beperkte capaciteit zou moeten bewerkstelligen. Krachtiger stellingnamen door het bevoegd gezag zouden – het lijkt misschien paradoxaal – de nu door korpschefs als hinderlijk

130 Houben (1998) stelt dat *Politie in Verandering* een tautologie is geworden.

ervaren vrijblijvendheid in de politieke sturing van hun functioneren kunnen reduceren. Vooralsnog lijken de korpschefs dit meer als een wens dan een eis te formuleren. Zij achten goede relaties met de politiek-bestuurlijke partners in de regio zeer belangrijk en investeren daar dan ook veel tijd en energie in.

De korpschefs prijzen zich niet bepaald gelukkig met het toegenomen activisme van de twee politieministeries. Vooral ten opzichte van het ministerie van BZK zijn de korpschefs argwanend geworden. De groeiende sturingsambities van dit ministerie hebben de korpsen vanaf 1998 veel werk bezorgd. De meeste korpschefs zetten grote vraagtekens bij de gedetailleerde informatiebehoefte van het moederdepartement. Zij zeggen de behoefte aan 'afrekenen op prestaties' te onderschrijven, maar vinden de gehanteerde methode ongeschikt (al hanteren zij doorgaans zelf soortgelijke P&C-methoden binnen hun eigen korps). De ambivalente gevoelens ten opzichte van het ministerie van BZK worden gevoed door het mogelijke vooruitzicht van een landelijke politie: veel korpschefs zien de toegenomen sturingsambities van BZK als een preambule voor een nieuwe reorganisatie van het bestel.

De korpschefs onderschrijven de noodzaak van intensievere samenwerking tussen de korpsen. Zij tonen zich ingenomen met de wederopstanding van de Raad van Hoofdcommissarissen, hun overlegorgaan. De Raad maakte een moeilijke tijd door na de landelijke reorganisatie en de daaropvolgende IRT-affaire. Interpersoonlijke spanningen maakten harmonieuze samenwerking lange tijd onmogelijk. De korpschefs bezweren dat die problemen nu zijn opgelost. De intensieve communicatie en samenwerking in de Raad en de bijbehorende *boards* – zoals die na de gebeurtenissen van '11 september' tot uiting zijn gekomen – maken opschaling naar een landelijke politie onnodig, zo meent een vooralsnog ruime meerderheid. Er wordt wel hardop gefilosofeerd over schaalvergroting van de korpsen binnen het regionale bestel.

In hun relaties met de media hebben de hedendaagse korpschefs geleerd van de ervaringen van collega's in het recente verleden. In de aanloop naar de Machiavelli-prijs ontloopten de 'grote jongens' zich tot publieke ondernemers die bepaald geen blad voor de mond namen, daarbij met enige regelmaat hun politiek-bestuurlijke gezagsdragers voor het blok zettend. De IRT-affaire, verder aangezwengeld door een in de media gevoerde ruzie tussen Nordholt en Wiarda, bracht de korpsbeheerders ertoe in een gecoördineerde actie hun korpschefs tot radiostilte te dwingen. Sindsdien hanteren de korpschefs een *low profile, high impact* benadering (alleen de media opzoeken als het

echt belangrijk is, en nooit zonder de korpsbeheerder vooraf te informeren), die hen naar eigen zeggen goed bevalt.

7.3 Nieuwe mensen: de POS-generatie en haar opvolgers

Dit boek komt op het breukvlak van een generatiewisseling: de POS-generatie maakt plaats voor het volgende, post-POS cohort politieleiders.¹³¹ De wisseling van de wacht was tijdens het onderzoek in volle gang. Veteranen als Nordholt, Brand, Hessing en Lutken waren al met pensioen toen wij met onze interviews begonnen. Tijdens onze interviewrondes praatten wij met politiechefs die het korps binnen korte tijd zouden verlaten (één korpschef spraken wij in zijn laatste week), en op het moment van publicatie van dit boek is de volgende groep alweer vertrokken. Van de korpschefs die in 1993 de leiding van het nieuwe politiestel ter hand namen, is nog maar een handvol op zijn plaats.¹³²

De POS-generatie heeft een bijzondere kans gehad de eigen ideeën binnen hun korpsen vorm te geven. Zij is opgegroeid en groot geworden in een politiewereld die een transformatie onderging: het traditioneel-legalistische politieconcept maakte in de jaren zeventig plaats voor een veel minder scherp omschreven visie die de politie een belangrijke rol toekende als motor van maatschappelijke verandering. Moderne managementconcepten vervingen bureaucratische sturingsroutines. De POS-korpschefs hebben deze transformatie grotendeels zelf bedacht (vergelijk IJzerman, 1994). Toen zij in 1992 werden aangewezen als beoogd korpschef, kregen zij niet alleen de kans maar zelfs de opdracht om hun visie binnen de nieuwe korpsen gestalte te geven.

Het is een generatie die niet alleen vernieuwend maar ook grootschaliger heeft moeten leren denken. De samenvoeging van de gemeentekorpsen en de rijkspolitie leidde tot bestuurlijke schaalvormen waarmee korpschefs geen ervaring hadden. Zij kregen te maken met taaie organisatievraagstukken: het doorvoeren van een fusie onder een gelijktijdige efficiencytaakstel-

131 Wij hebben in dit onderzoek het generatiebegrip net als veel andere sociale wetenschappers betrekkelijk losjes gebruikt, namelijk in termen van leeftijdscohort. Van Doorn (2002) zou strengere eisen stellen, maar zijn boek kwam pas in de redactiefase van deze studie uit.

132 Per 9 juni 2003 zijn dat vier korpschefs. Drie van deze vier korpschefs hebben een ander korps (in vergelijking met de reorganisatieperiode) onder hun hoede gekregen.

ling; het verenigen van verschillende politietradities en concepten (rijkspolitie versus gemeentepolitie); het organiseren van centrale sturing van decentraal georganiseerde eenheden; het realiseren van 'kennen en gekend worden' in een korps van honderden of duizenden leden. Deze vraagstukken bleken weerbarstig. Sommige korpschefs beten er hun tanden op stuk, getuige de vele reorganisaties en het aantal korpschefs dat in het eerste decennium van de regionale politieorganisatie het onderspit dolf.

De onderlinge verhoudingen en de informele hiërarchie kwamen in deze periode verder onder druk te staan als gevolg van de IRT-affaire. Waar hechte onderlinge samenwerking hun taakuitvoering misschien makkelijker had kunnen maken, veroorzaakte de frontale botsing tussen de aanvoerders van deze generatie juist een splitsing in kampen en facties. Groot denken en werken kon niet van de grond komen. Het ondernijnde niet alleen het gezag van de toonaangevende politieleiders, het creëerde onduidelijkheid over de rol en positie van de regionale korpschef – een nieuwe functie in een relatief jonge organisatie.

Een volgende generatie politieleiders maakt zich op – of is net begonnen – de positie van korpschef binnen de snel veranderende context gestalte te geven. De door ons geïnterviewde korpschefs – waarvan een aanzienlijk gedeelte tot de nieuwe politieleiders mag worden gerekend – wekken de indruk dat zij deze taak gretig ter hand nemen. Wij spraken gemotiveerde, veelal nog steeds ambitieuze en zonder uitzondering trotse mensen. De betrokkenheid bij de organisatie en bij het werkveld is groot. Korpschef is het mooiste beroep dat er is, zo kregen wij veel te horen. Wij troffen geen spoor van de generalistische, snel roterende technocratische managers die in de rijksdienst hun opmars maken (zie 't Hart et al., 2002). De politietop is nog steeds overwegend 'blauw' in haar denken en doen.

Ook in termen van leeftijdsopbouw, sekse, en ervaring staat deze generatie op een breukvlak. In de toekomst zullen politieacademie en een mars door de korpsrangen niet meer het geijkte carrièrepad van de politiechef vormen. De vertrekkende korpschefs, waarvan velen ten tijde van de interviews druk doende waren hun opvolging te regelen, beseffen dat ook. De zij-instromers doen hun intrede in de korpsleiding. Momenteel zijn 2 van de 26 korpschefs extern gerekruteerd. Er zullen er spoedig meer volgen.¹³³ Vrouwen bereiken de politietop. Het wachten is nog op

133 Zo werd de vertrekkende Haagse korpschef Wiarda opgevolgd door de Haagse hoofdofficier van justitie, Bouman (die weliswaar een verleden als politieofficier heeft).

allochtone politiechefs, maar ook die zullen hoogstwaarschijnlijk eerder vroeg dan laat aantreden. Het MD-beleid van het ministerie van BZK ondersteunt deze ontwikkelingen. De samenstelling van de volgende generaties politiechefs zal er daarom heel anders uitzien dan de groep die wij voor dit boek interviewden.

Wat betekent dit voor de zienswijze van de politieleiders die in de nabije toekomst de korpsen vorm zullen geven? De hedendaagse politiechef is een *management cop* – of hij het wil of niet. Hij is niet langer een door de bureaucratie omhoog geklommen meewerkend voorman met een uitgebreid takenpakket. Hij is een manager annex diplomaat die veel tijd doorbrengt in dienstauto en vergaderzaaltjes, de operationele aansturing van het korps overlatend aan zijn collega's in de korpsleiding en aan districtchefs. Voor de interne en vooral externe beeldvorming hijst hij zich in het uniform en laat zich af en toe zien op de werkvloer. Operationele werkzaamheden zijn in toenemende mate voor korpschefs primair symbolische activiteiten, die vaak moeizaam een plaats in de agenda weten te veroveren.

Tegelijkertijd helpt het nog steeds als de korpschef geloofwaardig is voor uitvoerende agenten. Politiechefs die nu wellicht voltijds manager zijn, maar langjarige operationele ervaring hebben – die lange nachtdiensten hebben gedraaid, junks hebben ingesloten, vechtpartijen in kroegen hebben opgebroken – krijgen in de uitvoerende regionen van de organisatie sneller het voordeel van de twijfel. Typisch blauwe korpschefs rekenen op de steun die voortkomt uit dit politieke broederschapgevoel. De zij-instromers moeten eerst de scepsis van de dienders weten te overwinnen voordat zij hun korps met gezag kunnen aansturen. Zij moeten investeren in hun positie binnen het korps. Doen zij dat niet, ongeduldig of in onvoldoende mate – zo leert de casus Brinkman in Rotterdam-Rijnmond – dan zullen ze iedere stap die zij willen zetten, moeten bevechten. De huidige generatie korpschefs begrijpt dit als geen ander. Zij laten hun prominente zij-instromers daarom eerst ervaring met operationeel werk opdoen, zodat deze nieuwkomers in ieder geval laten zien dat ze de operationele kant van het werk kennen en begrijpen.

Toekomstige zij-instromers hebben geen lange politie-ervaring maar zijn goed opgeleid. Zij zullen de behoefte voelen zich te positioneren binnen dit veld. Het gebrek aan gedeelde politieachtergrond compenseren zij door hun professionaliteit als manager/bestuurder, dat als ankerpunt voor hun denken en doen kan dienen. Deze nieuwe generatie zal daarom

meer dan voorheen behoefte hebben aan een gedeelde en op hun tijdvak toegesneden politievisie die hen houvast geeft bij de invulling van de leiderschapstaken in hun korps. Die visie is niet voorhanden, terwijl de veranderende context de behoefte aan een dergelijke visie juist voedt.

7.4 Veranderende context: ‘uitdagingen’ voor de korpschefs

Politieleiders hebben volgens de Amerikaanse onderzoekers Hargrove en Glidewell (1990) een *impossible job*. Zij doelen met deze term op de onmogelijkheid steun en waardering te verwerven voor het functioneren van de politie.¹³⁴ Nu weet vrijwel iedereen dat het voor de politie simpelweg ondoenlijk is om aan alle opgelegde doelstellingen te voldoen; dit geldt overigens voor de meeste publieke organisaties. Maar voor sommige publieke leiders – de politieleider behoort tot deze selecte categorie – is het bijna per definitie heel moeilijk om de bereikte prestaties positief te belichten. Tegelijkertijd blijkt het lastig aannemelijk en acceptabel te maken dat vanwege de overvraging ook beleidsmatige zaken blijven liggen en – mogelijk door eigen toedoen – nou eenmaal wel eens steken vallen, ook op belangrijke dossiers.

Als korpschefs klagen over hun *impossible job*, hebben ze gedeeltelijk recht van spreken. In een politieke en maatschappelijke context waarin de zorg over criminelen en criminaliteit het niveau van een ‘zedelijke paniek’ dicht is genaderd, kunnen politieleiders moeilijk de handen op elkaar krijgen voor de prestaties van de politie. Zo kunnen politieleiders trots wijzen op de dalende criminaliteitscijfers in hun jaarrapport (zoals in het jaarverslag 2002 van politie Amsterdam-Amstelland), maar dergelijke positieve geluiden worden gemakkelijk tenietgedaan door pessimistische beschouwingen over de politieprestaties (zoals in het vrijwel gelijktijdig verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer over de effectiviteit van de Nederlandse politie).¹³⁵ Het is buitengewoon moeilijk voor politieleiders overtuigend te beargumenteren dat het glas van de politiezorg méér dan halfvol is, in een tijdvak waarin journalisten, evaluatieonderzoekers en poli-

134 De onderzoekers gebruiken deze term ook om de leiders van andere publieke organisaties te typeren die met dezelfde problemen te maken hebben: het gaat dan bijvoorbeeld om leiders van het gevangeniswezen, sociale zekerheids- en psychiatrische instellingen.

135 Politie Amsterdam-Amstelland (2003) en Algemene Rekenkamer (2003).

tieke opinieliders voortdurend benadrukken dat de bodem in zicht komt.

In één opzicht lijkt de huidige context van politieoptreden sterk op de door de POS geschetste situatie van medio jaren zeventig: de legitimiteit van de politie staat onder druk. Destijds was dat vooral een afgeleide van het afladderende gezag van de regentengeneratie in het openbaar bestuur (dat de politie in de rol van barse betuigelaar van alomtegenwoordig maatschappelijk protest plaatste). Nu is het instituut politie zelf aan erosie onderhevig. Recente veranderingen in en om het politiebeprijven maken dat duidelijk. Deze ontwikkelingen suggereren dat er sprake is van 'deïnstituti-onalisering'. Het ooit zo sterke merk politie – de 'beste vriend' van de burger – is verwaterd.

De visie van de Nederlandse politie staat ter discussie. De balans tussen de drie kerntaken van de politie – ordehandhaving, opsporing en hulpverlening – is zoek. Het POS-denken bood lange tijd houvast in het denken over de verhouding tussen deze taken. Het beloofde dat een natuurlijke balans zou ontstaan, gevoed door een zelfregulerende, decentrale organisatie van de politie. Door de politie op wijkniveau te organiseren, zouden ordehandhaving en hulpverlening aanzienlijk worden vergemakkelijkt; het 'kennen en gekend worden' moest vervolgens de uitvoering van de opsporingstaak faciliteren. Het publieke en politieke draagvlak voor deze visie op politiewerk is gaan wankelen. Politici hekelen de met het POS-denken geassocieerde 'softheid'.¹³⁶ Het POS-denken en de daarop gebaseerde terminologie – van gebiedsgebonden politiefunctaris tot politiehuis-kamers – is anno 2003 uitgewerkt. De recente oriëntatie op 'superkerntaken' is eerst en vooral een terugtrekkende beweging van een organisatie die onzacht op haar eigen grenzen is gestuit. Zij biedt echter geen helder kompas voor een nieuwe weg voorwaarts.

De belangrijkste verworvenheden van het POS-denken staan nadrukkelijk niet ter discussie: de Nederlandse politie beschermt en is nooit een maatschappelijke bedreiging geweest. Zij geniet de steun en het vertrouwen van het lokaal bestuur. Veel korpschefs zien het als hun verdienste dat zij de korpsen hebben bevrijd van het traditionele bureaucratisme. Een strategische visie op politie moet deze verworvenheden koesteren en behouden. Dit kan alleen als de POS-visie wordt herijkt, aangepast en geconcretiseerd om de hedendaagse politiek-maatschappelijke eisen en

136 Zie bijvoorbeeld voor interviews met politiewoordvoerders: R. van den Brink, M. Husken en J. Slats, 'Waar blijft het blauw op straat? De Tweede Kamer over de crepeersterkte van de politie', *Vrij Nederland*, 30 juni 2001; zie ook Lambo (2002).

ontwikkelingen het hoofd te bieden. Een dergelijke koerswending stuit op institutionele barrières. In politiejargon staat zoiets eufemistisch te boek als ‘een uitdaging’. We analyseren vier factoren die het formuleren van een nieuwe politievisie bemoeilijken.

Bestuurlijke vervlechting: lokale omstandigheden wegen van oudsher zwaar

Het Nederlandse politieapparaat is in zekere zin ‘vergroeid’ met het binnenlands bestuur, meer in het bijzonder met het lokaal bestuur. Het taalgebruik en de analyses van korpschefs duiden ook op een bestuurlijke oriëntatie: ze praten veel over het bestuur en nauwelijks over het Openbaar Ministerie. Hun aandacht voor de omgeving en strategieën van omgevingsbeïnvloeding zijn in hoge mate gericht op bestuurders: korpschefs willen dat ze prioriteiten stellen, willen bestuurlijke ruimte bij het inrichten van hun korps en streven naar bestuurlijke steun voor het doen en laten van hun korps. Een reorganisatie of sterkteherverdeling voltrekt zich niet voordat de regioburgemeesters zijn gesondeerd en de korpsbeheerder het groene licht heeft gegeven. Dit hoeft geen verwondering te wekken, want de wetgever heeft het bestuur van een politiekorps nu eenmaal in handen gelegd van een college met een sterk bestuurlijk signatuur: de korpsbeheerder, de regioburgemeesters en de (eenzame) hoofdofficier van justitie.

De innige band tussen regiopolitie en lokale bestuurders heeft eraan bijgedragen dat de POS-visie lang schier onaantastbaar is geweest. Het POS-denken verwierp immers precies datgene wat bestuurlijk Nederland absoluut niet wilde: een centraal geleid en repressief georiënteerd politieapparaat. Bestuurders kregen wat ze – nog altijd – graag zien: decentrale politie die aanvoelt als hun eigen politie en die aanschuift aan de bestuurstafel en verschijnt in raadscommissies. En meer dan dat: een politieapparaat dat bestuurlijke veiligheidstaken op haar schouders neemt. Dit verschafte de politie legitimiteit onder lokale bestuurders. Het ging evenwel ten koste van enkele ‘echte’ politietaken en droeg zo bij aan de overvraging van het politieapparaat.

De bestuurlijke legitimiteit maakte politiebazen ook minder alert op signalen dat de POS-visie op onderdelen tekortschoot: de snel opkomende maatschappelijke kritiek op de permissieve houding van de politie; de onbalans in de taakuitoefening; de erosie van specialistische kennis binnen de politie (Rosenthal en Muller, 1998). De politie had lange tijd meer oor voor

de breed gedragen bestuurlijke kritiek op de regiopolitie, die snel opkwam kort na de regionalisatie: de politie zou vanwege de reorganisatie te veel met zichzelf bezig zijn geweest en de centralisatie en concentratie van de politieorganisatie zouden doorschieten. De politie moest haar gezicht weer laten zien in de wijken en in de (kleinere) gemeenten. Deze kritiek revitaliseerde de POS-visie: het gebiedsgebonden politiewerk kwam op. Dit werd niet alleen gesteund door het lokaal bestuur, maar ook door het ministerie van Binnenlandse Zaken (zie Beumer, 1997). De 'bestuurlijke' coalitie in politieland stelde orde op zaken, met uitsluiting van alternatieve denkwijzen.

Prestatiedruk

Bestuurlijke steun levert de politie anno 2003 echter niet meer zoveel op als in de jaren tachtig en negentig. Immers, de legitimiteit van de bestuurlijke (en justitiële) gezagsdragers is de afgelopen jaren afgebrokkeld. De gebeurtenissen in het jaar 2002 (de gemeenteraadsverkiezingen in met name Rotterdam, de Tweede Kamerverkiezingen en de moord op Fortuyn) mogen nog steeds aan analyse onderhevig zijn, het is in ieder geval duidelijk dat de zo vaak gesignaleerde kloof tussen het openbaar bestuur en de burger veel dieper zit dan gedacht. De politie ondervindt dit als weinig anderen. Waar kritiek tijdens bijvoorbeeld de IRT-affaire nog kon worden herleid tot concrete acties, fouten en verkeerde inschattingen, lijkt deze vandaag de dag steeds meer los komen te staan van het daadwerkelijke functioneren van de politie. De prestaties van de politie worden zonder enige referentie naar context of geschiedenis schril negatief belicht; incidenten, statistische gegevens en publicitaire uitingen worden al snel geïnterpreteerd als tekenen van een falende politie.

De kloof tussen het bestuurlijke pluche en de straat legt het POS-denken in een spagaat. Volgens die visie zouden bestuurlijke en maatschappelijke integratie immers hand in hand gaan: politie signalen over wat zich op straat afspeelt als opmaat tot effectief veiligheidsbeleid (Van der Torre, 1998). Uitvoerende agenten krijgen echter zaken te zien en te horen die ver af staan van het bestuurlijke doen en denken. Als deze straat signalen de korpschefs (of andere politiechefs die bestuurlijk overleg voeren) al bereiken, is nog niet gezegd dat ze dan ook op de politiek-bestuurlijke agenda terechtkomen.

In grote steden verstrijkt veel tijd voordat de grootste veiligheidsproblemen door 'het stadhuis' worden erkend en tot uitdrukking komen in

bestuurlijke interventies (Van der Torre en Hulshof, 2001).¹³⁷ In theorie zouden signalerende politiechefs, zodra zij zich baseren op hun kennis van de lokale omstandigheden, steun moeten krijgen van raadsleden. Hieraan heeft het echter vaak ontbroken vanwege een andere vorm van vervlechting, namelijk die tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad (zie Elzinga, 2000).¹³⁸ De aan hen opgelegde *low profile*-houding verhinderde dat korpschefs (en andere politiechefs) harde publieke signalen afgaven. Zij kaartten hun zorgen liever aan in het besloten (driehoeks)overleg, waardoor politiekennis over nieuwe of prangende problemen niet of in een vrij laat stadium de lokale politiek en media konden bereiken.

Een kloof tussen veiligheidsbeleid en publieke opinie is het gevolg (De Vries en Van der Vijver, 2002). Een meerderheid van de politiefunctionarissen denkt dat burgers tevreden zijn over de resultaten die de politie boekt, maar het tegendeel is het geval.¹³⁹ De POS-visie klinkt nog altijd door in de politiegelederen: agenten zien de politie, meer dan burgers, als een hulpverlenende organisatie. Burgers vinden echter dat de politie onvoldoende beschikbaar is en niet voldoende afweet van de problemen waarmee burgers worden geconfronteerd. De legitimiteit van de politie blijkt dan toch vooral te worden bepaald door de effectiviteit van haar optreden. Burgers vinden dat de politie zich vooral bezig moet houden met opsporen en dat ze daar onvoldoende in slaagt. Een nieuw te formuleren politievisie zal tenminste met deze (nieuwe?) realiteit rekening moeten houden.

In de toekomst zullen de korpschefs het hoofd moeten bieden aan veeleisende maatschappelijke ontwikkelingen die het uiterst moeilijk maken de gevraagde effectiviteit te 'leveren.' Meer criminaliteit, nieuwe vormen van criminaliteit, een dynamischer wordende maatschappelijke omgeving: het werkaanbod van de politie is omvangrijker en lastiger geworden.

137 Middelgrote of kleine gemeenten tellen vaak een beperkt aantal 'openbare orde'-ambtenaren. En die ambtenaren zijn niet zelden een groot deel van hun tijd kwijt aan (ondersteuning van) veiligheids- of politieoverleg. Bovendien krijgen ze niet zo maar wethouders of gemeentelijke diensten in beweging om werk te maken van veiligheid.

138 De zogeheten dualisering van het lokaal bestuur probeert dit te doorbreken, maar of dit lukt en hoe dat doorwerkt op het veiligheidsdossier valt nog niet te zeggen.

139 Ruim driekwart van de politiemensen denkt dat burgers tevreden zijn over de aanpak van gewone criminaliteit, maar tweederde van de burgers geeft de politie wat dit betreft juist een onvoldoende (De Vries en Van der Vijver, 2002).

De mogelijkheden van de politie om orde te handhaven en daders op te sporen zijn natuurlijk per definitie beperkt in een rechtsstaat. De politie springt vanouds snel in op technische ontwikkelingen die de taakuitvoering kunnen ondersteunen. Recente ontwikkelingen (denk aan ICT en DNA) bieden onmiskenbaar grote mogelijkheden, maar hebben de effectiviteit van de politie – enkele spraakmakende resultaten daargelaten – ogenschijnlijk niet drastisch vergroot. De tegenvallende effecten worden verder ingeperkt door de permanente spanning tussen wat technisch kan, maatschappelijk wordt gebillijkt en juridisch mag. De jarenlange onderwaardering van experts en expertise in het politieapparaat – de ideale POS-politieman was een generalist – heeft de politie slecht toegerust voor de bestrijding van problemen die alleen met behulp van specialistische kennis kunnen worden opgelost (zoals vrouwenhandel, kinderporno op het internet en financiële misdrijven).

Veel korpschefs onderkennen dit probleem. Korpschefs ondervinden een toenemende spanning tussen de noodzaak (regio)grensoverschrijdende misdaad te bestrijden en de groeiende vraag naar een politie die ingrijpt bij allerhande problemen in de buurt. Zij hebben lang vertrouwd op de flexibiliteit van individuele politiemensen en wijkteams. De gebiedsgebonden politie moest veel zelf oplossen, omdat de *slack resources* nu eenmaal beperkt waren. Overvraging en suboptimale prestaties speelden haar parten.

Korpschefs proberen dit probleem vooral op te lossen door het informatieproces te stroomlijnen. Zij hameren op het belang van informatie-uitwisseling tussen politiemensen met verschillende taakvelden, zodat concrete wijkkennis bijvoorbeeld ten goede kan komen aan een opsporingsonderzoek. Korpschefs wijzen erop dat betaald voetbalwedstrijden, evenementen en crises ‘vreten’ aan regulier politiewerk; ze vragen private partijen en bestuurders het grootschalige politieoptreden tot het noodzakelijke terug te brengen.

Informatie-uitwisseling is binnen de politie echter een notoir zwak punt. Korpschefs benadrukken dat het ‘concerndenken’ is toegenomen, evenals de bereidheid tot onderlinge informatie-uitwisseling. De door hen aangedragen voorbeelden van succesvolle samenwerking tussen korpsen zijn soms zo voor de hand liggend of (ogenschijnlijk) eenvoudig dat het in onze ogen onderstreept hoe zorgelijk de situatie tot voor kort wel niet geweest moet zijn. Een nieuwe visie kan alleen geloofwaardig zijn als op dit punt vooruitgang wordt geboekt.

Reductie van vrijblijvendheid

Het nieuwe bestel bracht schaalvergroting en vergrootte de *span of control* van de politietop. Het POS-denken instrueerde de regionale korpschefs hun korps decentraal in te richten. Ook de sterke oriëntatie op het lokaal bestuur werkte een decentrale inrichting van de te vormen korpsen in de hand. Veel korpschefs namen echter de klassieke organisatiekundige bevinding niet in acht die leert dat decentrale uitvoering gestoeld dient te zijn op gedeelde waarden, die op hun beurt zijn uitgewerkt in een gedeelde perceptie op de aard en aanpak van de uit te voeren taken.

Evaluaties van gebiedsgebonden politiewerk tonen aan dat vaak onduidelijk blijft wat een korpsleiding nu precies wil, waardoor veel op de schouders terecht komt van middenmanagers (Zoomer, Geurts en Van der Vijver, 2002). Dat leidt niet altijd tot wenselijke taakopvattingen. Zo blijkt uit onderzoek hoezeer interne sturing gewenst is om de beroepshouding op de werkvloer bij te buigen. De publieke wensen mogen dan grotendeels overeenkomen met de kerntaken die de korpschefs onderscheiden, maar op de werkvloer wordt nog altijd veel waarde gehecht aan hulpverlening en daarop leunende preventieve werkzaamheden (zie De Vries en Van der Vijver, 2002). Het gebrek aan stabiele politiek-bestuurlijke prioriteiten bestendigt deze kloof tussen beleid en uitvoering.

De korpschefs zeggen het heft weer in handen te zullen nemen. Ze willen een eind maken aan de vrijblijvendheid, bijvoorbeeld door politiefunctionarissen verantwoordelijk te stellen voor prestaties en door het politieleiderschap in de hele organisatie op een hoger peil te brengen. Hier wreekt zich echter opnieuw het ontbreken van een visie die het POS-gedachtegoed aanpast of vervangt en die dienders een zinvolle en op de moderne maatschappij toegesneden taakopvatting aanreikt.

Zolang deze zoektocht voortduurt, blijft de politie kwetsbaar voor de bekende pendules in denkbeelden over beleid en sturing: van decentraal naar centraal; van participatief naar directief; van gedogen naar *no nonsense*. De traditionele gretigheid waarmee allerlei trends en *management fads* binnen de politie worden omarmd, versterken deze kwetsbaarheid. Ook tijdens de interviews legden sommige korpschefs een opmerkelijk enthousiasme aan de dag voor modieuze organisatieconcepten en managementinstrumenten. Eén zo'n mode is die van reductie van vrijblijvendheid door sturing op prestaties. Dit werkt in zoverre dat al te grote vrijblijvendheid plaatsmaakt voor een situatie waarin het de vraag is of politiechefs in staat zijn een

‘goed verhaal’ te vertellen bij de prestatiescores die onder hun verantwoordelijkheid zijn behaald. Dat is niet vreemd, want politiekorpsen zijn in hoge mate een *verbal society*: het gesproken woord en de collegiale verhoudingen wegen aanmerkelijk zwaarder dan de gedocumenteerde werkelijkheid. Met een omvattende en sterk bureaucratische beleidsplancyclus krijgt een korpsleiding dan ook geen grip op een korps (Van Sluis, 2002).

De invloed van de vakbonden op de sturingsmogelijkheden van de korpschef is opmerkelijk genoeg een ongeschreven hoofdstuk in de politiewetenschap.¹⁴⁰ Ons onderzoek voegt hier weinig aan toe; de korpschefs roerden het onderwerp in veel gevallen niet aan. We kregen, desgevraagd, vrijwel zonder uitzondering te horen dat de relaties met bonden en OR goed waren of dat de korpschef wel weet hoe hij daar draagvlak moet opbouwen. In het nadenken over een nieuwe visie zullen de korpschefs moeten anticiperen op de invloed van vakbonden (en ondernemingsraden).¹⁴¹

Sluipende centralisering en dreigende (re-)bureaucratisering

De politieministeries hebben zich lange tijd terughoudend getoond in de aansturing van de regionale korpsen. Het ministerie van BZK beheerde de kas, het ministerie van Justitie ontwierp de regels en hield – van afstand – oog op de opsporing. De korpschefs kregen de ruimte om binnen brede kaders de lijnen in hun korps uit te zetten. Het openbaar ministerie dopte haar eigen boontjes.

Deze gedecentraliseerde constellatie heeft zijn langste tijd gehad. De IRT-affaire en de navolgende parlementaire enquête onderstreepten de noodzaak van versterking van het OM. De toenemende zichtbaarheid van de problemen binnen de staande en zittende magistratuur legt druk op het ministerie van Justitie. Door de sluipende centralisering in het bestel voltrekt zich een verschuiving. De regionale driehoek ondergaat meer nationale invloeden. In combinatie met maatschappelijke druk die voortkomt uit (grootstedelijke) onveiligheid en een niet zelden krachtige korps-

140 Het is veelzeggend dat bij het samenstellen van de bundel *Politie: Studies over haar werking en organisatie* (Fijnaut, Muller en Rosenthal, 1999) ten behoeve van het hoofdstuk over vakbonden veldwerk moest worden verricht om het te kunnen schrijven. Er was simpelweg te weinig actuele literatuur voorhanden (zie Cachet en Van der Ven, 1999).

141 Dit lijkt plausibel vanwege: de hoge organisatiegraad van het politiepersoneel; het grote belang van de informele organisatie voor het functioneren van *street cops* en leidinggevenden in het middenkader; de traditionele gevoeligheden omtrent (vele) reorganisaties en de ‘inschaling’ van het politiepersoneel.

beheerder, plaatst dit de korpschef op grotere afstand van de regioburgemeesters. Zo wordt geknabbeld aan de vervlechting met het lokale bestuur. De maatschappelijke en politieke zorg over de prestaties van de politie heeft het ministerie van BZK in beweging gebracht. Dit ministerie probeert met landelijke prioriteiten, outputsturing en sturing op prestaties meer grip te krijgen op de inrichting en het functioneren van de korpsen. Justitie heeft 'orde op zaken' gesteld bij het openbaar ministerie, dat nu bij monde van haar super PG zegt te zuchten onder een Haagse knoet.¹⁴² Deze centralisatietrend zal de politie voor nieuwe problemen plaatsen.

Het voornaamste nadeel van output-sturing is bekend: als het aantal bonnen of opgeloste zaken te zwaar 'telt', gaat dit onherroepelijk ten koste van de niet-meetbare doeleinden die overheid en politie nastreven. De output-telmachine registreert bijvoorbeeld geen preventieve effecten, terwijl preventie nu juist een speerpunt is in de POS-visie. Het leidt in de politiepraktijk tot lastige keuzen: politietijd steken in het van de grond helpen tillen van een bestuurlijk preventieproject voor probleemjongeren waarmee miljoenen zijn gemoeid (en dus veel effect mag worden verwacht) of 'makkelijk scoren' door repressief (en meetbaar) optreden tegen de lokale jeugd? Het gevaar bestaat volgens de korpschefs dat politiewerk zo simplistisch wordt gemeten en beoordeeld dat dit afbreuk doet aan de kwaliteit van het politievak (vergelijk Van der Vijver en Terpstra, 2003).

Korpschefs zijn van mening dat politiewerk gericht behoort te zijn op maatschappelijke resultaten en niet op statistieken waarmee je politiek voor de dag kunt komen. Tegelijkertijd wensen ze niet te worden 'afgerekend' op ontwikkelingen waar de politie weinig of geen invloed op heeft. Het grootste probleem van politieke prestatiemeting is dat veiligheidseffecten niet op het conto van de politie kunnen worden geschreven: de causaliteit tussen politiewerk en veiligheid is nu eenmaal ver te zoeken.

De korpschefs tonen zich bezorgd over de (dreigende) re-bureaucratisering van de politieorganisatie: veel overleg over prestatiecontracten (ook al voordat ze zijn afgesloten) en veel registratiewerkzaamheden. Zij zien hun belangrijkste verdienste – het ombouwen van een bureaucratisch apparaat in een plattere en op de maatschappelijke omgeving gerichte organisatie – bedreigd door de bedilzucht van Den Haag. Haagse ambtenaren doen echter weinig om de korpschefs te ondersteunen in de uitvoe-

142 Zie het interview met de procureur-generaal De Wijkerslooth in: M. Oostveen en J. Verlaan, 'Zwijgen, schikken, buigen: Hoe het Openbaar Ministerie veranderde onder super-Procureur-generaal Joan de Wijkerslooth', *NRC Handelsblad*, 12 juli 2003, pp. 23-24.

ring van hun traditionele leiderschapstaken en nog minder om politiechefs te helpen hun korpsen gereed te maken voor de uitdagingen die op hen afkomen. De kritiek uit Den Haag zwelt aan, de bemoeienis met de sector neemt toe, maar een samenhangende visie op de toekomst van de politie- en veiligheidszorg wordt in politiek en ambtelijk Den Haag niet geformuleerd. De vraag is of Den Haag voldoende ruimte aan het veld laat om een dergelijke visie te formuleren.

7.5 Politieleiderschap als balanceeract

De snel veranderende context heeft grote consequenties voor het ambacht van korpschef. Het is de taak van politieleiders om veranderingen te duiden en zo dienders een effectief richtsnoer voor hun dagelijks handelen aan te reiken. Zij moeten het ‘concerndenken’ stimuleren, zonder de verworvenheid van lokale inbedding los te laten. Zij moeten inzichtelijk maken wat de politie wel en niet kan doen. Ze moeten realistische prestatie-indicatoren ontwikkelen die het functioneren van de politie transparant maken. Zij moeten de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke verwachtingen over de politie temperen zonder zichzelf en hun organisatie irrelevant te maken.

Politiekorpsen hebben, met andere woorden, behoefte aan evenwichtig leiderschap dat resulteert in een effectief opererende politie die gedeelde kernwaarden en verworvenheden belichaamt. Evenwichtig leiderschap vertaalt maatschappelijke eisen en wensen in een begrijpelijke, uitvoerbare en doeltreffende werkwijze die buitenstaanders vertrouwen inboezemt en de agenten met hun discretionaire ruimte een leidraad voor moeilijke beslissingen meegeeft. In een dergelijke organisatie verbinden kernwaarden de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke omgeving met de concrete werkwijzen waarmee agenten de problemen en bedreigingen van burgers tegemoet treden.

Een prachtig verhaal natuurlijk, maar in de praktijk, zo leren de hoofdstukken 4-6, komt dit neer op het balanceren van uiteenlopende eisen en verwachtingen. Hoe vinden korpschefs de gewenste balans? Zij kunnen, ook dat wordt duidelijk uit de voorgaande hoofdstukken, in een zoektocht naar mogelijke oplossingen niet langer terugvallen op de in dit boek veelbesproken POS-visie. De prototypische POS-korpschef – brede vergezichten schetsend – kan op stevige weerstand rekenen: ‘hij kan mooi praten, maar haalt hij zijn *targets* eigenlijk wel?’ Of: ‘allemaal waar, maar hoe staat

het nu precies met de beschikbaarheid van blauw in onze gemeente?’ Of kritischer: ‘dit betoog horen we al jaren, maar waarom moet het organisatorisch dan nu weer ineens heel anders?’

Het is er ook niet makkelijker op geworden om een politiekorps als een geoliede machine te laten functioneren. De politie schaakt op veel meer borden dan vroeger. Deels is dit een gevolg van de brede taakopvatting die in het POS-denken besloten ligt, deels reflecteert het een samenleving die steeds complexer en fijnmaziger geworden. Het gevolg is wel dat politiewerk als professie in flux is geraakt. Naast de archetypen van de *beat cop* en de *detective* zijn er de laatste decennia vele andere soorten politiewerk bijgekomen: straathoekwerk, buurtregie, multiculturele conflictbemiddeling, forensische accountancy, zelfs *hacking*.

De recente bekering van veel korpschefs tot een versoberde taakopvatting – de terugkeer naar de ‘superkerntaken’ – betekent nog geen nieuwe politievisie. Het lijkt meer op een zoeken naar houvast van leiders die het ook niet meer weten: een strikte oriëntatie op de wettelijke opdracht moet uitkomst bieden voor de structurele overvraging van de politie. De bijkomende machosymboliek – ‘het grote gedogen is afgelopen’ – helpt de politieleiders niet in het uitoefenen van hun leiderschapsopdracht: het vertalen van de wettelijke opdracht in een richtinggevende visie en werkwijze waarmee agenten op straat iets kunnen.

De korpschefs lijken onder de heersende omstandigheden een groot deel van hun tijd te worden teruggeworpen op een rol als pragmatische probleemoplosser, die van week tot week moet bekijken hoe de overvloed aan eisen en verlangens kan worden gekanaliseerd in een situatie van tekort aan menskracht en middelen. Waar dienders de alledaagse druk op straat- en buurtniveau al improviserend moeten oplossen, doen hun korpschefs in menig opzicht niet veel anders, zij het dat zij dat aan bestuurlijke vergadertafels doen. Keer op keer moeten politieleiders maar zien hoe ze tegemoet kunnen komen aan vaag geformuleerde, niet-geprioriteerde politieke opdrachten, maatschappelijk ongeduld en overvraging, rechtsstatelijke beperkingen, en steeds ingewikkelder, grootschaliger en immer veranderende maatschappelijke patronen. De op bestuurlijk niveau onderhandelde ad-hocoplossingen moeten dan weer worden aangesloten op de decentrale uitvoering. De traditionele ‘kleilaag’ die *management cops* van *street cops* scheidt, verkleint echter de kans op een doeltreffende en efficiënte vertaalslag van beleid naar uitvoering.

Pragmatische probleemoplossing wordt in belangrijke mate gestuurd

door de situatie van het moment. Daar situaties van korps tot korps verschillen, varieert ook de gekozen oplossing voor vergelijkbare problemen, soms van wijk tot wijk. Veel korpschefs rechtvaardigen deze variëteit in denken en doen als de logische uitkomst van een op decentralisatie gestoeld politieconcept. Anderen maken zich zorgen over het gebrek aan 'ontwikkelkracht' van het politieveld. Zij hekelen het feit dat er sinds *Politie in Verandering* geen fundamentele en succesvolle bezinning op de politie-functie heeft plaatsgehad (zie bijvoorbeeld Kuiper, 2000).

De variëteit aan opvattingen, prioriteiten, organisatiemodellen en werkwijzen wordt in toenemende mate als problematisch ervaren. Deze studie suggereert dat een dergelijke variëteit in denken en doen vooral een probleem vormt, of kan gaan vormen, in een veranderlijke en veeleisende omgeving. Is het dan – zoals enkele korpschefs suggereren – noodzakelijk om een nieuwe, alomvattende en verbindende visie voor de Nederlandse politie te formuleren? Leidt zo'n nieuw Groot Verhaal echter niet automatisch naar de vorming van een landelijke politie? Is dat erg? Houdt het een bestelwijziging wellicht juist af of helpt het de politie om zich er zo nodig met verve doorheen te slaan? En wat betekent dit alles voor het ambacht van politiechef?

Een nieuwe generatie

De vertrekkende en zittende generatie politiebazen kan in overgrote mate bogen op ruime ervaring in de verschillende politiële taakgebieden. Deze persoonlijke ervaringen zijn een belangrijke inspiratiebron voor hun denken over leiderschap. Veel korpschefs verlaten zich echter niet alleen op hun werkervaring. Hun uitingen erover kenmerken zich door een bijna academische benadering, compleet met byzantijns sociologisch jargon. Deze generatie politiechefs heeft zich dit denken zelf aangeleerd; hun toenmalige officiersopleiding bracht hen vooral operationele kennis bij (IJzerman, 1994). Hoe sterk hun op de NPA aangekweekte bindingen met het eigen generatie-cohort ook mogen zijn, de persoonlijke loopbaan en levenservaring van korpschefs maakt dat ook leden van eenzelfde generatie er uiteindelijk hoogst individuele visies op politiewerk en politieleiderschap op na houden.

De vertrekkende korpschefs staan ambivalent ten opzichte van hun opvolgers. Zij observeren dat de nieuwe generatie niet denkt in grote concepten en filosofieën. Zij stellen vast dat nieuwkomers zich meer laten inspireren door management- en bedrijfsvoeringsdenken dan door strategisch-inhoudelijke visies op de plaats van politie in de samenleving. De ambitie om de

samenleving te veranderen door politiezorg heeft plaatsgemaakt voor een doelstelling van een geheel andere orde: de politie moet effectiever functioneren, zodat zij de samenleving kan dienen. Bevlogen ideeën maken zo plaats voor wat de POS-generatie wellicht afdoet als technocratisch denken.¹⁴³ De tijd van de Grote Politievisie – dat door sommige korpschefs nog met verve aan ons werd verteld – is, zo vrezen zij, voorlopig voorbij.

De Nederlandse politie bevindt zich op een breukvlak: het oude gedeelde verhaal is weg en een nieuw ontbreekt. De nieuwe generatie politieleiders, zo stelden wij eerder, zal meer geneigd zijn dan haar voorgangers een gedeelde politievisie te formuleren. Zo'n nieuw verhaal te formuleren en met gezag uit te dragen naar zowel de eigen achterban als de omgeving, is de belangrijkste leiderschapstaak die de nieuwe generatie politiechefs wacht. Als ze die met succes volbrengen, zal de politie een nieuw ankerpunt vinden en zullen bestuur, samenleving en massamedia haar meer krediet geven dan momenteel het geval is. Het zou ook een indicatie zijn van gegroeid concreter denken en dit vervolgens verder kunnen stutten. De dagelijkse zoektocht naar oplossingen wordt dan niet meer neergelegd bij goedwillende uitvoerders of bij hard werkende politiechefs in het middenkader, zoals dat nu te vaak het geval is.

Uitgangspunten voor een gedeelde visie op politie

De formulering van een samenhangende visie op politie die kan dienen als basis voor een effectief en legitiem opererende politieorganisatie, is een leiderschapstaak bij uitstek (zie hoofdstuk 1). Leiderschap heeft in ons perspectief niet zozeer betrekking op structuren, maar op een manier van werken.¹⁴⁴ Leiderschap bouwt voort op een duidelijk patroon van basiswaarden en organisatieprincipes. Evenwichtige leiders weerstaan ook in moeilijke omstandigheden de verleiding van de vlucht naar voren in de vorm van een reorganisatie. Zij richten zich liever op het geduldig werken aan een korps dat leert van ervaringen, dat zijn bewezen successen koestert en de organisatiepatronen die ze mogelijk maakt, consolideert. Eén dominante manier van werken bepaalt de identiteit en correspondeert met de

143 Daar staat tegenover dat met een betere inrichting van de werkprocessen van de politie ontegenzeggelijk winst valt te boeken.

Het is immers nog niet zo lang geleden dat de politieorganisatie, bijna automatisch en dus zonder na te denken, twee dienders afstuurde op de meest onbenullige telefonische verzoeken (Van der Torre en Van Harmelen, 1999).

144 Deze discussie over leiderschap heeft dus geen relatie met de immer weer oplevende besteldiscussie.

uitgedragen visie. Veranderingen in de organisatie en werkwijze komen niet schoks- en projectgewijs tot stand onder invloed van managementmoden en politieke affaires. Noch zijn zij het gevolg van de hoogstpersoonlijke preoccupaties van individuele korpschefs dan wel pressie-uitoefenende korpsbeheerders. In plaats daarvan komen zij tot stand op basis van zorgvuldig gekoesterde alledaagse leerervaringen en permanente dialoog met het bevoegd gezag en andere stakeholders in de sector.

Een nieuwe aansprekende politievisie zal niet vanuit departementaal Den Haag komen, zoveel lijkt zeker. Net als in de jaren zeventig zullen politieleiders zelf het voortouw moeten nemen. Het ligt niet voor de hand dat de zittende korpschefs deze taak in gezamenlijkheid op zich zullen nemen. Zij worden daarvoor te snel een halt toegeroepen. Niet alleen door hun werkomstandigheden waarin al snel geldt dat dringende kwesties boven fundamentele bezinning gaan, maar ook omdat ze worden teruggefloten vanuit de machtsstructuur waarin ze werken: door de korpsbeheerders, de hoofdofficieren van justitie, de politieministeries of de ‘eigen’ korpsbeheerder dan wel het ‘eigen’ regionaal college.

We verwachten daarom meer heil van een pad dat lijkt op dat van de POS: revisie in een samenspel tussen aanstormende politiechefs, enkele stakeholders onder zittende korpschefs en mogelijk externen die de pen weten te hanteren. Voor de POS-kopstukken was steun van Binnenlandse Zaken destijds onontbeerlijk: hun snelle doorstroming naar belangrijke – en uiteindelijk de belangrijkste – politiezetels maakte het mogelijk hun visie te materialiseren. De bewezen meerwaarde van een nieuwe op schrift gestelde visie moet sceptici dan maar overtuigen. De Raad van Hoofdcommissarissen zal in dit verband een belangrijk forum blijken voor het benodigde intercollegiale debat. Dit debat is belangrijk, omdat consensus moet worden bereikt. De Raad heeft immers geen formeel-bindende bevoegdheden.

We beperken ons in deze studie tot beschrijving en analyse van ons onderzoeksmateriaal. Het formuleren van een nieuwe, moderne visie op de Nederlandse politie maakt geen deel uit van dit onderzoek.¹⁴⁵ De korpschefs hebben tijdens de interviews echter tal van ideeën aangedragen voor een andere en op de toekomst berekende politievisie. We presenteren ze hier als mogelijke bouwstenen voor een strategische discussie die tot een breed gedragen visie op politie moet leiden.

145 Zie daarvoor het Commissie Politie & Wetenschap-onderzoek ‘Toekomst van de Politie’ onder leiding van prof. dr. A.B.

Hoogenboom.

Sterkteverdeling lijkt onontkoombaar: van ‘veilige’ gemeenten of gebieden naar onveilige, vaak (groot)stedelijke gebieden. Maar ook van wijkpolitie naar andere werkprocessen: directe hulpverlening of noodhulp; opsporing en service. En van decentrale onderdelen naar concernniveau.

Informatiegestuurde politie. Het vergaren, distribueren en benutten van inlichtingen wordt belangrijker. Informatieprocessen lijken een element en maatstaaf van het politiewerk te (kunnen) worden om zo uit de exclusieve (tamelijk kleine) hoek van de opsporing (recherche en CIE) te worden getild. Het verbeteren van de informatieprocessen kan geconstateerde tekortkomingen van de wijkpolitie compenseren.

Eigen verantwoordelijkheid. De (her)oriëntatie van de politie op kerntaken verscherpt het onderscheid tussen politiewerk en (lokale) bestuurlijke veiligheidszorg. Een gedeeltelijke ontvlechting van politieapparaat en lokale beleidsprocessen lijkt noodzakelijk en is inmiddels in gang gezet. Daarmee wordt het lokale veiligheidsniveau meer afhankelijk van de beleidsprestaties op het stadhuis. Dit proces vereist dat het lokaal bestuur de bestuurlijke functies die de politie in het verleden vervulde, tijdig en effectief oppakt. Als dit niet gebeurt, groeien veiligheidsproblemen vanzelf weer uit tot politiewerk en dreigt overvraging van de toekomstige wijkpolitie – tenzij de groei van de politiesterkte vormen aanneemt die wij nu niet voor mogelijk houden. Het onderstreept hoezeer revisie gepaard zal gaan met ‘politiepolitiek’: druk op en vanuit het lokaal bestuur en, tijdens de taakverschuiving van politie naar lokaal bestuur, ingebakken onduidelijkheid over het interpreteren van outcomes.

Interveniërende politie. De politie is op zoek naar zinvolle interventies. Het betreft zeker niet alleen de strakkere hand van de agent op straat ‘die zijn pet weer op heeft’ en dus niet aarzelt met ingrijpen. Het gaat ook verder dan het aanpakken van veelplegers. In het politieapparaat is een zoekproces op gang gekomen naar effectieve, mogelijk nieuwe interventies die – nadat ze succesvol zijn bleken – als *best practices* kunnen worden doorgevoerd.¹⁴⁶ Sommigen pleiten voor een politie die haar inlichtingen, kennis en ervaring wil focussen op interventies die effect resulteren. Dat zou een tegenkracht vormen voor de dreigende (re)bureaucratisering van de politieorga-

146 Zie bijvoorbeeld het rapport van de Projectgroep Opsporing (2001): *Misdaad laat zich tegenhouden – Visiedocument*.

nisatie en de politie een ‘sterk verhaal’ in handen geven wanneer ze zich heeft te verantwoorden tegenover autoriteiten of in de massamedia. Dat vereist dan wel een open houding van leidinggevendenden naar collega’s in andere korpsen en in Den Haag – een houding die misschien door rotatie langs andere korpsen en de politieministeries moet worden bevorderd.

Flexibele organisatie. De flexibiliteit van het politieapparaat staat ter discussie. De politie heeft zich in het afgelopen decennium vaak speelbal gevoeld van veranderende omstandigheden, fluctuerende politieke prioriteiten en capaciteitsvretende crises en affaires. Politieleders proberen veerkracht in te bouwen in hun korpsen om zo extern betrouwbaar(der) te zijn of te worden. Deze opgave is echter breder dan de korpsen. De korpschefs erkennen dat concerndenken (en -werken) nodig is om de grensoverschrijdende samenwerking en informatie-uitwisseling – en dus de veerkracht – van het Nederlandse politieapparaat als geheel te verbeteren.

Een nieuw bestel? Uit onze bevindingen volgt dat bij dit alles rekening gehouden zal moeten worden met de context waarin alle politieleders functioneren: het politiebestedel. De bestaande situatie is voor de politie moeilijk en op belangrijke onderdelen onbevredigend. Politielederschap gedijt het best in een stabiel bestel, dat wil zeggen een bestel dat niet – zoals het huidige – kampt met chronische weeffouten, elkaar doorkruisende gezags- en beheerslijnen, gebrekkige democratische controle en ongekende bestuurlijke drukte. Een ‘politiebestedel in balans’ is vooralsnog niet in zicht.

Het slappe koord van de korpschef

Visieontwikkeling is een essentieel onderdeel van politielederschap. We hebben laten zien hoe moeilijk het in de Nederlandse verhoudingen in het politieveld is om deze leiderschapsfunctie goed te vervullen. Voor de andere twee kernfuncties van leiderschap geldt dat niet anders. Hun eigen organisatie kunnen ze maar in beperkte mate bouwen en instandhouden, hoe prat ze ook gaan op hun rol als korpsarchitect. De middelen zijn nu eenmaal schaars en de autonomie van de korpschef wordt van bovenaf steeds verder beperkt. Bovendien kunnen zelfs de beste korpschefs het gat tussen de ‘tekentafel’ en ‘straat’ niet volledig dichtten; daarvoor is de politietak te divers, de omgeving te veranderlijk en de organisatie te recalcitrant gebleken. Het relatiebeheer, de derde leiderschapsfunctie, slokt een

groot deel van de tijd van korpschefs op maar heeft hen in het recente verleden allerminst kunnen behoeden voor acute stemmingswisselingen en soms scherpe kritiek van politiek, bestuur en massamedia. De korpschef moet vanouds balanceren tussen de eisen en verwachtingen die voortvloeien uit de verschillende rollen die hij vervult – leider van een grote, publieke organisatie, uitvoerder van overheidsbeleid, dienaar van de rechtsstaat, symbool van de sterke arm van de staat. Het koord waarop die balanceeract moet worden uitgevoerd, is slapper dan ooit tevoren: het nog nauwelijks ‘gezette’ politiebestedel kraakt alweer in zijn voegen, de rechtsstaat staat onder druk van overvraging en internationalisering en de legitimiteit van de overheid brokkelt af.

De korpschef is op papier de baas in zijn korps, maar in de praktijk blijkt de informele organisatie soms weerbarstig. Hij is een pragmatische probleemoplosser, maar hij moet de grenzen van het recht en de draagwijdte van de publieke opinie nauwlettend in acht nemen. Hij is concernleider, maar ook een topambtenaar die zich moet onderwerpen aan het primaat van de politiek. Een politiek bovendien die zelf de hete adem van het maatschappelijk onbehagen over criminaliteit en onveiligheid in de nek voelt – en zich dus kritischer, indringender en ‘onredelijker’ met de politie bemoeit.

Net als andere ambtelijke leiders van publieke uitvoeringsorganisaties zullen korpschefs worden blootgesteld aan drie gelijktijdig optredende, maar onderling tegenstrijdige politiek-bestuurlijke impulsen: pogingen tot centralisatie en hiërarchisering van de verhoudingen; pogingen tot verzakelijking en contractualisering van de verhoudingen; niet-aflatende druk van incidenten en affaires die de – als het goed is wederzijdse – loyaliteit tussen politieke en ambtelijke leiders zwaar op de proef stellen. Korpschefs zullen daarin hun weg moeten vinden, ieder voor zich en met elkaar. Het ambt van korpschef is dan misschien geen *impossible job*, een hachelijke onderneming is het dezer dagen wel. Alleen al om die reden verdienen de mensen die dit ambt vervullen, ons respect.

Literatuur

Adviescommissie Beleidsplanning Politie (1987), *Politiebeleid volgens plan? Eindrapport*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Albert, H.J. (1994), *De ongelijkzijdige driehoek: Onderlinge betrekkingen tussen lokaal bestuur, Openbaar Ministerie en politie*, Arnhem: Gouda Quint.

Algemene Rekenkamer (2003), *Zicht op taakuitvoering politie*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

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

Beumer, R.J., B.J.A. Oude Hengel en P.P.H. Hogenhuis (1998), *'Leermomenten': Een evaluatief onderzoek naar de problemen die in 1996 en 1997 zijn ontstaan rond de korpchef van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond*, Den Haag: Ministerie van BZK.

Beunders, H. (2002), *Publieke tranen: De drijfveren van de emotiecultuur*, Amsterdam: Contact.

Blouw, H. de, F.M. Copini en P.J.P.M. van Lochem (1990), *Professie, macht en dienstbaarheid: 40 Jaar politieleiding aan het woord*, Arnhem: Gouda Quint.

Boek, J.M.L. (1999), 'De politiefunctie', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 27-43.

Boin, A. (2001), *Crafting public institutions: Leadership in two prison systems*, Londen: Lynne Rienner Publishers.

Boin, A., en P. 't Hart (1997), 'Leiderschap in het ambtelijke apparaat: Naar een evenwichtige benadering', *Beleid & Maatschappij*, 24 (4): 175-188.

Boin, A., P. Nieuwenburg en R. de Wit (2002), 'Bewaarders in de frontlinie: De noodzaak van een nieuw sturingsethos', *Tijdschrift voor Veiligheid & Veiligheidszorg*, 1 (2): 3-13.

Boutellier, J.C.J. (2002), *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom.

Braun, D. (1999), *Sturingsperikelen in de politieorganisatie: Een verkennende antropologische studie*, Amsterdam: Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam.

Broer, W., C.C. Schreuder en C.D. van der Vijver (1987), *Eindbalans organisatieverandering politie Haarlem: Resultaten na drie jaar werken met wijkteams*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

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

Bunt, H.G. van de, en R.A.F. Gerding (1992), 'Staand beleid: Het Openbaar Ministerie, beleidsplannen en de sturing van politiewerk', in: T.M. Schalken (red.), *Magistraat met Beleid: De Officier van Justitie en zijn omgeving*, Arnhem: Gouda Quint, pp. 113-127.

Cachet, A. (1993), 'Reorganisatie van de politie: Verrassend, imponerend en verontrustend', *Openbaar Bestuur*, 3 (11): 22-27.

Cachet, A. (1997), 'Lessen uit het drama-Brinkman', *Binnenlands Bestuur*, 18 (39): 30-31.

Cachet, A., en U. Rosenthal (1992), *Reorganisatie van de politie: Een tussenbalans*, Arnhem: Gouda Quint.

Cachet, A., E.R. Muller, E.J. van der Torre, M.P. Verberk, A. van Sluis en M.M.E. Wolberink (1994), *Politiebestel in verandering*, Arnhem: Gouda Quint.

Cachet, A., en E. J. van der Torre (1994), 'De hardnekkige mythe van het blik agenten', *Tijdschrift voor Criminologie*, 36 (4): 301-315.

- Cachet, A., A. van Sluis, M. Wolberink, P. Jansonius, M. Bezuyen en U. Rosenthal (1996), *Ambities en prestaties in Hollands Midden: De reorganisatie in beeld gebracht*, Den Haag: Crisis Onderzoek Team.
- Cachet, A., E.J. van der Torre en W. van Natijne (red.) (1998), *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*, Den Haag: Elsevier.
- Cachet, A., en A.A. van der Ven (1999), 'Politievakbonden', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 239-262.
- Cachet, A., en P.H.M. Versteegh (1999), 'Politie en samenleving', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 487-512.
- Cohen, S. (1985), *Visions of social control: Crime, punishment and classification*, Cambridge: Polity Press.
- Commissie Enschedé (1967), *Slotrapport van de Commissie van Onderzoek Amsterdam: Onderzoek naar de achtergronden van de ordeverstoringen te Amsterdam september 1965/ september 1966*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Commissie Kleine Criminaliteit (1984), *Interim-rapport Commissie Kleine Criminaliteit*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Commissie Kleine Criminaliteit (1986), *Eindrapport Commissie Kleine Criminaliteit*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Corstens, G.J.M (1990), 'De "creeping crisis" van de strafrechtspleging', *Delikt en Delinkwent*, 20 (4): 289-294.
- Crank, J. (1998), *Understanding police culture*, Cincinnati: Anderson.
- Denkers, F.A.C.M. (1993), *Op eigen kracht onveiligheid de baas*, Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Dijkhuis, G. (1982), *Niet alleen met stok en steen: Een literatuuranalyse van niet-gewelddadige methoden van relbeheersing*, Oegstgeest: Foss.

Dijkshoorn, W.P. (1988), *Resultaatverantwoordelijkheid bij de politie? Een studie naar de veranderingen in sturing en coördinatie binnen grotere politiekorpsen*, Utrecht: Gemeentepolitie Utrecht.

Doorn, J.A.A. van (2002), *Gevangen in de tijd: Over generaties en hun geschiedenis*, Amsterdam: Boom.

Dunsire, A. (1978), *Control in bureaucracy*, Oxford: Martin Robertson.

Elmore, R.F. (1979), 'Backward mapping: Implementation research and policy decisions', *Political Science Quarterly*, 94 (4): 69-83.

Elting, L., en W.J.M. Gerdes (1995), *Een staat met meer resultaat: Over de worsteling naar kerndepartementen met verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties*, Den Haag: SDU.

Elzinga, D.J. (1999), 'Het politiebestedel', in C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 45-64.

Elzinga, D.J./Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (2000), *Dualisme en lokale democratie: Rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale democratie*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996), *Inzake opsporing*, Den Haag: SDU.

Feldman, M.S. (1992), 'Social limits to discretion: An organizational perspective, in: K. Hawkins (red.), *The uses of discretion*, Oxford: Clarendon Press, pp. 163-183.

Felix, P.J.M., en B.W.M.M. Maassen (1991), 'Moderne bedrijfsvoering bij de Nederlandse politie: De ontwikkeling naar een nieuw strategisch concept', *Justitiële Verkenningen*, 17 (3): 7-21.

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

- Fijnaut, C.J.C.F., E.G.M. Nuijten-Edelbroek en J.P.L. Spickenheuer (1985), *Politiële misdaadbestrijding: De ontwikkeling van het Amerikaanse, Engelse en Nederlandse onderzoek aangaande politiële misdaadbestrijding sedert de jaren '60*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Fijnaut, C.J.C.F., E.R. Muller en U. Rosenthal (red.) (1999), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Goldstein, H. (1990), *Problem-oriented policing*, New York: McGraw-Hill.
- Gunther Moor, L.G., I. Bakker en G. Brummelkamp (1998), *Evaluatie politiewet 1993: Breedte-onderzoek*, Den Haag: VUGA.
- Gunther Moor, L.G., en J. Peeters (1996), *Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers*, Dordrecht: SMVP.
- Gunther Moor, L.G., en C.D. van der Vijver (red.) (2000), *Het gezag van de politie*, Dordrecht: SMVP.
- Hargrove, E.C., en J.C. Glidewell (red.) (1990), *Impossible jobs in public management*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Hart, P. 't, P. de Jong en A.F.A. Korsten (red.) (1991), *Groepsdenken: Cruciale beslissingen in kleine groepen*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hart, P. 't, A.C. Wille, R.A. Boin, G.S.A. Dijkstra, F.M. van der Meer en W.J. van Noort (2002), *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam: Boom.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. (1992), 'Het voorstel voor een nieuwe politiewet: Een bestuursrechtelijke prothese voor de politie-organisatie', *De Gemeentestem*, 142 (6944): 281-288.
- Heus-Van den Berg, A. (2002), *Gebiedsgebonden werk in uitvoering*, Leiden: Scriptie Bestuurskunde, Universiteit Leiden.

Hill, M.J. (1979), 'Appendix II: Implementation and the central-local relationship', in: Social Science Research Council (red.), *Central-local government relationships: Report of an SSCR panel to the Research Initiatives Board*, Londen: Social Science Research Council, pp. 119-183.

Hill, M.J., en P. L. Hupe (2002), *Implementing public policy: Governance in theory and practice*, Londen: SAGE.

d'Hondt, E.M. (1999), 'Praktijkvisie: Bestuur als bevoegd gezag', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 187-192.

Hood, C.C. (1976), *The limits of administration*, Londen: John Wiley.

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

Hoogerwerf, A. (1993), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Horn, G.J.C. (1989), *Veranderingen bij de politie: Een onderzoek naar de invoering van het wijkteampolitiemodel bij de politiekorpsen van Amsterdam en Haarlem*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Horn, G.J.C., en E. Koolhaas (1990), 'Wijkteampolitie in Nederland in de praktijk: Een inventariserend onderzoek', *Tijdschrift voor de Politie*, 52 (1): 22-30.

Houben, Ph.J.I.M. (1998), 'Het democratisch gat', in: A. Cachet, E.J. van der Torre en W. van Natijne (red.), *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*, Den Haag: Elsevier, pp. 76-87.

Hunt, R., en J. Magenau (1993), *Power and the police chief: An institutional and organizational analysis*, Londen: SAGE.

IJzerman, P.D. (1978), 'Politie naast betogers: Verslag van de UC-demonstratie te Almelo', *Tijdschrift voor de Politie*, 40 (5): 245-252.

IJzerman, P.D. (1982), 'UC-Almelo 1981: Van reibestrijding naar reibestrijding', *Algemeen Politieblad*, 131 (1): 3-7.

IJzerman, P.D. (1992), 'De politie, verzelfstandigt zij?', in: A. Cachet en U. Rosenthal, (red.), *Reorganisatie van de politie: Een tussenbalans*, Arnhem: Gouda Quint, pp. 87-97.

IJzerman, P.D. (1994), 'Leiderschap', *Tijdschrift voor de Politie*, 56 (3): 7-11.

IJzerman, P.D. (2000), 'Politiekunde: Een erkend beroepsdomein', *Tijdschrift voor de Politie*, 62 (6): 4-10.

IJzerman, P.D., en D.J. van Vierssen (1999), 'Praktijkvisie: Politieonderwijs voor overmorgen', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 473-486.

Jansen, J.G., en A. van Sluis (1994), 'De korpschef anno 2000', *Tijdschrift voor de Politie*, 56 (9): 3-8.

Kaufman, H. (1960), *The forest ranger: A study in administrative behavior*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Kelling, G.L., R. Wasserman en H. Williams (1988), 'Police accountability and community policing', *Perspectives on Policing*, nr. 7.

Kerstetter, W.A. (1985), 'Who disciplines the police? Who should?', in: W.A. Geller (red.), *Police leadership in America: Crisis and opportunity*, New York: American Bar Foundation, pp. 149-182.

Kickert, W.J.M., en F.-B. van der Meer (2002), *Verhalen van verandering: Sociale reconstructie van reorganisaties op het Ministerie van Justitie, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Onderwijs en Wetenschappen, Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, Den Haag: Elsevier.

Klerks, P. (2003), 'Mariëtte Christophe over de Amsterdamse politieacademie: Nieuwlichterij in Mokum', *Tijdschrift voor de Politie*, 65 (5): 20-22.

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

Klockars, C.B. (1985), 'Order maintenance, the quality of urban life, and police: A different line of argument', in: W.A. Geller (red.), *Police leadership in America: Crisis and opportunity*, New York: American Bar Foundation, pp. 309-321.

König, R., P. Sinning en K. Verschuure (2001), *Blauw onder invloed: Dynamiek in de politie-organisatie*, Amersfoort: Twynstra Gudde.

Kryer, F. (2002), 'Aanpak veelplegers niet effectief: Korpschef Bik pleit voor het officiersmodel', *Algemeen Politieblad*, 151 (10): 14-15.

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

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

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

Landsberg, M. (2001), *De tools van leiderschap: Visie, inspiratie, momentum*, Schoonhoven: Academic Services.

Liempt, A. van, en G.J.M. van Westing (1998), *Klem in de draaideur: Arthur Docters van Leeuwen en het ministerie van Justitie, 1995-1998*, Amsterdam: Balans.

Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy: The dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation.

Matrofski, S.D. (1998), 'Community policing and police organization structure', in: J.P. Brodeur (red.), *How to recognize good policing? Problems and issues*, Thousand Oaks: SAGE, pp. 161-189.

- Mayo, L.A. (1985), 'Leading blindly: An assessment of chief's information about police operations', in: W.A. Geller (red.), *Police leadership in America: Crisis and opportunity*, New York: American Bar Foundation, pp. 397-417.
- Meershoek, A.J.J. (1999), *Dienaren van het gezag: De Amsterdamse politie tijdens de bezetting*, Amsterdam: Van Genneep.
- Meershoek, A.J.J. (2000), 'Blauw blauw: Het tanende gezag van de politie', in: L. Gunther Moor en C.D. van der Vijver (red.), *Het gezag van de politie*, Dordrecht: SMVP, pp. 81-102.
- Michiels, F.C.M.A., A.B. Blomberg, J.L.M. Boek en J. Naeye (1997), *Artikelsgewijs commentaar Politiewet 1993*, Den Haag: VUGA.
- Ministerie van Justitie (1985), *Samenleving en criminaliteit: Een beleidsplan voor de komende jaren*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Justitie (1990), *Recht in beweging: Een beleidsplan voor Justitie in de komende jaren*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Justitie (2001), *Justitie over morgen: Een strategische verkenning*, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Mintzberg, H. (1979), *The structuring of organizations: A synthesis of the research*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Moore, M.H. (1990), 'Police leadership: The impossible dream', in: E.C. Hargrove en J.C. Glidewell (red.), *Impossible jobs in public management*, Lawrence: University Press of Kansas, pp. 73-102.
- Moore, M.H. (1995), *Creating public value: Strategic management in government*, Cambridge: Harvard University Press.
- Morris, N. (1985), 'Foreword', in: W.A. Geller (red.), *Police leadership in America: Crisis and opportunity*, New York: American Bar Foundation, pp. vii-ix.

Muller, E.R., en B. Poelert (1999), 'Politiek-bestuurlijke patronen rond de politie', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 65-87.

Nap, J. (1999), 'Blauw vakmanschap', *Tijdschrift voor de Politie*, 61 (6): 4-9.

Nederlands Politie Instituut (1998), *Visie van de politie*, Den Haag: NPI.

Nieuwenkamp, R. (2001), *De prijs van het politiek primaat: Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding bewindspersonen en ambtelijke top*, Delft: Eburon.

Nonet, Ph., en Ph. Selznick (1978), *Law and society in transition: Towards responsive law*, New York: Harper Row.

Oosten, A. van (1982), 'Autonomie en beroepsretoriek van de politie', *Beleid en Maatschappij*, 9 (11): 319-327.

Openbaar Ministerie (1991), *Strafrecht met beleid: Een beleidsplan openbaar ministerie*, Den Haag: Openbaar Ministerie.

Overdijk, C. (2002), 'Cursustijger', *Binnenlands Bestuur*, 23 (16): 50-51.

Peijster, C.N. (1967), 'De zedelijke taak van de politie' (3 delen), *Tijdschrift voor de Politie*, 29 (1): 2-4; 54-58; 73-77.

Perrick, F. (1978), 'Politie in Verandering', *Tijdschrift voor de Politie*, 40 (1): 2-12.

Poelert, B. (2003), 'Invloed van de jaren zestig op het leiderschap bij de politie', *Tijdschrift voor de Politie*, 65 (1-2): 4-7.

Poelert, B., en M. Rozenboom (2000), 'Een tijdbom onder de politie', *Tijdschrift voor de Politie*, 62 (12): 19-21.

Poelert, B., en B. Wijbenga (1996), *Kwaliteitsontwikkeling bij de politie: Een studie naar de ontwikkelingsmogelijkheden van de kwaliteitszorg bij regionale politiekorpsen, alsmede de hiernaar vergrote sturingsmogelijkheden*, Den Haag: Helton Van Haeringen & Koninklijke Drukkerij De Swart.

Politie Amsterdam-Amstelland (2003), *Jaarverslag 2002*, Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland.

Poot, C. de, R.J. Bokhorst, P.J. van Koppen en E.R. Muller (2003), *Rechercheproces in Nederland*, te verschijnen.

Projectgroep Opsporing (2001), *Misdaad laat zich tegenhouden: Advies over bestrijding van criminaliteit – Visiedocument*, Amsterdam: Raad van Hoofdd commissarissen.

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

Projectgroep Organisatie Structuren (1979), *Sterkte van de politie*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Punch, M., en A. van Dijk (1997), 'Moet het (weer) anders? Ontwikkelingen bij de politie: Over de relatie tussen de aansturing van de politieorganisatie en de uitvoering van het politiewerk', *Openbaar Bestuur*, 7 (10): 13-16.

Punch, M., P. Tieleman en A.H. van den Berg (1999), 'Politiecultuur', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 263-282.

Reckman, P. (1996), *Van onder op: Werkboek methodiek sociale zelfredzaamheid*, Dordrecht: SMVP.

Reenen, P. van (1979), *Overheidsgeweld: Een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Reenen, P. van (1980), 'De andere politie: Een laat commentaar op het rapport "Politie in Verandering"', *Tijdschrift voor Criminologie*, 22 (3): 121-143.

Reenen, P. van (1993), 'Het zwevende politiebestel', *Justitiële Verkenningen*, 19 (4): 7-36.

Reiner, R. (1991), *Chief constables: Bobbies, bosses, or bureaucrats?*, Oxford: Oxford University Press.

Reiner, R. (1992), *The politics of the police*, New York: Harvester Wheatsheaf.

Reiner, R. (2000), *The politics of the police*, Oxford: Oxford University Press.

Reiss, A.J. Jr. (1985), 'Shaping and serving the community: The role of the police chief executive', in: W.A. Geller (red.), *Police leadership in America: Crisis and opportunity*, New York: American Bar Foundation, pp. 61-69.

Reuss-Ianni, E. (1983), *Two cultures of policing: Street cops and management cops*, New Brunswick: Transaction Books.

Ridder, K. de (1999), 'De externe besturing van de politie: Over belemmeringen voor een integrale besturing van de regiokorpsen', *Beleidswetenschap*, 13 (3): 232-259.

Rosenthal, U. (1984), *Rampen, rellen, gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw.

Rosenthal, U. (1999), 'Politie en staat', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 3-25.

Rosenthal, U., en R.A. Boin (1998), 'Crisisbesluitvorming: Bevindingen, proposities en dilemma's', in: U. Rosenthal, A. Boin, M. Kleiboer en M. Otten (red.), *Crisis: Oorzaken, gevolgen, kansen*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 43-66.

Rosenthal, U., G.J.N. Bruinsma, E.R. Muller, E.J. van der Torre en A.W. de Vries (red.) (1998), *Evaluatie Politiewet 1993: Diepte-onderzoek*, Den Haag: VUGA.

Rosenthal, U., P. 't Hart en A. Cachet (1987), *Politie-management: Een politiek-bestuurlijke visie*, Arnhem: Gouda Quint.

- Rosenthal, U., en B. Lutken (1999), 'Politiemanagement', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 283-303.
- Rosenthal, U., en E.R. Muller (1998), 'De IRT-enquête als beleidscrisis', in: U. Rosenthal, A. Boin, M. Kleiboer en M. Otten (red.), *Crisis: Oorzaken, gevolgen, kansen*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 141-162.
- Rosenthal, U., E.R. Muller en G.J.M. Bruinsma (1998), *Politiezorg in Nederland: Perspectieven voor de korte, middellange en lange termijn*, Leiden/Twente: Rijksuniversiteit Leiden/Internationaal Politie Instituut Twente.
- Rutherford, A. (1986), *Prison and the process of Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Schwartz, R.D., en J.C. Miller (1964), 'Legal evolution and societal complexity', *American Journal of Sociology*, 70 (1): 159-169.
- Selznick, P. (1957), *Leadership in administration: A sociological interpretation*, New York: Row-Peterson.
- Sherman, L.W. (1978), *Scandal and reform: Controlling police corruption*, Berkeley: University of California Press.
- Sherman, L.W. (1985), 'The police executive as statesman', in: W.A. Geller (red.), *Police leadership in America: Crisis and opportunity*, New York: American Bar Foundation, pp. 459-466.
- Sluis, A. van (1998), 'Van der Vin en de kunst van het politiemangement: Bij het afscheid van een markante Haagse politiechef', *Tijdschrift voor de Politie*, 60 (11): 15-19.
- Sluis, A. van (2002), *Van 'planning and control' naar strategische beleidsvorming: Een onderzoek naar beleidsplanning bij de politie*, Rotterdam: Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.

Smits, H. (1995), *Verward in het driehoekweb: De relatie tussen Openbaar Ministerie, politie en bestuur*, Lelystad: Koninklijke Vermande.

Smits, H. (2001), 'Het is niet zo Nederlands om politietaken nationaal te organiseren', *Binnenlands bestuur*, 22 (50):40-43.

Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (1995), *Toekomst gezocht: Het functioneren van de politie ter discussie*, Dordrecht: SMVP.

Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2002), *Politie en haar gezag*, Dordrecht: SMVP.

Stol, W.Ph. (1996), *Politieoptreden en informatietechnologie: Over sociale controle van politiemensen*, Lelystad: Koninklijke Vermande.

Stol, W.Ph. (1998), 'Veranderend politiewerk en ontwikkelingen in techniek', in: A. Cachet, E.J. van der Torre en W. van Natijne (red.), *De blijvende betekenis van politie in verandering*, Den Haag: Elsevier, pp. 149-163.

Stol, W.Ph. (1999), 'Informatie en communicatie', in C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 215-237.

Straver, M.A. (1987), 'Politie in Verandering: Voorspel en nagalm', *Tijdschrift voor de Politie*, 49 (11): 496-501.

Straver, M.A. (1998), 'Politie in Verandering: Een actuele boodschap!', in A. Cachet, E.J. van der Torre en W. van Natijne (red.), *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*, Den Haag: Elsevier, pp. 20-42.

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

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

Toender, N., R. Meijer, L. Gunther Moor, W. van der Leur en C. van der Vijver (1999), *Veiligheid in de wijk: Sociale zelfredzaamheid in de praktijk*, Dordrecht: SMVP.

Torre, E.J. van der (1997), 'Politie in Verandering: Centralisering en lokale politiezorg', *Tijdschrift voor de Politie*, 59 (5): 4-7.

Torre, E.J. van der (1998), 'Politie in Verandering: Een kind van zijn tijd', in: A. Cachet, E.J. van der Torre en W. van Natijne (red.), *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*, Den Haag: Elsevier, pp. 56-75.

Torre, E.J. van der (1999), *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Torre, E.J. van der, E.R. Muller, U. Rosenthal en R.J. in 't Veld (1998), *Beroepsprofielen van politieagenten: De kwaliteit en dilemma's van het politiewerk*, Arnhem: Gouda Quint.

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

Torre, E.J. van der, en M.H.N. Hulshof (2001), *Een drugscene op Zuid (de Millinxbuurt): Een model voor de strategische analyse van drugscenes*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

Torre, E.J. van der, E.R. Muller, U. Rosenthal en M.J. Bezuyen (2002), *Openbare orde, ernstige verstoringen, ontwikkelingen, beleid*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Torre, E.J. van der, en W.Ph. Stol (2000), *Waardevolle politieverhalen: Politie en Marokkaanse jongeren*, Den Haag: Elsevier.

Trigt, R. van (2003), "'Gemeente, zegt u het maar": Ook de raad moet keuzes maken', *Algemeen Politieblad*, 152 (5): 10-12.

Uitvoeringsconsortium Projectbureau Politiemonitor (2001), *Politiemonitor bevolking 2001*, Den Haag/Hilversum: Onderzoeksbureau B&A/Intomart.

Vermaas, P. (2001), 'De recherche wordt leading: Korpschef Ries Straver: "We hebben geen keus"', *Algemeen Politieblad*, 150 (14): 10-11.

Vijver, C.D. van der (1987), 'Geweldgebruik bij grootschalige ordehandhaving: Achtergrondstudie voor de Commissie Heijder', in: Commissie Heijder, *Geweldgebruik door de politie: Rapport van de Commissie Bezinning op het Geweldgebruik door de Politie*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Bijlage III: pp. 1-66.

Vijver, C.D. van der (1993), *De burger en de zin van strafrecht*, Lelystad: Koninklijke Vermande.

Vijver, C.D. van der (1996), 'Politie en onveiligheidsgevoelens', *Tijdschrift voor Criminologie*, 36 (4): 316-329.

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

Vijver, C.D. van der, en L.J. Molenkamp (1999), 'De interne organisatie van de politie', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 195-214.

Vijver, C.D. van der, en J. Terpstra (2003), 'Algemeen Rekenkamer: Weinig zicht op politiewerk – Onderzoek gebaseerd op papieren werkelijkheid', *Algemeen Politieblad*, 152 (6): 13-15.

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

Vogelzang, P. (2001), 'Primair verantwoordelijken zijn niet alleen verantwoordelijk: Kerntaken van de politie', *Tijdschrift voor de Politie*, 63 (9): 4-7.

Vries, J. de, en M.J.E.M. van Dam (1998), *Politiek-bestuurlijk management: Een blik achter de gouden muur*, Alphen aan den Rijn: Samsom.

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

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: SDU.

Wilson, J.Q. (1968), *Varieties of police behavior*, Cambridge: Harvard University Press.

Wilson, J.Q. (1983), *Thinking about crime*, New York: Basic Books.

Wilson, J.Q. (1989), *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, New York: Basic Books.

Wilzing, J. (1986), 'De consequenties van de ontwikkeling van nieuwe werkmethode voor de organisatie van de politie', in: J.P. Balkema en C. J.C.F. Fijnaut (red.), *De politieke handhaving van strafwetgeving*, Lochem: Van den Brink.

Wilzing, J. (2001), 'Georganiseerd misdaad met nieuw elan aangepakt', *Tijdschrift voor de Politie*, 63 (9): 34-38.

Woensel, S. van (1993), 'Machtsstrijd binnen de politie: Als de korpsbeheerders de coup doorzetten, gaan de korpschefs ondergronds', *Binnenlands Bestuur*, 14 (22-23): 29-30.

Zoomer, O.J. (1993), *Zelf doen en overlaten: Acties van burgers, politie en lokale overheid tegen overlast en kleine criminaliteit*, Lelystad: Koninklijke Vermande.

Zoomer, O.J., P.A.T.M. Geurts en L. van Heel (2000), *Gebiedsgebonden politiezorg*, Den Haag: Koninklijke De Swart (Politia Nova 2000, nr. 2).

Zoomer, O.J., en C.D. van der Vijver (2000), *Gebiedsgebonden politiezorg: Tussenrapportage*, Enschede: IPIT.

Zoomer, O.J., P.A.T.M. Geurts en C.D. van der Vijver (2002), *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*, Den Haag: Koninklijke De Swart (Politia Nova 2002, nr. 1).

Zwaan, M.C. van der (2002), *Meer interne mobiliteit door employability: Een kwalitatief onderzoek naar mobiliteit en employability binnen de regiopolitie Amsterdam-Amstelland*, Leiden: Scriptie Bestuurskunde, Universiteit Leiden.

Zwart, C. (1999), *Diender in Amsterdam: De beproevingen van een politiekorps 1966-1999*, Amsterdam: Balans.

Appendix: Lijst geïnterviewde korpschefs

Korps	Naam geïnterviewde korpschef
1 Groningen	B.J.A.M. Welten
2 Friesland	F. Wagenaar
3 Drenthe	J.F.H. van den Berg
4 IJsselland	J. Wilzing
5 (Twente)	P.D. IJzerman
6 Noord- en Oost-Gelderland	J.J. Hoogendoorn
7 Gelderland-Midden	C.K. Bakker
8 Gelderland-Zuid	B. Poelert
9 Utrecht	P. Vogelzang
10 Noord-Holland Noord	A.J. Brink-Grootoink
11 Zaanstreek-Waterland	G.H.P.K. Huijser van Reenen
12 Kennemerland	B.R. Visser
13 Amsterdam-Amstelland	J. Kuiper
14 Gooi en Vechtstreek	P.Y. Witteveen
15 Haaglanden	J. Wiarda
16 Hollands Midden	M.A. Straver
17 Rotterdam-Rijnmond	A.J. Meijboom
18 Zuid-Holland-Zuid	R.G.C. Bik
19 Zeeland	M.A.P. Dierckx
20 Midden- en West-Brabant	P.J. van Zunderd
21 Brabant-Noord	E.T. van Hoorn
22 Brabant Zuid-Oost	H.G.J.M. Raeven
23 Limburg-Noord	B. van Baarle
24 Limburg-Zuid	H. Mostert
25 Flevoland	G. Horstmann
26 Korps Landelijke Politiediensten	M.A. Beuving

Dankzegging

De auteurs zijn de geïnterviewde korpschefs in dit onderzoek bijzonder erkentelijk voor hun tijd, gastvrijheid en openheid. Wij hebben voorts veel baat gehad bij de intensieve discussies tijdens de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie, bestaande uit mr. C.R.L.R.M. Ficq, dhr. P.D. IJzerman (voorzitter), mr. F. Kuitenbrouwer, dr. A.J.J. Meershoek, prof. drs. E. van Thijn en dhr. G.C.K. Vlek. Tenslotte bedanken wij Lex Cachet en Bob Hoogenboom voor hun commentaar op het slothoofdstuk. Het spreekt vanzelf dat de auteurs de volle verantwoordelijkheid dragen voor de inhoud van het onderzoek.

Arjen Boin, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden

Edward van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Paul 't Hart, Utrechtse School voor Bestuur- en Organisationswetenschappen,
Universiteit Utrecht; Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden

Leden Redactieraad Programma Politie en Wetenschap

Voorzitter: prof.dr. P.B. Boorsma
Hoogleraar Openbare Financiën
Universiteit Twente

Leden: prof.dr. H.G. van de Bunt
Hoogleraar Criminologie
Vrije Universiteit Amsterdam en
Erasmus Universiteit Rotterdam
Lid Commissie Politie en Wetenschap

drs. N.H.E. van Helten
Oud-hoofdredacteur Tijdschrift voor de Politie
Lid Programmacommissie Politie en Wetenschap

E.R.M. van der Sommen
Directeur Nederlands Politie Instituut
Lid Commissie Politie en Wetenschap

Secretariaat: Programmabureau Politie en Wetenschap

Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

- 1. Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen.**
Prof. dr. C.D. van der Vijver et al, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
- 2. Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk.**
mr. N. Struiksma en dr. H.B. Winter, Pro Facto BV,
Universiteit Groningen, 2002
- 3. Sturing van Politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl.**
dr. J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002

4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord.**
M. van San, E. Snel en R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit.**
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest en R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy.**
mr. J. van Wijk, dr. W. Huisman, mr. T. Feuth en prof. dr. H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg.**
Bob Hoogenboom en Erwin R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding.**
Frank Bovenkerk en Willemien I.M. Hogewind, Willem Pompe Instituut, Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net.**
Inge Bakker en Kees van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen.**
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck en M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie.**
drs. Robert van Overbeeke, drs. Oberon Nauta, drs. Anja Beerepoot, drs. Sander Flight en drs. Mark Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003