

Voer voor kwartiermakers

Voer voor kwartiermakers

Wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale Politie

Redactie
F. Vlek
P. van Reenen

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Omslag: Martien Frijns

Ontwerp + omslag:
Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 643 0

NUR: 600, 824

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2012 Politie & Wetenschap, Apeldoorn

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.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the author.

Inhoud

1	Inleiding	11
1.1	Naar een nieuw politiebestedel	11
1.2	Wetenschappelijke inbreng	14
1.3	De opdracht van de kwartiermakers	15
1.4	Doel en opzet van de bundel	17
1.5	De state of the art van kennis en onderzoek	18
1.6	Zoektocht in stappen	20
1.7	Opbouw van de bundel	22
2	Drie bijdragen in samenvatting	23
2.1	Ruud Vreeman: Robuust onderzoek is de basis	23
2.2	Jannine van den Berg: Dit seminar komt precies op tijd	24
2.3	Pieter Winsemius: De cruciale positie van de werkvloer	25
3	Een drietal aandachtspunten voor de kwartiermakers	27
	Arthur Docters van Leeuwen	
4	Vraagstukken bij de vorming van de Nationale Politie	33
	Leen Verbeek	
5	Professionele ruimte: balanceren tussen handelingsvrijheid en sturing	41
	Hans Moors & Menno Jacobs	
5.1	Inleiding	41
5.2	Discussie over het politiebestedel	41

5.3	Professionaliteit en politiewerk	42
5.4	Professionele ruimte	44
5.5	Drie fabels over professionele ruimte	45
5.5.1	‘Vroeger was het beter’	45
5.5.2	‘Iedere professional kan met ruimte omgaan – dus ook de politie’	47
5.5.3	‘Vrijheid is goed, meer vrijheid is beter’	49
5.6	Professionele ruimte: de opgave	50
5.7	Literatuur	53
6	De Nederlandse politiehervorming, gezien vanuit een Belgisch perspectief	57
	Willy Bruggeman & Paul Ponsaers	
6.1	Inleiding	57
6.2	Het Nederlandse en Belgische bestel onderling vergeleken	58
6.3	De kritiek kort na de Belgische politiehervorming	63
6.4	De evaluatie van de Belgische politiehervorming na tien jaar	70
6.5	De samenwerking België-Nederland: wat nu?	73
6.6	Tot slot	75
6.7	Literatuur	76
7	Communicatie met de burger: waakzaam en dienstbaar?	79
	Bram van Dijk & Henri Beunders	
7.1	Landelijk beleid en de burger	79
7.2	De rol van de burger	85
7.3	Nationale Politie en communicatie	92
7.4	Literatuur	96
8	Robuuste opsporing: de inrichting van de opsporing van veelvoorkomende aangiftecriminaliteit	99
	Roderick Kouwenhoven, Wouter Landman & Paul Sinning (Twynstra adviseurs)	
8.1	Inleiding	99
8.2	Gebruik de strafrechtelijke interventie selectief	103

8.3	Ga bewust en verstandig om met schaarste	106
8.4	Wees realistisch ten aanzien van de professionaliteit van rechercheurs	116
8.5	Op weg naar robuuste opsporing	122
8.6	Literatuur	122
9	Van straatinformatie naar opsporing	125
	Edward van der Torre	
9.1	Inleiding	125
9.2	Een casus: drugsnomaden	125
9.3	Incongruenties: lokaal onrecht	127
9.4	Haperende opsporing	129
9.5	Georganiseerde misdaad beter in beeld	131
9.6	Straatinformatie verzamelen	132
9.7	Aansporingen	135
9.8	Literatuur	137
10	Nationale Politie en gebiedswerk: kanttekeningen vanuit wetenschap en onderzoek	139
	Jan Terpstra, Eric Bervoets & Peter van Os	
10.1	Inleiding	139
10.2	Burgers	140
10.3	Aanpak	146
10.4	Organisatie en sturing van gebiedswerk	153
10.5	Slot: naar buiten gerichte, autonome eenheden op gemeenteniveau	159
10.6	Reflectie door Peter van Os	160
10.7	Literatuur	163
11	Van informatie naar ‘intelligence’: geen structuren of protocollen maar werkwijzen	169
	Henk Ferwerda, Balthazar Beke & Tom van Ham	
11.1	Wat verstaan we eigenlijk onder informatie en intelligence?	169
11.2	Naar werkwijzen voor de Nederlandse Politie	171

11.2.1	Shortlistmethodiek	172
11.2.2	Gebiedsscan criminaliteit en overlast	176
11.2.3	Hooligans in beeld	182
11.3	De sleutelbegrippen op een rij	185
11.4	Epiloog	189
11.5	Literatuur	190
12	Sociale media: wat kan en moet de politie ermee?	191
	Albert Meijer, Marcel Thaens & Peter Siep, met medewerking van Danielle Fictorie, Stephan Grimmelikhuijsen & Dennis de Kool	
12.1	Inleiding	191
12.2	Sociale media: praktijken, effecten en issues	192
12.3	Reageren op sociale media	198
12.4	Sociale media: aanbevelingen aan de Nationale Politie	201
12.5	Organisatieontwerp: volwassen maar ook jeugdige energie	203
12.6	Literatuur	204
13	Politiële preventie: oude uitdaging in nieuw jasje	207
	Jan van Dijk, Bram van Dijk, Paul van Soomeren & Ben Vollaard	
13.1	De reikwijdte van criminaliteitspreventie	207
13.2	Kosten en baten van criminaliteitspreventie	210
13.3	De prominente rol van criminaliteitspreventie tot 1993	211
13.4	Naar een nieuwe Landelijke Organisatie Criminaliteitspreventie	220
13.5	Literatuur	224
14	Resultaten uit het verleden bieden soms wel degelijk aanknopingspunten voor de toekomst. Bestuurs- en organisatiekundige wetmatigheden voor de inrichting van professionele uitvoeringsorganisaties als de NP	227
	Ira Helsloot & Michiel de Vries	
14.1	Inleiding	227
14.2	De kerngedachte van dit hoofdstuk	230

14.3	Op je eigen centen pas je het best	232
14.4	Adviseurs dienen hun baas	235
14.5	Professionals professionaliseren tenzij je ze tegenhoudt	239
14.6	Professionele organisaties willen niet samenwerken	242
14.7	Er is nooit genoeg geld voor verandering	246
14.8	Slotsom	248
14.9	Literatuur	249
15	Slotbeschouwing	253
15.1	Inleiding	253
15.2	De bijdragen	254
15.2.1	De richting van de NP: visieaspecten en kernwaarden	254
15.2.2	De inrichting van de NP: inhoudelijke thema's en kernconcepten	258
15.2.3	De inrichting van het omvormingsproces	268
15.2.4	Evaluatie	272
15.3	De oogst tegen het licht gehouden	272
15.3.1	De opdracht van en aan de kwartiermakers	273
15.3.2	Van bestelwijziging naar politiehervorming	273
15.3.3	Visievorming	275
15.4	Tot slot	279
15.5	Literatuur	281
	Over de auteurs	285

Inleiding

1.1 Naar een nieuw politiebestedel

De kogel is door de kerk. Begin juli 2012 werd het nieuwe wetsvoorstel voor de Politiewet, dat de juridische grondslag vormt voor de Nationale Politie, aanvaard door de Eerste Kamer. Dat gebeurde met enige vertraging en forse aarzelingen bij een aantal partijen. Om aan de kritiek tegemoet te komen moest demissionair minister Opstelten van Veiligheid en Justitie een aantal wetswijzigingen toezeggen. Voor de Nationale Politie in opbouw is dat goed nieuws: na maanden intensief kwartier maken, kan gestart worden met de daadwerkelijke implementatie van de voorliggende ontwerp- en invoeringsplannen.

Zo komt anno 2012, nog geen twintig jaar na de invoering ervan, alweer een einde aan de veelgeprezen regiopolitie. De komst daarvan werd destijds, in 1994, met recht en reden omschreven als een hervormingsoperatie die zijn weerga niet kende in overheidsland. Maar daarnaast werd zij onvermijdelijk geacht en alleszins gerechtvaardigd, gezien de te verwachten meeropbrengsten ten opzichte van het oude, achterhaalde model met rijks- en gemeentepolitie, ressorterend onder twee ministeries. Met de regiopolitie, zo was de breed gedragen overtuiging, werd een bestel geïntroduceerd dat robuust en 'toekomstbestendig' was en tegelijk voldoende flexibel om nieuwe ontwikkelingen en opvattingen te incorporeren. De regiokorpsen zouden een geslaagd compromis zijn van schaaloptimalisatie en goed verankerde lokale inbedding. Daarmee waren de noodzakelijke randvoorwaarden gecreëerd voor beter, efficiënter en effectiever politiewerk (zie ook Gooren & De Zwaan, 1995a, b).¹

Toch is binnen een tijdsbestek van nog geen twintig jaar het politiek-maatschappelijke draagvlak voor dit 'toekomstbestendige' model verregaand

1 Voor aangehaalde literatuur in deze inleiding zie §15.5.

geërodeerd en kent het nu amper nog vrienden. De vraag naar het waarom is hier niet aan de orde, al zou een goede analyse daarvan van waarde zijn, vanwege lessen voor de actuele opgave waar de kwartiermakers van de nieuwe Nationale Politie voor staan. Het leert ons mogelijk meer over de – misschien autonome – dynamiek van besteldiscussies en -ingrepen. In dit verband kan verwezen worden naar de internationaal vergelijkende studie, onder de vlag van P&W verricht door een internationaal consortium onder leiding van de Erasmus Universiteit (Cachet e.a., 2009). Die studie leert ons namelijk dat het politiebestedel in de meeste van onze buurlanden, Duitsland uitgezonderd, geen ‘rustig bezit’ is. Bestelwijzigingen volgen elkaar overal met een zekere regelmaat op. Sterker nog, de invoering van een nieuw bestel is tegelijk doorgaans de opmaat voor nieuwe discussies en uiteindelijk weer de aanpassing van dat bestel. Een ideaal bestel bestaat dan ook niet. Het komt er steeds weer op neer een werkbaar compromis te vinden tussen tegengestelde inrichtingsprincipes als centraal-decentraal, territoriaal-functioneel en generalistisch-specialistisch (zie ook Vlek e.a., 2004). Zo beschouwd was het dus ook in Nederland slechts een kwestie van tijd voor de allengs manifestere discussie over het regiobestel haar culminatiepunt zou vinden in de keuze voor een ander bestel. Dat is nu dus de Nationale Politie geworden.

Ook deze geboorte is weer omgeven met grote opbrengstverwachtingen, al worden ook nu de noodzaak en logica van het nieuwe bestel vooral gelegitimeerd vanuit gebleken deficiënties in het oude. Het bestaande voldoet niet (meer) en het nieuwe is eerst en vooral opgezet om de ‘fouten’ van het oude te repareren. Het is echter maar de vraag of de drive de fouten uit het verleden te willen repareren wel een adequate basis is voor een succesvolle herinrichtingsoperatie. Docters van Leeuwen noemt dat de grootste fout die hij in dit verband in het verleden gemaakt heeft. Hij geeft in deze bundel de indringende ‘boodschap’ mee om niet ergens ‘vanaf’ maar ergens ‘naartoe’ te reorganiseren (zie hoofdstuk 3).

Het is voorts de vraag of optimistische opbrengstverwachtingen wel altijd even reëel zijn en of die ook op korte termijn zijn in te boeken. Hier en daar klinkt realiteitszin door in het besef dat verwachte meeropbrengsten pas op termijn kunnen worden ingeboekt omdat eerst een omvangrijk reorganisatieproces moet worden voltooid:

‘Met de keus voor een nationale politie kan de bestaande bestuurlijke drukte verminderd worden, de efficiency van het beheer worden versterkt

en de operationele inzet van de gehele politie effectiever worden vormgegeven. (...) De overgang naar een Nationale Politie langs dit model is een ingrijpende operatie, die het nodige zal vragen in een context waarin bezuinigingen moeten worden verwerkt en er discussie is over de betaalbaarheid van de politiesterkte op langere termijn. Het verdient aandacht om tijdens de herinrichting van het politiebestedel de operationele slagkracht op peil te houden.’ (Ministerie van Financiën, 2010. *Veiligheid en terrorisme.*)

Daar komt nog bij dat in het algemeen de invoerings- en frictiekosten van een ingrijpende reorganisatie worden onderschat. Helsloot en De Vries gewagen in hun bijdrage aan deze bundel zelfs van een wetmatigheid: er wordt nooit voldoende budget vrijgemaakt om beoogde verbeteringen daadwerkelijk te realiseren (zie hoofdstuk 14). Dat betekent dat een deel van de kostenlast van de reorganisatie naar achteren wordt geschoven en niet zelden in de normale jaarlijkse budgetten terechtkomt. Dat levert achteraf dan weer pijnlijke vragen en verwijten op aan de dan zittende minister en de politietop.

Feit is niettemin dat de keuze voor dit bestel op brede politiek-maatschappelijke steun kan rekenen. Het concept van een nationale politie staat niet langer fundamenteel ter discussie, wél de precieze invulling ervan. Vanuit P&W zijn daar vorig jaar al wat waarschuwendende woorden aan gewijd.

‘De politie staat voor een paar belangrijke opgaven c.q. uitdagingen. In de eerste plaats is er de komst van de nationale politie, een ingrijpende reorganisatie die zijn schaduw vooruitwerpt, temeer omdat nu nog geen blauwdruk voorligt van de nieuwe organisatie. (...) Een op zichzelf staande structuurwijziging lost, zoals bekend, weinig op. Zij biedt wel kansen, naast uiteraard bedreigingen. Kansen om weerbarstige vraagstukken en dossiers een stap verder te helpen en ruimte te creëren voor kritische reflectie en heroriëntatie als basis en mandaat voor betekenisvolle verandering.’ (Call 2011, Politie & Wetenschap)

Invulling geven aan de Nationale Politie binnen de kaders van de nieuwe politiewet is een opgave die expliciet op het bordje is gelegd van de kwartiermakers. Dat is een exclusief ‘blauw’ gezelschap. Dat wil zeggen dat de politie(top) zelf het mandaat heeft gekregen om, onder supervisie van haar enige opdrachtgever, de minister van V&J, de nieuwe politieorganisatie daadwerke-

lijk op poten te zetten en organisatorisch in te vullen. Hoe anders was dit ten tijde van de regiovorming, toen een soortgelijk proces was ingericht met actieve betrokkenheid van meerdere (regionale) stakeholders, waaronder de korpsbeheerders. De discussie over de invulling werd toen breed gevoerd. Nu is dus de (nieuwe) politietop aan zet. Dat maakt niet alleen nieuwsgierig naar, maar legt ook groot gewicht bij de inzichten, overtuigingen en visies van die top, die richtinggevend zijn bij het ontwerp- en inrichtingsproces. Wat wordt het leidende perspectief waar naartoe gewerkt wordt (zie ook Docters van Leeuwen, hoofdstuk 3), welke maatschappelijke en professionele visies liggen ten grondslag aan de keuze van kernwaarden en concepten en hoe gefundeerd zijn bepalende inzichten en keuzes? Inmiddels zijn er al de nodige kritische geluiden op dit vlak te beluisteren. Onder meer van de kant van Fijnaut, die de kwartiermakers een gebrek aan visie en onvoldragen plannen verwijt.²

En wat men er ook van moge vinden, zijn verwijt illustreert eens te meer het ruime mandaat dat de kwartiermakers hebben gekregen om de (her)inrichting van politieorganisatie en -werk naar eigen smaak en voorkeur ter hand te nemen. Het is dus een kwestie van tijd voordat de kritische vragen over de richting die de kwartiermakers voorstaan en de onderbouwing daarvan een al maar grotere urgentie krijgen.

1.2 Wetenschappelijke inbreng

In dat verband kan ook de vraag gesteld worden naar de mate waarin het kwartiermakersgilde zich laat leiden door relevante wetenschappelijke kennis en inzichten. De vraag is niet van belang ontbloot. In het verleden werden bestelwijzigingen altijd voorbereid door Staatscommissies. In die commissies werd alles wat voorbereiding kon heten samengevoegd; staatsrechtelijke en strafrechtelijke aspecten kwamen aan de orde, politieke en bestuurlijke invalshoeken, en politie-interne deskundigheid werden ingebracht. Ook de belangenafweging, altijd lastig, vond in de meeste gevallen daar plaats. Die voorbereiding via Staatscommissies heeft zowel in 1991 als bij de nu lopende reorganisatie plaatsgemaakt voor een veel minder zichtbaar proces van voorbereiding. Geen Staatscommissie meer met een in een rapport vervat en uitgewerkt

² Fijnaut, 2012..

en gemotiveerd voorstel, maar een eenvoudig politiek coalitieakkoord bij de start van een nieuwe regering, een akkoord op hoofdlijnen. Bij zo'n akkoord is de wijze van voorbereiding minder duidelijk. Sommigen vermoeden ook hier de opkomst van *fact-free politics*, maar vermoedelijk gaat het meer om een vorm van beleidsvoorbereiding waarbij ambtelijke staven en specialistengroepen gelieerd aan politieke partijen een rol spelen, en voor een deel ook de publieke discussie over het politiebestedel. Daarnaast, en dat is een tweede kenmerk van een akkoord op hoofdlijnen, is een deel van de discussie en de voorbereiding verschoven van het voorveld naar de uitwerking. Een regeringsakkoord op hoofdlijnen vergt dat er daarna nog heel veel moet worden bedacht, uitgezocht en ontworpen. De wetenschappelijke inbreng die vroeger, voor zover aanwezig, werd ingebracht via de Staatscommissies is nu diffuser en onduidelijker geworden. Het is aannemelijk dat de verschillende partijen die zich met de voorbereiding bezighouden, gebruikmaken van de resultaten van wetenschappelijke reflectie en onderzoek, maar hoe, in hoeverre en waar, dat weet niemand. Het vermoeden dringt zich op dat er beleid wordt gemaakt met voorbijgaan aan relevante wetenschappelijke kennis. En dat terwijl de omvang van het toegepaste wetenschappelijk onderzoek betreffende de politie de laatste decennia sterk is gegroeid en beter gevalideerde, *evidence-based* kennis aanreikt.

De vraag stellen naar de wetenschappelijke onderbouwing van keuzes en vitale concepten in de plannen van de kwartiermakers, impliceert dat 'de' wetenschap een en ander te bieden zou hebben aan relevante, bruikbare kennis en inzichten die richting en houvast kunnen geven bij de (her)inrichting van politieorganisatie en -werk. Dat betekent dat het negeren daarvan leidt tot suboptimale uitkomsten. Het is deze aanname die ten grondslag ligt aan deze reader en aan het seminar dat er mede de basis van heeft gevormd. Er zijn wetenschappelijke kennis en onderzoeken beschikbaar die richting en houvast bieden aan het werk van de kwartiermakers en hun staven. Daarover gaat deze bundel en daarover ging het seminar 'Voer voor kwartiermakers'. Het nieuwe politiebestedel en de Nationale Politie zijn daarbij een gegeven en een uitgangspunt, geen voorwerp van (kritische) beschouwing.

1.3 De opdracht van de kwartiermakers

De opgave waarvoor de kwartiermakers zich gesteld weten, is bepaald geen geringe. De omvorming van regio- naar nationale politie is een ontzaglijke klus, zeker als men de relatief korte doorlooptijd van twee jaar die is voorzien

in aanmerking neemt. Onder dwingend gezag en sturing van een ‘activistische’ minister die niet van gedetailleerde blauwdrukken houdt maar wenst te koersen op ‘houtskoolschetsen’,³ wordt haast gemaakt met de inrichting en invoering – die formeel vooralsnog in de tijd achter elkaar zijn geschakeld. Er moeten onder grote druk veel, soms verregeande keuzes worden gemaakt, waarbij het naarstig zoeken is naar houvast en goede voorbeelden of modellen (*good and best practises*). Daarbij stuit men op vragen als: wat moet centraal, wat decentraal, wat moet standaard en uniform, wat bij voorkeur niet, op welke schaal moet welk domein of proces worden georganiseerd? Voeg daarbij de gestapelde ambities van het kwartiermakersgilde, dat de omvorming naar de NP wil aangrijpen voor een gecombineerde innovatie-, kwaliteits- en professionaliseringslag, en het is duidelijk dat er een langdurig en complex reorganisatieproces in het verschiet ligt. Zonder overdrijving kan gesproken worden van een erg hoog ambitieniveau. Het verbaast niet dat dit hoge niveau door meerdere auteurs in deze bundel wordt voorzien van kritische kanttekeningen (zie onder meer Verbeek in hoofdstuk 4 en Bruggeman & Ponsaers in hoofdstuk 6).

Met deze gestapelde ambities vergt het omvormingsproces van de Nationale Politie een welhaast militaire operatie, met strakke sturing van bovenaf op bindende productieafspraken en tijdlijnen. Wat betreft de voortgang worden er, naar verluidt, ‘grote slagen’ gemaakt. Zo zijn inmiddels de volgende producten opgeleverd: het programmaplan, het ontwerpplan en, op 2 april j.l., het inrichtings- en realisatieplan. In die zin liggen de kwartiermakers op koers. Nu het wetsvoorstel door de Eerste Kamer is, is het magische moment van dag $x+1$, de dag dat de nieuwe (re)organisatie formeel van acquit kan, in het vizier gekomen.

Tegelijkertijd groeit de twijfel, zeker buiten en tot op zekere hoogte ook binnen het kwartiermakersgilde, over de voortvarendheid waarmee in een relatief ‘gesloten’ setting – al aangeduid als een tunnel – ingrijpende keuzes worden gemaakt waarvan de geldigheid en onderbouwing vraagtekens oproepen. En als gezegd betreft die twijfel niet geheel toevallig vooral de inhoud van de plannen. Hoewel de term ‘houtskoolschets’ anders suggereert, ontbreekt

3 Zijn voorkeur voor ‘houtskoolschetsen’ deelt de minister van V&J overigens met veel van zijn collega’s in het kabinet. Het lijkt waarachtig wel een nieuwe politiek mantra. Googelen op de term ‘houtskoolschetsen’ levert tal van onverwachte hits op in de vorm van uiteenlopende beleids- en wetvoornemens van ministers. Het sleutelwoord is (visie, schets, plan op) ‘hoofdlijnen’ en wel van het soort dat nog nadere detaillering behoeft; maar dat is kennelijk van latere zorg.

het de kwartiermakers in de ogen van veel critici aan een strategische, richtinggevend visie over de toekomst van politie en politiezorg. Wat evenzeer onduidelijk is – althans in de voorliggende plannen nergens wordt geëxpliciteerd –, is welke visie of opvattingen de kwartiermakers hebben ten aanzien van wetenschap en onderzoek. Welke waarde heeft in hun ogen wetenschappelijke kennis voor de politiepraktijk en wat kan onderzoek bijdragen aan de ontwikkeling van de professie, nu en in de toekomst? Gemaakte of te maken keuzes voor vitale concepten en kernwaarden worden nergens onderbouwd met verwijzing naar resultaten van onderzoek. Zo wordt de ambitie om een professionele en lerende organisatie te zijn krachtig uitgedragen. Maar nergens wordt de verbinding gelegd met de kennisvergaring en -toepassing die daarvoor nodig zijn.

Ook in het inrichtingsproces zelf zijn, vooralsnog, geen plaats en ruimte ingebouwd voor wetenschappelijke inbreng, hetzij in de vorm van consultatie vooraf, hetzij in begeleiding tijdens het proces of in evaluatie achteraf. Dit alles wekt toch wel verbazing. Goede sturingsinformatie die helpt een complex omvormingsproces als dit te monitoren en te evalueren, behoeft een goed meetsysteem dat van meet af aan operationeel is. Bruggeman en Ponsaers hebben bij de evaluatie van de reorganisatie van het Belgische politiebestedel last gehad van het ontbreken van een beschrijving van de startsituatie, een nulmeting, die de evaluatie kracht zou hebben gegeven. Een dergelijke nulmeting, zo adviseren zij, kan nu nog gerealiseerd worden vóór de Nederlandse reorganisatie losbarst (zie hoofdstuk 6). Een en ander versterkt bij de buitenwacht het beeld van de omvorming als een gesloten proces, waarbij (te) weinig van buiten naar binnen gekeken wordt.

1.4 Doel en opzet van de bundel

De opzet van het seminar en ook van deze bundel was en is om wetenschappers en kwartiermakers samen te brengen met als doel de transitie van regiokorpsen naar Nationale Politie te 'stofferen' met relevante, valide kennis uit politiewetenschap en wetenschappelijk onderzoek. De eerste opgave binnen die doelstelling was om relevante kennis te mobiliseren en te presenteren op een wijze die de kwartiermakers houvast en richting geeft bij hun zoektocht naar een optimale inrichting van politieorganisatie en -werk. In het verlengde daarvan was de tweede doelstelling om steun te bieden bij het veranderingsproces zelf, een lastige taak zoals de ervaring leert. Seminar en bundel staan

derhalve in het teken van een zoektocht. Eén die deels een weerspiegeling is van de zoektocht naar richting en houvast van de kwartiermakers zelf bij de invulling van hun opdracht de politieorganisatie en het politiewerk opnieuw in te richten. Wat met seminar en bundel wordt beoogd, is simpel gezegd hen bruikbare wetenschappelijke kennis en inzichten aan te reiken. Kennis, bij voorkeur met een solide empirische basis, die normatieve uitspraken toelaat in de zin van: als je nu toch de organisatie en het werk opnieuw gaat inrichten, denk dan vooral hieraan, doe het vooral zo en niet zo.

De juiste kennis traceren, mobiliseren en presenteren, veronderstelt uiteraard enige helderheid over de wijze waarop de kwartiermakers tot nog toe invulling aan hun opdracht (hebben ge)geven en tegen wat voor soort (kennis)vragen ze daarbij aanlopen. De behoefte aan kennis – of anderszins houvast – bestrijkt vermoedelijk een zeer breed palet van ontwerp-, inrichtings- of implementatievraagstukken, die raken aan alle domeinen van politiewerk.

Tegelijk vormen de plannen en ideeën van de kwartiermakers niet het enige, of enig zaligmakende uitgangspunt. Dat zou ook niet kunnen. Aan de ene kant niet omdat ‘de wetenschap’ zich daarmee te veel volgend en te weinig kritisch zou opstellen. Aan de andere kant ook niet omdat de wetenschap zelf ook zijn beperkingen heeft en de stand van kennis naar verwachting (lang) niet alle relevante domeinen en aspecten afdekt.

De doelgroep van de bundel is tweeledig. De uiteindelijke ‘adressant’ is het blauwe kwartiermakersgilde, in het bijzonder de verantwoordelijke besluitvormers in de top van de NP. Aan hen wordt straks de bundel, al dan niet symbolisch, aangeboden. Maar het seminar zelf richtte zich vooreerst op een veel bredere doelgroep van betrokken deelnemers, waarnemers en stakeholders die betrokken zijn bij de inrichting van de politie en politieorganisatie. Dat kunnen politiemensen op leidinggevend en beleidsniveau zijn – al dan niet actief betrokken bij het inrichtingsproces –, lokale bestuurders en hun beleidsadviseurs, leden van het Openbaar Ministerie, politieonderzoekers en beleidsbepalers uit verwante organisaties.

1.5 De state of the art van kennis en onderzoek

Wat hebben wetenschap en onderzoek de kwartiermakers te bieden aan bruikbare en valide kennis en inzichten? Die vraag laat zich niet zomaar beantwoorden. Ook al is de wetenschappelijke kennisvergaring over politie in binnen- en buitenland de laatste jaren ‘geëxplodeerd’. De politie en de poli-

tiefunctie zijn, zeker ook in ons land, een gewild object van onderzoek, getuige alleen al de kloeke overzichtsbundel van vaderlandse studies naar de politie onder redactie van Fijnaut c.s., oorspronkelijk daterend van 1999 en in 2007 geheel herzien (Fijnaut, Muller & Rosenthal, 1999/2007). Van recentere datum is een tweeluik van overzichtstudies onder de vlag van P&W naar wat uit (Nederlands) empirisch onderzoek bekend is over enerzijds de effectiviteit en legitimiteit van de politie (Van Reenen, 2012) en anderzijds haar professionaliteit (Van der Vijver, 2012). Veel Nederlands onderzoek staat in de Angelsaksische traditie en vindt zijn inspiratiebronnen in klassiek geworden Engelstalige studies, voornamelijk afkomstig uit de VS en het VK. Die geven in achterliggende jaren een verschuiving te zien van kritisch onderzoek over de politie en haar maatschappelijke functie en taakuitvoering, naar óók beleidsevaluatief en instrumenteel onderzoek voor de politie. Dit gehele palet aan politiewetenschappelijk onderzoek is op zichzelf weer onderwerp geweest van overzichtstudies (Ponsaers, 2010; Reiner & Newburn, 2007). Een van de belangrijkste opbrengsten van decennia van politiegericht onderzoek is de groei van de empirische kennis van de politie. Dat betekent een kans voor de politie en een voor de wetenschap. Op een cruciaal moment, de verandering van het politiebestedel, heeft de politie de mogelijkheid om bij de veranderingsoperatie en ook bij het ontwerp van de inrichting van de politie, haar leiding, strategieën en werkwijzen, gebruik te maken van de vruchten van sociaalwetenschappelijk onderzoek. Ook voor de wetenschap is dat een kans.

Opvallend genoeg zijn politiestructuren als zodanig maar weinig object van onderzoek geweest. Datzelfde geldt voor systeem- of bestelwijzigingen. We verwezen al naar twee onderzoeken onder de vlag van P&W, maar die vormen een uitzondering. Voor zover een bestaand of nieuw bestel al onderwerp is geweest van onderzoek, betreft het veelal evaluatieve studies, ex ante of ex post, naar ofwel de invoering van een nieuw bestel ofwel (beoogde en/of verkregen) deelopbrengsten of effecten ervan. Een goed voorbeeld van het eerste zijn de opeenvolgende evaluatiestudies van het IVA naar de invoering van de regiopolitie (Gooren e.a., 1993, 1995a, b). Bestebeoordelingen, ex post of ex ante, zijn, in binnen- en buitenland, wel vaak onderwerp van ‘studies’ van (overheids)commissies, zoals meest recentelijk hier de Commissie Leemhuis (2005). Meer voorbeelden zijn in veel van onze buurlanden te vinden, waaronder recentelijk België en veelvuldig in het VK.

In extenso ingaan op belang, inhoud en waarde van het Nederlandse en buitenlandse politiewetenschappelijke onderzoek valt buiten de scope van deze bundel. Maar de *body of knowledge* die in de achterliggende jaren is opge-

bouwd, vormt wél de bron waaruit in deze reader wordt geput. Als gezegd staat hierbij niet het bestel zelf centraal, de voorliggende wet is een gegeven, maar de concrete invulling daarvan en vitale keuzes die daarbij aan de orde zijn. Het zoeken is dus naar relevante, valide en bruikbare wetenschappelijke kennis en onderzoeksresultaten die dienstbaar te maken zijn aan de opdracht van de kwartiermakers. Bij voorkeur is dat solide kennis, met een stevig empirisch fundament dat normatieve, richtinggevende uitspraken mogelijk maakt in termen van *lessons learned* en *do's and don'ts*.

Wetenschappers vragen om normatief te worden en concrete adviezen en aanbevelingen te geven, impliceert hen uitnodigen om uit hun *comfort zone* te stappen. Dat is voor sommigen een waagstuk. Daarnaast rijst de vraag hoe normatief het dan moet worden. We kunnen de vraag ook anders stellen: hoe normatief kunnen we worden? Hoe 'hard' en concreet is onze wetenschappelijke kennis, hoe ver reikt die en waar prevaleert de academische twijfel? Het is dus niet de bedoeling om het vraagstuk van 'harde', empirische data versus leerstellige overtuigingen of hypothesen te omzeilen, laat staan te verdoezelen. Integendeel, het is óók de bedoeling om de grenzen aan te geven van wat de wetenschap op specifieke dossiers aan bruikbare kennis te bieden heeft, waar de empirische basis betrekkelijk mager of wankel is, en of er verschillende stromingen en opvattingen zijn. Zo beschouwd is vragen om normatieve uitspraken ook een soort lakmoesproef voor de state of the art van politiewetenschappelijke kennis en de betekenis en praktische bruikbaarheid daarvan voor de beroepspraktijk van de politie.

1.6 Zoektocht in stappen

Seminar en bundel staan dus in het teken van de zoektocht naar solide, bruikbare kennis voor kwartiermakers. Die zoektocht is in een aantal stappen verlopen.

Hoeveel politiewetenschappelijke kennis er intussen ook is ontwikkeld, zij dekt lang niet alle facetten van politieorganisatie en -werk even goed af. Laat staan dat zij voldoende robuust is om er richtinggevende antwoorden op te baseren op alle inrichtingsvragen en problemen van de kwartiermakers. Het eerste deel van de zoektocht bestond dan ook in het vinden van de goede 'match' tussen beschikbare kennis en de opdracht van de kwartiermakers. Daarbij waren de plannen en de dragende en eventuele richtinggevende concepten van de kwartiermakers niet per se leidend.

Wat heeft de wetenschap nog toe te voegen, daar waar in eigen kring, op basis van gedeelde waarden, visies en praktijkervaringen, consensus wordt bereikt over hoe werk en bedrijfsvoering beter kunnen worden georganiseerd? De trein rijdt immers al, sterker nog, is vol op stoom en al een groot aantal stations gepasseerd. Dagelijks worden er knopen doorgehakt in de *pressure cooker* waarin onder grote druk alles vloeibaar wordt. Dat inspireert en geeft energie. Tegenover deze scepsis aan 'gene zijde' staat dan de overtuiging aan 'deze zijde' dat de kwartiermakers in het ontwerp- en inrichtingsproces onvermijdelijk zullen aanlopen tegen belangrijke inhoudelijke vraagstukken en keuzes, waarbij het zoeken is naar richting en houvast, bijvoorbeeld in de vorm van beproefde werkwijzen, modellen, methoden, enzovoort. Dat zijn bij uitstek onderwerpen waarover 'de' wetenschap valide uitspraken kan doen.

Het was dus aan ons, de initiatiefnemers, om relevante kennis en kennisdragers 'voor te sorteren'. Daarbij steunden wij, het zal de ingevoerde lezer niet verbazen, op de rijke onderzoeksproductie die de achterliggende jaren tot stand is gekomen onder de vlag van P&W. Maar er is ook breder gekeken, in principe naar alle mogelijke combinaties van kennisthema's, kennisbronnen en dragers daarvan.

Rode draad bij deze zoektocht was de beschikbaarheid van 'harde', beproefde wetenschappelijke kennis op voor de politie wezenlijke terreinen van werk en organisatie. Die tocht heeft ons langs het brede veld van wetenschaps- en onderzoeksinstellingen in eigen land en in België gevoerd. Met als uiteindelijke opbrengst een tiental thema's, veelal verzorgd door meerdere auteurs. Zij hebben veelal zelf ook gefungeerd als workshopinleider(s) op het seminar, waar zij een ruwe versie hebben gepresenteerd van wat uiteindelijk hun bijdrage aan deze reader is geworden.

Een belangrijke derde fase in deze zoektocht naar geschikte kennis voor de kwartiermakers was weggelegd voor het seminar. Dat had de toepasselijke naam 'Voer voor kwartiermakers' gekregen; het is op 20 april gehouden in het Rosarium in Amsterdam. Het seminar kende een tweeledige opbouw: een viertal plenaire inleidingen werd gevolgd door twee rondes van tien workshops. De plenaire inleidingen werden verzorgd door vier sprekers van naam die, ieder vanuit zijn of haar eigen achtergrond, expertise en belangstelling, reflecteerden op de opdracht van de kwartiermakers en de wijze waarop zij daar tot dan toe invulling aan hadden gegeven. R. Vreeman, voorzitter Programmacommissie P&W, leidde het seminar in. J. van den Berg, een van de kwartiermakers Nationale Politie, gaf een overzicht van de stand van zaken bij de voorbereiding van de Nationale Politie. P. Winsemius, lid van de Weten-

schappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ging in op ‘burgerbetrokkenheid’ bij het werk van de overheid en de waarde daarvan voor de politie en A. Doc- ters van Leeuwen, Senior Research Fellow Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en veranderingsmanager, reflecteerde vanuit zijn ervaringen bij de eerdere politiereorganisatie op de huidige politiereorganisatie.

De daaropvolgende workshops werden verzorgd door de aangezochte au- teurs. Zij gingen zelf de discussie aan met hun gehoor dat zij hun belangrij- ste bevindingen en aanbevelingen voorlegden. Het kritische commentaar en de uitkomsten van de discussie vormden weer input voor hun definitieve bijdrage aan deze bundel.

1.7 Opbouw van de bundel

De voorliggende bundel is de vastgelegde neerslag en de laatste fase van de zoektocht naar bruikbare kennis voor de kwartiermakers. Hij bevat naast dit inleidend hoofdstuk van de redacteuren van deze bundel de integrale bijdra- gen van de workshopinleiders en één plenaire inleider, en een beknopte samenvatting van de bijdragen van de andere plenaire inleiders aan het seminar.

Afgesloten wordt met een slotbeschouwing, opnieuw van de redacteuren. Daarin wordt gereflecteerd op de inhoud van de bijdragen van de auteurs en de ‘opdrachten’ die zij formuleren voor de kwartiermakers. Dat gebeurt aan de hand van drie hoofdthema’s die worden onderscheiden:

- 1 de richting van de NP: visieaspecten en kernwaarden;
- 2 de inrichting van de NP: inhoudelijke thema’s en kernconcepten;
- 3 de inrichting van het omvormingsproces: organisatie, sturing, tempo en evaluatie.

Een goede indeling maken was niet eenvoudig. Dat lag niet aan de logica van mogelijke indelingen, maar aan het feit dat de meeste inleiders hun onder- werp van verschillende kanten benaderden en dus niet goed in één vak te plaatsen zijn.

Drie bijdragen in samenvatting

Onderstaande samenvattingen betreffen de bijdragen van de dagvoorzitter en twee plenaire inleiders op het seminar ‘Voer voor kwartiermakers’:

- Dr. R.L. Vreeman, voorzitter van de Programmacommissie Politie & Wetenschap, dagvoorzitter;
- Mw. J. van den Berg, lid van de kwartiermakers NP;
- Prof. dr. P. Winsemius, lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid.

2.1 Ruud Vreeman: Robuust onderzoek is de basis

Ruud Vreeman refereerde in zijn welkomstwoord allereerst aan de aloude scepsis binnen de politie over nut en praktische waarde van kennis en onderzoek voor een operationele politiepraktijk, die zich nu eenmaal niet in algemeen geldende wetmatigheden zou laten vangen. Een hardnekkig misverstand, zo heeft veel onderzoek, ook onder de vlag van P&W, inmiddels wel bewezen, zo betoogde hij. Daarbij komt dat de kwaliteit en effectiviteit van het politiewerk sterk is verbonden met de inrichting ervan. Grote vernieuwende concepten die het politiewerk daadwerkelijk hebben veranderd, zoals *community*, *zero-tolerance* of *hotspot policing*, zijn, zo memoreerde hij, (grotendeels) afkomstig uit ‘de wetenschap’ en hebben alle betrekking op de inrichting van het politiewerk.

Vandaar maakte hij de stap naar het *politiebestel*, de directe aanleiding voor dit seminar. Nog geen twintig jaar na de invoering van de regiopolitie, staan we aan de vooravond van, opnieuw, een ingrijpende bestelwijziging: de invoering van de Nationale Politie (NP). We dreigen weer te vluchten in de aloude reflex van de structuuroplossing: een nieuw bestel als panacee voor alle kwalen. Tegelijk kan een allesomvattende structuuringreep – want zo zijn de ambities van de minister en de kwartiermakers toch wel te definiëren –

óók fungeren als een *window of opportunity*: het creëert kansen en hopelijk positieve energie om een aantal lastige en weerbarstige dossiers energiek aan te pakken.

In dat teken plaatste hij vervolgens dit toch wel bijzondere seminar, dat niet voor niets de titel ‘Voer voor kwartiermakers’ heeft meegekregen. De keuze voor de NP is een gegeven en staat hier niet ter discussie. Wél de vraag en de opdracht waarvoor de kwartiermakers staan hoe de NP succesvol vorm te geven. Wij willen daarbij helpen en handreikingen doen vanuit (politie)-wetenschap en onderzoek. Wij willen dit proces waar mogelijk met ‘harde’ en relevante kennis ‘stofferen’, ‘verrijken’ of, zo men wil, ‘veredelen’. We willen dit doen door bruikbare inrichtingsprincipes aan te reiken die gebaseerd zijn op kennis en inzichten die in de achterliggende jaren zijn vergaard met ‘robuust’ wetenschappelijk onderzoek, veelal maar niet uitsluitend onder de vlag van P&W.

In deze ambitie ligt een forse uitdaging besloten, zo vervolgde hij, een soort van lakmoesproef naar twee kanten: naar wetenschap én naar politiepraktijk en -beleid. Wat heeft de wetenschap te bieden aan relevante en ‘robuuste’ kennis en inzichten en in hoeverre staan *practitioners* en beleidsmakers daarvoor open, kunnen of willen zij zich openstellen? In dat verband, waarschuwde hij, moest hem ook iets van het hart. Het verbaasde en verontrustte hem dat in het ‘ontwerpplan’ van de kwartiermakers, daar waar ‘samenwerking’ en ‘verbinding’ met de relevante buitenwereld als kernwaarden van de nieuwe politieorganisatie worden gedefinieerd, deze op geen enkele wijze expliciet of impliciet gelinkt worden aan het onderzoeks- en wetenschapsveld. Daaruit spreekt veronachtzaming van het eminente belang van kennis en onderzoek, bij uitstek ook voor een kennisintensieve en professionele beroepspraktijk als de politie. Kennis die om van waarde te zijn, in een betrekkelijk liberaal en vrij klimaat en over een langere termijn moet worden ontwikkeld en opgebouwd.

Een belangrijke omissie die hij dan ook graag nadrukkelijk onder de aandacht wilde brengen van kwartiermaker en volgende spreker Jannine van den Berg.

2.2 Jannine van den Berg: Dit seminar komt precies op tijd

Jannine van den Berg schetste in hoofdlijnen de omvangrijke klus waarvoor zij en haar collega-kwartiermakers zich gesteld weten. En zij bekende daarbij haar aanvankelijke scepsis met betrekking tot nut en meerwaarde van dit

seminar: zou het niet als mosterd na de maaltijd komen? Het proces van ontwerp- en (her-)inrichting was in full swing, knopen moesten snel worden doorgehakt, veel tijd voor reflectie en dergelijke was er niet. Maar nu, zoveel maanden later, was ze daar toch anders over gaan denken: eigenlijk kwam dit seminar precies op tijd. Op veel dossiers is het onverminderd zoeken naar ijkpunten, houvast, de goede richting. De ‘honger’ naar handreikingen en ondersteuning vanuit kennis en onderzoek is dus groot. Ze benadrukte in dit verband nog eens de majeure dimensie van deze klus, de vorming van de NP. Het is niet alleen een omvangrijke en ingrijpende transformatie, zij moet ook nog eens gerealiseerd worden in een zeer kort tijdbestek van twee jaar. Dat brengt kansen en bedreigingen met zich mee, afbreukrisico’s als draagvlakvermindering, ook in eigen kring. Maar het maakt ook veel positiefs los: creatieve energie, besluitvaardigheid, saamhorigheid. Waarna zij een korte schets gaf van het verloop en toekomstperspectief van het lopende proces.

Het programmaplan en ontwerpplan zijn gevolgd door een inrichtings- en realisatieplan, die zijn ingediend bij de minister. Een reactie van die kant ‘hangt’ nog, in afwachting van de voortgang van de behandeling van het wetsvoorstel van de NP in de Eerste Kamer.

Maar, zo besloot zij, klaar is het nog niet. Nog niet alles is opgelost of voldoende doordacht. Op veel fronten begint het werk nu pas: het wettelijke kader ligt er, de structuur op hoofdlijnen staat, nu nog de innovatieve, professionele invulling.

2.3 *Pieter Winsemius: De cruciale positie van de werkvloer*

Pieter Winsemius brak in zijn inleiding een lans voor (h)erkenning van de cruciale positie van de mensen op de werkvloer die het politiewerk concreet gestalte geven: ‘Een goede wijkagent, met de nadruk op goed, kan verschrikkelijk goed werk doen in buurt en wijk.’ Hij of zij fungeert als verbindende schakel tussen overheid en burger, en ook tussen burgers, buurtbewoners onderling. Een goede wijkagent heeft ‘zijn’ burgers op het netvlies, vraagt ze naar hun opvattingen, behoeften, en doet er ook wat mee. Want zo win je vertrouwen, door daadwerkelijk iets te doen aan wat burgers bezighoudt. Dan hebben de mensen het gevoel ‘daar heb je wat aan’.

En als de politie ergens de verbinding kan en moet leggen, dan is het met name in die buurten waar sociaaleconomische en -culturele problemen zich opstapelen en waar zogeheten ‘overvraagden’ wonen: ontmoedigde mensen

voor wie de afstand naar de overheid en allerlei voorzieningen te groot is. Vooral deze groepen zijn aangewezen op betrokken professionals in de zorg, in het onderwijs en ook bij de politie.

Maar, zo verzuchtte hij, als dit zo evident is, ‘waarom wordt er steevast zo slecht naar de mensen die het werk doen geluisterd?’ En hij verbond daaraan de oproep aan de kwartiermakers om de ‘basis’ veel actiever bij het inrichtingsproces van de NP te betrekken.

Een drietal aandachtspunten voor de kwartiermakers

Arthur Docters van Leeuwen

Inleiding: een broodje aap?

Waarom sta ik hier? Wie weet nu nog dat ik mij van 1980 tot 1988 bezighouden heb met de politie? Eerst als plaatsvervangend directeur, daarna als plaatsvervangend directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid? Niet dat ik daarna nooit meer iets met de politie te maken heb gehad, integendeel. Maar toch...

Maar Frits Vlek wist me te vertellen dat ik aan de vooravond van de reorganisatie die tot het huidige regionale bestel zou leiden (in het begin van het kabinet-Lubbers III) zou hebben uitgeroepen: 'Maar waarom doen we het dan?' Dit omdat de voordelen van regionalisering niet al te evident waren. Ik herinner me dit niet. En ik denk ook niet dat ik daarbij was, omdat ik toen inmiddels al weer twee jaar hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst was, en nog slechts zijdelings bij de politie betrokken. Een broodje aap misschien? Maar broodjes aap raken soms toch aan de waarheid. Want ik was wel degelijk betrokken bij de bestelwijziging. Het begon ermee dat ik een commissie moest voorzitten die moest uitrekenen wat provinciale politie moest kosten. Er lag toen een wetsontwerp in de Kamer en ik meen dat het senator Wiegel was – die dit wetsontwerp overigens als minister zelf, samen met de toenmalige minister van Justitie De Ruiter, had ingediend – die vroeg wat het eigenlijk ging kosten. Wij maakten twee berekeningen, een minimumvariant en een reële variant, verdeeld over zes jaren 1 miljard of 4 miljard gulden. Na enig vijven en zessen, politiek Den Haag was erg boos op ons, trok de regering het wetsontwerp op de provinciale politie weer in.

Wat nu? Ik schreef een briefje aan de nieuwbakken secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken, Jozias van Aartsen. 'Wat gaan we nu doen? Er staat wel iets in het regeerakkoord en er is ook een probleem.' Ik kreeg per kerende post de opdracht: 'Maak in het diepste geheim een schets van een alternatief.'

Regionalisering

Ik kwam uit op regionalisering. De brandweer was aan het regionaliseren en de ambulancediensten ook, dus waarom de politie niet? Ik schreef een nota die onderwerp werd van intense, zeg maar gerust woeste gesprekken met minister Rietkerk. Na zes weken had minister Rietkerk zich de gedachte eigen gemaakt. En nu was het met de heer Rietkerk zo, dat als hij eenmaal besloten had, hij met geen mogelijkheid meer van zo'n besluit was af te brengen. Dus Justitie ging er – aanvankelijk nolens volens – in mee. En Joris Demmink – toen directeur Politie bij het ministerie van Justitie; Grosheide was toen DG – en ik kregen de opdracht, alweer in het diepste geheim, om een nota te produceren. We deden dat op zondag, afwisselend aan Joris zijn keukentafel en aan mijn eettafel. Dat werd de 'Notitie over de Toekomst van het Politiebestel'. Daarin werd voorzichtig versterkte politiesamenwerking, zo nodig onder dwang, in regionaal verband aangekondigd (Brief van de Ministers d.d. 21 februari 1985).¹

Tjonge, wat een tumult gaf dat. De kritiek richtte zich niet op de ministers, maar op Joris en mij, en vooral op mij, want de burgemeesters en de korpschefs van de gemeentepolitie stelden zich vrijer op ten opzichte van het ministerie van Binnenlandse Zaken dan het Openbaar Ministerie en het Korps Rijkspolitie dat deden ten opzichte van de minister van Justitie. Maar dan was je bij minister Rietkerk aan het verkeerde adres. Burgemeesters die zich verzetten tegen voorstellen van ambtenaren die hij had overgenomen, verzetten zich tegen hem, want ambtenaren bestonden naar zijn opvatting politiek niet, kritiek op hen was ongepast. Ik heb hem dat ook eens *loud and clear* horen uitleggen aan een van de burgemeesters die op mijn ontslag had aangedrongen. Ik was 'toevallig' net op dat tijdstip door de minister ontboden.

Wrevel

Een citaat uit die notitie uit 1985 wil ik u niet onthouden.

'De reeds jaren voortdurende discussie over het politiebestedel heeft in toenemende mate geleid tot reacties waarin wrevel doorklinkt. Wrevel die niet slechts bij de direct betrokkenen – de Nederlandse politie – waar-

1 In die notitie wordt ook al gezegd dat nationale politie het best aan alle criteria voldoet, maar dat daar geen meerderheid voor is.

neembaar is, maar die naar het ons voorkomt ook meer en meer de houding binnen de verschillende politieke stromingen bepaalt.'

En hoe is het nu in 2012 met die wrevel? Ik denk dat die er onverminderd is. Het citaat had ook de inleiding van de huidige voorstellen kunnen zijn, en de juistheid van die veronderstelling wordt bevestigd door het met algemene stemmen aannemen van het huidige wetsontwerp betreffende de invoering van Nationale Politie.

U wilt nu niet horen van wrevel, uiteraard niet, want u wilt aan de slag, vooruit, plannen, implementeren, resultaten, enzovoort. Bij dat elan past gezeur over vroeger niet, toch? We kijken alleen vooruit, toch? Niettemin, als ik vroeger mijn minister iets moest voorhouden dat hem of haar niet zou zinnen, deed ik dat vaak ingeleid met de zin: 'Minister, mag ik even zeuren...'

Het is mij niet één keer overkomen dat een minister dan zei: 'Nee, nu even niet', hetgeen ik overigens best gebillijkt zou hebben. Hij of zij dacht het wel, maar zei het niet. Daarom vraag ik u nu even permissie om te zeuren. Want zo gek was die apocriefe vraag van mij niet: 'Maar waarom doen we het dan?' Ik ben er nog eens even ingedoken en heb hierover de zegsman van Frits Vlek gebeld, zijnde Gerard Roes, toen hoofd van mijn staf, thans directeur-generaal Rechtshandhaving. We kwamen tot de conclusie dat het aan de vooravond van het derde kabinet-Lubbers geweest moet zijn, bij de komst van mevrouw Dales. Want kennelijk had ik toen inmiddels al iets geleerd wat ik in 1985 nog niet geleerd had: je moet niet ergens vanaf reorganiseren, maar ergens naartoe.

Anders gezegd: wat zal nu het positieve, alles doordringende principe zijn dat de reorganisatie bepaalt? Ik heb het altijd als een van mijn fouten gezien dat ik bij het ontwerp van het huidige bestel alleen de feilen en het falen van het toenmalige bestel tot uitgangspunt heb genomen en daarop als bijna enige remedie schaalvergroting heb toegepast, voor zover de politieke en de bestuurlijke context dat toelieten. Begrijpelijk is dat wel. Toentertijd kon de georganiseerde criminaliteit zich bijna ongestoord ontwikkelen, zoals we daarna in de enquête Van Traa zo duidelijk hebben uitgelegd gekregen. We hadden in die periode daarnaast ook grote moeite om de demonstraties over de plaatsing van kruisraketten te beheersen, met honderdduizenden mensen op de been, terwijl we ondertussen het krakersgeweld, dat toen al een tijd duurde, eigenlijk niet de baas konden worden. Dat er voor de regionalisatie in 1980 in Amsterdam gedurende de kroningsrellen geen doden zijn gevallen, mag een wonder heten.

Zo bezien heeft het huidige bestel – dat van na 1993 – het dus niet zo slecht gedaan. In termen van handhaving van de veiligheid is ons land niet meer zo redeloos, reddeloos en radeloos als het daarvoor was. De criminaliteit neemt zelfs af en de individuele veiligheid neemt zelfs toe. Maar... de wrevel bleef. Betekent deze nieuwe nationale schaal straks ook een einde aan de wrevel?

Eerste aandachtspunt: de keuze voor vertrouwen is een radicale keuze

Gelukkig zag ik dat er nu wel in de preambule van het ontwerpplan Nationale Politie voor een positief principe wordt gekozen. Ik citeer: ‘De belangrijkste maatstaf voor goed politiewerk is het vertrouwen dat de burgerij heeft in haar politie. Zij verwacht een politie die er snel is en handelt als de burger in nood verkeert. Zij verwacht een politie die mensen op het goede spoor houdt en die mensen aanpakt die de vrede en rust in de samenleving verstoren.’ Zo gaat het nog even door. Prima! Mooi! Maar is het nu ook zo dat dit uitgangspunt ‘vertrouwen’ verder komt dan de preambule? Ik lees wel veel operationeels over efficiency en bezuinigingsdoelstellingen. Ik ben overigens helemaal niet tegen bezuinigingsdoelstellingen. Als je te veel dood gewicht meedraagt, kun je de boot maar moeizaam wenden. Maar wat voor efficiency gaat dat zijn? Gaat dat efficiency zijn die gericht is op het effectiever versterken van de professionaliteit waarmee dat vertrouwen bewerkstelligd moet worden? Of is het de efficiency die nog altijd beheerst wordt door de principes van Taylor, waarbij het centrum denkt, de uitvoerders niet en dat zelfs niet mogen, en stukloon (de prestatie) het dirigeermiddel is? Ik vrees daarvoor. En ik vrees dat, na wat individuele waarnemingen en bovendien het ministerie van Veiligheid en Justitie een beetje kennende, niet zonder reden.

Ik beveel u aan hierin zo radicaal te zijn als u maar kunt zijn. Wat u nu als kwartiermaker moet doen, is dat u alles doet en bevordert wat zichtbaar en kenbaar aan vertrouwen bijdraagt en dat u alles nalaat, wat daar niet zichtbaar en kenbaar aan bijdraagt. Vermijd daarbij lange redeneerketens, gebruik *Ockham’s razor*.² Vertrouwen moet in elke leiderschapsafweging staan, voor het ‘daarom’ als antwoord op de vraag naar het ‘waarom’. Wees dus radicaal hier. Denk eraan: zonder toevoeging van enig radicalisme slaagt niet één reorganisatie.

Tweede aandachtspunt: schaalvergroting degenereert makkelijk tot bureaucratie

Dames en heren, het enthousiasme van eertijds bevangt me weer, maar dat is nu voor u. Geniet ervan! Van mijn kant heeft u meer aan koele observaties. Eerst, nu voor de laatste keer, nog iets over de wrevel. Hoewel ik als krantenlezer steeds opgewektere stukjes moet lezen over de politie, wordt dat niet ondersteund door wat ik zie en hoor en meemaak als gewoon burger. Zelf meegemaakt: aangiften die vereist worden door de gemeente die een nieuwe identiteitskaart moet afgeven, politie die drie keer verwijst naar een andere tijd en een andere plaats en je dan uiteindelijk weer oproept omdat de eerste aangifte fout was, iets waar je al voorzichtig op gewezen had. Door vrienden meegemaakt: homo's die worden weggetreiterd. Door familie meegemaakt: oude mensen die hun huis niet meer uitkomen omdat ze iets durfden te zeggen tegen Marokkaanse hangjongeren. Beloofd u ons dat dit met deze reorganisatie beter zal gaan? Dat de laksheid, die de politie helaas in de ogen van zeer velen aankleeft, ook zal afnemen? Daar zult u wel iets voor moeten doen, want wij hebben in de tweede helft van de twintigste eeuw in het Oostblok vijftig jaar lang kunnen zien hoe uitdijende bureaucratieën steeds groter, zwaarder, incompetenter en luier werden en uiteindelijk onder hun eigen gewicht instortten. Overigens is er best iets tegen die nadelen van schaalvergroting te doen, met adhocratische werkvormen, die servicegerichte professionaliteit ondersteunen zoals bij grote advocaten- of accountantsmaatschappen. Kortweg: u zult mijns inziens steeds van 'machinebureaucratie' vandaan moeten organiseren om aan vertrouwen te kunnen toekomen.

Derde aandachtspunt: in het kleine ligt de achilleshiel van het vertrouwen

Ten slotte nog een citaat uit uw stukken. 'Politie is in essentie een kwestie van op- en afschalen,' zegt uw preambule. Dit principe blijft zeker niet binnen het

2 Een principe uit de kennistheorie dat wordt toegeschreven aan de veertiende-eeuwse Engelse filosoof Willem van Ockham, een franciscaner monnik. Het houdt in dat men niet het bestaan van iets moet veronderstellen als onze ervaringen ook op een andere manier kunnen worden verklaard; in het Latijn: *Entia non sunt praeter necessitatem multiplicanda*. Wanneer er verschillende hypothesen zijn die een verschijnsel in gelijke mate kunnen verklaren, wordt vanuit dit principe aangeraden om die hypothese te kiezen welke de minste aannames bevat en de minste entiteiten veronderstelt. Dit is de gangbare wijze waarop Ockhams scheermes wordt toegepast. Het 'scheermes' – een term die Ockham zelf niet gebruikte – symboliseert het wegscheren van alle onnodige ingewikkeldheden om bij de eenvoudigste verklaring uit te komen (bron: Wikipedia).

kader van de preambule, maar stroomt uit over alle documenten. Ik hoop dat u daarbij blijft beseffen waarom dat eigenlijk moet. Dat moet vanwege wat ik maar zal noemen de hobbesiaanse imperatief. In zijn onlangs prachtig vertaalde boek *Leviathan* legt Hobbes uit dat wij de wapens niet kunnen neerleggen als wij niet met zijn allen een reus vormen, een monster, een Leviathan die sterker is dan wie ook maar. Zonder Leviathan gaat de strijd van allen tegen allen onbelemmerd voort. Die strijd gaat trouwens altijd voort, onderdrukken is dus 24 uur per dag nodig. De schaalvergroting die deze reorganisatie inhoudt, maakt het mogelijk ook 24 uur per dag daadwerkelijk de sterkste te zijn. Maar bedenk wel, deze schaalvergroting kan makkelijk leiden tot een focus op het grote, op nationale en internationale kwesties: vrouwenhandel, fraude, drugs, kinderporno, wat niet al. Maar de politie behoort de sterkste te zijn, niet alleen in het grote, maar ook in het kleine. Het kleine van de beroofde sigarenwinkelier, of de astmapatiënt die geen aangifte durft te doen van de wietplantage in het huis naast hem, en dat oudere echtpaar dat het huis niet meer uit durft.

Wat we zouden kunnen winnen aan de bovenkant, geen onmacht en minder verspilling, kunt u zomaar weer verliezen aan de onderkant, de kleine kant, de kant van degenen die zwak staan in de samenleving. Het vermogen tot op- en afschalen is dus, dames en heren, geen technisch principe. Het hoort gekoppeld te zijn aan vertrouwen en dan is het eigenlijk een moreel principe. In het kleine ligt straks de achilleshiel van het vertrouwen. U kunt straks superzaken doen, meetellen op Europees en wereldniveau, maar de sigarenboer, de buschauffeur, de ambulancebroeder... staan die alleen in de strijd of zult u in staat zijn waar nodig naast hen te staan?

Slot: de grondtoon

Dames en heren. Ik wilde wel dat ik een van u was. Eindelijk een wet met eenduidige politieke sturing erin, eindelijk de mogelijkheid om problemen op de beste schaal aan te pakken, groot en klein, eindelijk alle middelen, kennis en mensen van de politie in één verband. Ik wens u, en alle mensen in Nederland, toe dat u dat verband ook weet te bezielen. De grondtoon van die bezieling kent u al. Is het nog nodig om die grondtoon voor u te benoemen? Eigenlijk niet. Maar het is zo'n mooi woord om met elkaar te delen: 'vertrouwen'.

Vraagstukken bij de vorming van de Nationale Politie

Leen Verbeek

Het betoog dat ik hier uitspreek heeft niet de intentie om de Nationale Politie goed of af te keuren. Wel wil ik enkele vraagstukken blootleggen en benoemen. Kwesties waar kwartiermakers, naar mijn mening, wat mee moeten doen, wil de Nationale Politie een succes worden. Ik spreek vanuit mijn ervaring in het openbaar bestuur en vanuit ervaring met de handhaving van de openbare orde in het bijzonder. Zo heb ik de wereld van veiligheid, ordehandhaving en politie van nabij leren kennen als burgemeester van Purmerend en als plaatsvervangend korpsbeheerder in de regio Zaanstreek-Waterland. En nu ben ik portefeuillehouder politie van de Kring van commissarissen van de Koningin. Ik ben geen onderdeel van de reorganisatie van het politiebesteding die gaande is, maar ik ben een toeschouwer, die spreekt met burgemeesters, informatie krijgt van collega-commissarissen en contact heeft met de politie en het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J). Vanuit die achtergrond neem ik een aantal ontwikkelingen waar die ik niet onvermeld wil laten.

De Tweede Kamer ging eind 2011 op een 'achternamiddag' akkoord met de meest ingrijpende wijziging van het politiebesteding in haar bestaan. Dat wil zeggen: met algemene stemmen en zonder veel discussie werd het voorstel aangenomen. Het decentrale politiebesteding wordt ingewisseld voor een centraal politiebesteding. Op dit moment buigt de Eerste Kamer zich over het wetsvoorstel. De fracties in de Eerste Kamer zijn, getuige het Verslag dat de Kamer heeft uitgebracht, aanmerkelijk kritischer dan hun collega's 'aan de overkant'. Ook de eigen partij van de minister van Veiligheid en Justitie, de VVD, is erg kritisch, maar wat dat voor de inhoud en de voortgang betekent, is afwachten.

Natuurlijk, er zijn argumenten aan te voeren voor de introductie van een nationaal beheerd politiekorps. Het bestaan van 26 afzonderlijke korpsen naast elkaar heeft nadelen waar het gaat om de effectiviteit en efficiency in het politiewerk. Bovendien biedt de komst van Nationale Politie goede mogelijkheden om de organisatie van de politie beter toe te rusten op het veiliger

maken van Nederland en het geven van meer ruimte voor de professionaliteit van de politie.

Er zijn echter belangrijke voorwaarden in onze democratische rechtsstaat waaraan de inbedding en inrichting van de politie moeten voldoen. En ik vraag mij af of aan deze voorwaarden wel voldoende recht wordt gedaan.

Landelijke sturing en lokale zeggenschap

Een van de belangrijkste voorwaarden voor een korps dat gedragen wordt door de overheid, is dat zeggenschap van het lokale gezag goed is geregeld en geborgd. Wij hebben dat als commissarissen van de Koningin ook bij de minister bepleit. Daarbij denk ik niet alleen aan de rol van het lokale gezag in de sturing van de politie, maar ook aan de lokale betrokkenheid bij de oprichting van de Nationale Politie. Als ik zo kijk naar de oprichting van de Nationale Politie, moet ik allereerst constateren dat er met vereende kracht en grote voortvarendheid wordt gewerkt aan de totstandkoming van het nieuwe politiebestedel. Een stevige club in Den Haag is bezig onder leiding van de beoogde korpschef van de Nationale Politie. In het land zijn ook de kwartiermakers druk bezig. Er zit veel energie in, dat is zeker. Maar als we wat beter kijken, vallen mij een aantal zaken op.

De eerste is dat de minister stelt dat het gezag ongewijzigd blijft. Is dat zo? De minister zelf geeft graag en veel aanwijzingen. Zie bijvoorbeeld de aanpak van jeugdgroepen, waar de minister zich presenteert als de burgemeester van Nederland. Landelijke aanpakken en taskforces stapelen zich reeds op. De minister en zijn staf hebben daarbij oog voor detail. Indien er iets gebeurt in een regio dat tegen de uitspraak van de minister ingaat, ook al gaat hij er niet over, gaat de volgende morgen al de telefoon bij de korpschef. De minister is dus soms in detail aanwezig en de voorkeur voor top-down werken is heel voelbaar in de hele aanpak van de reorganisatie. Dat is bijvoorbeeld het geval door het nieuwe hiërarchische elan dat vanuit de top wordt uitgestraald. Er wordt op een stevige top-downbenadering ingezet, die nog eens extra wordt gearticuleerd door het hierboven gemelde optreden op detailniveau van de minister.

Bestuurlijke stilte

Is de minister niet doorgeschoten met zijn aanval op bestuurlijke drukte? De burgemeesters staan nu buiten het politiebesteding, want er valt op regionaal niveau niet veel meer te besturen. Ze worden nauwelijks serieus betrokken bij de ontwikkeling. De minister stelt dat hij erg hecht aan participatie, maar hiervoor is welbeschouwd nauwelijks tijd en ruimte in de planning van de realisering van de Nationale Politieorganisatie.

Volgens de minister blijft het gezag bij de burgemeester en het Openbaar Ministerie, maar welke instrumenten heeft de burgemeester nog om dat gezag waar te maken of af te dwingen? Het is nog erg onduidelijk wat de regio-burgemeester voor betekenis heeft, nog afgezien van het democratische gat ten aanzien van deze functie. Vanuit het ministerie verschijnen bij regelmaat stukken over de aanpak van de criminaliteit, ook binnen de gemeente, waar de burgemeester, respectievelijk de driehoek, niet in voorkomt. Dit alles voedt het idee dat het gedaan is met het gezag van de burgemeester.

De laatste twintig jaar is er in de politieorganisatie veel gedaan om veranderingen vanuit de basis, van onderop, te laten plaatsvinden. De politieorganisatie is gewend geraakt medezeggenschap te hebben over veranderingen, ook vanuit de basis. De nieuwe aanpak is daarmee een beleidsbreuk die nog niet in de reguliere politieorganisatie is geland. De minister en de nationale korpschef wekken daarmee de indruk terug te gaan naar een aanpak die zeker niet en zelfs niet mede van onderop komt. Het kan haast niet anders dan dat dit grote spanningen in de politieorganisatie veroorzaakt, zo bleek onlangs ook toen berichten verschenen in de media. *NRC Handelsblad* van 18 februari 2012 meldde dat binnen de politie het vertrouwen wegeeft in de korpsleiding die bezig is de Nederlandse politie opnieuw in te richten. De leiding zou volgens dat artikel te veel bezig zijn met een technocratische verandering, in plaats van met de fundamentele vraag waar het politievak nu écht over gaat.

De aanpak van de reorganisatie

Wat begon met het versterken van de aanpak van georganiseerde misdaad en het verbeteren van het beheer van de politie, waaronder de ICT, door een nationaal beheer van de politie, heeft zich in een jaar ontwikkeld tot een bijna full-scale reorganisatie van de hele politieorganisatie. Zo'n project heeft al snel een doorlooptijd van drie tot vijf jaar en is daarmee duur in termen van kos-

ten en manjaren. Mede als gevolg daarvan is inmiddels de politie al circa een jaar geheel op de reorganisatie gefixeerd en dat betekent in feite nog weer extra kosten. Daarbij is het denken geconcentreerd geraakt op de minister, de korpschef en hun staven. De formele start van het nieuwe bestel, 'dag 1', schuift daarmee in de tijd steeds verder naar achteren. Aanvankelijk was de start voorzien op 1 januari 2012, later werd dat 1 juli 2012. Volgens planning wordt het nu 1 januari 2013.

In de meeste regio's is de organisatie 'gekanteld', in de zin dat de nieuwe vormen leidend zijn boven de oude, maar die oude vormen zijn formeel nog wel in werking. Wellicht dat er door de minister in formele zin geen onomkeerbare besluiten zijn genomen, maar er zijn wel tal van onomkeerbare processen in gang gezet. De staande structuur is daardoor uitgehold, zonder dat de nieuwe structuur echt in werking is. Er ontstaat een *twilight zone*. Nu de startdatum van de nieuwe organisatie richting 1 januari 2013 schuift, wordt het ontbreken van een interim-wet die de overgangssituatie had moeten regelen steeds meer voelbaar. Dit is voor de zwaarmacht, een van de fundamenten van de democratie, toch wel een heel zorgelijke toestand. Het hoge ambitieniveau in de doelstellingen van de reorganisatie, die vooral politiek zijn benoemd, heeft weinig realiteitszin. Toekomstig succes is daardoor nauwelijks haalbaar. Het ware beter geweest de doelen wat lager en realistischer te stellen en zo een situatie te creëren waarbij in toekomstige rapportages kan worden gemeld dat meer is bereikt dan was beoogd, in plaats van opeenvolgend te moeten melden dat meer tijd nodig is om de gestelde doelen te behalen, als dat al zou helpen. De tijdsplanning wekt een theoretische indruk die niet realistisch is. Dit ondermijnt aan de basis de geloofwaardigheid van de top van de nieuwe organisatie en maakt een serieuze en aanvaarde planning en communicatie binnen de organisatie bijna niet meer mogelijk. Het werkelijke ontwikkelingsproces van de politieorganisatie komt dan niet overeen met het geplande proces en afwijkingen zijn heel moeilijk weer bij te sturen. Daar heeft men nu nog relatief weinig last van, maar het wordt zonder twijfel in de toekomst een bron van ergernis wanneer de implementatie in gang is gezet.

Het valt op dat de vijftien korpsbeheerders die straks geen functie meer hebben, nu al terugtrekend gedrag vertonen; zij komen in meerderheid ook niet meer naar het Korpsbeheerdersberaad. Dit kan extra zorgelijk zijn omdat de bestuurlijke leiding van de 25 regio's aan de top vervaagt en niet is vervangen door een nieuwe leiding. Afhaakgedrag wordt hier gemakkelijk ook een bron van weerstand tegen de nieuwe organisatie en zo'n bestuurlijke weerstand is door zijn aard slecht grijpbaar en lastig te hanteren. Er klinken

ook geluiden van onvrede door het huis van de politieorganisatie van oud-management, van leden van korpsleidingen die de boodschap hebben gekregen dat zij niet tot het nieuwe management zullen behoren. Deze groep vormt een interne macht die niet onderschat mag worden. Als dit ongenoegen niet professioneel wordt begeleid en aangestuurd, kan dit verkeren in een ernstige hindermacht bij de door de leiding gewenste ontwikkelingen.

Zorgen om de burgemeesters

De burgemeester is al enkele malen voor het voetlicht geweest in deze bijdrage. Er zijn nog meer redenen tot zorg. Aan de ene kant wordt gesteld dat de rol van de burgemeesters onveranderd blijft, tegelijkertijd wordt gecommuniceerd dat de burgemeesters niet meer de bestuurders van de politie zijn. Wel komen er regioburgemeesters tevoorschijn waarvan de rol nog heel onduidelijk is. Veel burgemeesters, vooral van middelgrote en kleine gemeenten, geloven niet dat zij hun gezagsrol kunnen behouden en zijn onzeker over hun toekomstige rol. Zullen zij wel in staat zijn de verantwoordelijkheid die zij hebben voor de handhaving van de openbare orde, een verantwoordelijkheid die in de ogen van het publiek veel breder kan zijn, waar te maken?

In dit verband is ook een stevig mandaat van beheersbevoegdheden van de korpschef in zijn lijn naar de regionale chefs (en lager) van groot belang om de zeggenschap op decentraal niveau handen en voeten te geven. Op die manier kunnen op decentraal niveau gezag en beheer bij elkaar komen. De afstemming van de nieuw te vormen regio's op de bestuurlijke indeling van ons land en daarmee de mogelijkheden van effectieve aansturing van de politie bij het handhaven van de openbare orde en hulpverlening, zijn belangrijke punten van aandacht. Het wetsvoorstel biedt op dat punt enkele aanknopingspunten, maar de vraag is of daarmee de lokale aansturing van de politie voldoende is geborgd. Om daadwerkelijk over lokale veiligheidszorg te kunnen besluiten, moeten gemeenten zich verzekerd weten van een minimum aan politiezorg, zodat burgemeester en gemeenteraad ook echt keuzes kunnen maken over de politie-inzet in de eigen gemeente. Het wetsvoorstel bevat wel enkele waarborgen maar erg sterk zijn die niet. Op lokaal niveau moeten burgemeesters met hun gemeenteraden afspraken kunnen maken over het gemeentelijke integrale veiligheidsbeleid, inclusief de politiebijdrage.

Over dit systeem van 'checks en balances' tussen landelijke en lokale prioriteiten en het borgen van het bestuurlijk gezag heb ik grote zorgen. Natuur-

lijk zie ik wel dat in het wetsvoorstel ervan uit wordt gegaan dat eerst de lokale prioriteiten worden vastgesteld en daarna de landelijke doelstellingen. Maar ik vraag me werkelijk af hoe dat in de praktijk zal werken, vooral wanneer de minister en de Tweede Kamer een groot activisme aan de dag leggen op het terrein van de politie. Het is maar de vraag hoeveel ruimte er dan in praktijk overblijft voor werkelijk lokale politieprioriteiten. De minister heeft immers twee stevige vingers in de politiepap, één via de bestuurlijke lijn naar de regioburgemeesters en één via de politielijn naar de landelijke korpschef. Die landelijke sturing zal lang niet altijd zichtbaar zijn, maar de kans is reëel dat zij aanzienlijk zal zijn.

Financiële kwesties

De politieorganisatie moet, terecht, binnen haar financiële kaders blijven. Bij de vaststelling van de budgetten is uitgegaan van weinig realistische prognoses. Ik kan niet anders dan veronderstellen dat dit willens en wetens is gebeurd. De kosten zijn ernstig onderschat en de opbrengsten van aanvalsplannen zijn ernstig overschat. Bijvoorbeeld de ICT, een bekend hoofdpijndossier bij de politie, en de opbrengsten van de concentratie van beheersondersteuning en vermindering van de bureaucratie. Aan de sterkte was al ernstig geknaagd door de introductie van animal cops en door het meerekenen van studenten van de Politieacademie in de formatie van de korpsen. Daarbij merk ik zijdelings op dat mijn ervaring leert dat studenten ongeveer evenveel aan begeleiding kosten als zij aan productie opleveren. Inmiddels is ingezien dat het weinig realistisch is om alles tegelijk te reorganiseren. Immers het saneren van het beheerpersoneel snijdt de capaciteit weg die noodzakelijk is voor het realiseren van de reorganisatie van de politie-eenheden. Daarmee is ook het verzilveren van eventuele winst – die ik al weinig geloofwaardig vind – naar achteren verschoven. Dit kan een forse periode worden omdat ook het landelijke functiehuis ver achter loopt op de planning. De bijbehorende omzetting van alle bestaande functies naar een nieuw sjabloon zal natuurlijk ook veel commotie en bezwaarprocedures opleveren. Al deze bewegingen zullen ertoe leiden dat de politie de komende jaren fors duurder wordt of blijft dan is voorzien in de reorganisatieplannen. Dit zal ten koste gaan van wat bij de politie altijd de grabbelton is: de geüniformeerde eenheden aan de basis, de eenheden waarin de zichtbare basispolitiezorg in de gemeenten wordt geleverd. Nu al, bij de start van de reorganisatie en zonder de genoemde tegen-

vallers, komen beelden naar voren van 10 procent of meer onderbezetting in de basisteams.

Ten slotte

Ik heb met u in vogelvlucht mijn observaties besproken over:

- de aanpak van een top-downbenadering;
- de landelijke sturing versus de lokale verantwoordelijkheid:
 - de burgemeester;
 - het financiële profiel.

Daarbij ben ik van mening dat de kans op succes aanmerkelijk kan toenemen als de organisatie erin slaagt om:

- met realistischer doelstellingen te komen;
- geloofwaardige plannings te presenteren;
- draagvlak in de politieorganisatie te managen;
- de burgemeesters ervan te overtuigen dat zij daadwerkelijk beter hun verantwoordelijkheden kunnen dragen en gezag kunnen uitoefenen als het erop aankomt.

Professionele ruimte: balanceren tussen handelingsvrijheid en sturing

Hans Moors & Menno Jacobs

5.1 Inleiding

In de publicatie *Wat niet weet, wat niet leert. Over de kennisfunctie bij de politie* uit 2008 concluderen Struiksma en Winter: 'De mate waarin de politie daadwerkelijk leert van wetenschappelijk onderzoek is gering.' Het is een boude en enigszins teleurstellende constatering, al sluiten de auteurs hun studie af met de bemoedigende gevolgtrekking dat hier dus juist een 'belangrijke uitdaging' ligt om 'de kloof tussen onderzoek en politiepraktijk' te overbruggen (zie ook Vlek, 2012). Dat Politie & Wetenschap hierin van oudsher een grote rol had, is bekend en evident. Struiksma en Winter menen zelfs dat hun vaststelling het programma van Politie & Wetenschap legitimeert.

De onderzoeken die bij Politie & Wetenschap zijn uitgevoerd in de afgelopen tien jaar hadden meestal een grote actualiteitswaarde. Behandelde thema's als de kerntakendiscussie (Van der Torre & Ferwerda, 2007), de (prestatie)sturing (Landman, 2011), de gebiedsgebonden politiezorg (Nienhuis e.a., 2004) en het integriteitsvraagstuk (Lasthuizen e.a., 2005; Naeyé e.a., 2004) getuigen daar stuk voor stuk van. Tegelijk is het boeiend om te zien hoe veel van de actualiteit van de onderzoeken bewaard is gebleven over de jaren heen. Dat wil zeggen: er zijn thema's te benoemen die voortdurend spelen. Ook, en juist bij een wijziging van het bestel, is het interessant om te bezien hoe de discussies over die thema's in het licht van die wijziging zouden kunnen en/of moeten worden gevoerd.

5.2 Discussie over het politiebestedel

Al in 2003 werd in het onderzoek *Blauwe bazen. Het leiderschap van korpschefs* (Boin e.a., 2003) vastgesteld dat 'het onvermogen van bestuurders om werkelijk keuzes te (durven) maken (...) wordt gezien als een voorbode voor een

nieuw landelijk politiebestedel'. Gebrek aan daadkracht en gebrek aan eensluidende visie deden het regionale bestel toen al in zijn voegen kraken. Het onderzoek *Paradoxaal bestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en politiechefs over de sturing van de politie* van Huberts, Lasthuizen, Van den Heuvel en Verberk uit 2004 spreekt in dat verband over 'gezagsfragmentatie'. De auteurs noemen een aantal hardnekkige, zo niet fundamentele spanningen in de sturingspraktijk die zich 'niet makkelijk laten oplossen, noch door wijzigingen van het huidige politiebestedel, noch door veranderingen binnen of van binnenuit het huidige bestel'. We kunnen gerust stellen dat het voortdurende spanningsveld tussen de POS-ideologie uit de jaren zeventig, die pleit voor decentrale gebiedsgebonden politiezorg, en het centraal aangestuurde vraag- en probleemgericht werken, al dan niet met prestatiecontracten, niet alleen nog steeds niet is opgelost, maar ook steeds opnieuw, en in wisselende gedaantes, doorwerkt in discussies over visie, sturing en bestel.

Des te interessanter is dan weer de constatering in een onderzoek uit 2009 – *Het betwiste politiebestedel* onder redactie van Cachet, Van Sluis, Jochoms, Sey en Ringeling, waarin een internationaal vergelijkend onderzoek werd gedaan naar de achtergronden, richting en opbrengsten van ingrepen in het politiebestedel – dat 'het ideale bestel' niet bestaat. 'Bestelverandering creëert alleen tijdelijk even rust,' zo stellen de auteurs. Het verlegt de accenten in discussies over problemen en belangen, en waar het sommige problemen al dan niet tijdelijk het hoofd biedt, komen er andere voor in de plaats.

Er spreekt een wat sombere toon uit sommige van de hier genoemde onderzoeken. Alsof ingrijpen in het politiebestedel, op de langere termijn bekeken, minder ingrijpend en bepalend is voor de uitvoeringspraktijk dan men denkt in het vuur van de operatie zelf. Dat verklaart misschien de relatieve stilte die in de media bestaat over de vorming van een nationale politie. Natuurlijk hadden we recent wat ophef rondom het ingezonden stuk in *NRC Handelsblad* van 10 februari 2012 van Cyrille Fijnaut, waarin hij felle kritiek uitte op de plannen voor de Nationale Politie, maar andere kwaliteitskranten als *de Volkskrant* en *Trouw* hebben er het afgelopen jaar niet één opiniërend stuk aan gewijd.

5.3 Professionaliteit en politiewerk

Is men het aloude debat over de inrichting van de politie beu? Moeten we berusten in de kennelijke moeilijkheid, of onmogelijkheid, van het vinden van het ideale bestel? Mogelijk wel. Maar dat neemt niet weg dat de stelseldiscus-

sie tal van onderwerpen in een nieuw of althans ander licht plaatst. Dat is verwarrend soms, maar biedt ook ruimte voor verandering, zoals in de oude en ogenschijnlijk vastgelopen discussie over professionele ruimte.

Het debat over de handelingsvrijheid en autonomie van politiemensen zat altijd al in de kern van het politie-zijn (Van der Torre, 1999, 2007). Het is het klassieke vraagstuk van de rol en positie van de politie ten opzichte van het bevoegd gezag en – belangrijker nog – de burger. Hoe kan de politie effectief gezagvol zijn, geloofwaardig blijven? Zijn de politiemensen in de frontlinie daar voldoende weerbaar voor? Genoeg toegerust om door te pakken? Of heerst er veeleer onduidelijkheid over hun maatschappelijke positie, professionele normering en de ruimte die ze krijgen om als professional te handelen? Het valt niet mee om de professionaliteit van het politiewerk precies te omschrijven, zoals Van der Vijver (2012) onlangs nog liet zien. Maar dat het kunnen omgaan met de ruimte die wetgeving, richtlijnen en protocollen bieden om in een bepaalde situatie adequaat te handelen, deel uitmaakt van die professionaliteit, is een niet of nauwelijks betwist gegeven.

Deze klassieker in de discussies over professionaliteit en politiewerk neemt nu weer een prominente plaats in bij de transitie naar een nationale politie. De roep om vergroting van de professionele ruimte klinkt luid. In het Ontwerpplan Nationale Politie staat te lezen dat vakmanschap, dat ‘aan de basis van goed politiewerk’ staat, ‘ruimte’ nodig heeft. Verderop lezen we (p. 13):

‘Deze ruimte is de afgelopen jaren onder druk komen te staan door overmatige protocollering, toenemende administratieve lasten en een overdreven verantwoordingscultuur. Het herstel van de positie van vakmanschap en “professionele ruimte” vraagt om een heroriëntatie op de rol van leiderschap en sturing binnen de Nederlandse politie.’

Het Realisatieplan noemt dat een majeure ‘cultuurverandering’. De basis van het werk... En toch is kennelijk heel wat nodig om weer bij die basis te komen.

Tegen de achtergrond van de opbouw van de Nationale Politie en het idee van schaalvergroting en centralisering dat daaraan ten grondslag ligt, is het essentieel om de vraag te stellen hoe mogelijkheden worden georganiseerd voor meer professionele ruimte. Hoe leer je dienders op straat verantwoordelijkheid te nemen voor moeilijke beslissingen? In deze bijdrage willen we enkele – binnen de politie veelgehoorde – fabels rond professionele ruimte nader onder de loep nemen. Hierdoor wordt de term weer hanteerbaar. Het

gaat, zo zullen we betogen, om het durven benoemen en onderkennen van de risico's van professionele ruimte, alsook om het 'sturen op' professionele ruimte. En dat vergt de nodige aandacht van de organisatie en nieuwe accenten in het onderwijs- en coachingscurriculum.

5.4 Professionele ruimte

Wat is professionele ruimte eigenlijk? In algemene zin – en ook in dit artikel – wordt met professionele ruimte bedoeld op de 'toegestane handelingsruimte in een relatie tussen regelopstellers en -uitvoerders, met betrekking tot de aard, hoeveelheid en kwaliteit van diensten' (Hupe, 2009: 140). Binnen die relatie 'maken' de uitvoerders – *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980), frontlijnwerkers (Hartman & Tops, 2005) of 'publieke professionals' (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009) – de dienst uit. Zij handelen en nemen beslissingen in diverse, specifieke situaties, waarin zij zelf een zeker risico lopen, net als degenen die ze helpen of ondersteunen.

In het dagelijks gebruik in politiekringen beweegt het begrip zich in de buurt van 'integriteit' en 'weerbaarheid'. Het Ontwerpplan koppelt het aan de vaardigheid van 'het snel en correct inschatten van een situatie, en eventueel het afwijken van protocollen en procedures' teneinde 'effectief te kunnen optreden'. Daarmee raakt het aan discretionaire bevoegdheid. Sommige politiekenners, zoals Gabriël van den Brink, plaatsen het begrip 'professionele ruimte' in het licht van '(groeps)vakmanschap', anderen, zoals Pieter Tops, verbinden het expliciet met 'leiderschap'. Verschil van mening is er nauwelijks over de ruimte die vakmanschap nodig heeft, noch over de noodzaak om leiderschap steeds weer te herijken. Tegelijk valt moeilijk te ontkennen dat protocollering, beheers- en verantwoordingsverplichtingen daar haaks op kunnen staan.¹

Publieke professionals, zoals politiemensen, handelen primair op grond van specifieke regels, dienstvoorschriften en protocollen. Die zijn niet zo specifiek dat ze op elke situatie van toepassing zijn. Dus verwacht men van die professionals dat ze situationeel maatwerk leveren. Hoe minder overzichtelijk en voorspelbaar de werkelijkheid, hoe meer behoefte aan vrijheid en ruimte

1 Toch maakt meta-onderzoek naar het effect van regeldruk en verantwoordingsplicht in diverse sectoren (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009) duidelijk, dat die ervaren regeldruk samenhangt met de *manier waarop* administratieve handelingen liggen ingebed in het dagelijks werk, niet met het feit *dat* dat zo was.

om te kunnen handelen (Van der Torre, 1999, 2007; Kop & Euwema, 2007; Reiner, 1992). In haar vergelijkende studie naar een Nederlands en een Duits politiekorps noemt Liedenbaum (2011) dat (net als vroeger, in de jaren zestig, op de politieopleiding gebruikelijk was) het *freies Ermessen*. Die handelingsruimte is gerelateerd aan staatsrechtelijke positie, wetgeving, verantwoordingsafspraken, regels en protocollen. Dat is niet precies hetzelfde als wat de individuele professional als handelingsruimte ervaart: diens besef van autonomie, de ruimte die hij of zij kan pakken en benutten, zonder daarmee ‘buiten het boekje’ te gaan. Het verschil is dat in het ene geval de professionele ruimte gedefinieerd wordt door de begrenzing ervan, in het andere draait het om de actor zelf (Hupe, 2009).

In deze bijdrage gaat het vooral over de subjectieve professionele ruimte. Het accent ligt hiermee op de politiemans of -vrouw, zijn of haar handelen en de afwegingen die daarbij worden gemaakt. De discussie over professionele ruimte wordt daarmee vooral een discussie over morele oordeelsvorming. Immers, als professionals ruimte pakken, doen ze dat voor een belangrijk deel op basis van ervaringskennis. En die ervaringskennis is expliciet ingebed in normen en waarden (Vlek, 2012: 181). Voor politiemensen is die ervaringskennis cruciaal: het betreft de kern van gedeelde werkwijzen (*operational codes*). Zoals Van Reenen (2012: 132) stelt: ‘Eigen ervaringen, groepsnormen en machtsverhoudingen binnen groepen politiemensen bepalen wat en hoe geleerd wordt.’ Dat is een bekend gegeven: de politie leert uit ervaring en informeel (Beerepoot e.a., 2007). Maar wat de politiemans en -vrouw onderscheidt van professionals in veel andere sectoren, is dat zij meestal niet op basis van rechtstreekse waarneming reflecteren op het eigen handelen en dat van collega’s. De reflexieve politieprofessional moet het doorgaans hebben van verhalen ‘uit de tweede hand’. Dat is een tamelijk cruciale constatering als je professionals wilt leren omgaan met professionele ruimte c.q. autonomie, oftewel morele oordeelsvorming.

5.5 Drie labels over professionele ruimte

5.5.1 ‘Vroeger was het beter’

De discussie over professionele ruimte bij de politie is, zoals gezegd, allesbehalve nieuw. Het gaat over een vitale kern van het politiewerk: professionele ruimte verbindt legitimiteit met de vakkundigheid en de effectiviteit van

de politie, zowel binnen de politieorganisatie als in maatschappelijk verband. Interessant is dat nu gesproken wordt van ‘herstel’ van de professionele ruimte. Daarmee wordt gesuggereerd dat die ruimte er vroeger moet zijn geweest, of in elk geval groter moet zijn geweest dan nu.

Of dat zo is, valt moeilijk empirisch vast te stellen. Wat wel kan spelen, is dat de kwartiermaker Nationale Politie terdege beseft dat naarmate organisaties in omvang (sturingseenheid) groeien, de neiging van bovenaf toeneemt om die organisatie in structuren te vatten en te protocolleren. En dat geldt eens te meer in de media- of dramademocratie van vandaag, waarin de burger meekijkt en verantwoording afdwingt. En dan is enig tegenwicht geëigend: terug naar de goede oude tijd.

Hoe dan ook, de vraag ligt voor of er tegenwoordig nog wel ruimte is voor meer ruimte. Illustratief in dat verband is een arrest van de Hoge Raad dat bekendstaat als de Zeijense Nachtbraker. We schrijven 28 maart 1960 als de dienstdoende Wachtmeester der Rijkspolitie 1e klas een man die ‘door schreeuwen en tieren verschrikkelijk tekeerging’ ’s nachts om half twee gelast ‘naar huis’ te gaan en hem daarbij ‘vastpakt’ en daarheen probeert te geleiden. De man verzet zich.

Bij de rechtszaak die volgt wegens verdenking van wederspanningheid, voert de verdediging aan dat de verdachte van rechtsvervolging moet worden ontslagen omdat de agent een te vergaand bevel had gegeven. Hij had de beschonken nachtbraker moeten opdragen zich ‘stil te houden en zich te verwijderen’ in plaats van hem naar huis te willen geleiden en hij had hem daarbij niet mogen vastpakken. ‘Zulks te minder,’ aldus het arrest van de Hoge Raad, ‘daar uit niets gebleken is dat ten huize van verdachte een OvJ of een van diens Hulpofficieren verwijlde.’ Interessant is die laatste zinsnede. De agent had de man misschien wél mogen vastpakken om hem naar de officier van justitie te geleiden om aan hem te vragen wat er nu precies met de herriechopper moest worden gedaan, om de openbare orde te kunnen herstellen.

De Hoge Raad bepaalde uiteindelijk, anderhalf jaar na het incident, dat het optreden van de agent viel onder de ‘rechtmatige uitoefening zijner bediening’ aangezien het door ‘de omstandigheden naar redelijk inzicht vereist was’ (arrest Zeijense Nachtbraker, NJ 1962, 86). De discussie over de eigen richting van de diender, de professionele ruimte die hij zich als actor kon veroorloven te pakken, kon beginnen, met als inzet het ‘redelijk inzicht’.

5.5.2 'Iedere professional kan met ruimte omgaan – dus ook de politie'

Sinds het midden van de jaren tachtig beschrijven we discretionaire bevoegdheden, beleidsvrijheid en de feitelijke autonome beslisruimte van praktijkwerkers, zoals politiemensen, eigenlijk als rechten die bij hun 'professie' horen (Duk, 1988; Bakker & Van Waarden, 1999; Moors & Bervoets, 2012). Het is deel van hun 'professionaliteit'. En waar voorheen die praktijkwerkers voer waren voor discussie in normatieve debatten over willekeur en niet-integer gedrag, lagen vervolgens vooral de managers onder vuur. De voorlopers, pleitbezorgers en nazaten van het *New Public Management* (Osbourne & Gabler, 1992) moesten het ontgelden. Want zij probeerden de praktijkwerkers in het stramen te krijgen en strakker aan te sturen op meetbare resultaten (Haselbekke e.a., 1990).

In het maatschappelijk debat is 'de professional' centraal komen te staan. Steeds meer beroepsgroepen spreken over zichzelf als 'professionals'. Of anderen duiden hen zo aan. In beide gevallen zweemt er een geur van romantiek omheen. Er worden hoge verwachtingen gekoesterd van de 'frontlijnwerkers' en hun bijdrage aan de veiligheid (Terpstra, 2008; Hartman & Tops, 2005; Moors & Bervoets, 2012). De wijkagenten, jongerenwerkers, stadsmariniers en straatcoaches op straat, bezig met hun werk, zonder hijgende managers in hun nek: dat zijn de echte professionals en dankzij hun inzet komt het een heel eind goed.

Klinisch samengevat: een professional is een uitvoerder in de professionele bureaucratie. Hij of zij beheerst zijn of haar professie: een vak dat niet iedereen beheerst. Aan de individuele perceptie van dat vakmanschap ontleent hij of zij het morele kader voor de beroepsuitoefening, waarbij de loyaliteit zowel bij de eigen organisatie als bij degene die hij of zij bedient ligt. En natuurlijk wordt er met professionele normen gewerkt (Freidson, 2001). Ten slotte beschikt de professional over significante discretionaire bevoegdheid: het handelen mag en kan niet louter worden bepaald door gestandaardiseerde procedures (Lipsky, 1980; Minzberg, 1983; Zuurmond & De Jong, 2010).

Dit laatste kenmerk is ingewikkeld. Professionals zelf vinden namelijk dikwijls dat ze te weinig erkenning krijgen, dat hun discretionaire bevoegdheid beknot wordt en dat de financiële middelen tekortschieten. Zij eisen meer ruimte voor uitoefening van hun vak en erkenning voor de speciale positie die zij innemen. Maar als die ruimte dan komt? Verruiming van de professionele ruimte, of beter gezegd van de discretionaire bevoegdheid van de professional, draagt het gevaar in zich dat professionals daardoor in de problemen

komen of er misbruik van gaan maken, bijvoorbeeld omdat ze niet *geleerd* hebben zelf verantwoordelijkheid te nemen voor situaties. Of omdat ze de regels en protocollen voor die situaties niet adequaat toepassen. Of omdat die protocollen het juist lastig maken om in *split-second practice* te bepalen tot op welke hoogte beslissingen kunnen worden genomen.

Wat te doen als de wijkagent diep ingrijpt op de persoonlijke integriteit of het zelfbeschikkingsrecht van burgers? Of als een rechercheur (te) ver gaat in zijn informatiegaring? De subjectieve professionele ruimte conflicteert dan met de beperkingen die de wetgever, de organisatie en/of de mediacratie opleggen. Natuurlijk zijn er vervolgens procedures om dat (te) autonome handelen van die politiemans of -vrouw te toetsen en op basis van een feitenreconstructie achteraf vast te stellen of integer en proportioneel is gehandeld. Zodoende wordt beoordeeld of iemand ‘buiten het boekje’ of ‘over de grens’ is gegaan. Maar die subjectieve professionele ruimte staat daar tot op zekere hoogte los van. Ergens ooit heeft die politiemans of -vrouw ‘zichzelf in de ogen gekeken’ en vervolgens gehandeld. Dat moment en het proces dat zich daar en dan afspeelt, blijft doorgaans (zoals verderop nog uitgebreid aan de orde komt) onder de radar (Nap, 2012).

Bovendien stelt hun omgeving stevige eisen aan die professionals. De afgelopen jaren hebben een aantal ontwikkelingen op dit vlak te zien gegeven (Tonkens, 2008). Ten eerste staat vanuit het perspectief van burgers de professional niet langer op een voetstuk en zeker niet bij de politie.² Zijn of haar autoriteit en gezag zijn al lang niet meer vanzelfsprekend (Van der Lans, 2008). In de tweede plaats moeten professionals zich transparant verantwoorden, zowel verticaal (in de eigen organisatie) als horizontaal (ten opzichte van anderen). In een hiërarchisch georganiseerde structuur, zoals de politie, waarin veel op het spel kan staan, speelt dat met des te meer klem. Burgers willen, ten derde, op gelijke wijze behandeld worden. Maar die gelijkheid wordt niet (juist niet) gewaarborgd door de professionele ruimte. De ene keer wordt zus gekozen en gehandeld, de andere keer zo, misschien omdat het goed of deugdzaam is, maar burgers ervaren dat als ‘willekeur van de professional’ (*procedural injustice*). Ook dat speelt bij de politie een extra

2 In de rapportage ‘Draagvlak Nationale Politie bij politiemensen’, opgesteld door het ministerie van Veiligheid en Justitie, staat dat slechts 17,5 procent denkt dat de komst van de Nationale Politie ‘de diender helpt om weer met gezag op straat op te treden’. Dit kan in theorie betekenen – de stelling is dubbelzinnig – dat men het niet eens is met de stelling: ‘er is wél gezag’. Waarschijnlijker is dat er weinig fiducia bestaat in het gezag van de politie alsook in een herstel ervan.

grote rol, omdat het kan gaan om forse inbreuken op de grondrechten van burgers.

Ten slotte zijn de organisaties waarin professionals werken, vaak niet ingericht voor eigenstandige beslissingen vanwege soms zeer complexe en gespecialiseerde samenwerkingsprocessen. Om in gezamenlijkheid snel beslissingen te kunnen nemen die ingrijpend (kunnen) zijn, zoals in de noodhulp, moet je van elkaar kunnen weten hoe de ander denkt en handelt. Je moet goed op elkaar ingewerkt zijn. De organisatie (het team en de leidinggevenden) moet bovendien veilig aanvoelen, niet alleen als je iets naars hebt meegemaakt, maar ook als je iets zag wat niet kan of kritiek hebt op het handelen van een collega. En daar is binnen de politieorganisatie niet altijd en overal evenveel aandacht voor.

Het is dus maar de vraag of alle professionals – ook binnen de politie – op meer professionele ruimte zitten te wachten. En of die schoen iedere professional past.³ Daar zou zomaar eens een romantisch vakmanschap discours in de weg kunnen zitten. Want in de praktijk is niet elke professional professioneel genoeg, zoals Zuurmond en De Jong (2010: 14-16) stellen, of de goede professional werkt in de verkeerde organisatievorm.

5.5.3 'Vrijheid is goed, meer vrijheid is beter'

Professionele ruimte betekent dat een frontlijnwerker over voldoende vakken-nis en vakbekwaamheid beschikt om bewust en beargumenteerd te kunnen afwijken van de context en de richtlijnen die zijn organisatie hanteert. Hij ervaart binnen de organisatie de veiligheid om zich voor die keuze te verantwoorden. De frontlijnwerker beschikt ten minste over 'redelijk inzicht' en ten beste over wat Barry Schwartz in zijn intrigerende boek over professionele ruimte *practical wisdom* noemt (Schwartz & Sharpe, 2010): wijsheid dus, en oordeelsvermogen met een vleugje *street-level*.

Is vrijheid voorwaardelijk voor professioneel handelen? Het belang en nut van *practical wisdom* is dat die helpt keuzes te maken. Volgens Schwartz en

3 In voornoemde rapportage is ook de stelling te vinden dat de komst van de Nationale Politie zal leiden tot 'meer mogelijkheden om als professional je werk te doen'. Een minderheid, namelijk 35 procent, is het daarmee eens. Dit kan betekenen dat deze minderheid vindt dat er daadwerkelijk meer mogelijkheden zullen komen om als professional je werk te doen, maar het kan ook betekenen dat de meerderheid vindt dat er nu al voldoende mogelijkheden zijn.

Sharpe kunnen minder regels en minder straf en beloning – dus meer ruimte – voor de verrichtingen van de professional alleen gedijen als die professional over voldoende moreel besef en morele vaardigheid beschikt. Als hij kan afwegen. En dat is geen sinecure, want alle mensen hebben, aldus Schwartz en Sharpe, last van ‘de paradox van de vrije keuze’.

Vrijheid is goed. Daarom is meer vrijheid beter. Maar te veel vrijheid verlamt, want er gaat een vrijwel onafzienbare verantwoordelijkheid mee gepaard. Als je vrij bent om keuzes te maken, ben je tegelijkertijd verantwoordelijk voor de afweging, de keuze en de effecten daarvan – op jezelf en anderen. In die zin zijn vrijheid en autonomie van handelen misschien het beste wat een professional kan overkomen, maar tevens een zware last die hij of zij moet torsen. Of om het scherp te stellen: professionaliteit floreert bij het welbewust bepalen van vrijheidsmaten.

5.6 Professionele ruimte: de opgave

Elke fabel vertelt over een menselijke eigenschap die in een concrete situatie tot een morele afweging leidt. In de discussie over professionele ruimte binnen de politieorganisatie schuilen zeker drie fabels. Kort samengevat zijn dat de volgende.

- Als het gaat om ruimte voor professionele ruimte, dan is het maar de vraag hoeveel beter het vroeger was; maar het romantiserende discours heeft een krachtige werking.
- Professionele ruimte is een allerm minst generieke ervaring; sommige politiemensen zeggen meer autonomie te willen en volgens de kwartiermaker Nationale Politie zouden een heleboel anderen het moeten willen. Maar de kwestie is: wie wil het echt en waartoe?
- Professionele ruimte ontstaat veeleer uit het beperken van vrijheid dan uit het vergroten ervan. Dat klinkt wat cryptisch, maar vat wel samen waar het over gaat, namelijk dat uitbreiding van professionele ruimte – in de betekenis van discretionaire bevoegdheid – al snel op staatsrechtelijke barrières stuit en dat veel politiemensen onvoldoende gekwalificeerd zijn om verantwoord met professionele ruimte om te kunnen gaan. De benodigde practical wisdom komt niet uit de lucht vallen.

Tegen de achtergrond van de opbouw van de Nationale Politie en het idee van schaalvergroting en centralisering dat daaraan ten grondslag ligt, is het

dan ook zinvol om de vraag te stellen hoe ruimte wordt georganiseerd voor meer professionele ruimte. Hoe leer je dienders op straat verantwoordelijkheid te nemen voor moeilijke beslissingen? Hoe help je hen om ‘gegeven de regels, richtlijnen, protocollen en systemen, tot probleemoplossing te komen’ (Zuurmond & De Jong, 2010: 29)? Hoe organiseer je, om in de termen van Schwartz en Sharpe te blijven, de ontwikkeling van practical wisdom? Tot besluit formuleren we enkele antwoorden op deze essentiële vragen.

Professionals hebben niet alleen invloed op de organisatievorm waar zij deel van uitmaken, ze kunnen ook die organisatie vormen. In die zin beginnen de antwoorden bij de politieprofessionals zelf. Op de keper beschouwd zijn er, zoals we hierboven met een verwijzing naar de studie van Noordegraaf en Sterrenburg (2009) ook aangaven, niet zo heel veel politiemensen die om minder bureaucratie vragen, om minder regels, minder bazen en vooral meer handelingsruimte. Uiteindelijk hebben ze het vooral over hoe ze hun werk doen. Met passie voor de professe uiteraard, maar vooral – en dat is belangrijk – geconcentreerd op oplossingen in plaats van op problemen. De professional kijkt wat nodig is in een situatie, is gevoelig voor de specifieke omstandigheden, stelt zich in die zin onderzoekend op en kent zijn of haar eigen handelingsverlegenheid, wetend waar collega’s die kunnen aanvullen. Die reflexiviteit vormt de basis voor practical wisdom in de organisatie.

Die practical wisdom vormt de kern van modern vakmanschap. Maar dat vraagt wel om een secuur onderhoudsprogramma. Dat is de schone taak van een management dat ontgroeit aan louter beheerstaken, beleidsruimte benut en leiderschap toont. Een aantal aspecten van dat onderhoudsprogramma verdient aandacht. Die zitten vooral op het niveau van de begeleiding en coaching van reflexieve professionals: mensen die ondanks de organisatie, binnen die organisatie op hun eigen kompas koersen (Khonraad, 2011). In principe geldt dat voor leidinggevendenden op alle niveaus binnen de politieorganisatie. Zoals Landman (2011) in zijn onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg heeft laten zien, zijn de operationeel leidinggevendenden – de teamchefs – echter de innovatieversnellers. Daar rendeert de investering het meest.

Dat komt omdat politiemensen, zoals Van Reenen (2012) onlangs weer benadrukte, hun lessen in en uit hun eigen praktijk trekken. Elke wezenlijke verandering in het functioneren van politiemensen moet daarom raken aan die gezamenlijke, ongeschreven *operational codes*. Of in de woorden van Reiner (1992: 232): ‘Key changes must be in the informal culture of the police, their practical working rules.’ Zo niet, dan gebeurt er niets, zoals een beleids-

evaluatie onder leiding van In 't Veld (2001) treffend liet zien. Politiebeleid werkt pas als het gecommuniceerd wordt op een manier die aanhaakt bij die *working rules* (Pragt, 2012): kleine communicatie dus, door de vakman voor de vakman. Dat maakt het *middle management* in dit opzicht de cruciale laag in politieorganisaties (Marks & Fleming, 2004). En dat betekent tevens dat interventies gericht op 'elkaar bevragen' niet alleen nodig zijn, maar ook als een doorlopend proces zouden moeten worden opgevat.

Wat moet dan voor en door die teamchefs georganiseerd worden? Eigenlijk is het antwoord simpel: oefenen, oefenen, oefenen. Met verschillende vormen van intervisie bijvoorbeeld, waarbij men samen casus leert doorgronden door middel van reflectievragen, die niet (be)oordelend zijn maar onderzoekend. Politie mensen geven aan dat zij weliswaar vertrouwen hebben in hun teamchef en meestal voldoende autonomie ervaren in hun taakuitoefening, maar tegelijkertijd reppen ze van een leiderschapsvacuüm, aldus Landman (2011). Dat geldt ook voor ervaren politie mensen (Nieuwkamp, Kouwenhoven & Krommendijk, 2007). De 'baas' is geen voorbeeld op straat, aldus Landman (2011), fungeert niet als inspiratiebron voor het dagelijks werk. In het team is weinig aandacht voor sturing op normen en waarden. *Reflection on action* ontbreekt. De waan van de dag overheerst. Landmans resultaten stemmen wat somber wellicht, maar wijzen wel aan waar de onderhoudsbehoefte zit.

Binnen 'het gemiddelde politieteam' vindt nog weinig intercollegiale beoordeling plaats, dat wil zeggen: de eigen politiepraktijk bevragen en hierdoor verdiepen op de werkvloer door middel van een zogenoemd 'professioneel gesprek' (Van der Vijver, 2007; Nap, 2007, 2010, 2012). Met behulp van zo'n methodiek – te denken valt aan *appreciative inquiry* (Murrell, 1999), in het onderwijs effectief gebleken vormen van *peer-assisted learning* (Ginsburg-Block e.a., 2006), of het niet individu- maar systeemgerichte *powerlab* (Oshry, 1995) – zou er op teamniveau veel meer werk gemaakt kunnen worden van wat Van Hoorn (2010) omschrijft als 'positieve bemoeienis', Nap (2012) in zijn recente proefschrift als 'belang-stellend werken', of Van der Torre (2011) – zij het in een wat andere context – als het durven aangaan van sterke sociale relaties binnen een team.

De *practical wisdom*, het morele oordeelsvermogen dat nodig is voor het vakmanschap dat professionele ruimte benut, groeit alleen als professionals elkaar systematisch vragen stellen vóórdat ze oordelen. Een interessante bijkomstigheid (we stipten het aan het einde van §5.4 al even aan) is dat er in het politiewerk niet of nauwelijks rechtstreekse waarneming is van professio-

neel handelen. Die waarneming en waarnemingspositie worden ook niet expliciet georganiseerd. Dientengevolge zijn beweringen over andermans of het eigen functioneren vrijwel altijd ‘van horen zeggen’. Het beoordelen van de professionaliteit van politiewerk c.q. hoe professionele ruimte adequaat wordt gebruikt, bestaat dus feitelijk uit (voortdurende herhaling van) redenerende verhalen c.q. verhalende redeneringen.

Nu zijn die verhalen, zoals Vlek (2012: 187) onderstreept, wel van wezenlijk belang: verhalen vertellen is een ‘heel bijzondere vorm van kennisoverdracht in de politiepraktijk’. Dat heeft te maken met het informele en ervaringsleren van politiemensen (Beerepoot e.a., 2007). Maar in de praktijk wordt nog weinig rendement gehaald uit het werken met verhalen c.q. discursieve methodieken. Een deel van de verklaring hiervoor is dat politiemensen ten opzichte van elkaar en in het bijzonder ten opzichte van hun leidinggevende meer in een ‘beoordelende rol’ dan een ‘bevragende rol’ zitten, omdat de formele noch de informele leerstructuren op rechtstreeks waarnemen zijn ingericht. Er zijn veelbelovende proeven gaande met zogenoemde *camcoaches* of het gebruik van *bodycams* tijdens surveillances. Dankzij deze hulpmiddelen kan de werkwereld daadwerkelijk de leerwereld worden. Verhalen kunnen ‘herbeleefd’ worden vanuit het ‘letterlijke’ perspectief van de politievrouw of -man in de concrete kleine context van het moment van handelen, daar waar de dilemma’s zitten die om practical wisdom vragen. Professionele ruimte in de Nationale Politie is een groot onderwerp. Maar het is zo gek niet om het klein – laten we zeggen: *entre nous* – te durven organiseren.

5.7 Literatuur

- Bakker, W.E. & F. van Waarden (1999). *Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Boom.
- Beerepoot, A. e.a. (2007). *Adrenaline en reflectie. Hoe leren politieagenten op de werkplek?* Den Haag: Elsevier.
- Boin, R.A., E.J. van der Torre & P. 't Hart (2003). *Blauwe bazen. Het leiderschap van de korpschefs*. Zeist: Kerckebosch.
- Cachet, L., A. van Sluis, T. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling (red.) (2009). *Het betwiste politiebestedel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestedel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland en Wales*. Politiewetenschap. Apeldoorn/Den Haag: Politie & Wetenschap, Reed Business.
- Duk, W. (1988). ‘Beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid’, in: RM Themis, 156-169.

- Fijnaut, C. (2005). *Onwetendheid en wetenschap in de criminologie*. WODC-lezing uitgesproken op 12 mei 2005. Den Haag: WODC.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ginsburg-Block, M.D., C.A. Rohrbeck & J.W. Fantuzzi (2006). 'A meta-analytic review of social, self-concept, and behavioral outcomes of peer-assisted learning', in: *Journal of Educational Psychology* 98-4, 732-749.
- Hartman, C. & P. Tops (2005). *Frontlijnsturing*. Den Haag: NICIS.
- Haselbekke, A.G. e.a. (1990). *Prestaties tellen*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Hoorn, J. van (2010). *Sturen op vertrouwen. Goed leidinggeven aan goed politiewerk*. Amsterdam: Boom.
- Huberts, L.W.J.C., K. Lasthuizen, H. van den Heuvel & S. Verberk (2004). *Paradoxaal bestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en politiechefs over de sturing van de politie*. Politiewetenschap. Apeldoorn/Den Haag: Politie & Wetenschap.
- Hupe, P. (2009). 'De autonomie van de vakman (m/v). Over regeldruk en handelingsruimte', in: G. van den Brink, Th. Jansen & J. Kole, *Beroepstrots*. Amsterdam: Boom, 129-149.
- In 't Veld, R.J. e.a. (2001). *Vooruitgang of regendans? Evaluatie beleids- en beheerscyclus politie*. Den Haag: Bestad i.s.m. Berenschot.
- Khonraad, S. (2011). *Integrale veiligheid als reflexieve praktijk*. Den Bosch: Avans.
- Kop, N. & M. Euwema (2007). *Conflict op straat: strijden of mijden?* Den Haag: Elsevier.
- Landman, W. (2011). *Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg*. Politiewetenschap. Apeldoorn/Den Haag: Politie & Wetenschap/Reed business.
- Lans, J. van der (2008). *Ontregelen. De herovering van de werkvloer*. Amsterdam/Antwerpen: Augustus.
- Lasthuizen, K., L.W.J.C. Huberts & M. Kaptein (2005). *Integriteitsopvattingen bij de politie. P&W-verkenningen*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Liedenbaum, C.M.B. (2011). *Politiewerk: tussen taak en uitvoering. Een vergelijkend onderzoek naar de basispolitiezorg in Nederland en Noordrijn-Westfalen*. Nijmegen: WLP.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Marks, M. & J. Fleming (2004). 'As unremarkable as the air they breathe? Reforming police management in South Africa', in: *Current Sociology* 52-5, 784-808.
- Minzberg, H. (1983). *Structure in fives: effective organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

- Moors, J.A. & E. Bervoets (red.) (2012). *Frontlijnwerk*. Den Haag: Boom/Lemma [te verschijnen].
- Murrell, K.L. (1999). 'International and intellectual roots of appreciative inquiry', in: *Organization Development Journal* 17-3, 49-61.
- Naeyé, J., L. Huberts, C. van Zweden, V. Busato & B. Berger (2004). *Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meningen en ervaringen van politiemensen*. Politiewetenschap. Apeldoorn/Den Haag: Politie & Wetenschap.
- Nap, J. (2007). 'Goed politiewerk. Leren ontwikkelen vanuit de praktijk', in: D. Hilarides & P. Tops (red.), *Passie voor politie*. In het hart van het vak. Apeldoorn: Politieacademie, 65-80.
- Nap, J. (2010). 'Het goede handhaven: kern en ontwikkelingsperspectief', in: B. van Stokkum, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu, 205-218.
- Nap, J. (2012). *Vragen naar goed politiewerk: belang-stellend ontwikkelen van de alledaagse praktijk. Een proeve van normatieve professionalisering*. Den Haag: Boom Juridische Uitgeverij.
- Nienhuis, A., Y. Huizing, J. Burgert & W. Gelderloos (2004). *Gebiedsgebonden werken. De ervaringen van gebiedsgebonden politiefunctionarissen in de dagelijkse praktijk*. P&W-verkenningen. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Nieuwkamp, S., R. Kouwenhoven & M. Krommendijk (2007). *De ontwikkeling van de politiefunctionaris: een longitudinaal onderzoek naar veranderingen van houding ten aanzien van het politiewerk, de politieorganisatie en de omgeving*. Enschede: IPIT.
- Noordegraaf, M. & J. Sterrenburg (2009). 'Administratieve lasten voor publieke professionals: ficties en feiten', in: G. van den Brink, Th. Jansen & J. Kole, *Beroepstrots*. Amsterdam: Boom, 115-128.
- Osbourne, D. & E. Gabler (1992). *Reinventing government*. New York: Addison Wesley.
- Oshry, B. (1995). *The possibilities of organization*. San Francisco: Leading Systems/Berrett-Koehler.
- Pragt, E. (2012). 'De "iedereen moet alles kunnen"-cultuur', in: S. de Kimpe e.a. (red.), *Professionalisering en socialisatie*. Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu, 153-170.
- Reenen, P. van (2012). 'Tussen politiepraktijk en politieopleiding', in: S. de Kimpe e.a. (red.), *Professionalisering en socialisatie*. Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu, 131-152.
- Reiner, R. (1992). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.
- Schwartz, B. & K. Sharpe (2010). *Practical wisdom: the right way to do the right thing*. New York: Riverhead Books.

- Struiksma, N. & H.B. Winter (2008). *Wat niet weet, wat niet leert. Over de kennisfunctie bij de politie. P&W-verkenningen*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk*. Den Haag: Reed Business.
- Tonkens, E. (2008). *Herwaardering van professionals. Maar hoe?* Den Haag: RMO.
- Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Torre, E.J. van der (2007). *Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg*. Den Haag: Elsevier.
- Torre, E.J. van der (2007). 'Politiecultuur', in: C.J.C.F. Fijnaut e.a., *Politie: studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer, 495-516.
- Torre, E.J. van der (2011). *Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E. van der & H.B. Ferwerda (2007). *De kerntakendiscussie; verloop, opbrengsten en barrières*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Vijver, C.D. van der & J. Terpstra (2007). 'Organisatie en sturing van politiewerk', in: C.J.C.F. Fijnaut e.a., *Politie: studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer, 353-380.
- Vijver, C.D. van der (2012). *De professionaliteit van de politie. De stand van kennis en onderzoek: deel 1*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Vlek, F. (2012). 'Verbinding verbroken? (Politie)wetenschappelijke kennis en (de scholing in) politiekunde', in: S. de Kimpe e.a. (red.), *Professionalisering en socialisatie*. Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu, 171-198.
- Zuurmond, A. & J. de Jong (2010). *De professionele professional. De andere kant van het debat over ruimte voor professionals*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Nederlandse politiehervorming, gezien vanuit een Belgisch perspectief

Willy Bruggeman & Paul Ponsaers

6.1 Inleiding

Met enige haast en nog in afwachting van toetsing door de Eerste Kamer wordt momenteel gewerkt aan de totstandkoming van de Nederlandse Nationale Politie. De desbetreffende regelgeving is uiteraard belangrijk, maar het politiebestedel is geen rustig bezit.¹ Beoogd wordt dat de efficiëntie en de effectiviteit van het politiebestedel er beter van worden. Hierbij moeten fundamentele keuzes gemaakt worden. Kijken naar andere landen, en zeker ook naar buurlanden zoals België, is, als het gaat om de lessen die geleerd kunnen worden van ervaringen van anderen, zeker op zijn plaats. Maar tussen Nederland en België bestaan naast veel punten van overeenkomst ook aanzienlijke verschillen in politiek-bestuurlijke en andere tradities, en verschillen in de inrichting van het openbaar bestuur en opvattingen over politie en politiewerk. Elk nieuw bestel lost sommige problemen bevredigend op, maar andere niet en creëert bovendien weer nieuwe problemen. België en Nederland verschillen ook sterk waar het politie en justitie betreft. Dit blijft een opvallend gegeven, zeker nu er binnen de Europese Unie wordt gestreefd naar meer samenhang en wederzijdse erkenning. Maar opvallend is wel dat weinig van de vele politiestructuren die in de Europese landen gereorganiseerd werden, de internationale samenwerking sterker en vernieuwend hebben verankerd. Meestal bleef de internationale samenwerking een weinig zichtbaar onderdeel van de organisatiestructuur en -werking. Anderzijds bieden deze verschillen aanknopingspunten om te vergelijken en te zoeken naar mogelijke specifieke meerwaarde van die verschillende oplossingen bij het nemen van beslissingen. Een goede reden dus om te vergelijken wat er nu in Nederland en ook in België gebeurt.

¹ Van Sluis e.a., 2009.

In deze bijdrage gaan we na een korte inleidende paragraaf in op een aantal kritiekpunten die naar voren kwamen bij de Belgische politiehervorming. Daarna komen een aantal essentiële elementen naar voren die ter gelegenheid van de evaluatie na tien jaar hervorming in België werden behandeld, om vervolgens af te sluiten met een aantal recente ervaringen tussen Nederlandse en Belgische politiemensen.

6.2 Het Nederlandse en Belgische bestel onderling vergeleken

Nederland: van een Frans, via een Brits naar een Scandinavisch bestel

Het Nederlandse politiebestedel kent een onrustig bestaan, zoals zo veel andere bestellen in Europa. Van eind 1945 tot 1993 kende Nederland een bestel met twee verschillende soorten politiediensten; enerzijds was er de gemeentepolitie (in gemeenten van 25.000 of meer inwoners), anderzijds de rijkspolitie (in de kleinere gemeenten). De gemeentepolitie stond dus sterk in de grotere steden, terwijl de rijkspolitie vooral aanwezig was in de meer rurale gebieden. Er was, met andere woorden, een wettelijk verankerde geografische taakverdeling tussen beide soorten korpsen.

Een dergelijk politiebestedel bestond in het verleden in Frankrijk.² Ook daar was er een sterke gemeentepolitie in stedelijke omgevingen, naast de nationale Gendarmerie, die vooral actief was in rurale omgevingen. Tijdens het Vichy-regime werden echter de diverse gemeentekorpsen bij wet van 23 april 1941 samengebracht binnen een Police Nationale. Resultaat hiervan is dat Frankrijk momenteel twee nationale politiediensten naast elkaar kent en geen eigenlijke gemeentepolitie meer. Opvallend is echter dat afgelopen jaren de Franse burgemeesters er alles aan doen om opnieuw een *police municipale* op de been te brengen, zij het dat deze gemeentelijke korpsen niet over een volle politiebevoegdheid beschikken. In het Franse bestel bestaan er vormen van gedeeltelijke hiërarchische integratie, terwijl functionele taken van administratieve en gerechtelijke politie in alle diensten vallen waar te nemen. Het Franse bestel wordt bovendien gekenmerkt door een afzonderlijk statuut dat toegekend werd aan de forse politie van de Parijse metropool.

² Cools e.a., 2010.

³ Prins e.a., 2012.

Sinds 1993 kent Nederland een bestel dat in grote mate gelijk op dat van het Verenigd Koninkrijk.³ Nederland opteerde op dat moment voor de fusie van de gemeentepolitie en de rijkspolitie in één nieuw soort van politie. In essentie ging het niet om een reorganisatie tot één politiedienst, maar om een reorganisatie naar één soort van politie met 25 relatief autonoom functionerende regiokorpsen. Opnieuw was het grondprincipe een geografische verdeling van het rijk in politieregio's. Het ging om de inrichting van relatief sterke, grote korpsen, met nationale steundiensten waartussen geen hiërarchisch verband bestond.

Het Britse politiebestel lijkt sterk op dat van de Nederlandse regiopolitie. Ook hier gaat het om één soort van politie (ook wel *county*-politie genoemd), met verschillende solide, autonome korpsen. Vandaag merken we dat in het Verenigd Koninkrijk een tendens bestaat om (vanuit het Home Office) meer vat te krijgen op deze verschillende korpsen, zonder dat dit evenwel leidt tot een discussie omtrent de inrichting van een nationale politie. Eerder wordt er gestreefd naar nog robuustere korpsen van gemiddeld 4000 manschappen. Ook het Britse bestel wordt gekenmerkt door een sterke functionele integratie van administratieve en gerechtelijke taken binnen de diverse korpsen. Ook wordt het Britse bestel gekenmerkt door een afzonderlijk statuut van een forse politie in de Londense metropool.

Met de beoogde overstap van een regiopolitie naar een nationale politie in Nederland maakt het Nederlandse bestel aanstalten om zich eerder te richten op een Scandinavisch bestel. In diverse Scandinavische landen vinden we niet langer één soort van politie, maar wel één politieorganisatie. Het gaat kortom om een eenheidspolitie. Opvallend is wel dat deze Scandinavische politiebesteden zich meestal bewegen in weinig dichtbevolkte samenlevingen, met een beperkt aantal grote steden en grote rurale gebieden. Het is dan ook logisch dat deze bestellen behoefte hebben aan een sterke mobiele nationale politie, zij het met sterke lokale verankering. Deze Scandinavische politiebesteden worden gekenmerkt door een hoge mate van hiërarchische integratie en opnieuw een opvallende functionele integratie van administratieve en gerechtelijke taken. Het grote voordeel van een dergelijk bestel is zonder enige twijfel de grote mate van flexibiliteit in inzet van personeel en het vermijden van enige overlap. Een geografische taakverdeling staat niet langer centraal.

Het Nederlandse bestel is, met andere woorden, geëvolueerd van een Frans, via een Brits naar een Scandinavisch systeem.

België: van een Frans naar een eigensoortig geïntegreerd bestel

De Belgische hervorming van 1998 zag er geheel anders uit. Vóór 1998 kende België drie verschillende soorten politiediensten, die vrij autonoom van elkaar werkten. In dat opzicht leek het toenmalige Belgische bestel sterk op het Franse. Je had enerzijds een sterk versnipperde gemeentepolitie over niet minder dan 589 gemeenten, die in grote mate steunde op gemeentelijke financiering, en anderzijds had je de rijkswacht. Zoals in Nederland was de gemeentepolitie het sterkst aanwezig in de grotere steden, terwijl de mobiele rijkswacht zich vooral ophield op rurale territoria. Er bestond evenwel geen geografische taakverdeling die wettelijk verankerd was, zodat beide politiediensten elkaar nogal eens in de weg liepen op het terrein. Om het allemaal nog wat ingewikkelder te maken, bestond naast beide genoemde diensten nog een derde politiedienst, de Gerechtelijke Politie bij de Parketten (GPP), een essentieel reactieve criminale politie, die zich enkel bezighield met gerechtelijke opdrachten en waar dus op geen enkele wijze een functionele integratie bestond tussen gerechtelijke en bestuurlijke opdrachten.

Zonder op de details in te gaan, bestond de hervorming van 1998 (de inrichting van één politiedienst, gestructureerd op twee niveaus) in het toevoegen van de lokale antennes van de rijkswacht (de brigades) aan de gemeentepolitie, onder het nieuwe label 'Lokale Politie', en het samenbrengen van de GPP met de rest van de bovenlokale niveaus van de rijkswacht, onder het nieuwe etiket 'Federale Politie'. Hierbij dient vermeld te worden dat de lokale politie niet langer georganiseerd werd op het gemeentelijk niveau, maar op intergemeentelijk niveau in 195 politiezones (gemiddeld overspant een politiekezone een drietal gemeenten).⁴ Tussen beide soorten van politie, de lokale en de federale, werd geen hiërarchisch verband voorzien. Vandaag staat de federale politie onder druk vanwege een al te logge organisatie en verkokering, terwijl op het niveau van de lokale politie de discussie wordt gevoerd over een schaalvergroting van (soms) al te kleine lokale korpsen.⁵ Het huidige bestel wordt evenwel zelden ter discussie gesteld en in algemene zin wordt de hervorming als 'relatief geslaagd' beschouwd.⁶

4 Devroe & Ponsaers, 2011.

5 Bruggeman e.a., 2012.

6 Boels e.a., 2011.

7 Het gaat om interventie (noodhulp), wijkwerking, onthaal, recherche, slachtofferzorg, openbare orde en verkeer. Zie: Vandevoorde e.a., 2003; Ponsaers, 2007.

België en Nederland onderling vergeleken

Aan de basis van de Belgische politiehervorming, ingezet in 1998 na de ontsnapping van Dutroux en in feite gestart in 2001, lag een diepe vertrouwenscrisis, niet alleen bij de bevolking en bij de overheid, maar ook tussen de politiediensten onderling. Reorganiseren vanuit een crisis heeft altijd het voordeel van de urgentie en van de ontvankelijkheid voor nieuwe maatregelen. De hervorming beoogde vooral het samenvoegen en integreren van de toenmalige rijkswacht, de gemeentelijke politie en de gerechtelijke politie. Bovendien werd gestreefd naar een meer geïntegreerde werking van de nieuwe politie, die, alhoewel geen nationale politie in de beperkte zin van het woord, toch één politie werd, al was die georganiseerd op twee niveaus: federaal en lokaal.

Bovendien moet ook rekening gehouden worden met het feit dat én de functie én de rol van de burgemeester, het gemengde financieringsmechanisme (federaal en gemeenten, die in belangrijke mate de lokale politie meefinancieren in België), de afwezigheid van veiligheidsregio's en de achterblijvende gerechtelijke hervorming mede de specificiteit van het Belgische politiemodel kunnen duiden en verklaren. Toch kwam heel veel inspiratie vanuit Nederland en dat is voelbaar, zowel bij de strategische als bij de meer operationele keuzes. Het zogenaamde COP-model (in België als gemeenschapsgerichte politiezorg benoemd) werd wettelijk verankerd, hetgeen in Nederland veel minder expliciet het geval is geweest. De probleemgerichte aanpak en het gebiedsgebonden werken worden wel algemeen beschouwd als het gemeenschappelijk tafelzilver van het Nederlandse en het Belgische politiebestedel. Projecten betreffende integrale veiligheid in de Belgische grote steden zijn meestal Nederlands geïnspireerd. De scheidingslijn tussen administratieve en gerechtelijke politie is in België sterker structureel ingebed in de organisatie, zeker bij de federale politie. Tot 2001 was Nederland altijd vóór op België in het reorganiseren, maar in dit geval opteerde België vóór Nederland voor één politie, zij het middels een geïntegreerde formule op twee niveaus (federaal en lokaal).

De verwevenheid met de federale en lokale autoriteiten werd in België bevestigd door het inrichten van enerzijds een federale politieraad en anderzijds ook lokale politieraden en colleges. Ook bleef de Belgische politie meer terughoudend in het (over)organiseren. Het vastleggen van systemen, protocollen, convenanten en profielen is minder aanwezig in het Belgische bestel dan in het Nederlandse. Het Belgische systeem is meer gebaseerd op basis-⁷ en gespecialiseerde politietaken en minder op het inrichten van 'waterdichte

schotten' tussen de verschillende componenten van de politiestructuur, alhoewel daar ook vragen bij gesteld kunnen worden. Ook werd veel minder geïnvesteerd in (individuele) prestatienormen. De impact van de federale, regionale (parketten) en lokale autoriteiten is groot, mede omwille van de zogenaamde nationale en zonale veiligheidsplannen. Maar waar de Nederlandse collega's meesters zijn in het maken van plannen, zijn de Belgische collega's wellicht dan weer beter in het uitvoeren van (minder) plannen. Het gevolg is dat de planmatige Nederlandse aanpak en de meer situationele en program-magerichte aanpak van de Belgische diensten nogal eens aanleiding geven tot fricties tussen enerzijds de politiediensten onderling, en anderzijds de parketten en onderzoeksrechters (rechter-commissaris).

De Nederlandse beleidsdocumenten, opleidingsinspanningen en studiedagen zijn steeds een belangrijke bron van inspiratie geweest voor de Belgen. Beide landen hebben een eigen systeem om de politiesterke over de verschillende componenten van de politie te verdelen. Niettemin blijft de geografische distributie van het personeel en de bijbehorende attributie van bevoegdheden in België nog steeds een discussiepunt, wellicht mede door de keuze die gemaakt werd voor de structurering op twee niveaus. In plaats van ook hier inspiratie te zoeken in Nederland, heeft de Belgische overheid gekozen voor een eigen systeem (de KUL-norm) dat nog steeds niet het nodige draagvlak heeft verworven, noch binnen de politie, noch bij de overheden van de politie. Daarentegen kijkt men in België met verwondering naar de Nederlandse overregulering en de groeiende bureaucratie.⁸ Ook het nadrukkelijk bedrijfsmatig denken, onder meer in termen van prestatieafspraken en -normen, doet de Belgen meer dan eens de wenkbrauwen fronsen.

Anderzijds is het zo dat blijktbaar in de aangekondigde amendementen ter aanpassing van de nieuwe politiewet tot vorming van een nationale politie in Nederland Belgische invloeden merkbaar zijn.⁹ We verwijzen hiervoor naar artikel 19, dat bijkomend bepaalt dat overleg door de minister met de regio-burgemeester en de voorzitter van het College van procureurs-generaal wordt gevoerd, in aanwezigheid van de korpschef. Een toevoeging die verrassend veel lijkt op de taakstelling van de Belgische federale politieraad. Ook de sterkere focus op de relatie met de individuele gemeenten illustreert dit.

8 Men denke hierbij aan het instellen van 'weegploegen' gerechtelijk onderzoek, te strakke functieprofielen (het 'labelen' of oormerken van capaciteit in diensten en functies), e.d.m.

9 Document 30 880, ministerie van Veiligheid en Justitie.

Tabel 6.1: Het Belgische en Nederlandse politiestel vergeleken

België	Nederland
<ul style="list-style-type: none"> Nadrukkelijk officiële COP-visie op het gehele functioneren van het bestel Lokale politie in dominante mate gefinancierd door steden en gemeenten, federale politie door de federale overheid Poging tot moeilijke afstemming tussen bestuurlijke en gerechtelijke schalen. Tendens om naar het provinciale (bestuurlijke) niveau te evolueren Rol van de burgemeester blijft belangrijk: lokale autonomie inzake integraal veiligheidsbeleid wordt benadrukt, met een risico van beperkte federale impact op lokaal beleid Problemen om minimale capaciteitsnorm te garanderen en territoriale redistributie van personeel te realiseren Lokale politie is niet genormeerd i.f.v. prestaties, maar volgens basisfuncties (noodhulp, recherche, wijkwerking, onthaal, slachtofferzorg, openbare-ordehandhaving en verkeer) Inhoudelijke impact van overheden op federaal en lokaal niveau is relatief beperkt dankzij de planmatige werking (veiligheidsplannen) Gebrek aan solide monitoring- en evaluatiesystemen, waardoor bijsturing wordt bemoeilijkt 	<ul style="list-style-type: none"> Variabiliteit in officiële visie op het functioneren van het bestel Volledig gefinancierd door de nationale overheid Poging tot afstemming tussen bestuurlijke en gerechtelijke schalen. Tendens om naar het (gerechtelijke) parketressort-niveau te evolueren Rol van de burgemeester is anders: nationale impact op lokaal beleid vergroot, risico op afnemende impact van lokale overheid op het lokale beleid Flexibiliteit in het garanderen van minimale capaciteit en territoriale redistributie van personeel Het personeelsbestand wordt in grote mate vastgezet ('gelabeld'/geoomerkt) naar gelang bepaalde diensten. Verlies van transversaliteit en flexibiliteit Risico op impactverlies ten voordele van de politieleiding (veel interne <i>accountability</i>, afname van externe <i>accountability</i>) Goed uitgebouwde monitoringsystemen, maar niet steeds duidelijk wat het doel ervan is

In bovenstaande tabel hebben we beide landen met elkaar vergeleken, zodat de lezer een goed begrip heeft van de volgende paragrafen.

6.3 De kritiek kort na de Belgische politiehervorming

Toen in december 1998 in België de *Wet op een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus* tot stand kwam, werd besloten dat de volledige implementatie van het nieuwe bestel van start zou gaan in januari 2001. Zo is het ook gegaan. Het politiestel werd, met andere woorden, in twee jaren omgebouwd naar het sjabloon van de wet. De doorlooptijd van het Programma Nationale Politie in Nederland is eveneens bepaald op twee jaar, gerekend vanaf het moment dat de nieuwe Politiewet van kracht zal worden.

In België waren er destijds een aantal verreikende commentaren op deze gang van zaken, die we graag meegeven aan de Nederlandse kwartiermakers van het nieuwe bestel. We lopen deze kort na.¹⁰

Hebben we een sequentieel masterplan?

De invoering van de Nationale Politie in Nederland wordt uitgezet middels een gefaseerde uitwerking van het nieuwe politiebestedel (Programmaplan, Ontwerpplan, Inrichtingsplan, Realisatieplan en Communicatieplan). Het lijkt er sterk op dat de Nederlandse hervorming stevig wordt onderbouwd middels deze plannen. Verschillende Belgische observatoren hebben er bij de Belgische politiehervorming op gewezen dat de hervorming werd ingezet zonder dat er een masterplan voorhanden was. Een aanpassing van het politiebestedel is immers een heikele onderneming, waarin een sequentiële opbouw hoort te zitten, het ene deel kan immers niet voorafgaand aan het andere worden ingevoerd. Sommige commentatoren hebben in het verleden de Belgische hervorming bekritiseerd vanwege het feit dat het bestel ‘als een ritssluiting’ werkte, of om het helderder te zeggen: alle elementen van het nieuwe bestel moesten op hetzelfde moment in plaats worden gebracht en werkzaam zijn, wilde het bestel als geheel werkzaam kunnen worden. Het moge duidelijk zijn, de Belgische hervorming van tien jaar geleden was veel ingrijpender dan de Nederlandse van vandaag. In Nederland zijn veel van de bouwstenen voor het nieuwe bestel afkomstig uit het oude. In die zin lijkt het gevaar van de ‘ritssluiting’ minder groot, mede dankzij de genoemde sequentiële planning. Niettemin zijn er een aantal eventuele gevaren, die we hier kort benoemen.¹¹

Papier is geduldig. Dat alles netjes in plannen is vervat, betekent niet dat de implementatie het voorgeschreven tempo en de voorgeschreven fasering ook zal volgen. Bij elk bouwwerk wordt achterstand op het plan van de architect opgelopen tijdens de fase van de realisatie. Onvermijdelijk zullen er zaken opduiken die op de werkvloer moeilijker te realiseren blijken dan de bestelarchitecten vandaag kunnen voorzien. Het is dan ook van groot belang dat er voldoende implementatieflexibiliteit ingebouwd is en blijft in de implementatieplanning, zodat de reorganisatie een rustig verloop blijft kennen en de dominostenen op een gegeven moment niet over elkaar heen tuimelen.

Overigens hebben we in België door schade en schande moeten ervaren dat het nodig is om niet enkel een nieuwe politieke structuur op te zetten, maar dat dit onvermijdelijk dient gepaard te gaan met het uitwerken van een inhoudelijk concept, een nieuwe politieke cultuur als het ware. In ons land hebben we de structurele componenten van het nieuwe bestel in wetgeving

11 Duhaut e.a., 2002.

vastgelegd en slechts jaren later de ‘gemeenschapsgerichte politie’ en de ‘excellente politiezorg’ als culturele inhoudelijke bagage uitgewerkt.¹² Dat is de hervorming niet ten goede gekomen, dat moge duidelijk zijn.¹³

Het Ontwerpplan Nationale Politie bevat nu reeds goede aanzetten tot inhoudelijke en culturele uitwerking, maar blijft naar ons gevoel op onderdelen niettemin nog te impliciet. Vanuit de ervaring in België kunnen we dan ook niet anders dan aanraden om rustig de tijd te nemen om een dergelijk inhoudelijk cultuurconcept te laten rijpen en mee te laten groeien tijdens de implementatiefase, en dus niet de fout te maken dat pas te ontwikkelen nadat de implementatie van de nieuwe structuur reeds een feit is.

Hoe zetten we bottom-upmechanismes in werking?

Het risico bij de implementatie van een bestel met een Nationale Politie is dat het om een top-downbenadering gaat, of minstens dreigt het gevaar dat het zo zal worden gepercipieerd door de midden- en basiskaders. Zeker waar het gaat om het inhoudelijk concept en de cultuuraspecten is het nodig om ook een bottom-upbeweging in gang te zetten als gezond tegengewicht. Hiertoe dienen dan ook de nodige kanalen gecreëerd te worden. Cultuur gaat immers over gedeelde waarden en normen binnen een organisatie, en die laten zich moeilijk of niet van bovenaf opleggen.¹⁴ Waarden en normen moeten geïnternaliseerd raken via socialisatie- en identificatieprocessen. Dat vergt onvermijdelijk tijd, inspraak en participatief beleid, maar dient ook een plaats te krijgen in de vernieuwde opleiding.

Een onvermijdelijke voorwaarde zal zijn dat de kwartiermakers van het nieuwe bestel dit bestel onvoorwaardelijk uitdragen en er dus van overtuigd moeten zijn. Zij zullen dienen te fungeren als rolmodellen voor de hele organisatie. Zij moeten dan ook gepaste en onderbouwde antwoorden kunnen geven op vragen die zullen komen. Zij moeten de dragers zijn van het nieuwe inhoudelijke concept en van de waarden en normen van de nieuwe organisatie. Dit impliceert sterke leiders, die beredeneerde en ervaringsgedreven antwoorden op vragen hebben, en niet louter hiërarchische aansturing. Dat impliceert dat de nieuwe politieleiding goed de vinger aan de pols moet houden

¹² Van Branteghem e.a., 2007.

¹³ Easton e.a., 2003.

op de werkvloer, bereid is van de ervaring van frontlijnwerkers te leren en erin moet slagen deze ervaring en kennis ten nutte te maken van de organisatie. Politieleiders dienen zich met andere woorden meer als coaches te gedragen dan als blinde interne regelgevers. Louter hiërarchische sturing rendeert enkel op korte termijn, maar leidt op lange termijn tot immobilisme, traditionalisme en verhindert flexibiliteit en innovatie.

Wat we in België veel te weinig gedaan hebben in de fase na de implementatie van het nieuwe bestel is bovengenoemd leerproces bevorderen en bestendigen door middel van het opzetten van goed geplande pilotprojecten. Uittesten wat werkt en wat niet, is nuttig en noodzakelijk. Hierbij is het opzetten van evaluatie-instrumenten en -structuren noodzakelijk. Het met zorg beschrijven van deze pilots door middel van bruikbare casestudies stelt een mechanisme in werking van een lerende organisatie, en maakt het mogelijk strategische beleidskennis te accumuleren en te borgen. Het is in een dergelijke onderneming van groot belang te voorzien in een degelijke kennis- en evaluatie-infrastructuur, die transparant successen en mislukkingen documenteert en als vraagbaak fungeert voor de hele organisatie. Het lijkt voor de hand te liggen dat dergelijke kennis essentiële voeding is voor de coaching van de nieuwe politieleiders.

Kopen we de hervorming af?

De slechtst denkbare oplossing om veranderingsweerstand binnen de organisatie weg te werken – ook dat heeft het Belgische voorbeeld ons geleerd – is de hervorming ‘afkopen’ bij het personeel. In België ging de hervorming immers gepaard met een indrukwekkende financiële tegemoetkoming aan het personeel. Wellicht had dat te maken met het feit dat de verschillende politiediensten (gemeentepolitie, gerechtelijke politie bij de parketten en rijkswacht) elk beschikten over een eigen financieel statuut en dat de overheid uiteindelijk uit de onderhandelingen met de vakbonden is gekomen met een nivellering naar boven.¹⁵ Dat gevaar bestaat naar ons gevoelen in Nederland niet of nauwelijks. Dat vormt naar ons gevoel nog een bijkomende reden om de hervorming niet te compenseren via de financiële weg, maar het pad op te gaan van een gestage interiorisering van de nagestreefde doelen.

14 Enhus & Ponsaers, 2005.

Een dergelijk proces, vrezen we, leg je moeilijk van bovenaf op, maar verdienen je telkens weer door het boeken van successen en het zichtbaar leren uit mislukkingen. Ook is het van belang het geloof in unieke oplossingen voor bepaalde problemen te propageren. Het erkennen van een vrije beleidsruimte op elk niveau van de organisatie is essentieel en kan enkel als voor een specifiek probleem alternatieve oplossingen worden gesuggereerd. Politiewerk is maatwerk en vooral op maat van erg lokale omstandigheden. Het opdringen van exclusieve recepten is in dit verband dan ook contraproductief. De algemene opvatting is vandaag de dag dat de politie slecht en traag leert. Wellicht is dit juist het gevolg van een eendimensionale visie op politiewerk. In ons land hebben we tot op zekere hoogte deze weg bewandeld, zij het met wisselend succes. Niettemin kunnen we vaststellen dat frontlijnwerkers vandaag veel minder cynisch in hun job staan, een grotere arbeidssatisfactie kennen en met een groeiende maatschappelijke betrokkenheid opereren.

Een laatste punt dat in deze context toch dient opgemerkt te worden, is de problematiek van de recuperatie van ‘gefaalde’ kandidaten voor kaderbenoemingen. De Belgische hervorming leverde een implosie op van het aantal politieleiders. Dat bracht met zich mee dat een aantal voormalige politieleiders diende terug te treden. Ook dit werd grotendeels tegemoet getreden door deze ‘gefaalde’ kandidaten hun financieel statuut te laten behouden, maar functioneel werden deze personen vaak ‘weggestopt’ in ad-hocfuncties die strikt gezien niet noodzakelijk waren. Vandaag, tien jaar na de hervorming, doet dit fenomeen zich nog steeds gevoelen. Hoe organiseer je ‘demotie’ in plaats van ‘promotie’? Deze geleding van de politieorganisatie is vaak een reservoir van kennis en kunde. Het lijkt dan ook raadzaam voor de Nederlandse kwartiermakers om te voorzien in een carrièrepad voor deze medewerkers dat niet leidt tot groeiende frustratie, maar nieuwe kansen biedt. Dit vormt naar ons idee een essentiële kritische succesfactor voor het welslagen van de hervorming.¹⁶

Doen we de juiste dingen goed?

De Nederlandse houtskoolschets voorziet weliswaar ‘metingen van de tevredenheid, zowel intern als extern’, maar de indruk ontstaat bij de aandachtige lezer dat op dit punt nog winst gemaakt kan worden. Het wordt immers door-

15 Bruggeman & Ponsaers, 2009.

16 Ponsaers e.a., 2006.

verwezen naar het toekomstig 'Realisatieplan', maar voor het overige wordt hier weinig aandacht aan gegeven. Bij de Belgische hervorming was precies op dit punt veelvuldig commentaar. Op de eerste plaats werd immers aangedrongen op solide meetpunten die het mogelijk moesten maken de opvolging van de implementatie te monitoren, en desgewenst bij te sturen. Tien jaar na datum, bij de evaluatie van de hervorming door de Belgische federale politieraad, bleek een dergelijk solide opvolgingssysteem niet voorhanden, hetgeen de evaluatie danig bemoeilijkte. Een aandachtige lectuur van het Nederlandse Ontwerpplan Nationale Politie leert dat de architecten bijzonder ambitieus zijn, door niet enkel de kwantiteit, maar ook kwaliteit te willen borgen in de schoot van de organisatie. De juiste dingen goed doen is de ambitie.

Essentieel hierbij is, zo leert de Belgische ervaring, dat een nulmeting voorhanden is voordat de ombouw van het bestel wordt ingezet. Slechts op deze wijze kan immers zichtbaar gemaakt worden in welke mate de systeemombouw zal leiden tot verbetering op die punten die centraal worden gesteld in het Ontwerpplan. Nederland beschikt over een historische kans om dit nu te realiseren. Kortom: slechts een degelijke nulmeting kan leiden tot solide evaluatie naderhand. Dikwijls wordt het belang van een dergelijke nulmeting pas onderkend op het moment dat men aan bijsturing en evaluatie toe is. Dan is het echter te laat om het nieuwe plaatje naast dat van weleer te houden, want men beschikt gewoonweg niet over dat laatste. De neiging wordt dan groot om te grijpen naar datgene dat men sowieso heeft klaarliggen, en dat is nu precies de vraag: zijn de huidige instrumenten het meest geschikt om metingen te doen op die punten die men juist wenst te veranderen? De vraag stellen is haar in grote mate beantwoorden.¹⁷

In deze context is het van groot belang, zo leert de Belgische ervaring, receptief te zijn en te blijven voor het monitoren van kritiek. Kritiek, of deze nu intern of extern van aard is, kan bijzonder nuttig zijn. Zij houdt hervormingsarchitecten immers alert en verplicht hen de vinger aan de pols te houden. Vanuit deze gedachte is het van belang de blauwdruk van een nieuw bestel voldoende robuust te onderbouwen, maar steeds ook 'bijstelpunten' te voorzien om op een flexibele wijze aanpassingen en verbeteringen mogelijk te maken. Een nieuw bestel volledig 'vast cementeren' is dan ook gevaarlijk en leidt als het ware tot het obligaats vasthouden aan al te strakke uitgangspunten. Een dergelijke opstelling kan slechts leiden tot

17 Ponsaers e.a., 2005.

onvruchtbare zwart-witdiscussies in de toekomst. Kritiek kan evenwel het best beantwoord worden aan de hand van een helder evaluatief stuurbord. Dat maakt het immers mogelijk om op een vruchtbare wijze ermee om te gaan. Goede sturborden laten immers toe transparant te maken in welke mate de kritiek al dan niet terecht is.

Voldoende gestuurd naar vertrouwen en externe inkijk?

Het Ontwerpplan Nationale Politie biedt verschillende en voldoende aangrijpingspunten om een dergelijk evaluatief mechanisme in te bouwen. Dit staat buiten kijf. Op twee punten is het echter van belang tunnelblindheid in het systeem te weren.

Op de eerste plaats is het essentieel om herhaalde peilingen door te voeren ten aanzien van de bij de ombouw betrokken groepen. Dat betekent peilingen bij bestuurlijke overheden (zoals bij burgemeesters) en bij de gerechtelijke overheden (zoals het OM) omtrent hun vertrouwen en tevredenheid met het nieuwe systeem, maar eveneens bij het personeel in de verschillende geledingen van de nieuwe organisatie. Maar dat is niet voldoende.

Het meten van de publiekstevredenheid blijft immers primordiaal. Het maakt immers de peiling van het vertrouwen van de bevolking in het nieuwe politiesysteem mogelijk, een essentieel vraagstuk voor eender welk politiebestedel. Het volstaat niet te onderschrijven dat ‘de belangrijkste maatstaf voor goed politiewerk het vertrouwen is dat de burger heeft in het werk van “haar” of “zijn” politie’ (p. 4), maar het is nodig dit ook feitelijk aan te kunnen tonen. Regelmatige monitoring van dit vertrouwen is dan ook essentieel.

In dit opzicht is ook een goede communicatie met de bevolking, via de media, van groot belang. Dat betekent dat de politie proactief een beleid uitwerkt ten aanzien van de media. Het gaat om een vorm van *accountability*, het afleggen van rekenschap. De Belgische politie heeft een achterstand van jaren op dit domein in korte tijd kunnen wegwerken. Dit komt een meer zakelijke benadering van het politiewezen sterk ten goede. Het risico is groot dat een nationale politie de regie op een dergelijke mediastrategie in één centrale hand wil houden. Het is nochtans essentieel dat alle geledingen van de organisatie mee kunnen participeren in dit beleid.

Op de tweede plaats blijft het van belang het nieuwe bestel op een voldoende wijze open te stellen voor externe, wetenschappelijke studie. Het Nederlandse politiebestedel heeft nogal eens de neiging ‘alles in eigen hand’ te

willen houden en evaluatieonderzoek enkel vanuit eigen rangen door te willen voeren. Kritische, doordachte en onderbouwde inkijk van buitenaf blijft echter gezond en noodzakelijk. Het garanderen van kritisch en onafhankelijk wetenschappelijk politieonderzoek is en blijft vanuit dit oogpunt essentieel, wil de nieuwe politie niet in zichzelf gekeerd blijven kijken naar het eigen functioneren. De onafhankelijke positie hierbij van een programma als Politie & Wetenschap is uiteraard cruciaal vanuit strategisch oogpunt.

6.4 De evaluatie van de Belgische politiehervorming na tien jaar

Exact tien jaar na het afsluiten van het Octopus-akkoord (de politieke basis van de hervorming, 1 juni 1998) voerde de federale politieraad een evaluatie door van de politiehervorming.¹⁸ De zogenaamde geïntegreerde politie startte pas later, en wel op 1 januari 2001 voor de federale component en op 1 januari 2002 voor de lokale component. De reorganisatie wordt over het algemeen als geslaagd beoordeeld, maar er werden nogal wat aandachts- en verbeterpunten aangegeven, waarvan er heel wat zeker ook voor Nederland relevant zijn om hier te vermelden.¹⁹

De federale politieraad is een *in-between* met een belangrijke adviserende rol tussen de minister en de politie. De ervaring leert dat deze raad zowel voor de overheden als voor de politiediensten zelf een nuttig instrument is, vooral doordat niet alleen de politionele maar ook de gerechtelijke en de bestuurlijke overheden erin vertegenwoordigd zijn. Zoals al aangegeven in §6.2, heeft dit blijkbaar mede de aangekondigde amendering beïnvloed.

Het evenwicht houden tussen het landelijke en het lokale niveau

De geïntegreerde structuur van de Belgische politie (met een lokale en een federale component) werd op zich positief beoordeeld, hoewel het niet altijd makkelijk is om te zorgen voor de nodige interne evenwichten. In plaats van concurrentie tussen politiediensten zijn vooral de niet optimale samenwerking federaal-lokaal en de verdedigingsstrategie administratief en gerechtelijk

¹⁸ Bruggeman e.a., 2010a.

¹⁹ Bruggeman e.a., 2010b.

aanleiding tot kritiek. Bovendien is er een groeiende ongerustheid inzake de samenwerking tussen de federale en de lokale politie.

Een belangrijke hefboom om de balans tussen de lokale en federale componenten in evenwicht te houden, is congruentie na te streven tussen de federale en de zonale overheidsplannen. Toch zouden deze, in samenhang met het Europese project Harmony²⁰ (een *intelligence model* dat op 1 januari 2014 in werking treedt), beter moeten worden ingebed in een globale en geïntegreerde planning-, uitvoerings- en evaluatiecyclus, geschraagd op een eenduidige vierjarenbenadering.

Zoals ook bij de Nederlandse politie, is het Belgische ICT-domein voorwerp van kritiek. Vooral de verschillende informatiehuishoudingen bij de federale en bij de lokale politie baren zorgen. Gelukkig is er één nationale gerechtelijke gegevensbank (ANG). In het algemeen is er dringend behoefte aan een duidelijke en gedragen strategie voor het opwaarderen, meer klantgericht maken en beter integreren van de ICT-toepassingen voor de gehele politie.

De lokale politie te veel versnipperd?

Opvallend voor de Nederlandse collega's is het grote aantal (eerst 196, nu 195) lokale zones in België. Deze versnippering is het gevolg van het feit dat men de lokale structuur van de politie wilde verankeren dicht bij de lokale overheden. De bestuurlijke en de gerechtelijke overheden bepalen de prioriteiten voor het politielandschap en ze zijn determinerend voor de vrijheid van handelen van een gezagsafhankelijke organisatie zoals de politie. De totale politiecapaciteit wordt als voldoende beoordeeld, maar te veel capaciteit verdamppt in overdreven bureaucratie, zo stelde de federale politieraad vast. Mede aanleiding hiertoe is het feit dat ongeveer tien zones zeker te klein zijn om zelfstandig te werken en om een – die naam waardige – minimumdienstverlening te verzekeren. Schaalvergroting wordt echter niet opgelegd, maar aangemoedigd. De vraag blijft natuurlijk open of de Nederlandse regio's niet te groot worden en de Belgische te kleinschalig. Wellicht ligt de waarheid in het midden.

De wijkwerking blijft op veel plaatsen in België een zorgenkind. De reden hiervoor is dat door te kleine zones en ook door prioriteitstelling binnen

20 En Ecrim (European crime intelligence model), dat in werking treedt in 2014.

grotere korpsen de wijkwerking wordt aangetast, doordat bij personeelstekort de wijkwerking het eerst wordt afgebouwd.

De politiechefs bekleden een mandaatfunctie die om de vijf jaar moet worden verlengd, maar die nu niet meer in de tijd beperkt is. Ook zijn alle mandaathouders gehouden aan het, in afstemming met 'hun' autoriteiten, opstellen van een opdrachtbrief. Deze brief is eigenlijk een afsprakennota tussen de verschillende partijen, waarop bijvoorbeeld de korpschef naar aanleiding van zijn evaluatie afgerekend kan worden. De opdrachtbrief op zich is een waardevol contractueel engagement, maar schaaft door de lokale verankering anderzijds het geïntegreerd zijn van de politie in zijn geheel.

De federale politie te weinig operationeel?

Binnen de federale politie moeten maatregelen genomen worden om in uitzonderlijke en ernstige crisissituaties met eigen middelen een versterkte reserve samen te kunnen stellen in functie van de openbare-ordehandhaving. De vrees bestaat, dat de huidige inzetmogelijkheden onvoldoende zijn om in alle omstandigheden volwaardig te reageren op onverwachte en onvoorziene buitengewone crisissituaties. Er kan dus niet altijd voorzien worden in een openbare-ordereserve.

De goede samenwerking tussen de lokale en de federale rekerchediensten verdient aandacht. Wel kon er geen eenduidig standpunt aangenomen worden om de oprichting van een nationale recherche mogelijk te maken. De operationele internationale samenwerking door de lokale en de federale diensten verdient bijzondere aandacht, vooral in het raam van de komende ontwikkelingen op Europees niveau. Ook wordt er gepleit voor veel meer samenhang inzake de activiteiten van de interne en externe controle-instansies en inspecties.

Behoeftte aan een langetermijnvisie

De grote vraag is nu wat de duurzaamheid is van deze grote politiehervorming in België. Dit zal voornamelijk afhangen van de snelheid en de intensiteit waarmee de in het evaluatierapport gemelde probleemgebieden worden aangepakt en een oplossing krijgen. De nu voorliggende Nederlandse hervorming zal opnieuw een aanleiding zijn om hierover kritisch te reflecteren. De

keuzes die in Nederland gemaakt worden, verrijken de argumentatie bij de keuzes en optimalisaties die zich in België opdringen.

Alleszins wordt er in het evaluatierapport gepleit voor een langetermijnvisie, die het liefst met academische inbreng wordt voorbereid. Ondertussen is er ook dringend behoefte aan een justitiehervorming. De grote kaders hiervoor zijn al uitgezet, en verwacht wordt dat de nieuwe Belgische regering hier werk van zal maken.

Het personeelsstatuut is veel te zwaar en er is grote behoefte aan een eenvoudig en werkzaam statuut. Functionele beloning, meer flexibiliteit en mobiliteit zijn de grootste en meest urgente noden, wil men kunnen evolueren naar de gewenste toekomst zoals die in de langetermijnvisie wordt vertolkt.

Selectie, rekrutering en opleiding blijven problematisch. De nu lopende 'Bologna-visitaties' en het opgestarte initiatief 'Politie, een lerende organisatie' kunnen, naar gehoopt wordt, een oplossing bieden. Het lerende vermogen van een organisatie en zijn mensen zal een steeds groter belang innemen, wil men een langetermijnbenadering omzetten in concrete veranderingsstrategieën en daden.

6.5 De samenwerking België-Nederland: wat nu?

Europese en internationale samenwerking zijn ook nu blijkens de stukken over de reorganisatie geen aanleiding geweest voor de vorming van de Nationale Politie in Nederland. Het feit dat Nederland en België te maken hebben met aanzienlijke volumes internationale criminaliteit, nodigt nochtans uit om ook dit aspect te belichten. De reden ligt vooral in het feit dat schaalvergroting nu juist een perfecte kans biedt om de grensoverschrijdende en mobiele criminaliteit, grootschalige openbare-ordeverstoring en regio-overstijgende rampen en crises beter en gezamenlijk aan te pakken.²¹ Op het terrein van veiligheid en veiligheidsvoorziening zijn er tal van dwarsverbindingen. Die zijn complex van aard, niet in de laatste plaats vanwege de tussen de landen uiteenlopende politieke, bestuurlijke en justitiële arrangementen betreffende de politie en de verschillen in de organisatie van de politie.

Wel wordt steeds vaker grensoverschrijdend samengewerkt en het Benelux-secretariaat is hierbij vaak leidinggevend, meer en meer gebaseerd trouwens op een steeds groeiend aantal internationale verdragen en overeenkomsten.

21 Den Boer, 2012.

In de concrete samenwerking waren vooral de gebrekkige invulling van gerechtelijke verzoeken vanuit België een pijnpunt, iets waar nu wel verandering in is opgetreden. Maar verschillende wetgeving, uiteenlopende prioriteiten (bijvoorbeeld inzake de aanpak van illegaal vuurwerk) en het zogenaamde gedoogbeleid maken de samenwerking zeker niet makkelijker. Te betreuren is ook het feit dat de Nederlandse en Belgische politieleiding zo weinig met elkaar optrekken wat de centrale beleidsvorming betreft, alsook bij de vertegenwoordiging binnen de Europese beslissings- en discussiefora.

De vraag is wel open of de vorming van een nationale politie de samenwerking tussen beide landen kan verbeteren. Blijkens artikel 4 van de nieuwe Politiewet zijn aan de Koninklijke Marechaussee internationale politietaken opgedragen zoals assistentieverlening aan de politie bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en het uitoefenen van de politietaken op Schiphol (buitengrens). Blijkens artikel 42.1 wordt de landelijke eenheid van de politie belast met landelijke en specialistische taken, en met het 'verzamen, registreren, bewerken, beheren, analyseren en verstrekken van informatie en het verrichten van andere ondersteunende werkzaamheden ten behoeve van de taakuitvoering van de (...) genoemde organen en personen, en andere bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betrokken organen, alsmede de internationale uitwisseling van informatie en de landelijke voorlichting aan particulieren'. Waarover gaat het dan in de praktijk? Het meest bekend zijn natuurlijk de rechtshulpverzoeken. Nederland participeert samen met België in een Joint Hit Team aan de Nederlands-Belgische grens, vooral ter bestrijding van de drugshandel, maar in toenemende mate treedt het ook op tegen de illegale vuurwerkhandel, wapenhandel en mensenhandel. De meest structurele ingreep is uiteraard het inrichten van NEBEDEACPOL in Heerlen, in samenwerking met België en Duitsland.²²

In het Ontwerpplan Nationale Politie van januari 2012 wordt gesteld dat de Nationale Politie een korps is dat nationaal en internationaal verbonden is. Verder adresseert het Ontwerpplan de participatie in bijvoorbeeld Gezamenlijke Opsporingsteams of Joint Investigation Teams (JIT's) (nog) niet, en ook niet de capacitaire inzet in bijvoorbeeld Joint Hit Teams of Euregionale informatieknooppunten. Concreter wordt het Ontwerpplan wel in paragraaf 10, die expliciet over internationalisering gaat: daarin wordt gesteld dat operationeel wordt samengewerkt met buitenlandse politiediensten. Maar het accent

22 *Infovue*, 2007, nr. 4.

wordt daarin blijkbaar gelegd op niet-executieve samenwerking. Dit plan verwijst verder naar de tien regionale Rechtshulpcentra (RIC's) en een IRC op landelijk niveau. In elke regio wordt een internationale coördinator aangeduid. Het is zeker nodig om de internationale samenwerking in het algemeen en de bilaterale samenwerking tussen beide landen beter in alle strategische thema's te verankeren.

In België wordt de samenwerking tussen beide landen, behoudens aan de grens, meer centraal aangestuurd. Vanuit de Directie internationale samenwerking, die rechtstreeks ressorteert onder de commissaris-generaal, is het makkelijker om de internationale samenwerking beter aan te sturen en te zorgen voor meer cohesie. Dit is voor Nederland een aandachtspunt. Toch is het eigenaardig dat België nog steeds niet over een centrale recherche beschikt. Nu juist fundamentele nieuwe instrumenten voor internationale samenwerking in werking treden (het verdrag van Prüm, Zweeds kaderbesluit) zijn concretere afspraken en samenwerken zeker gewenst.

6.6 Tot slot

Waar België op politiegebied in het verleden meestal inspiratie zocht bij Nederlandse ontwikkelingen, heeft de jongste reorganisatie van de Belgische politie de rollen wat omgekeerd. Nu Nederland opteert voor één nationale politie en België bij zijn reorganisatie heil zocht in een meer gedifferentieerd model, ontstaat een ideale gelegenheid om van elkaars praktijken te leren en om na te gaan hoe ook in de Europese context beter gewerkt kan worden. Behoudens individuele inspanningen en specifieke samenwerkingsinitiatieven, is het samen zoeken naar meer efficiency en effectiviteit en naar onderlinge samenwerking gewenst. Het verdient alleszins aanbeveling om én de nationale veiligheidsplannen én de respectieve toekomstvisie met elkaar te delen. Dit betekent niet dat alles zomaar kan en moet worden overgenomen, maar biedt wel kansen om van elkaar te leren en mogelijke verschillen constructief en structureel te benaderen.

Verwacht mag worden dat, als de evaluaties naast elkaar gelegd worden, de Nederlandse reorganisatie een bijkomende opportuniteit kan bieden dit te doen.

6.7 Literatuur

- Boels, D. e.a. (2011). 'Capaciteit bij de Belgische politie: meer blauw op straat?', in: *Handboek Politiediensten* 99, 423 (september 2011), 1-40.
- Boer, M. den (2012). 'Is de Nationale Politie klaar voor Europa?', in: *Strafblad* 10-1, 43-53.
- Branteghem, J.-M. Van e.a. (2007). 'De pijlers van een gemeenschapsgerichte politiezorg in België', in: W. Bruggeman e.a. (red.), *Naar een excellente politiezorg*. Brussel: Politeia.
- Bruggeman, W. e.a. (2010a). *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- Bruggeman, W. e.a. (2010b). 'Conclusie: Kijken naar de toekomst van de politie', in: W. Bruggeman e.a. (red.), *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- Bruggeman, W. e.a. (2012). 'Wat met de politieschaal en het politiebesteding anno 2012 in ons land?', in: *Orde van de dag* 57. Themanummer Bestellen en Schalen.
- Bruggeman, W. & P. Ponsaers (2009). 'Editoriaal: evaluatie 10 jaar politiehervorming', in: *Panopticon* 30-4, 1-20.
- Cools, M. e.a. (red.) (2010). *Police, policing, policy and the city in Europe*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Devroe, E. & P. Ponsaers (2011). 'Bestuurlijke aanpak van kleine vormen van ordeverstoring in 3 Europese landen', in: B. van Stokkem e.a., *Social disorder*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, 221-247.
- Duhaut, G. e.a. (red.) (2002). *Voor verder onderzoek/Pour suite d'enquête*. Brussel: Politeia.
- Easton, M. e.a. (red.) (2003). 'De politiehervorming. Een evaluatie vanuit de praktijk', in: *Orde van de dag* 23.
- Enhus, E. e.a. (red.) (2001). *De politiehervorming*. Brussel: Politeia.
- Enhus, E. & P. Ponsaers (2005). 'Onmacht tot cultuurverandering – politiehervorming in België', in: *Tijdschrift voor Criminologie* 47-4, 345-354.
- Ponsaers, P. e.a. (red.) (2005). *10 miljoen klanten moet je verdienen. Bijdrage(n) tot de evaluatie van politie en justitie*. Brussel: Politeia.
- Ponsaers, P. e.a. (red.) (2006). *Het kerntakendebat continued*. Brussel: Politeia.
- Ponsaers, P. (2007). 'Basisfunctionaliteiten als kerntaken van de lokale politie', in: B. De Ruyver e.a. (red.), *Commissie ter begeleiding van de politiehervorming op lokaal niveau*. Derde evaluatieverslag. Brussel: Politeia, 85-97.

- Prins, R.S. e.a. (2012). 'Fragmentation and interconnection in public safety governance in the Netherlands, Belgium and England', in: M. Fenger & V. Bekkers (red.), *Beyond fragmentation and interconnectivity*. Amsterdam: IOS Press, 19-43.
- Sluis, A. van e.a. (2009). *Het betwiste politiebestedel*. Apeldoorn/Den Haag: Politie & Wetenschap/Reed Business.
- Vandevoorde, N. e.a. (2003). *Politie in de steigers: bouwen aan gemeenschapsgerichte politiefuncties in een lokale context*. Brussel: Politeia.

Communicatie met de burger: waakzaam en dienstbaar?

Bram van Dijk & Henri Beunders

7.1 Landelijk beleid en de burger

In deze bijdrage wordt ingegaan op het grote belang voor het politiewerk van een goede communicatie met de burger. Het is opmerkelijk dat de communicatie met de burger in de landelijke beleidsplannen nogal stiefmoederlijk wordt bedeed en ook bij de vorming van de Nationale Politie lijkt de burger een ondergeschoven positie te krijgen. In het laatste deel van dit artikel wordt een aantal suggesties gegeven hoe de communicatie met de burger bij de Nationale Politie een rol van meer betekenis kan gaan vervullen. ‘Blijven wij staan binnen hetgeen wij van onze voorouders ontvingen; doen wij zelve niets; verzetten wij ons tegen tijdige verbetering; dan komt, in plaats van verbetering, ommekeer van zaken. Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen, dan ontstaat in het volgende tijdvak verwarring van beweging.’ (Thorbecke, 1872.)

In de dagelijkse praktijk is de politie, aldus de in 2005 vastgelegde slogan, vooral ‘waakzaam en dienstbaar’. Op straat, in het verkeer, bij evenementen en calamiteiten en in het ketenoverleg met andere instituties die zich met het welzijn van de burgers bezighouden. De opvattingen over de rol van de politie in de samenleving zijn de afgelopen halve eeuw radicaal veranderd: van de autoritaire ‘sterke arm’ van 1945 tot eind jaren zestig, naar een meer sociale en in de wijken geïntegreerde politie, en vanaf de millenniumwende een meer geprofessionaliseerde, afstandelijke politie die weer meer de taak van ordehandhaver benadrukte. Vanuit de Nederlandse politie zelf zijn er de afgelopen decennia twee baanbrekende visiedocumenten verschenen, telkens na crises in en rond de politie. Na de identiteitscrisis van de politie in de woelige protestjaren zestig verscheen in 1977 het rapport *Politie in verandering*. De kern hiervan was de verandering van ordehandhaver naar een sociale hulpverlener – ‘de politie is je beste kameraad’. De politie diende zich kleinschalig, integraal en zelfsturend te richten op de burgers in de wijk. Neder-

land kreeg een maatschappelijk geïntegreerde politie, en dat is ze tot op heden gebleven.

Na de beheerscrisis van 1993 (de reorganisatie van rijks- en gemeentepolitie tot het bestaande stelsel van 25 regiokorpsen plus het Korps Landelijke Politiediensten, KLPD), en de gezagscrisis van 1995 (naar aanleiding van de onwettige doorlating en begeleiding van drugs om de grote criminelen te kunnen vangen) vond de Raad van Hoofdcommissarissen het in de eerste jaren van deze eeuw noodzakelijk om de bakens opnieuw te verzetten in een nieuwe visie op de politiefunctie, *Politie in ontwikkeling* (2005).

In de visienota van 2005 domineerde het streven de politie organisatorisch tot een stevige piramide te maken in het politiek-maatschappelijke landschap, eerder naast dan onder het bevoegde gezag. Het idee dat de politie een concern moest worden was hiervan de uitwerking. Voorts is opmerkelijk dat één groep bijna geheel ontbrak in deze visienota: het publiek, de burger. Overeenstemmend met het ideaal om een concern te worden, werd het gedachtegoed omtrent ‘concerncommunicatie’ bepleit. En wat de voor- en nadelen ook mogen zijn van deze strategie, één aspect ervan is zeker: het is top-down. Een leidende gedachte erachter was ook dat de beeldvorming bij de burgers over de politie, en hun verwachtingen van de politie te ‘managen’ vallen.

Achtergronden van de Nationale Politie

Het plan om de 25 regiokorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten verder te fuseren tot een nationale politie sluimerde al sinds de nieuwe politiewet van 1993. Het plan kan men zien als een politieke vertaling van de gedachte uit *Politie in ontwikkeling* (2005) dat de politie een concern is. Hoewel van de kant van het kabinet-Rutte geen expliciete schriftelijke visie over de vorming van een nationale politie bestaat, lijkt het erop dat dit plan mede het gevolg is van de crisis waartoe de zogenoemde ‘opstand der burgers’, tot uitdrukking komend in de opkomst van Fortuyn in 2002, in politiek-bestuurlijke zin heeft geleid. De overheid heeft die luide roep om ‘meer veiligheid’ en ‘zwaardere straffen’ op twee manieren trachten te beantwoorden na 2002. Enerzijds was het duidelijk dat ‘de burger’ meer gehoord wilde worden en ook meer serieus genomen wenste te worden. Deze eis leidde onder meer tot allerhande vormen van zogenoemde ‘eParticipatie’, die varieert van regelmatige opiniepeilingen tot incidentele ‘politiepanels’ met burgers (en/of andere ketenpartners zoals de gemeente), en tal van experimenten via de nieuwe

digitale communicatiekanalen zoals internet en mobiele telefoon. Tevens heeft de ‘opstand der burgers’ geleid tot een versterkte inzet van de verschillende overheden op meer regelgeving en repressie, met name van het gedrag in de fysieke publieke ruimte (dus niet in de virtuele publieke ruimte die door internet en sociale media gevormd wordt). Deze lijn van toenemende regelgeving en nadruk op repressie is de meest zichtbare lijn geworden in de politiek sinds 2002. Het besluit van het kabinet-Rutte om de politie en de veiligheidsproblematiek niet langer over twee ministeries te verdelen – Justitie en Binnenlandse Zaken – maar deze onder te brengen in één ministerie van Veiligheid en Justitie is een logische stap in de ontwikkeling naar centralisatie en meer politieke sturing vanuit Den Haag. Het plan voor een nationale politie loopt hiermee in de pas.

Verticalisering en horizontalisering

Het is hier niet de plek om de wordingsgeschiedenis van de Nationale Politie te beschrijven, noch om dit plan te analyseren op de beoogde voordelen ervan. We willen niettemin enkele opmerkingen hierover maken, omdat elke visie op communicatie ten nauwste samenhangt met de visie die een organisatie over zichzelf heeft, sterker nog, daaruit voortvloeit. De eerste opmerking is dat het op zijn zachtst gezegd opmerkelijk is dat Groot-Brittannië met een regering van min of meer dezelfde politieke signatuur (conservatief-liberaal) de afgelopen jaren een volstrekt andere oplossing heeft gekozen om het gepercipieerde probleem van onvoldoende veiligheid tegen te gaan. Waar Nederland kiest voor een nationale politie, onder verantwoordelijkheid van één ministerie, is de regering-Cameron precies de tegenovergestelde richting ingeslagen, die van direct gekozen Police and Crime Commissioners, die in eerste instantie vooral verantwoording dienen af te leggen aan de gemeenschap (*community*) die hen heeft gekozen. De regering heeft ervoor gekozen ‘to transfer power away from government – trusting police professionals’. Voor de bestrijding van interregionale, nationale en internationale (georganiseerde) misdaad en terrorisme wordt een nieuw National Crime Agency opgericht. Het visiedocument dat de Britse minister van Binnenlandse Zaken in juli 2010 presenteerde, draagt de veelzeggende titel: *Policing in the 21st century: reconnecting police and the people*. De buurt, de gekozen ‘politie- en misdaadcommissaris’, en vergroting van het vrijwilligerswerk en uitbesteding van allerlei politiediensten aan particuliere bedrijven zijn de kernelementen.

Het opmerkelijke verschil in aanpak kan ook voortvloeien uit een andere politieke realiteit. In Engeland staat op nummer één van de eisen van ‘de burgers’ de aanpak van asociaal gedrag (*Anti-Social Behaviour, ASB*) op straat. Hier staat sinds 2002 het begrip ‘veiligheid’ op nummer één van de eisen. Maar veiligheid is een abstract en bij nadere beschouwing zeer divers en gelaagd begrip. Aangezien ‘veiligheid’ vooral een gevoel is, dat sterk kan wisselen en ook sterk kan worden gestuurd door creatieve pr, lijkt in Nederland het afgelopen decennium de nadruk gelegd te zijn op enerzijds een straffer, repressiever klimaat tegen misdadigers, en anderzijds op een top-downvoorlichtingsbeleid, die fameuze ‘concerncommunicatie’, vanuit de gedachte dat reputatie en ‘management of expectations’ kunnen worden gestuurd. Als, zoals in Engeland, het asociale gedrag – dat onder het niveau van misdaden ligt, namelijk: openbare dronkenschap, hufterig gedrag en dergelijke – topprioriteit heeft volgens het publiek, dan zijn dat vaak zeer concrete zaken dicht bij huis. Zo gezien is het een logisch besluit van de regering-Cameron om de communities zelf te laten bepalen waar de politie aan moet werken.

Kernpunt, misschien is kruispunt een beter woord, van de Nederlandse ontwikkelingen op het gebied van politie, veiligheid en strafrecht is dat twee richtingen sinds 2002 versterkt zijn ingeslagen: de verticale en de horizontale. De verticalisering van de verhoudingen uit zich in de vorming van het ministerie van Veiligheid en Justitie (waarbij de volgorde van de woorden ‘veiligheid’ en ‘justitie’ misschien niet toevallig is), en in de beoogde vermindering van het aantal arrondissementen en politiekorpsen, in beide gevallen teruggebracht tot tien nieuwe regionale organisaties. En zowel voor het Openbaar Ministerie (OM) als voor de politie loopt de verticale lijn vanuit Den Haag. Waar in het visiedocument van het Home Office uit juli 2010 het oude organogram wordt geplaatst, met – onder het kopje ‘Big Government’ – het Home Office bovenaan en het publiek in kleine vakjes verspreid over het organogram, is dit in het nieuwe organogram precies omgedraaid. Onder het kopje ‘Big Society’ staat de brede balk met de woorden ‘individual members of the public’ erin, en staat het Home Office (Government) in een dun balkje onder aan het organogram (*Policing: 42, 43*).

Tot slot nog een opmerking over de Britse wet – volgens de regering-Cameron de radicaalste in een halve eeuw – die als doel heeft ‘replacing bureaucratic accountability with democratic accountability’. Deze opmerking luidt dat in al die beleidsstukken erover nauwelijks wordt gesproken over communicatie als zodanig, noch over mogelijke ICT-problemen inzake de informatiestromen tussen overheid, politie en burger of binnen de diverse

lagen van de politie zelf. Men krijgt de indruk dat de houding van de regering-Cameron een tamelijk ideologische is, en een reactie vormt op het centralisme van de voorgaande Labour-regeringen. De boodschap nu lijkt te zijn: communities, bepaal zelf maar hoe jullie de veiligheid in jullie gemeenschap geregeld willen zien, en wij in Londen hoeven dat allemaal niet te weten. Bij deze nieuwste 'laisser faire'-aanpak van de politiezaken in Engeland (en Wales, niet in Schotland), steekt het beleid van de Nederlandse minister van Veiligheid en Justitie Ivo Opstelten scherp af. De minister zegt niet, zoals zijn vrouwelijke collega Theresa May in Londen: publiek, u zit voortaan op de chauffeursstoel, en overleg zelf maar waar de politie heen rijdt. De Nederlandse minister lijkt tegen zijn ambtenaren, en de ingestelde stuurgroep die de Nationale Politie moet vormgeven, te hebben gezegd: regelen jullie het maar, als er maar zo snel mogelijk die Nationale Politie komt. Deze opdracht zou men een oproep tot ambtelijk 'laisser-faire' kunnen noemen.

Het paradoxale van de huidige situatie in Nederland is dat de politieke richting die is van verticalisering en hiërarchisering van de politie en het hele strafrechtstelsel, maar dat de feitelijke ontwikkeling in de communicatie tussen politie en burger er een is van horizontalisering: geïntegreerde ketenaanpak bij veel politiewerk, en, mede ten gevolge van de digitale communicatietechnologie, een explosie van horizontaal verspreide informatie tussen burgers, bedrijven en overheden, ja, zo lijkt het wel, tussen iedereen altijd.

De grote vraag is hoe deze politieke verticale feitelijkheid en de praktische horizontale communicatiewerkelijkheid op zinvolle wijze met elkaar in verbinding gebracht kunnen worden.

De Nationale Politie op de tekentafel

Ook al zeggen het Programmaplan Nationale Politie (september 2011) en het Ontwerpplan Nationale Politie (oktober 2011) weinig over de bevoegdheidsrelatie van de politie ten opzichte van de andere overheden, de geschetste organogrammen laten weinig te raden over: de Nationale Politie wordt op papier een top-downorganisatie, waarin alleen een structurele inspraakrol is weggelegd voor de wettelijk verplichte ondernemingsraad. Van de interne en externe communicatie van de Nationale Politie worden in het Programmaplan en Ontwerpplan de hoofdlijnen geschetst. De bedoeling is dat deze hoofdlijnen in een nog te verschijnen Communicatieplan verder worden uitgewerkt. De 'informatievoorziening Politie' en de 'woordvoering over politieke

en bestuurlijke onderwerpen' zijn bewust buiten de ontwerp- en voorbereidingsfase gehouden (Programmaplan: 94). In het Programmaplan staat een aparte paragraaf Communicatie (Programmaplan: 103). Hierin is het uitgangspunt dat 'corporate communicatie een vereiste' is: 'Corporate communication biedt de kans om te bouwen aan een sterk en eenduidig beeld van een slagvaardige en daadkrachtiger politieorganisatie.' Er komt één intranet voor het hele korps, en een verbeterd internet 'voor een betere bereikbaarheid en interactie met burgers'. Communicatie met de burger komt aan de orde in de beschrijving van een van de zes identiteitskenmerken die het Ontwerpplan schetst voor de Nationale Politie. Onder punt 4 – 'Wij zijn een politie die intensief samenwerkt met burgers en partners, vanuit betrokkenheid en wederkerigheid, en die informatie deelt' – staan de zinnen: 'Zonder weerbare, geëngageerde burgers is handhaving van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten een moeilijke opdracht voor de politie,' en: 'De politie daagt burgers, bedrijven en instellingen uit om haar als bondgenoot, ogen en oren te helpen bij het signaleren en oplossen van veiligheidsvraagstukken.'

Een goed uitgangspunt, maar hoe denkt de politie dat straks in de nieuwe constellatie te gaan realiseren? Vooral nog lijkt het erop dat de politie in het reorganisatieproces vooral naar zichzelf aan het kijken is; de organisatie staat centraal en de burgers, waar de politie haar werk uiteindelijk voor doet, spelen voornamelijk een bescheiden rol, zowel in de plannen over de contouren van de nieuwe organisatie als in het proces van de planvorming zelf. Overigens opereert de politie in dit opzicht niet afwijkend van organisaties in andere takken van maatschappelijke dienstverlening. Bij de reorganisatie van de politie is sprake van een dubbele uitdaging. De eerste uitdaging is het credo 'waakzaam en dienstbaar' (voor de burger!) bij de reorganisatie voor ogen te houden, en de tweede is dat dit moet plaatsvinden in een proces van centralisatie, waarbij het gevaar op de loer ligt dat de politie juist verder van de burger af komt te staan.

Het laat zich raden dat binnen en buiten de politie in de afgelopen maanden zorgelijke geluiden te horen vielen over deze dubbele uitdaging. Enkele koppen in de kwaliteitskranten moeten hier volstaan: 'Eén korps, veel problemen' (*de Volkskrant*, 18/19 februari 2012). Kern: de kwartiermakers wordt, onder andere door politiebonden, verweten niet te weten wat er bij 'hun' agenten op straat leeft. En deze kop: "De top van onze politie is incapabel." Politiedeskundige Fijnaut vindt plan nationale politie slecht en ondoorzichtig' (*NRC Handelsblad*, 10 februari 2012).

In dit hoofdstuk willen we een aantal suggesties geven die eraan kunnen

bijdragen dat zowel bij de uiteindelijke inrichting als in het proces dat tot de Nationale Politie moet leiden, terdege rekening wordt gehouden met de belangen van de burgers en de essentiële rol die zij vervullen bij een effectieve veiligheidszorg. Om tot die suggesties te komen, geven we eerst op grond van recente literatuur een beeld van de relevantie van communicatie tussen politie en burgers.

7.2 De rol van de burger

In de afgelopen tien jaar, sinds die befaamde ‘opstand der burgers’ dus, zijn de opeenvolgende kabinetten bestookt met rapporten en adviezen waarin de burger en de buurt waarin hij/zij woont, centraal zijn gesteld, als panacee voor het geconstateerde democratische deficit in de representatieve democratie die Nederland is. En in veel van die rapporten en adviezen staat het woord ‘vertrouwen’. Bijvoorbeeld *Vertrouwen in de buurt* (Donk e.a., 2005), *Vertrouwen op democratie* (ROB, 2010). Of anders wel het woord ‘burger’ of ‘burgerparticipatie’: *De burger kan ons nog meer vertellen... Een onderzoek naar de toepassing van burgerraadpleging door de Nederlandse politie* (IOOV, 2007), *We gooien het de inspraak in* (Nationale Ombudsman, 2009), *De burger aan zet* (Leyenaar, BZK, 2009), *Burgers tegen beleid* (Verhoeven, 2009), *De burger als bondgenoot* (Beunders, ROB-lezing 2011). In de meeste gevallen is de conclusie dat het betrekken van burgers bij beleid zowel het gevoel van eigenwaarde van die burger als het vertrouwen in de overheidsinstanties versterkt. Al beklemtoont een deel van deze studies ook de schaduwzijde van deze directere vormen van democratie: meer democratie betekent ook meer strijd, en de beter opgeleiden, zaakwaarnemers en andere lobbyisten voor het particuliere belang zullen die strijd in veel gevallen winnen, en niet het algemeen belang of het belang van de zwakkeren in de samenleving.

Het vertrouwen dat burgers in de politie hebben, vormt de belangrijkste pijler onder het gezag van de politie. Daarmee dient zich direct de vraag aan hoe de politie dat vertrouwen kan winnen. In de bundel *De legitimiteit van de politie onder druk* wordt hierover de volgende conclusie getrokken: ‘Deze legitimiteit is veel sterker dan voorheen afhankelijk geworden van het feitelijk functioneren van de politie. Ze wordt beoordeeld naar de mate waarin burgers herkennen dat zij opereert als een deskundige, alerte, omgevingsgerichte organisatie. Een goed functionerende organisatie waarop je als burger kunt vertrouwen’ (Van der Vijver & Vlek, 2006: 301). Bovendien zijn veel van de burgers reëel en realistisch: ‘Niet alleen is die burger best bereid door middel

van een bekeuring te worden herinnerd aan zijn burgerplicht om de regels te gehoorzamen, mits het (in zijn beleving) niet wordt overdreven en hij op een correcte en respectvolle wijze wordt bejegend.' En het gevoel moet niet ontstaan dat de goedwillende burgers worden 'gepakt' voor onbenullige overtredingen, terwijl 'echte' criminelen ongestraft hun gang kunnen gaan (Van der Vijver & Vlek, 2006: 305). In de conclusies van een intern gebleven studie (Vlek & Loef, 2007), gebaseerd op interviews met 120 burgers, die een jaar later verscheen, wordt wat burgers van de politie willen in drie punten bondig samengevat.

- Hij/zij wil correct worden bejegend, bijvoorbeeld bij staandhoudingen en aangiften.
- Hij/zij wil een politiekorps dat de juiste prioriteiten stelt en ze aanpakt.
- Hij/zij wil beschikbaarheid van de politie op momenten waarop de burger de politie hard nodig heeft.

Het is evident dat bij deze drie wensen de communicatie tussen politie en burger van grote betekenis is.

- Respectvol communiceren is vrijwel synoniem met respectvolle bejegening.
- De juiste prioriteiten stellen, veronderstelt dat je de prioriteiten kent en daar met burgers over communiceert.
- Beschikbaarheid op de juiste momenten impliceert dat er op die momenten ook met de politie gecommuniceerd moet kunnen worden.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we in op een aantal verschillende aspecten van de communicatie tussen politie en burger die de laatste jaren sterk in de belangstelling staan.

Communicatie en effectieve veiligheidszorg

Al in de Egyptische oudheid werden burgers ingeschakeld bij het opsporen van criminelen. En ook toen werden daar 'massamedia' bij ingezet (Pluyter, 1974). In die tijd verspreidde men aanplakbiljetten met daarop informatie over het misdrijf en de beloning voor een goede tip. Hoewel burgers dus altijd al een rol hebben gespeeld bij het opsporingsproces, is er pas de laatste jaren zowel in de media als beleidsmatig bij de politie meer aandacht voor. Zo wordt nog in 2005 door Kuijvenhoven geconstateerd dat het beleid op

het gebied van opsporing zich concentreert op technisch onderzoek ondersteund door gigabites rekenkracht en dat de burger nauwelijks genoemd wordt. De toegenomen aandacht voor de burger wordt vooral gevoed door de opkomst van nieuwe communicatiemiddelen zoals mobiele telefoon, sms en internet, die nieuwe mogelijkheden bieden om burgers te betrekken bij het opsporingsproces. Daarnaast speelt mee dat de steeds mondiger wordende burger een rol opeist in het opsporingsproces. Bekende voorbeelden hiervan zijn Peter R. de Vries en Maurice de Hond, die zelfstandig opsporingsactiviteiten verrichten.

In de studie *Politie en publiek* (Beunders e.a., 2011) wordt geconstateerd dat er geen gebrek is aan onderzoek naar de rol van de burger bij het oplossen van misdrijven en nieuwe initiatieven die de politie de laatste jaren heeft ontplooid om die rol te versterken. De studie *Inburgering in de opsporing* (Cornelissens & Ferwerda, 2009), waarin meer dan honderd initiatieven geïnventariseerd zijn, laat zien dat er bij deze initiatieven een sterke focus ligt op de toepassing van nieuwe media. Er zijn ook enkele relevante studies waarin wordt ingegaan op de betekenis die informatie van burgers heeft bij het oplossen van misdrijven. Met de studie *Meer heterdaadkracht. Aanhoudend in de buurt* (Baardewijk e.a., 2007) wordt ondubbelzinnig aangetoond dat communicatie met burgers van essentieel belang is voor het oplossen van misdrijven. Tegelijkertijd maakt het onderzoek duidelijk dat een groot deel van de interessante informatie die burgers de politie te bieden hebben onbenut blijft (zie kader).

Op grond van cijfers over 2004 is geconstateerd dat in de regio Gelderland-Midden bijna 80 procent van de verdachten op heterdaad is aangehouden en in Amsterdam-Amstelland ligt dat percentage zelfs boven de 90 procent. Tegelijkertijd blijkt dat gemiddeld 60 procent van de heterdaadaanhoudingen door burgers wordt geïnitieerd.

Het onderzoek richt zich vervolgens op de vraag hoe vaak burgers een misdrijf zien plegen en hoe zij daarop reageren. Hiertoe is het onlinepanel van Intomart bevroegd. Uit dit deel van het onderzoek worden de volgende conclusies getrokken.

‘Jaarlijks wordt circa 4,6 miljoen maal door burgers gezien dat een misdrijf wordt gepleegd. Slechts een klein deel van deze waarnemingen wordt echter via een effectieve, directe samenwerking met de politie tot een goed einde gebracht. De directe pakkans van verdachten zou vele malen groter kunnen zijn, maar blijkt nog door een aantal zaken geremd te wor-

den. Niet alle van deze remmingen zijn door de politie beïnvloedbaar, een aantal daarentegen wel. Zo heeft slechts een relatief klein deel (35%) van de ondervraagde ooggetuigen na hun recente ervaring de overtuiging dat hun informatie over een net gebeurd misdrijf door de politie ook direct wordt gebruikt. Dat betekent dus dat 65% van de burgers ervan overtuigd moet worden dat hun informatie over een net gebeurd misdrijf ook direct door de politie wordt gebruikt.'

Een ander belangwekkend onderzoek over de rol van de burger bij het oplossen van misdrijven is *Burgernet in de praktijk*. De evaluatie van de pilot Burgernet (Van der Vijver e.a., 2009) laat de volgende resultaten zien.

De Burgernet-evaluatie, die gezien kan worden als de eerste en tot dusver enige gedegen evaluatie van de inzet van een nieuwe methode van het betrekken van burgers bij opsporing, levert een goed beeld van de 'opsporingsopbrengst', zoals uit onderstaand citaat blijkt.

'Aan de pilot werd deelgenomen door negen gemeenten in vijf politieregio's. Het aantal deelnemers aan Burgernet bedroeg aan het einde van de pilot bijna 25.000. Van de inwoners van de deelnemende gemeenten heeft 4,6% zich opgegeven voor Burgernet.

- Bij 80 acties (41%) werd een opsporingsresultaat geboekt.
- Een deel daarvan is geen rechtstreeks gevolg van de Burgernet-informatie.
- Bij 33 acties (17%) werd zowel informatie ontvangen als een opsporingsresultaat geboekt.
- Bij 18 acties (9%) is er een harde relatie te leggen tussen de ontvangen informatie en het opsporingsresultaat.'

De positieve resultaten van de pilot hebben ertoe geleid dat Burgernet een instrument is geworden dat landelijk is uitgerold. Het is daarbij goed om te bedenken dat deze belangrijkste recente innovatie op lokaal niveau door een toenmalige politiemann (Jan Kees van Baardewijk) bedacht werd en dus niet op nationaal niveau is ontstaan. Een zo mogelijk nog belangrijker constatering is dat het ongeveer vijftien jaar heeft geduurd voordat het idee van Van Baar-

dewijk heeft geleid tot een volwassen landelijk instrument. Zou dat bij een nationale politie sneller kunnen gaan?

Crisiscommunicatie

Bij schokkende gebeurtenissen die het veiligheidsgevoel van burgers kunnen beïnvloeden is zorgvuldige communicatie met burgers van groot belang. P&W heeft in 2010/2011 onderzoek laten verrichten naar de crisiscommunicatie: *Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen: publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten* (Van Hoek e.a., 2011).

Dit onderzoek is een casestudy van de crisiscommunicatie over de vier ernstige steekincidenten in Lelystad die kort na elkaar plaatsvonden. Politie en bestuur zagen zich in die periode gesteld voor een dubbele opgave: het zo snel mogelijk opsporen van de dader(s) en tegelijkertijd de (groeierende) maatschappelijke onrust in goede banen leiden. Communicatie was daarbij het sleutelwoord.

Uit dit onderzoek werden onder meer de volgende belangrijke lessen getrokken.

- Formuleer expliciet communicatiedoelstellingen en doe dit op grond van een analyse van de steeds wisselende situatie.
- Selecteer ten tijde van seriële schokkende incidenten een goed uitgebalanceerde mix van diverse vormen van communicatie.
- Stel vast wie formeel de regie voert over de verschillende vormen van communicatie.

Als met deze lessen rekening wordt gehouden, kan voorkomen worden dat grote onrust onder de bevolking ontstaat en kunnen tips van burgers bijdragen aan de opsporing van de dader.

Sociale media en de burger

In het rapport van TNO met de modieuze titel *#SM @OOV?* (De Vries e.a., 2011) wordt een toekomstbeeld geschetst op basis van incidentele successen van de permanent via internet of telefoon interacterende burgers en instanties, voor handhaving, opsporing en crises. En ook de structurele voordelen worden voor waar aangenomen: 'Sociale media bieden rechtstreeks en op

grote schaal toegang tot de burger. Het is dus mogelijk de ogen, oren en kennis van burgers in te zetten voor meer veiligheid' (p. 3). En TNO heeft ongetwijfeld gelijk met deze constatering: 'De ontwikkelingen rondom sociale media zijn vrij onvoorspelbaar, maar ze zorgen nu al voor duurzame, structurele veranderingen bij veiligheidsorganisaties, zoals flexibilisering van het communicatiebeleid, decentralisering van bevoegdheden en directe communicatie met – en activering van – burgers' (p. 7). Ook waar, is waarschijnlijk de volgende aanname: 'Wanneer de overheid haar rigide, traditionele werkwijze blijft hanteren, zal ze uiteindelijk een van de laatsten zijn die over datzelfde incident communiceert' (p. 9). Gevolg: geruchtvorming en afname van het vertrouwen in de overheid, ook de politie. Volgens TNO zal de overheid zichzelf – en haar boodschap – minder centraal moeten stellen, en zich meer moeten instellen op dialoog of multiloog. Er zijn al allerlei manieren van communicatie tussen de verschillende actoren en de politie, via Burgernet, AmberAlert, via intranetwerken als Yammer en Plitter, en via open of gesloten Twittertoepassingen. Het gebeurt intussen allemaal, Nederland is een van de koplopers in de wereld als het gaat om internetgebruik en de toepassingen ervan zoals Twitter. Maar na al die hosannageluiden is de conclusie van TNO tamelijk ontnuchterend: 'Er is nog maar weinig bekend over de manier waarop (veiligheids)organisaties echt voordeel kunnen halen uit het gebruik van sociale media' (p. 53). Onbekend is ook wat de impact is voor een organisatie. 'Een vaak traditionele cultuur, gebrek aan inzicht in de waarde van eParticipatie en angst voor het onbekende staan nieuwe initiatieven maar al te vaak in de weg' (p. 53).

Er zijn digitale revoluties die ons overkomen, zoals Facebook en YouTube. De populariteit daarvan maakt het noodzakelijk na te denken over de inpassing van deze nieuwigheden in het politiewerk. Maar één ding maken alle studies in binnen- en buitenland duidelijk: wat de mogelijkheden in praktische zin ook mogen zijn van de digitale communicatie tussen politie en publiek, de fysieke communicatie tussen politie en publiek heeft een veel grotere impact op zowel de bereidheid tot informatie-uitwisseling als het vertrouwen in de politie. Ofwel: digitale communicatie is leuk, handig, effectief soms, en dus noodzakelijk, maar communicatie in levenden lijve is en blijft de kurk waarop de politie drijft. Niet voor niets krijgt in het Verenigd Koninkrijk de zichtbare aanwezigheid topprioriteit toegekend. Omdat de burgers dat zo willen!

Verantwoording afleggen

In het rapport van de Algemene Rekenkamer *Prestaties in de strafrechtketen* (Goossens e.a., 2012) is de volgende aanbeveling over het afleggen van verantwoording over de prestaties opgenomen: ‘Informeer de Tweede Kamer periodiek over gewenste en ongewenste prestaties in relatie tot de beschikbare capaciteit van de betrokken ketenpartners, zodat voor de samenleving helder is wat in redelijkheid verwacht mag worden van en gerealiseerd is door de verschillende ketenpartners’ (p. 30). ‘Inzicht in wat kan en wat niet kan zal ook bevorderlijk zijn voor het vertrouwen van de samenleving in de strafrechtketen’ (p. 30). De grote klacht van de Rekenkamer is dat de informatie voor de Rekenkamer ondoorzichtig is. Ook hier zien we dus het fundamentele verschil met de plannen in Engeland. Daar moet de politie voortaan verantwoording afleggen aan de burger, en moet alle informatie gewoon gestandaardiseerd en gebruiksvriendelijk op internet worden gezet. In Nederland moeten politie en overige strafrechtketenpartners nog altijd vooral verantwoording afleggen naar boven. Dit bevestigt de paradox van een verticalisering van de bevoegdheden en informatie in een tijdperk dat gekenmerkt wordt door horizontalisering, ook binnen de politie, die niet alleen steeds meer moet samenwerken op basis van gelijkheid met andere ketenpartners, maar ook steeds afhankelijker wordt van de informatiestromen tussen burgers en van burgers naar politie, gevraagd of ongevraagd.

Het beeld dat oprijst uit de bestaande praktijk en uit de beoogde situatie van de Nationale Politie lijkt op een variant op het verhaal van Gulliver. Die reus werd op de grond gehouden door tientallen draden die de dwergen over hem heen hadden gespannen. De Gulliver die de Nationale Politie wil zijn, wordt momenteel aan de grond gehouden door eveneens tientallen (niet door dwergen, maar door de ontstaansgeschiedenis geweven) draden, bestaande uit krakkemikkige informatiesystemen en onduidelijke en onvoldoende accountability richting de politiek, en dus de maatschappij. Het lijkt erop dat de Nationale Politie niet als Gulliver, maar als de baron von Münchhausen zichzelf aan haar haren uit het moeras moet trekken. De haren zijn dan een strakke, nieuwe set van regels, van bovenaf opgelegd.

Weten wat burgers willen

Voor het raadplegen van burgers over beleidszaken worden methoden als pa-

nels en fora toegepast. Verschillende politiekorpsen zijn hier de afgelopen tien jaar mee begonnen, in lijn met de ontwikkeling dat de overheid op allerlei niveaus activiteiten ondernam om de burger in toenemende mate bij beleidsvorming en de uitvoering van beleid te betrekken. Deze burgeroriëntatie past bij de ambitie van de overheid om minder bureaucratisch en meer burgergericht te werken. De achterliggende bedoeling is bijna altijd tweeledig: het vergroten van de legitimiteit van het overheidshandelen en het (mede daardoor) vergroten van de effectiviteit van dat beleid. In 2007 deed IOOV een onderzoek naar de burgerraadpleging door de verschillende korpsen. Het was een verkennend en geen toetsend onderzoek. Er bestond namelijk geen norm waaraan getoetst kon worden: ‘Aan korpsen is immers geen verplichting opgelegd hun contacten onder meer via “politiepanels” in te richten’ (IOOV, 2007: 7). Dat onderzoek wees uit dat de burgerraadpleging wel leeft in veel korpsen, maar nog in de beginfase van ontwikkeling is. Het gebeurt vaak experimenteel en incidenteel, en vaak zijn de initiatieven op de werkvloer ontstaan.

Het algemene beeld was dat zowel de korpsen als de geïnterviewde burgers tevreden waren met de inzet van het middel van burgerraadpleging. Het betrekken van de burger bij de voorbereiding en uitvoering van het politiebeleid vergroot het vertrouwen in de politie. De resultaten kan men gebruiken als input voor planvorming, voor het vragen van reacties op de uitvoering van politiewerk, en het informeren van burgers en het geven van uitleg over de uitvoering.

7.3 Nationale Politie en communicatie

Uitgangspunten voor het communicatiebeleid

Bij het politiewerk zijn altijd burgers betrokken. Sterker, burgers zijn de kern van het politiewerk. Zo gezien, zou de burger ook de kern van elk organogram moeten zijn, ook van dat van de nieuwe Nationale Politie. De vraag is op welke wijzen de politie de burgers kan inschakelen om de verschillende doelstellingen van het politiewerk beter te kunnen bereiken, en hierdoor het gevoel van veiligheid bij de burgers kan versterken en daarmee het vertrouwen in en de legitimiteit van de politie. Aan de twee voorgaande paragrafen kan een aantal uitgangspunten voor het communicatiebeleid van de Nationale Politie worden ontleend.

- 1 De directe communicatie met de burger is en blijft van wezenlijk belang voor het vertrouwen van de burger in de politie en daarmee ook voor de legitimiteit van de politie. Dat vereist een politie die dicht bij de burgers staat, zowel fysiek als mentaal en een politie die ook terdege rekening houdt met wat de burger van de politie verwacht. Dit betekent in de eerste plaats dat de organisatie zo moet worden ingericht, dat de politie op buurtniveau zichtbaar en aanspreekbaar is.
- 2 Directe communicatie met de burger betekent dat het politiebureau voor de meeste politiemensen geen plek is waar ze veel tijd doorbrengen, maar een uitvalsbasis om de buurt in te gaan. Niet alleen de straat op, maar ook naar scholen en buurtcentra die in het werkgebied gevestigd zijn, liefst gebruikmakend van flexibel ingerichte werkplekken bij die organisaties.
- 3 Maak bij het oplossen van misdrijven effectiever gebruik van informatie van burgers. Zet daarbij niet alleen in op het verbeteren van digitale informatie-uitwisseling van Burgernet, maar benut ook de directe contacten met burgers, met name in gebieden waar burgers veel last van criminaliteit ondervinden. Het project 'Meer heterdaadkracht' (gestart in 2010) van de politie Haaglanden, dat met ondersteuning van Politie & Wetenschap wordt uitgevoerd, is daar een goed voorbeeld van.
- 4 Vermijd te grote nadruk op verticale verantwoording en geef aandacht aan de horizontale verantwoording aan de burger. Informatie over de veiligheidsproblemen in de eigen stad en wijk en de resultaten van de politie-aanpak moeten voor de burger eenvoudig toegankelijk zijn via (gemeentelijke) websites maar ook op bijeenkomsten die op buurtniveau georganiseerd worden.
- 5 Speel in op de wensen van burgers om meer invloed uit te oefenen op het doen en laten van de politie en versterk de ontwikkeling die in gang is gezet om buurtbewoners te raadplegen en invloed te geven bij het bepalen van de problemen die door de politie in de buurt aangepakt moeten worden. Hier wordt in verschillende regio's mee geëxperimenteerd. Een opvallend voorbeeld is het gebruik van burgerraadpleging in het kader van prioriteitstelling van het recherchewerk (Limburg-Noord). De recherche en het OM prioriteren op basis van selectiecriteria de afhandeling van hun aangiften/zaken. Deze selectiecriteria worden besproken met een burgerpanel. In het panel nemen bedrijven, welzijnsorganisaties, preferente burgers (uitgekozen door de wijkagent) en de politie zitting. Een ander voorbeeld is de inwonerscontactgroep van de politie in Alphen aan den Rijn: vier keer per jaar geeft een inwonerscontactgroep, bestaande uit ge-

selecteerde burgers, feedback op taakuitvoering en performance van het korps, gericht op de gemeente Alphen aan den Rijn (korps Hollands Midden) (Beunders e.a., 2011: 106). En zo zijn er nog vele andere voorbeelden te noemen; ook hier is sprake van een ‘laat duizend bloemen bloeien’-ontwikkeling. Als uitgangspunt voor dit soort initiatieven willen we meegeven dat het type initiatief moet aansluiten op het type gebied waarmee men te maken heeft: in een villawijk moet een andere aanpak worden gekozen dan in een wijk waar men met honderd verschillende nationaliteiten te maken heeft.

- 6 Een laatste element dat in de planvorming over communicatie met de burger niet vergeten mag worden, is het politiepersoneel zelf. Zoals in menig onderzoek naar voren komt, zijn het de actieve, enthousiaste, individuele politiemensen die experimenteren met vormen van fysieke dan wel virtuele interactie met het publiek. Deze trendsetters binnen de politiekorpsen gedragen zich als bevlogen politiemensen, maar in feite ook als bevlogen burgers. Bij de vorming van de Nationale Politie moeten de kwaliteiten van deze politiemensen aan de basis dan ook ten volle worden benut bij het bepalen van de richtlijnen ten aanzien van landelijke uniformiteit, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van sociale media. De ethische en juridische aspecten moeten snel worden onderzocht zodat er een lijst van *do's and don'ts*, oftewel een informatieprotocol, kan worden opgesteld. Uitgangspunt hierbij moet zijn dat de politiemensen dusdanig moeten worden bijgeschoold in het gebruik van media, dat ze daarna hun ‘ruimte als professional’ volledig kunnen benutten ten behoeve van hun werk, waarbij het informatie inwinnen en informatie geven via nieuwe media steeds nadrukkelijker een rol speelt.

Wat centraal, wat decentraal?

De laatste vraag die zich aandient, is welke taken centraal (op landelijk niveau) en welke taken het beste decentraal (op het niveau van wijk of stad) uitgevoerd kunnen worden. Bij de beantwoording van deze vraag kan de discussie over de relatie tussen centrale stad en de deelgemeenten als voorbeeld dienen. Ook deze discussie is het afgelopen decennium op gang gekomen en niet toevallig in de stad waar ‘de opstand der burgers’ begon, namelijk Rotterdam.

In Rotterdam stelde burgemeester Opstelten in 2005 de commissie Relatie Burger-Overheid in. De commissie adviseerde in haar rapport *Stadsbestuur dicht-*

bij huis de opheffing van de deelgemeenten, ten gunste van wijkvertegenwoordigers, onder het motto: 'De politiek de buurt uit, de buurt de politiek in.' De dienstverlening door de gemeente moest gecentraliseerd worden, de inspraak juist gedecentraliseerd tot op buurtniveau.

Als we deze lijn vertalen naar de vorming van de Nationale Politie, is het, geredeneerd vanuit de burger, van wezenlijk belang dat alles wat met inspraak, beleidsvorming en informatie-uitwisseling (waaronder crisiscommunicatie) over criminaliteit in de directe omgeving van de burger te maken heeft, ook 'dicht bij huis' geregeld dient te worden, op het niveau van de voorgestelde Basisteams dus. Dit vereist vanzelfsprekend een aanzienlijke mate van vertrouwen van de centrale overheid in de professionals van de politie die de ruimte dienen te krijgen die relatie met de burger vorm te geven op een wijze die aansluit bij de behoefte van burgers.

Dit betekent dat op het landelijk niveau voor wat betreft de communicatie met de burger in hoofdzaak een faciliterende (en dus geen beleidsbepalende) rol vervuld moet worden voor het lokale niveau. Het betreft dan in de eerste plaats efficiënt functionele ICT-toepassingen voor de digitale communicatie met burgers over bijvoorbeeld de afhandeling van hun aangifte.

Daarnaast betreft het richtlijnen over de *do's and don'ts* ten aanzien van de communicatie met de burger. Daarbij is het van belang dat de *best practices* over communicatie met de burger gedeeld worden. Het mooie aan internet is dat er nu een discussieplatform is, politie 2.0, waar politiemensen onderling hun *good and bad practices* kunnen bespreken. Dit gebeurt in ruime mate, er zijn meer dan 2000 politiemensen lid van. Kwesties zoals een protocol over het juiste gebruik van nieuwe media worden hier intensief besproken, waarbij ook voorbeelden uit het buitenland worden gepresenteerd. Uit deze discussies is reeds een opzet gekomen voor een dergelijk protocol. Deze uitkomst is typerend voor de kracht van de vrije discussie die door internet mogelijk wordt gemaakt, en het middel zou door de politietop vaker, zo niet standaard, moeten worden ingezet om over zaken een heldere en originele visie te krijgen, die vanuit de organisatie zelf komt en dus ook meer kans maakt om breed te worden geaccepteerd.

7.4 Literatuur

- Baardewijk, J. van, e.a. (2007). *Meer heterdaadkracht. Aanhoudend in de buurt*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Beunders, H.J.G., M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek (2011). *Politie en publiek: een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw*. Apeldoorn/Amsterdam/Rotterdam: Politie & Wetenschap/DSP-groep/Erasmus Universiteit.
- Beunders, H.J.G. (2011). *De burger als bondgenoot*. ROL-lezing, Den Haag.
- British Government, Home Office (2010). *Policing in the 21st century: reconnecting police and the people*.
- Commissie Relatie Burger-Overheid (2006). *Stadsbestuur dichtbij huis*. Rotterdam.
- Cornelissens, A. & F. Ferwerda (2009). *Inburgering in de opsporing*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Donk, W.B.H.J. van de, e.a. (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Goossens, H.M.W.G., e.a. (2012). *Prestaties in de strafrechtketen*. Algemene Rekenkamer. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hoek, A.J. van, e.a. (2011). *Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen: publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten*. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/DSP-groep.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2007). *De burger kan ons nog meer vertellen... Een onderzoek naar de toepassing van burgerraadpleging door de Nederlandse politie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kuijvenhoven, A. (2005). *Van strohalm tot strategie: een onderzoek naar ervaringen met opsporingsberichtgeving via elektronische media*. www.politeewetenschap.nl/pdf/van_strohalm_tot_strategie.pdf.
- Kwartiermaker Nationale Politie (2011). *Ontwerpplan Nationale Politie*. Den Haag.
- Kwartiermaker Nationale Politie (2011). *Programmaplan Nationale Politie*. Den Haag.
- Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Nationale Ombudsman (2009). *We gooien het de inspraak in. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*. Den Haag.
- Pluyter, Th., (1974). *Het inschakelen van de burgers bij het opsporen van criminelen door middel van massamedia*. Apeldoorn.
- Projectgroep Organisatiestructuren (1977). *Politie in verandering; een voorlopig theoretisch model*. Den Haag.

- Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling*. Den Haag: NPI.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2010). *Vertrouwen op democratie*. Amsterdam.
- Thorbecke, J.R. (1872), *Historische Schetsen*. Den Haag.
- Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid*. Amsterdam: Aksant.
- Vijver, Kees van der & Frits Vlek (red.) (2006). *De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteits-toekenning*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Vijver, Kees van der, e.a. (2009). *Burgernet in de praktijk. De evaluatie van de pilot van Burgernet*. Dordrecht: SMVP.
- Vlek, Frits & Kees Loef (red.) (2007). *Burgers over blauw; een lastige klant gehoord. Beelden, verwachtingen en ervaringen van burgers met betrekking tot de politie nader belicht en beschouwd*. Apeldoorn/Den Haag: Politie & Wetenschap/COT.
- Vries, A. de, e.a. (2011). *#SM @OOV? Visie op de sociale media in de openbare orde en veiligheid*. Den Haag: TNO.

Robuuste opsporing: de inrichting van de opsporing van veelvoorkomende aangiftecriminaliteit

Roderik Kouwenhoven, Wouter Landman & Paul Sinning
(Twyndstra Gudde adviseurs en managers)

8.1 Inleiding

De vorming van de Nationale Politie als moment van herinrichting

De vorming van de Nationale Politie behelst een herinrichting van vrijwel alle processen. Niet alleen de besturing en bedrijfsvoering worden opnieuw vormgegeven, maar ook de primaire processen en daarmee de gehele organisatie worden grondig verbouwd. Sterker nog, de nadruk is in het ontwerp van de nieuwe organisatie steeds meer op deze primaire processen komen te liggen. Bij het herinrichten van deze primaire processen wordt gezocht naar de wijze waarop deze processen binnen de context van de Nationale Politie zo goed mogelijk kunnen worden ingericht en georganiseerd.

Het is verstandig om bij het herinrichten van de primaire processen aan te sluiten bij de beschikbare kennis over de inrichting en organisatie van het opsporingsproces. Vooral kennis die inzicht geeft in wat goed en minder goed werkt, vervult hierbij een cruciale functie, omdat dit type kennis handelingsperspectief biedt bij de nadere uitwerking van het ontwerp van de nieuwe politieorganisatie.

In dit hoofdstuk pogen wij handelingsperspectieven te bieden voor de inrichting van de opsporing van de veelvoorkomende aangiftecriminaliteit. De veelvoorkomende criminaliteit heeft een lokaal karakter en bestaat uit delicten waarmee de gemiddelde burger het meest wordt geconfronteerd. Daarmee gaat het vanuit burgerperspectief dus over belangrijke zaken met een aanzienlijke impact. Het gaat over delicten als tasjesdiefstal, vernielingen, bedreigingen, mishandelingen, enzovoort. De nadruk op aangiftecriminaliteit betekent dat de opsporing van haaldelicten, zoals drugscriminaliteit, buiten de afbakening van deze bijdrage valt. De keuze voor deze afbakening vloeit voort uit de kennis waarop we ons in dit hoofdstuk baseren (zie de volgende alinea). De

gekozen afbakening heeft als gevolg dat wanneer wij over (de) ‘opsporing’ spreken, wij de opsporing van de veelvoorkomende aangiftecriminaliteit bedoelen.

De kennis die in dit hoofdstuk wordt behandeld, baseren wij primair op twee wetenschappelijke onderzoeken, die we in de afgelopen vier jaar in opdracht van de Commissie Politie & Wetenschap hebben uitgevoerd. Het eerste onderzoek is een (sterk) beschrijvend onderzoek naar de opsporing op districtsniveau. Dit onderzoek is in 2010 afgerond (Kouwenhoven e.a., 2010). Het tweede onderzoek is een vervolgonderzoek, dat zich richt op enkele interventies om de effectiviteit van de opsporing te verbeteren. Dit onderzoek is momenteel in uitvoering. Wanneer wij in deze bijdrage verwijzen naar ‘ons onderzoek’, doelen wij op deze twee onderzoeken. Daarnaast is de bijdrage gebaseerd op andere onderzoeken naar de opsporing en opgedane inzichten uit andere opdrachten die wij in het opsporingsdomein hebben uitgevoerd (zie §8.6 Literatuur).

In deze eerste paragraaf besteden we aandacht aan de noodzaak van de herinrichting van de opsporing en aan de ‘staat’ van onze kennis daarover. Vervolgens komt de kern van onze bijdrage aan de orde. Deze bestaat uit acht organiseerprincipes voor de opsporing, geclusterd in drie thema’s (en paragrafen).

De effectiviteit van de opsporing als derde crisis in de opsporing

Is er een noodzaak om de opsporing te verbeteren en zo ja, op welke punten dan? Het is niet gemakkelijk een eenduidig antwoord te geven op deze vragen. De wens om te verbeteren lijkt er altijd te zijn, maar de noodzaak is niet altijd in dezelfde mate aanwezig. Crises in de opsporing zijn in het verleden aanleiding geweest tot een breed gedeelde noodzaak tot verbetering. De eerste crisis in de opsporing was het gevolg van de IRT-affaire en had betrekking op de integriteit van politie en justitie. Een gerechtelijke dwaling in de Schiedammer parkmoord illustreerde de tweede crisis in de opsporing, die betrekking had op de kwaliteit van de opsporing.

Er is op dit moment sprake van een dreigende derde crisis in de opsporing. Nu is de effectiviteit van de opsporing in het geding. Al enkele jaren geleden kwamen de eerste signalen van een mogelijke crisis in de opsporing en sindsdien is er onvoldoende verbetering zichtbaar. Deze stelling baseren wij op verschillende bronnen. In de eerste plaats wordt in 2010 door de politie-

top voor de derde crisis gewaarschuwd (Aalbersberg, 2010; Heijmans, 2010). Daarnaast verschijnen in de media vanaf deze periode artikelen (onder andere in *NRC Handelsblad*: 'Crisis dreigt in opsporing', 22 november 2010) en uitzendingen (onder andere *Zembla*: 'Opsporing verzocht' van 19 februari 2011) waarin wordt gesteld dat de politie te weinig misdrijven oplost. Ook vanuit de wetenschap geven enkele onderzoeken aan dat het oplossingspercentage in Nederland relatief laag is in vergelijking met het verleden en in vergelijking met andere landen (zie o.a. Liedenbaum & Kruijssen, 2007). Dat de effectiviteit van de opsporing voor verbetering vatbaar is, wordt niet in de laatste plaats bevestigd door enkele recente publicaties van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009) en de Algemene Rekenkamer (2012).

De kern van de dreigende effectiviteitscrisis bestaat uit de constatering dat de politie, van alle delicten waarvan zij kennis neemt, er te weinig oplost. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het oplossingspercentage. Wij willen bij voorbaat het belang van dergelijke oplossingspercentages nuanceren. Dit heeft een aantal redenen. In de eerste plaats resulteren verschillende wetenschappelijke onderzoeken in verschillende oplossingspercentages, wat onder andere wordt veroorzaakt door het gebruik van uiteenlopende definities. Zo noemen Liedenbaum en Kruijssen (2007) bijvoorbeeld een ophelderingspercentage van 21 procent van de geregistreerde criminaliteit, terwijl wij in ons onderzoek uitkomen op oplossingspercentages tussen de 8 en 17 procent van alle aangifte-zaken. Daarnaast zijn er diverse argumenten waarmee de relevantie van het oplossingspercentage wordt betwist (denk aan het voorbeeld van een bekende woningbreker, waarbij extra woninginbraken niet in het dossier worden meegenomen vanwege de capaciteitsinvestering versus geen wijziging van de strafmaat). Dit alles neemt echter de kern niet weg, namelijk dat de politie te weinig zaken opspoort of oplost.

Een aanvullende indicatie van een dreigende effectiviteitscrisis is het feit dat een groot aantal kansrijke zaken in het geheel niet wordt opgepakt door de politieorganisatie. Zo blijkt uit ons onderzoek dat zaken met opsporingsindicatie niet of veel te laat worden opgepakt (na acht maanden nog een getuige horen doet afbreuk aan de effectiviteit). Ook de Algemene Rekenkamer concludeert in haar onderzoek dat er vooral bij veelvoorkomende criminaliteit zaken die volgens de regels hadden moeten worden opgevolgd, geen opvolging krijgen (Aanwijzing voor de opsporing). Kortom: de effectiviteit van de opsporing staat onder druk.

Wondermiddelen zijn niet voorhanden: beperkingen op het gebied van kennis

Het doen van uitspraken over welke inrichting of organisatie van de opsporing het meest bijdraagt aan meer output, een hoger oplossingspercentage of meer kwaliteit, is niet gemakkelijk. Als er overeenstemming is over de centrale doelstelling van de veranderingen, bijvoorbeeld een hoger oplossingspercentage, wacht de opgave om vast te stellen welke factoren hierop van invloed zijn.

Deze opgave veronderstelt een manier van onderzoek doen die overeenkomsten vertoont met laboratoriumonderzoek. Dit wordt in de sociale wetenschappen ook wel een quasi-experimentele onderzoeksopzet genoemd (zie Cook & Campbell, 1979). Dit houdt in dat er door middel van een onderzoekseenheid en een controle-eenheid wordt onderzocht welke invloed bepaalde factoren op de effectiviteit hebben. Dit type onderzoek stuit in de praktijk op de nodige beperkingen. In de eerste plaats zijn er vele factoren in de omgeving (aard en omvang van het werkaanbod) en in de organisatie (sturing, processen, systemen, mensen, enzovoort) en deze factoren zijn op allerlei manieren met elkaar verweven. Daarnaast wordt onderzoek gedaan in een reallifemock-up, wat ertoe leidt dat de factoren niet allemaal kunnen worden beheerst. De factoren in de controle-eenheid kunnen veranderen (bijvoorbeeld in termen van beschikbare capaciteit), maar ook voor de onderzoekseenheid geldt dat het niet alleen onderzoekers zijn die interveniëren. Er gebeuren voortdurend ‘dingen’ die van invloed zijn op de effectiviteit en kwaliteit van de opsporing. De politie zit niet stil, integendeel.

Het bovenstaande heeft volgens ons als consequentie dat zekerheid rondom de ‘beste’ organisatiewijze en inrichting niet zomaar voorhanden is. Er is de nodige wetenschappelijke kennis over de huidige opsporingspraktijk en er zijn onderbouwde indicaties over wat beter en minder goed kan werken. In onze bijdrage stellen wij deze indicaties centraal. Niet als bewijzen voor de beste inrichting of organisatie, maar als onderbouwde voorstellen die het proberen meer dan waard zijn. De indicaties zijn geformuleerd als organiseerprincipes: uitgangspunten die richting geven aan de wijze waarop de opsporing wordt georganiseerd in termen van structuur, (werk)systemen, personeel en dergelijke. Gezien de beschikbare kennis en de aard van deze bijdrage is het onmogelijk om volledig te zijn. Daarom hebben we ons gericht op drie hoofdboodschappen, als kapstok voor de organiseerprincipes.

- Gebruik de strafrechtelijke interventie selectief.
- Ga bewust en verstandig om met schaarste.
- Wees realistisch ten aanzien van de professionaliteit van rechters.

In het vervolg wordt iedere boodschap kort toegelicht en worden de organiserprincipes benoemd en uitgewerkt. Wij hebben ervoor gekozen om bij de organiserprincipes niet te werken met voorbeelden van mogelijke manieren waarop het organiserprincipe kan worden vertaald in de feitelijke inrichting. De reden hiervoor is dat er op een lager detailniveau niet per definitie een beste inrichting kan worden gegeven. Tenminste, niet in generieke zin. Het is van belang om de lokale context (problematiek, organisatie, samenwerking OM, enzovoort) in ogenschouw te nemen.

8.2 Gebruik de strafrechtelijke interventie selectief

I Gebruik de strafrechtelijke interventie selectief

Het opsporingsproces van veelvoorkomende aangiftecriminaliteit begint met het doen van een aangifte door een slachtoffer. Formeel betekent het doen van aangifte dat het slachtoffer een formeel verzoek indient om een strafrechtelijk onderzoek te starten. In de meest ideale situatie leidt een dergelijke aangifte tot een verdachte, die vervolgens voor de rechter wordt gebracht, waarna een strafrechtelijke interventie volgt.

Het is echter de vraag of het wenselijk is dat iedere aangifte tot een strafrechtelijke interventie leidt. Deze vraag is om verschillende redenen relevant.

- 1 Niet iedere burger doet aangifte met het doel een strafrechtelijk onderzoek te initiëren dat kan leiden tot een strafrechtelijke interventie.
- 2 Er zijn naast de strafrechtelijke interventie andere typen interventies mogelijk, die vanuit het perspectief van de overheid doelmatiger zijn.
- 3 Opsporings- en vervolgingscapaciteit zijn schaars en om die reden zal dan ook kritisch bekeken moeten op welke zaken deze capaciteit wordt ingezet. Tevens kan men zich afvragen of het doen van aangifte de meest wenselijke stap is, of dat het doen van een melding beter past bij de wens van de burger.

Ad 1: Burgers hebben bij de aangifte verschillende redenen, wensen en verwachtingen

De formele betekenis van het doen van een aangifte sluit niet altijd aan bij de beleving die de burger hierbij heeft. Er zijn verschillende redenen waarom burgers aangifte doen bij de politie. Zo kan de reden liggen in de noodzaak voor de verzekering, de reden kan liggen in het feit dat de burger wil dat de politie 'weet heeft van iets', of het kan zijn dat de aangever wil dat er een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart. De wens van de aangever hangt voor

een deel af van de reden van aangifte en kan behoorlijk verschillen per burger. De verwachting is weer een ander aspect en deze kan ook weer verschillen van de wens. Zo is het goed mogelijk dat een burger aangifte doet van de diefstal van zijn fiets voor de verzekering, de wens heeft dat de dader wordt gepakt, maar niet verwacht dat de politie daadwerkelijk opsporingscapaciteit inzet op zijn gestolen fiets.

Uit een onderzoek onder aangevers in de politieregio Midden- en West-Brabant (2011) blijkt dat slechts 10 procent van de respondenten verwacht dat er een strafrechtelijk onderzoek volgt op een aangifte (dit is dus wel iets anders dan de wens). Zo verwacht een deel helemaal niets naar aanleiding van een aangifte (bijvoorbeeld in het geval van een aangifte vanwege de verzekering) en een deel verwacht dat er enige reactie vanuit de politie volgt. Kortom: de wensen en verwachtingen zijn divers en de burger ziet de aangifte als de ingang om die verschillende wensen en verwachtingen bij de politie neer te leggen. Om die reden lijkt het verstandig om de reactie op de aangifte ook divers te laten zijn. Tevens is een mogelijkheid om aan de voorkant van het proces (bij het opnemen van de aangifte) te bekijken of het vanuit de wens van de burger wellicht verstandiger is om een melding te doen.

Ad 2: Doelmatigheid van de strafrechtelijke interventie ten opzichte van andere interventies

Het is daarnaast de vraag in hoeverre een strafrechtelijke interventie de meest doelmatige interventie is voor bepaalde gedragingen of incidenten. Het gaat er bij de interventie naar aanleiding van een aangifte primair om te reageren op een ongewenste situatie. Soms kan een ander type reactie of interventie vanuit de politieorganisatie of een andere organisatie effectiever zijn dan de strafrechtelijke interventie (een betere reactie op de ongewenste situatie). Andere interventies liggen op het vlak van civiel recht, bestuursrecht, maatschappelijke organisaties (betrekken hulpverlening) of bemiddeling door de politie. Er zijn in ieder geval twee redenen die maken dat de strafrechtelijke interventie niet altijd de meest doelmatige reactie is.¹

- De snelheid waarmee een interventie wordt toegepast, is een belangrijke factor voor de effectiviteit van de interventie. Er zijn diverse interventies die veelal sneller kunnen worden toegepast dan de strafrechtelijke inter-

¹ Vanuit strafrechtelijk oogpunt zijn er meer redenen om een zaak in het strafrecht te trekken (te straffen) dan alleen het redeneren vanuit een doelmatigheidscriterium (efficiëntie en effectiviteit). Zo kan bijvoorbeeld vergelding een doorslaggevende reden zijn om een zaak toch in het strafrecht te trekken.

ventie. Het doorlopen van het gehele proces van opsporen, vervolgen, berechten en het executeren van de straf neemt veelal een behoorlijke tijd in beslag.

- Ten tweede is het doen van strafrechtelijk onderzoek tijdrovend, net als het vervolgen en berechten. Er dient veel papierwerk te worden verzet om tot een goed dossier te komen. Hiermee is de strafrechtelijke interventie in veel gevallen tijdrovender (en daardoor duurder) dan andere typen interventies.

Ad 3: Opsporings- en vervolgingscapaciteit zijn schaars

De capaciteit die de politie tot haar beschikking heeft voor het afhandelen van aangiften is per definitie schaars. Indien alle aangiften tot het strafrechtelijke proces worden toegelaten, volgt een overvraging van de opsporingscapaciteit. Dit is een reden om aan de voorkant kritisch te bekijken in welke gevallen er een aangifte wordt opgenomen (dan wel een melding) en in welke zaken vervolgens daadwerkelijk een strafrechtelijke interventie nodig is. Door critici wordt dit als een gelegenheidsargument gezien en om die reden wordt de legitimiteit van het argument betwijfeld. Voor ons is het een realiteit waar de politieorganisatie mee dient om te gaan.

Wij zijn dan ook van mening dat vanuit die schaarste de start van het opsporingsproces in het teken dient te staan van het zoeken naar de meest effectieve interventie om te reageren op een vraag of verzoek vanuit de burger (melding of aangifte). Hierbij is een strafrechtelijke interventie een van de mogelijke interventies. Andere interventies liggen, zoals gezegd, op het vlak van het civiel recht, bestuursrecht, maatschappelijke organisaties (betrekken hulpverlening) of bemiddeling door de politie. Een interventie die feitelijk binnen het strafrecht ligt, maar zorgt voor een ontlasting van de strafrechten, is het buitengerechtelijk afdoen van delicten door het OM (Wet OM-afdoening). Op die manier wordt het opsporingsproces minder belast, omdat er geen volledig dossier wordt opgesteld, terwijl het resultaat vanuit het perspectief van de burger er wel is (een justitiële reactie).

In de door ons onderzochte districten zijn er positieve ervaringen met het afhandelen van zaken door middel van andere interventies dan een strafrechtelijke. De burger heeft het gevoel dat er in ieder geval ‘iets wordt gedaan’ met zijn aangifte. Men is lang niet altijd uit op een strafrechtelijke uitkomst.

Organiseerprincipe: Zorg ervoor dat wanneer een burger aangifte wil doen, deze burger inzicht heeft in de andere opties (zoals het doen van een melding) en in de consequenties van de verschillende opties. Hiervoor is het van belang dat de medewerker die de intake doet, in staat is om dit gesprek met de burger te voeren en in staat is om (bij een melding), wanneer gewenst, de casus op de juiste wijze door te zetten (bijvoorbeeld voor bemiddeling naar een wijkagent). Het is wel nodig dat de verschillende afhandelingsmogelijkheden zijn uitgewerkt en dat in de organisatie is beschreven welk onderdeel binnen de politieorganisatie de verdere afhandeling doet en op welke wijze.

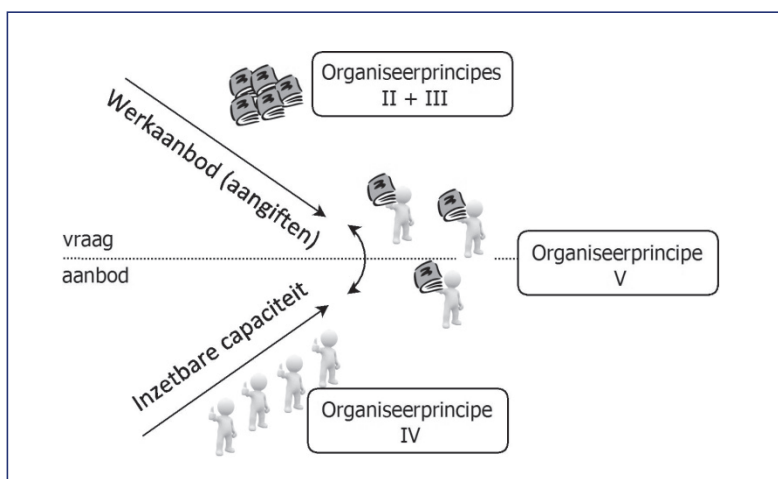
Organiseer vervolgens bij de screening van zaken die wel tot een aangifte hebben geleid een brede oriëntatie op de mogelijke manieren waarop de zaak kan worden afgehandeld (denken in verschillende mogelijkheden van interventies). Daarbij is het kiezen van een strafrechtelijke interventie een van de mogelijkheden, maar zeker niet de enige en ook zeker niet altijd de meest doelmatige. Het is daarbij van belang dat de medewerker die verantwoordelijk is voor de eerste screening, het brede inzicht heeft in mogelijke interventies en de juiste inschatting kan maken welke interventie de meest passend is. Bij complexe zaken moet het mogelijk zijn om hierover afstemming te zoeken met het OM. Daarnaast is het van belang dat de screener de bevoegdheid heeft om zaken ook naar andere delen van de organisatie door te zetten.

8.3 Ga bewust en verstandig om met schaarste

In ons onderzoek hebben wij inzicht proberen te krijgen in het schaarsteprobleem. Het is een gegeven dat de politie schaarse capaciteit heeft; er is altijd meer werkaanbod dan de politie aankan. Dit fenomeen geldt ook voor het opsporingsproces. De schaarste van de opsporingscapaciteit is een realiteit waar de politieorganisatie mee dient om te gaan. Het is een van belangrijkste gegevens om rekening mee te houden bij het inrichten en organiseren van het opsporingsproces.

Vier manieren om grip te krijgen op de schaarste

Om op een goede wijze om te kunnen gaan met het schaarstevraagstuk is het naar onze mening cruciaal om inzicht te hebben in zowel de vraagkant (het aantal aangiften of zaken) als de aanbodkant (de beschikbare of inzetbare opsporingscapaciteit). Er zijn op basis van dit onderscheid in ieder geval vier mogelijkheden om grip te krijgen op het schaarstevraagstuk (zie figuur 8.1). Deze vier mogelijkheden worden hieronder uitgewerkt als organiseerprincipes. Twee mogelijkheden hebben betrekking op het werkaanbod (organiseerprincipe II en III). Dit werkaanbod kan worden beïnvloed door te sturen op de mate waarin zaken in het opsporingsproces worden toegelaten. De derde mogelijkheid heeft betrekking op de beschikbare opsporingscapaciteit voor het afhandelen van zaken (organiseerprincipe IV). De vierde mogelijkheid gaat over het koppelen van de beschikbare capaciteit aan het actuele werkaanbod (organiseerprincipe V). Al deze mogelijkheden hebben een functie in het verbeteren van de effectiviteit van de opsporing.



Figuur 8.1: Vier mogelijkheden om grip te krijgen op het schaarstevraagstuk

Hieronder worden deze organiseerprincipes nader uitgewerkt.

II Heb zicht op het aantal zaken (werkvoorraad) en screen waar nodig kritischer

Een van de draaiknoppen is het regelen van het aantal zaken dat het opspo-

ringsproces binnenkomt (zaken die na de eerste screening in het proces blijven). Vanuit het beginsel van rechtsgelijkheid is het wenselijk dat gelijke gevallen op een gelijke wijze worden behandeld. Oftewel: het maakt niet uit waar en wanneer een burger aangifte doet van een specifiek delict, dit delict wordt altijd op eenzelfde wijze opgepakt. In de praktijk is er echter per definitie sprake van een ongelijke behandeling, omdat de behandeling mede afhankelijk is van de beschikbare capaciteit, beschikbare mensen en voorliggende werkvoorraad en deze aspecten verschillen per plaats, moment en organisatie.

Zicht op zaken krijgt veel aandacht; het daadwerkelijke zicht verschilt en is oppervlakkig

Uit ons onderzoek blijkt dat de vraagkant (zicht op zaken) redelijk veel aandacht krijgt, zowel op operationeel als op tactisch niveau. Er zijn diverse systemen ontwikkeld (eerst Zicht Op Zaken en nu BOSZ) om grip te krijgen op het aantal zaken en de voortgang daarin. Uit ons onderzoek blijkt dat de mate waarin er ook daadwerkelijk zicht en grip op het werkaanbod is, aanzienlijk verschilt per district, waarbij de grootte van de werkvoorraad een bepalende factor is (zo is het complexer om overzicht over vierhonderd zaken te hebben dan over vijftien zaken). Daarnaast verschilt de diepte van het inzicht aanzienlijk; zo komt het regelmatig voor dat antwoord kan worden gegeven op de vraag hoeveel zaken er ‘in behandeling zijn’ of ‘op de plank liggen’, maar gedetailleerder wordt de informatie niet (bijvoorbeeld in termen van voortgang, complexiteit, knelpunten, enzovoort). Daarnaast is het opvallend dat naast de officiële systemen de ‘schaduwadministraties’ en ‘schaduwlijstjes’ van groot belang zijn om zicht te krijgen op de zaken.

Verschillen in de mate waarin screening flexibel wordt toegepast en de mate waarin werkvoorraden oplopen

Het is wat ons betreft van belang om het gesprek te voeren over de reële mogelijkheden van het opsporingsapparaat ten aanzien van het afhandelen van zaken. Een belangrijke indicatie daarvoor is de werkvoorraad. Indien de werkvoorraad gestaag oploopt, blijkt uit ons onderzoek dat er verschillen optreden tussen districten als het gaat om het flexibel aanpassen van de screening. Zo zijn er plekken waar de screening enigszins flexibel is en er rekening wordt gehouden met werkvoorraden en de beschikbare opsporingscapaciteit.

Daarnaast zijn er plekken waar de screening niet wordt aangepast en er geen rekening wordt gehouden met de beschikbare capaciteit en de bestaande werkvoorraad; op die plekken zie je een steeds verdere toename van de werkvoorraad. Deze werkvoorraden worden niet weggewerkt; het hoogst haalbare is veelal dat de werkvoorraden niet verder oplopen.

Een gevolg van een oplopende werkvoorraad is een steeds groter gebrek aan overzicht. Daardoor komen belangrijke zaken tussen de overige minder prioritaire zaken te liggen, met als gevolg dat het regelmatig voorkomt dat vrijgekomen capaciteit op de minder belangrijke zaken wordt gezet, terwijl prioritaire zaken blijven liggen.

Organiseerprincipe: Organiseer zicht op het aantal zaken dat in de werkvoorraad zit en zicht op de voortgang van die zaken. In het geval van een oplopende werkvoorraad (ophoping van het aantal plankzaken) is het van groot belang om op tactisch niveau het gesprek te voeren over het mogelijk kritischer screenen aan de voorkant (dan wel het opplussen van extra opsporingscapaciteit – zie principe IV). Het is van belang om de screening van zaken flexibel te houden en het aantal zaken dat wordt ingescreend af te stemmen op het vermogen van de opsporingsorganisatie om de zaken ook daadwerkelijk af te handelen.

III Vanaf de screening afstemming met het OM voor een doelmatige inzet van opsporingscapaciteit

Een volgende draaiknop aan de vraagkant heeft betrekking op een kritische toets op de ingescreende zaken, geredeneerd vanuit de vervolgstap door het OM (de vervolging). Uit ons onderzoek blijkt dat een belangrijk deel van de zaken waarvoor opsporingshandelingen worden verricht, uiteindelijk niet leidt tot een dossier voor het OM. Daarnaast blijkt uit ander onderzoek dat van de ingeleverde dossiers bij het OM er weer een deel niet leidt tot vervolging (o.a. Algemene Rekenkamer, 2012). Het meest illustratief hiervoor zijn de onvoorwaardelijke sepot: dergelijke sepot hadden volgens respondenten in ons onderzoek voorkomen kunnen worden. Bij een onvoorwaardelijk sepot wordt een volledig dossier ingezonden aan het OM, waarna het OM besluit de zaak niet te vervolgen. Hiervoor kan het OM verschillende redenen hebben. Het meest schrijnend zijn de zaken die een ‘oud feit’ betreffen. Volgens de Algemene Rekenkamer (2012) is deze sepotgrond veelvoorkomend.

Zaken die wel door de politie maar niet door het OM worden behandeld, hebben een behoorlijke aanslag gepleegd op de opsporingscapaciteit. Het is daarom van belang de vraag te stellen in hoeverre het OM eerder in het proces had kunnen voorzien dat een zaak wordt geseponeerd. Een strafrechtelijk opsporingsonderzoek wordt uitgevoerd opdat het OM de zaak bij de rechter kan voorleggen. Het opsporingsonderzoek staat dan ook ten dienste van het OM. Vanuit die optiek kan het OM tevens in een vroeg stadium voorzien welke opsporingshandelingen nodig zijn om tot een vervolgbare zaak te komen. Uit ons onderzoek blijkt dat bij vvc-zaken het OM aan de voorkant veelal afwezig is en pas erbij wordt betrokken wanneer de vvc-zaak tot een dossier leidt (dit in tegenstelling tot zwaardere zaken, waarbij het OM veelal vanaf het begin is betrokken door middel van een zaakofficier).

Uit ons onderzoek volgen sterke aanwijzingen dat een nauwere betrokkenheid van het OM bij (vooral de complexere) zaken leidt tot een doelmatiger inzet van opsporingscapaciteit. Daarbij ligt de nadruk op een goede afstemming tussen politie en OM, vroeg in het proces. Het OM heeft namelijk meer zicht op de kans die een zaak heeft in het vervolproces. Door het OM dichter bij het opsporingsproces te betrekken en dit zo vroeg mogelijk in het proces te organiseren, kan worden voorkomen dat opsporingscapaciteit wordt ingezet op zaken die bij voorbaat kansarm zijn, of dat te veel (of te weinig) opsporingsinspanningen worden gepleegd voor een specifieke zaak (met andere woorden: verspilling van opsporingscapaciteit). Bij de eenvoudige vvc-zaken kunnen politiemensen zonder meer zelf beoordelen of de zaak kans maakt om te vervolgen en welke opsporingshandelingen hiervoor nodig zijn.

Organiseerprincipe: Organiseer voor complexe vvc-zaken een nauwe betrokkenheid vanuit het OM vanaf het moment van de screening. Zodoende kan het OM in een vroeg stadium beoordelen in hoeverre een vervolging haalbaar is en wat daarvoor nodig is, opdat de opsporingscapaciteit zo doelmatig mogelijk wordt ingezet en dus niet wordt gebruikt voor kansarme zaken.

IV Heb zicht op de beschikbare (inzetbare) capaciteit en zet dit af tegen ‘wat nodig is’

Een andere draaiknop die van invloed is op het schaarstevraagstuk, heeft betrekking op de aanbodkant (de beschikbare capaciteit). Uit ons onderzoek blijkt dat de mate waarin men op operationeel, tactisch en strategisch niveau

zicht heeft op de beschikbare capaciteit uiteenloopt tussen afdelingen en districten. In algemene zin kan echter worden gesteld dat het beeld dat men heeft van de beschikbare capaciteit niet overeenkomt met de werkelijkheid. Het ontbreekt veelal aan een goed overzicht van de totale beschikbare (inzetbare) capaciteit. Hierdoor is onduidelijk wat de mogelijkheden van de opsporingsorganisatie zijn.

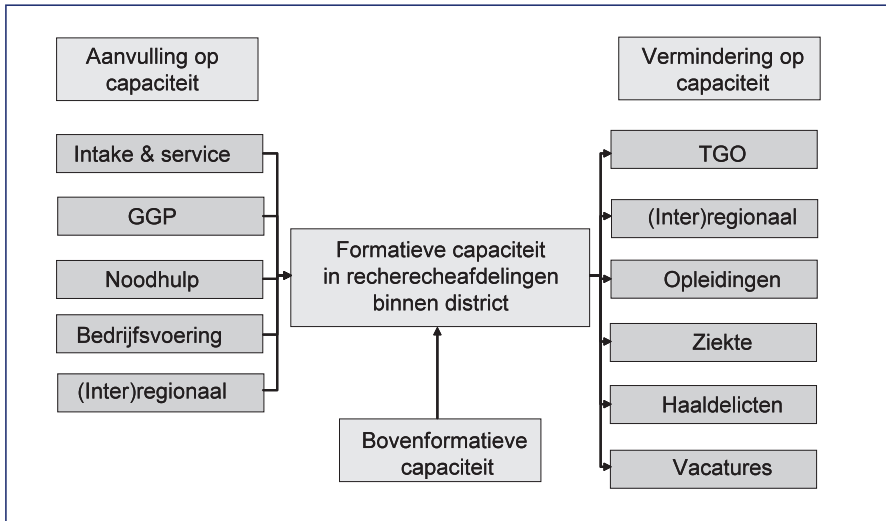
Afdelingen werken regelmatig met een planningsbord, waarop voor de komende week de beschikbaarheid van de rechercheurs is aangegeven. Andere afdelingen werken weer met borden waarop per rechercheur is aangegeven welke zaken hij of zij in portefeuille heeft. Bij een beperkte werkvoorraad en een in omvang beperkte afdeling kan hiermee overzicht voor die specifieke afdeling worden gecreëerd. Hiermee is echter nog niet het overzicht gecreëerd waar wij op doelen. In de praktijk betekent dit dat:

- er onvoldoende inzicht is in de totale beschikbare capaciteit (afdelingsoverstijgend);
- er geen inzicht is in de beschikbare capaciteit op de middenlange termijn;
- de totale beschikbare capaciteit niet in verband is gebracht met het totale werkaanbod.

Beschikbare capaciteit is een kwestie van optellen en aftrekken

Het is complex om een compleet en goed beeld te krijgen van de inzetbare capaciteit voor het opsporingsproces. Wanneer we de formatie van een recherche-eenheid als uitgangspunt nemen, komt daar capaciteit bij (vanuit andere processen) en gaat er capaciteit af (capaciteit die dubbel wordt ingezet of niet inzetbaar is door bijvoorbeeld ziekte of opleiding). Figuur 8.2 maakt dat inzichtelijk.

In ons onderzoek hebben wij de plussen en de minnen inzichtelijk proberen te maken. Hierbij zijn we tot de vaststelling gekomen dat de inzetbare capaciteit in potentie hoger is dan de formatieve capaciteit. In dit verband is de capaciteit die vanuit de gebiedsgebonden politie en de noodhulp wordt aangevuld van groot belang (deze heeft in potentie namelijk een groot aandeel). Op het moment van onderzoek konden we vaststellen dat de betrokkenheid vooral tot uiting komt in het verzamelen van informatie ten behoeve van de opsporing en niet zozeer in het daadwerkelijk afhandelen van zaken. Deze medewerkers kunnen echter een grotere rol spelen door meer betrokkenheid bij de afhandeling van opsporingszaken.



Figuur 8.2: Aanvullingen en reducties op de beschikbare opsporingscapaciteit

Afstemming van aanbod en vraag (reactief)

Op het moment dat inzichtelijk is wat de beschikbare opsporingscapaciteit is, kan in combinatie met het werkaanbod hierop worden gestuurd. Zo kan ervoor worden gekozen om minder zaken in het opsporingsproces toe te laten of om meer capaciteit beschikbaar te stellen voor het opsporingsproces. Dit lijkt echter veelal reactief – het dan voorliggende werkaanbod is leidend – terwijl het voor de opsporingsorganisatie mogelijk moet zijn om meer proactief te handelen (zie het volgende punt).

Op basis van resultaten en doelstellingen komen tot benodigde capaciteit (proactief)

Op basis van ons onderzoek constateren we dat het in de onderzochte districten geen gemeengoed is om op basis van doelstellingen en resultaten de benodigde capaciteit vast te stellen. Op basis van bijvoorbeeld de doelstelling dat iedere aangifte met opsporingsindicatie dan wel daderindicatie wordt opgepakt, kan op basis van gemiddelden worden gekomen tot een inschatting van de benodigde capaciteit. In vrijwel geen van de korpsen hebben we een dergelijke redenering kunnen achterhalen.

Dit in tegenstelling tot enkele andere (sub)processen in de politieorganisatie, die wel degelijk een inschatting maken van de benodigde capaciteit om de eigen doelstellingen te halen en vervolgens op basis daarvan capaciteit claimen. De toedeling en planning van personele capaciteit is vervolgens voor een deel gebaseerd op deze claims of normen. Hierbij kan worden gedacht aan:

- de minimale bezetting van de noodhulp, mede in het licht van aanrijdtijden en veiligheidssterktes;
- de openstelling van politiebureaus;
- afspraken over het aantal wijkagenten met gemeenten en burgemeesters;
- afspraken over het aantal specialistische rechercheurs (denk aan financieel of forensisch);
- afspraken over inzet van de recherche om de waan van de dag af te handelen (heterdaadjes, ivs-en).

Opsporing heeft capaciteitsclaim niet geformuleerd

Uit ons onderzoek blijkt dat de opsporing (van veelvoorkomende aangiftecriminaliteit) veelal een dergelijke claim niet heeft georganiseerd. De capaciteit voor de opsporing fungeert in veel gevallen als een 'sluitpost'. Dit wil overigens niet zeggen dat dit niet belangrijk wordt gevonden. Er is vooral sprake van heel veel 'moeten' vanuit andere (sub)processen, waarbij de 'waan van de dag' als een belangrijke sturingswerkelijkheid geldt. De waan van de dag heeft iets onvermijdelijks. De vraag is of deze waan zo leidend moet zijn voor de wijze waarop schaarse middelen worden toebedeeld. Het gevolg van deze dynamiek is namelijk onder andere dat er soms aangiften met opsporingsindicatie blijven liggen of worden uitgescreend, met een grote impact op burgers. Dit terwijl er tegelijkertijd in de uniformdienst geregeld vrije diensten zijn, die worden benut met min of meer gerichte surveillance of een verkeerscontrole. De vraag is of er over de verschillende taken (hoofdprocessen) heen voldoende wordt afgewogen wat meer en minder urgentie heeft.

Tegenwicht bieden aan claims vanuit andere (sub)processen

Het is van belang om meer aandacht te besteden aan het vinden van een balans tussen enerzijds 'de realiteit van de dag' en anderzijds 'de prioriteiten voor de opsporing'. Een van de manieren is zelf een capaciteitsclaim te for-

muleren en daarmee enig tegenwicht te bieden aan de capaciteitsclaims vanuit andere (sub)processen. Deze capaciteitsclaim kan worden geformuleerd op basis van een inzicht in de werkvoorraad en de beschikbare capaciteit, waardoor de ‘pijn’ beter inzichtelijk wordt gemaakt. Hierbij kan worden gedacht aan het inzicht in het aantal zaken met opsporings- of daderindicatie die om wat voor reden dan ook (nog) niet worden opgepakt, waar mogelijk gecategoriseerd naar type delict.

Het is overigens een strategische keuze om alle zaken met daderindicatie (zoals in de aanwijzing van het OM is verwoord) dan wel alle zaken met opsporingsindicatie (dit is een grotere groep zaken) te willen oppakken. De ambitie bepaalt mede de benodigde capaciteit en dus de ‘geclaimde’ capaciteit. Bij de geclaimde capaciteit hoeft zeker niet uitsluitend te worden gedacht aan ‘harde’ opsporingscapaciteit; vooral de eenvoudige zaken kunnen soms net zo goed worden opgepakt door een medewerker noodhulp of een wijkagent. Vooral in het geval van een laag oplossingspercentage is een claim goed te rechtvaardigen: inlossen van de claim zal zich namelijk doorvertalen in meer opgeloste zaken.

Organiseerprincipe: Zorg voor zicht op de beschikbare capaciteit en zet deze capaciteit af tegen de capaciteit die ‘nodig is’ om de gestelde ambities en doelen (denk aan een doelstelling als ‘alle zaken met opsporingsindicatie worden opgepakt’) te bereiken. Hierdoor wordt ‘de pijn’ inzichtelijk gemaakt. Maak op basis daarvan op strategisch en tactisch niveau bewust de keuze waarop de beschikbare capaciteit wordt ingezet, waarbij de opsporing van veelvoorkomende aangiftecriminaliteit niet per definitie als ‘sluitpost’ fungeert, maar een volwaardige rol speelt in de capaciteitstoedeling.

V Sturen op de caseload en de kwaliteiten of competenties

De drie voorgaande draaiknoppen hadden betrekking op de aanbod- en de vraagkant. De vierde draaiknop heeft betrekking op de juiste combinatie van zaken en capaciteit. Dit betreft twee onderwerpen.

Maximale caseload van vijf tot acht zaken

Ons onderzoek geeft aanwijzingen dat een caseload van vijf tot acht zaken per medewerker een zo optimaal mogelijk resultaat geeft in termen van het aantal zaken dat wordt ingezonden aan het OM. Bij een hogere caseload is het aantal opgeloste zaken lager. Een verklaring hiervoor is dat zodra een rechercheur meer dan vijf tot acht zaken onder zijn of haar hoede heeft, de kans groot is dat het overzicht wordt verloren. Dit gaat vervolgens ten koste van de effectiviteit van de opsporing en leidt dus tot minder 'ronde' zaken richting het OM.

Passende medewerker per zaak

Een tweede aspect bij de koppeling tussen capaciteit en werkaanbod is dat niet iedere (beschikbare) medewerker passend is voor ieder(e) (type) zaak. Er is een veelheid aan typen zaken en datzelfde geldt voor de beschikbare medewerkers. In bepaalde gevallen zijn er duidelijk specialismen georganiseerd, die een rol spelen bij de passendheid tussen zaak en medewerker (denk aan jeugdzaken). In veel gevallen zijn dergelijke specialismen echter niet geformuleerd, maar gaat het veel meer om typen zaken waar bepaalde medewerkers veel 'gevoel' bij en ervaring mee hebben.

Uit ons onderzoek blijkt dat in diverse districten bewust wordt bezien aan welke medewerkers welke typen zaken worden uitgegeven. Een complexe zaak blijft liggen wanneer op dat moment alleen onervaren medewerkers beschikbaar zijn. Opvallend is dat slechts in een deel van de gevallen kritisch wordt gekeken naar de rol die medewerkers uit andere processen kunnen vervullen bij de afhandeling van (vooral eenvoudige) zaken. Uit gesprekken komt naar voren dat er nog veel winst valt te behalen op operationeel niveau, door tijdens dagelijkse en wekelijkse sturingsmomenten breder te kijken welke beschikbare capaciteit er is met welke kwaliteiten of competenties, om zo het werkaanbod te verdelen.

Organiseerprincipe: Op operationeel niveau worden de zaken aan medewerkers gekoppeld. In dit kader zijn de volgende punten van belang.

- Bekijk per zaak bewust wat voor type medewerker hiervoor nodig is en laat kwaliteiten of competenties aansluiten op wat nodig is in de specifieke zaak.
- Betrek hierbij niet alleen de specifieke opsporingscapaciteit, maar kijk ook naar de mogelijkheden om medewerkers uit andere (sub)processen hiervoor in te zetten.
- Waak ervoor dat individuele medewerkers niet meer dan vijf tot acht zaken in behandeling hebben, aangezien de medewerker anders het overzicht kan kwijtraken.

8.4 Wees realistisch ten aanzien van de professionaliteit van rechercheurs

In de vorige paragraaf stond de opsporing als proces of systeem centraal. In deze paragraaf richten we ons meer op de menskant. Er is op dit moment sprake van een tendens om uitvoerende politiefunctionarissen te beschouwen als professionals, die meer ruimte nodig hebben dan ze nu krijgen. Hoewel wij op basis van onze (onderzoeks)ervaringen onderschrijven dat het rechercheurs niet altijd gemakkelijk wordt gemaakt om ‘gewoon hun werk’ te doen, willen wij er tegelijkertijd voor waken om rechercheurs te beschouwen als zelfsturende professionals die met ruimte wel raad weten. Wij pleiten voor een realistisch perspectief op de professionaliteit van (de huidige) rechercheurs en formuleren in lijn hiermee drie organiseerprincipes. Het is hierbij van belang om nogmaals te benadrukken dat we ons richten op de veelvoorkomende aangiftecriminaliteit, omdat het opsporingswerk met betrekking tot deze criminaliteit iets anders van politiefunctionarissen vraagt dan bijvoorbeeld de zware en georganiseerde criminaliteit.

VI Veranker een probleemgerichte werkwijze naast de ad hoc, zaakgerichte manier van werken

Een voornaam kenmerk van de opsporing van de veelvoorkomende aangiftecriminaliteit is het sequentieel, vaak ook individueel, behandelen van zaken. Vanuit het perspectief van de rechercheur houdt het nooit op: je hebt een flink aantal zaken in behandeling en als er ruimte komt, of soms zelfs zonder die ruimte, krijg je er een nieuwe zaak bij. Als je hard je best doet, komen er

alleen maar sneller meer zaken bij. Als een zaak is afgerond, wordt deze ingediend bij het OM en kan deze leiden tot een veroordeling van de verdachte(n) en een eventuele executie van een straf. Als dit al gebeurt, zijn er de nodige maanden verstreken en een rechercheur hoort er vaker niets dan wel wat van. Het recherchewerk in het kader van de veelvoorkomende aangiftecriminaliteit onderscheidt zich op dit punt nadrukkelijk van de criminaliteit met veel impact en de georganiseerde criminaliteit. Op deze terreinen is er onder andere sprake van samenwerking in teams, heeft het rondmaken van een zaak een andere betekenis en is er ook sprake van een andere betrokkenheid bij het vervolgtraject.

In ons onderzoek hebben we gemerkt dat de bovenstaande werkelijkheid van de opsporing van veelvoorkomende aangiftecriminaliteit de zingeving van rechercheurs onder druk zet. Dit is niet alleen vervelend voor de rechercheurs en hun motivatie, maar heeft naar onze inschatting ook een negatieve invloed op het werk: de kwantiteit en kwaliteit van zaken. Hoewel we geen harde aanwijzingen hebben welke verbeteringen op dit punt werken, hebben we wel geconstateerd dat een probleemoriëntatie in de opsporing van veelvoorkomende criminaliteit essentieel is. Op het moment dat bepaalde delicten, zoals woninginbraken, meer probleemgericht worden aangepakt, ontstaat er een beweging die vanuit de procesgerichte werkwijze minder snel ontstaat. Er wordt niet zaakgericht, ad hoc gewerkt, maar zaakoverstijgend en meer projectmatig (zie voor dit onderscheid ook De Poot e.a., 2004). Als gevolg van de probleemgerichte werkwijze krijgt de samenwerking tussen analyse, de uniformdienst en rechercheurs een impuls: door intensivering van aandacht komt er inzicht in patronen en eventuele daders of dadergroepen. Dit biedt voor de uniformdienst weer mogelijkheden voor informatieverzameling en surveillance (heterdaadje!) en brengt ook voor rechercheurs succes dichterbij. Daders en dadergroepen worden opgespoord en na verloop van tijd is er geregeld een afname van het probleem zichtbaar en dat motiveert. Succes leidt overigens wel veelal tot opheffing van het project(team).

Organiseerprincipe: Zorg, aanvullend op de ad hoc (productiegerichte) werkwijze, voor een probleemgerichte oriëntatie bij de opsporing van veelvoorkomende aangiftecriminaliteit. Maak als leiding rechercheurs verantwoordelijk voor verhoging van het oplossingspercentage met betrekking tot een bepaald delict, dan wel voor de afname van een bepaald probleem. Formuleer een concreet en realistisch doel en verbind medewerkers vanuit diverse disciplines (recherche, analyse, noodhulp, enzovoort) rondom die doelstelling. Dit kan door tijdelijke teams te formeren, door bij de briefings de doelstelling en werkwijze te behandelen, maar zeker ook door successen gezamenlijk te vieren.

VII Stuur op de organisatie van het recherchewerk

Het beeld van de zelfsturende, zelforganiserende rechercheur is een aantrekkelijk beeld waar iedereen graag in gelooft. Op basis van ons onderzoek constateren wij echter dat het vooralsnog meer een wensbeeld is dan een bestaande praktijk. Daar hebben de recherchekundigen (hbo-niveau) vooralsnog geen fundamentele verandering in kunnen aanbrengen. Wij zien vooralsnog een beperkt organisatietalent bij rechercheurs. In de wijze waarop rechercheurs het eigen werk organiseren, doen zich namelijk verschillende hardnekkige patronen voor, die moeten worden doorbroken. Enkele voorbeelden.

- Er wordt ad hoc in plaats van planmatig gewerkt. Dit wil zeggen dat er veelal serieel aan zaken wordt gewerkt. In een zaak zitten veelal diverse activiteiten, die zonder veel voorbereiding of planning worden uitgevoerd. Er wordt nauwelijks zaakoverstijgend en planmatig naar het eigen werk gekeken door bijvoorbeeld op een bepaald moment een aantal ontbiedingen in het kader van verschillende zaken voor een week of twee weken later te plannen.
- Er worden activiteiten uitgevoerd die ook door administratieve krachten kunnen worden uitgevoerd. Dit patroon wordt niet alleen beïnvloed door de 'zelforganisatie' van rechercheurs, maar ook door de beschikbaarheid van administratieve krachten. Deze kan beperkt zijn, omdat de politie vooralsnog meer formatie- dan budgetgestuurd is. Dit houdt in dat een chef een vaste formatie heeft en deze liever invult met een rechercheur dan met een administratieve medewerker. Vanuit een budgettair kader zou men wellicht tot andere keuzes komen.
- Er worden activiteiten in een koppel uitgevoerd die ook zelfstandig kunnen worden uitgevoerd. Hierbij kan worden gedacht aan het wegbrengen

van een telefoon, die op een andere plek moet worden uitgelezen, of het ophalen van camerabeelden bij de gemeente. Bij dergelijke activiteiten heeft het, behoudens ten behoeve van de gezelligheid, geen meerwaarde om samen te gaan. Dit kan bij andere activiteiten, zoals het afnemen van een verhoor, anders zijn.

Het doorbreken van deze patronen vraagt om sturing op de organisatie van het researchewerk, zodat de efficiëntie ervan toeneemt. Deze sturing bestaat in de eerste plaats uit het uit handen nemen van de organisatie van het werk, zoals deels ook gebeurt bij het organiseren van bulkavonden. Op basis van onze onderzoeken hebben we de indruk dat deze meer ondersteunende sturing op prijs wordt gesteld door rechercheurs. Zij hebben er veelal weinig op tegen dat er iemand is die dezelfde werkzaamheden uit verschillende zaken slim met elkaar combineert en administratieve medewerkers inzet waar het kan. De sturing bestaat in de tweede plaats ook uit het corrigeren van ongewenste manieren van handelen, zoals het onnodig in een koppel uitvoeren van activiteiten. Deze vorm van sturing wordt minder op prijs gesteld door veel rechercheurs, maar is daarmee niet minder noodzakelijk. Gezelligheid hoeft niet weg te worden georganiseerd, maar moet wel binnen aanvaardbare proporties blijven.

In het kader van de (her)inrichting van de opsporing is het volgens ons van belang om aan te nemen dat het researchewerk baat heeft bij sturing van het werk. Het is niet zonder meer verstandig om uit te gaan van het zelforganiserend vermogen van rechercheurs. Dit is geen diskwalificatie. Het is de vraag of we het kunnen en mogen verwachten van de gemiddelde rechercheur. Met de komst van steeds meer hbo-geschoolde rechercheurs moeten we het verwachtingspatroon wellicht bijstellen, maar vooralsnog is het van meerwaarde om het werk te organiseren in plaats van dit over te laten aan zelforganisatie.

Organiseerprincipe: Zorg voor een planmatige aanpak of organisatie van het ad-hocrecherchewerk. Dit betekent dat het van belang is om over recherchechefs en -coördinatoren te beschikken die durven te sturen op het werk, ook als rechercheurs dit minder leuk vinden. De sturing moet niet alleen zaken verdelen, maar ook betrekking hebben op de organisatie van het werk. Heb als leidinggevende inzicht in de zaken die de rechercheurs in behandeling hebben, kijk vooruit naar de clustering van activiteiten, zet activiteiten weg bij administratieve krachten als dit beter past en waak ervoor dat gezelligheid niet te veel vóór functionaliteit gaat.

VIII *Kwaliteitscontrole van processen-verbaal is nodig, een leeroriëntatie essentieel*

Het proces-verbaal is voor het vervolproces het voornaamste resultaat van de opsporingsactiviteiten van rechercheurs. Het belang van een zorgvuldig opgesteld, volledig en inhoudelijk kloppend proces-verbaal is in het strafproces groot (zie Jansen, 2011; Sackers, 2011). Het is het basisdocument waarop rechtelijke uitspraken worden gebaseerd. Een kwalitatief goed proces-verbaal zorgt dat opgespoorde verdachten zo eerlijk en doelmatig mogelijk kunnen worden berecht (Klerks, 2010). Een proces-verbaal kan niet worden afgedaan als ‘papieren rompslomp’, maar vormt daarentegen de kern van het opsporingswerk.

De kwaliteit van het proces-verbaal is echter niet vanzelfsprekend. In de afgelopen jaren zijn er vanuit verschillende kanten signalen gekomen over een gebrekkige kwaliteit van processen-verbaal (zie Jansen, 2011; Sackers, 2011). Ook in ons onderzoek is de kwaliteit van het proces-verbaal als een aandachtspunt naar voren gekomen. Een gebrekkig proces-verbaal is funest voor de rechtsgang en kan ook het adequate opsporingswerk dat eraan vooraf is gegaan, tenietdoen.²

De kwaliteit van het proces-verbaal wordt in eerste instantie bepaald door de kwaliteit van het onderzoek en de verslaglegging daarvan. Hoe zijn de zeven gouden W’s toegepast? Hoe zijn de redenen van wetenschap aangegeven

2 Er kan vanzelfsprekend ook sprake zijn van onvoldoende of niet overtuigend bewijs. Deze categorie is nog steeds verantwoordelijk voor veruit het grootste aandeel technische septs (zie Jansen, 2011).

3 Zie Klerks (2010) voor een overzicht van de minimale kennis van medewerkers die bij de uitvoering van opsporingstaken betrokken zijn.

(van verbalisant en getuige of aangever)? Zijn alle bestanddelen van een delictomschrijving opgenomen? Voldoet het proces-verbaal aan de vormvereisten? Enzovoort. Op basis van uiteenlopend onderzoek kan simpelweg worden vastgesteld dat een deel van de rechercheurs onvoldoende in staat is om een proces-verbaal op te stellen dat voldoet aan de eisen. Ook op dit punt gaat het beeld van de zelfsturende professional dus mank. Het juridische vakmanschap is voor verbetering vatbaar³ en hetzelfde geldt voor het begrip van de positie van het proces-verbaal in het strafrecht. Via onder andere het onderwijs wordt hieraan gewerkt, maar in de tussentijd zijn andere maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat de rechtsgang zo veel mogelijk doorgang kan vinden. In ons onderzoek hebben we geconstateerd dat dergelijke maatregelen ook in de betreffende districten zijn genomen. Het betreft vooral kwaliteitscontrole door een leidinggevende. In andere politiekorpsen betreft het onder andere de inzet van politieparketsecretarissen of de inrichting van een kwaliteitsbureau (zie Jansen, 2011).

Op basis van ons onderzoek komen wij tot de conclusie dat kwaliteitscontrole van processen-verbaal het meeste effect heeft wanneer deze controle wordt uitgevoerd met het doel het leren van de rechercheur(s) te bevorderen. Het gaat in dat geval niet alleen om het verbeteren van de kwaliteit van het betreffende proces-verbaal (al moet dat natuurlijk wel gebeuren), maar tevens om het verbeteren van de bekwaamheid van de rechercheur. Hiervoor is het van belang dat een rechercheur op duidelijke en opbouwende wijze met de eigen onbekwaamheid wordt geconfronteerd. In een van de onderzochte districten leidde dit ertoe dat er op de werkvloer meer onderlinge hulpvragen werden gesteld en dat er meer werd gesproken over (de kwaliteit van) het proces-verbaal. Kortom: kwaliteitscontrole werd benaderd als leerbevordering en niet (alleen) als compensatie van onbekwaamheid.

Organiseerprincipe: Zorg voor een kwaliteitscontrole van processen-verbaal op een manier die beantwoordt aan de combinatie van controleren en leren. Dit wil in de eerste plaats zeggen dat gecontroleerde processen-verbaal moeten worden teruggelegd bij de opstellers (voor meer dan een handtekening!). Daarnaast is het van meerwaarde om veelvoorkomende fouten te analyseren en te investeren in verbetering en ontwikkeling van het juridische vakmanschap. In de derde plaats is het essentieel om het juridische vakgesprek op de werkvloer te stimuleren. Dit moet er allemaal toe leiden dat een kwaliteitscontrole op den duur overbodig wordt.

8.5 Op weg naar robuuste opsporing

In dit hoofdstuk hebben wij acht organiseringsprincipes beschreven voor de opsporing van de veelvoorkomende aangiftesriminaliteit. Het verhaal dat we hiermee hebben verteld, is vanzelfsprekend niet volledig, maar kan niettemin helpen op weg naar robuuste opsporing. Zoals we eerder hebben gesteld: zekerheden zijn niet zomaar voorhanden. Het is ook de vraag of er één optimaal, best werkend model voor de opsporing is (zie ook De Poot e.a., 2004). Wij zien de organiseringsprincipes in dit hoofdstuk vooral als manieren van organiseren en benaderen, gestoeld op wetenschappelijk onderzoek. Wij nodigen de bouwers van de Nationale Politie dan ook uit om ze toe te passen in de praktijk en werkbaar te maken. Ook wij zullen doorgaan met het leren van en toepassen in de praktijk, zodat niet alleen de beschikbare kennis, maar ook de effectiviteit van de opsporing accumuleert.

8.6 Literatuur

- Aalbersberg, P.J. (2010). 'Nawoord', in: Franki Klarenbeek, Ad Sanders, R.M.R. Binnekamp & Louis Cornelisse, *Over opsporing gesproken; terugwinnen van vertrouwen*. De Bilt: PVO, 111-113.
- Algemene Rekenkamer (2012). *Prestaties in de strafrechtketen*. Den Haag.
- Cook, T.D. & D.T. Campbell (1979). *Quasi-experimentation; design and analysis for field settings*. Boston: Houghton Mifflin.
- Heijmans, S. (2010). 'Toekomst van de opsporing: ontwikkelingen en scenario's', in: N. Kop & P. Tops (red.), *Toestand en toekomst van de opsporing*. Apeldoorn: Politieacademie, 23-31.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009). *Evenwichtige opsporing; een onderzoek naar Zicht op Zaken*. Den Haag.
- Jansen, Theo G. (2011). *Juridische kennis en het proces-verbaal; een onderzoek naar de kwaliteit en aandachtspunten voor verbetering*. Den Haag: Politieonderwijsraad.
- Klerks, P. (2010). 'Visie op opsporing; richtinggevend document voor criminaliteitsbeheersing en researchewerk in praktijk, beleid en onderwijs', in: N. Kop & P. Tops (red.), *Toestand en toekomst van de opsporing*. Apeldoorn: Politieacademie, 67-134.
- Kouwenhoven, R.M., P. van Beers & R.J. Morée (2010). *Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend*. Amsterdam: Reed Business.
- Liedenbaum, C. & M. Kruijssen (2007). *Opsporing onder druk*. Den Haag: Reed Business.

Poot, C.J. de, R.J. Bokhorst, P.J. van Koppen & E.R. Muller (2004). *Recherchepor-
tret; over dilemma's in de opsporing*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Sackers, H. (2011). 'Over de kwaliteit van het proces-verbaal', in: L. Smets,
J. de Kinder & L. Gunther Moor (red.), *Proces-verbaal, aangifte en forensisch onder-
zoek*. Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu, 95-108.

Van straatinformatie naar opsporing

Edward van der Torre

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk betoogt dat straatinformatie van groot belang is voor de praktijk van misdaadbestrijding. Paragraaf 9.2 beschrijft een voorbeeld van zware misdaad met schadelijke lokale effecten. Paragraaf 9.3 legt uit op welke wijzen georganiseerde misdaad resulteert in lokaal onrecht (onrechtgevoelens van burgers en uitvoerende politiemensen), op basis van de constatering dat criminelen ‘ermee weggomen’. Dat gevoel valt mede te verklaren uit weef fouten in de wijze waarop vandaag de dag gestalte wordt gegeven aan opsporing (§9.4). De huidige informatiepositie over de niet direct zichtbare (of aangifteloze) georganiseerde misdaad schiet tekort, onder meer omdat bij ‘wegingen’ vaak voorrang wordt gegeven aan strafrechtelijke onderzoeken naar misdrijven die op welke manier dan ook – bijvoorbeeld via meldingen of aangiften – naar de politie worden gebracht. De verdeling van justitiële politiecapaciteit heeft te veel plaats in besloten overleg, op basis van geheime stukken en op basis van een rammelende informatiepositie. Dit kan worden verbeterd door deze verdeling van politiecapaciteit te baseren op steekhoudende criminaliteitsanalyses die mede zijn gebaseerd op straatinformatie (§9.5 en §9.6). Dat resulteert vervolgens in onderzoeken die kennis en informatie opleveren over criminele fenomenen waarover nu te weinig bekend is.

9.2 Een casus: drugsnomaden

Ik draaide in 1992, in het kader van mijn promotieonderzoek, een surveillancedienst mee in Rotterdam-West. We gingen naar een snackbar annex coffeeshop met veel buitenlandse klandizie. Een hoofdagent trakteerde op kroketten. De snackbar beschikte helaas niet over een frituurinstallatie. Marokkaanse dealers hadden van de snackbar een goedlopend verkooppunt van te grote

partijen softdrugs en van harddrugs gemaakt. Er waren veel verkooppunten, maar de agenten hadden zo hun redenen om deze snackbar te willen oprollen. Vlakbij de snackbar werden vroeg in de ochtend (Marokkaanse) schoonmakers opgepikt met busjes. Als de overheid écht wilde dat deze jongemannen netjes bleven, moesten de drugsdealers aan de overkant worden gedetineerd, zo vertelden de agenten.

Via een toevallige omweg werd er toch een groot rechercheonderzoek gestart naar deze drugshandel. In januari 1993 maakte een vestiging van de toenmalige Rabobank Utrecht namelijk melding van een zeer verdachte wisseltransactie bij het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties van de divisie Centrale Recherche Informatie in Zoetermeer. Het resulteerde uiteindelijk in een groot rechercheonderzoek van het toenmalige Regionaal Bureau Bovenlokale Criminaliteitsbestrijding Rijnmond. Het onderzoek legde verschillende Marokkaanse criminele structuren bloot, waaronder die van de broers Mohand en Abdellah Z. Zij waren verantwoordelijk voor de drugshandel vanuit de bewuste snackbar annex coffeeshop. De broers Z. beschikten over ongeveer vijftien loopjongens. Zij gebruikten woningen van familie en vrienden als *safe houses*. Bijna dagelijks, en soms enkele keren per dag, gingen medewerkers van de familie Z. drugs ophalen in een woning aan de Burgemeester Meineszlaan. Mohand en Abdellah Z. waren, samen met twee andere Marokkaanse mannen, geduchte leiders. De handelaren slaagden erin om in totaal ten minste 470 miljoen gulden door te sluizen naar Marokko.

In 1995 en 1996 trad de politie in Rotterdam-West (met name in Spangen) enkele jaren hard op tegen drugshandel. Dit had een gunstig effect op de overlast. Het leidde ook tot verplaatsing Marokkaanse criminele structuren toonden zich ware drugsnomaden, want ze verplaatsten hun handelsactiviteiten namelijk (ook) naar Zuid-Nederland. In Spangen werden veel kaarten gezet op renovatie, sloop en nieuwbouw. Op die manier verbeterde het straatbeeld, zeker toen de nabijgelegen tippelzone werd gesloten. De verbeteringen in de zogenoemde Veiligheidsindex dienden als bewijs voor de daadwerkelijk geboekte vooruitgang. Marokkaanse drugshandelaren profiteerden van deze beleidsprioriteiten. Ze bouwden de drugshandel in Zuid-Nederland uit.

Deze grensoverschrijdende drugshandel is tot op de dag van vandaag goed zichtbaar in Rotterdam. Op geijkte locaties in het centrum van de stad verzamelen zich tal van Marokkanen die overduidelijk drugsrunner zijn, zo observeer ik. Het is elke vrijdag *business as usual*. Er worden vele miljoenen euro's verdiend met de drugshandel. Zonder enige twijfel meer dan is aangetoond in 1996: de drugshandellijnen zijn gestaag uitgebouwd en hele familiebedrijven

leggen zich erop toe. In bepaalde straten en (delen van) buurten van Rotterdam is daarmee het drugsinkomen hoogstwaarschijnlijk hoger dan het legale inkomen. Dit is schadelijk, onder meer omdat met zo veel geld nu eenmaal veel te koop is: in Rotterdam, in de grensstreek en in het moederland. Dit soort criminaliteit is een bron van irritatie onder bewoners en agenten. Het is essentieel politiewerk om hierover (straat)informatie te verzamelen om zo criminele praktijken onder de aandacht te brengen van recherche en bevoegd gezag.

9.3 *Incongruenties: lokaal onrecht*

De casus beschrijft incongruenties: omstandigheden en gedragingen die niet kunnen deugen. Daarmee worden strafbare feiten zichtbaar voor het publiek en voor agenten. Het archetype is de zogenoemde patser: geen of een laag legaal inkomen, maar wel kostbare bezittingen. Het gaat om strafbare feiten waarmee verdachten weggelopen en soms veel geld verdienen. De casus legt de verleiding bloot voor jongeren die leven op het sociaal minimum om de oversteek te maken naar profijtelijke drugsriminaliteit. Gecombineerde zichtbaarheid van systematische criminele handelingen en van crimineel profijt tast fundamentele waarden aan. Burgers en agenten storen zich aan dergelijk lokaal onrecht. Als het onrecht aanhoudt, zullen burgers het de politie kwalijk nemen, want het betreft activiteiten waar de politie ‘wat aan zou moeten doen’. Het zelfbeeld van agenten wordt daarnaast aangetast door aanhoudend micro-onrecht en ze kunnen het geloof verliezen dat ze in staat zijn op te treden tegen zware criminelen in hun werkgebied.

Er zijn nog meer nadelige effecten. Door aanhoudend lokaal onrecht neemt de acceptatie onder burgers af voor boetes of vermaningen voor lichte vergrijpen. Dit verwijst naar de bekendste reactie van burgers die vinden dat de politie de gemakkelijke weg kiest door hen te bekeuren: ‘Ga toch boeven vangen.’

Georganiseerde criminelen zijn in heel directe zin een aanjager van geregistreerde criminaliteit. Criminele groeperingen leggen zich bijvoorbeeld toe op beroepsmatige heling. Dat stimuleert vermogensdelicten. Lokale drugs-handelaren zoeken met succes naar drugsklanten. Dat werkt verwervingscriminaliteit (criminaliteit om drugs te kopen) in de hand, maar resulteert ook in aanwas van (jonge) meerplegers en veelplegers. Criminele groepen organiseren hennepcultuur en rekruteren daartoe mensen die een kwekerij beheren. Dit leidt tot een groot aantal kwekerijen. Het draagt, vanwege de grote in-

komsten, op een dieper niveau bij aan een levensstijl waarbij wordt gerekend op criminele (neven)inkomsten (zie Beke e.a., 2010). Crimineel succes is een wenkend perspectief voor een categorie personen in de entourage van daders of dadergroepen die zich toeleggen op systematische vormen van criminaliteit. Regelaars binnen dadergroepen rekruteren mensen voor criminele hand- en-spandiensten of op een minder instrumentele manier vinden nieuwkomers aansluiting bij criminele groepen en praktijken. Zo raken mensen van het rechte pad af of ze zetten hun criminele activiteiten voort in de entourage van gelouterde dadergroepen. Het ligt wijkagenten zwaar op de maag als het hun niet lukt om opsporingsactiviteiten te (laten) starten naar criminaliserende jeugdgroepen die in alle openheid een negatief stempel drukken op het publieke leven (Schaafsma, 2010). Dit tast het zelfbeeld en het vertrouwen in de eigen organisatie aan, maar evengoed de geloofwaardigheid van de politie. De wijkagent is er voor belangrijk politiewerk in de wijk, maar geeft in dat geval niet thuis op het dossier dat voor veel burgers – en vaak ook voor bestuurders – de hoogste prioriteit heeft of verdient. Het is zo bezien logisch dat burgemeesters steeds vaker invloed claimen op zogenoemde weegploegen die bepalen welke opsporingsonderzoeken worden opgestart.

Incongruenties kunnen dus verwijzen naar criminele ontwikkelingen met perverse maatschappelijke effecten. Het betreft in het bijzonder processen van criminalisering (en/of ernstige verstoringen van de openbare orde) waarvan de schadelijke maatschappelijke impact toeneemt als er niet tegen wordt opgetreden door de politie. Voor deze omstandigheden en ontwikkelingen geldt het volgende.

- Er is lokaal een noodzaak om op te treden, want processen van criminalisering of aanhoudende verstoringen van de openbare orde worden zichtbaar voor burgers en tasten fundamentele waarden aan.
- Er is geen acute tijdsdruk om ‘nu’ op te treden, maar ingrijpen is belangrijk omdat deze processen leiden tot maatschappelijke gevoelens van onrechtvaardigheid.
- Bij de interventies spelen het inwinnen van lokale criminele inlichtingen en opsporingshandelingen een onmisbare rol.

Bij dit soort lokaal onrecht telt niet alleen wat de politie doet, maar ook wat ze laat. De omstandigheden vragen nu eenmaal om interventies. Toch hapert de opsporing juist bij dit soort vormen van criminaliteit, zeker als het gaat om delicten waarvan zelden of nooit aangifte of melding wordt gedaan bij de politie.

9.4 Haperende opsporing

Het valt bepaald niet mee om – proactief – opsporingsonderzoeken van de grond te tillen naar vormen van georganiseerde misdaad die zorgen voor lokaal onrecht. Er bestaan daartoe verschillende interne barrières, zoals:

- 1 een gebrekkige informatiepositie over georganiseerde criminaliteit, mede vanwege het sterk aanbodgerichte karakter van het (lokale) recherche-werk;
- 2 een gebrekkige informatiepositie over lokale daders en dadergroepen, mede vanwege de sterke focus van de overheid op aangiftecriminaliteit;
- 3 het ‘wikken en wegen’ in stuur- en weegploegen agendeert voornamelijk andere vormen van criminaliteit.¹

Ad 1: Gebrekkige informatie over georganiseerde misdaad

Het researchewerk heeft een sterk aanbodgericht karakter. Dat veroorzaakt blinde vlekken in de criminele-informatiehuishouding. De opsporingscapaciteit van de Nederlandse korpsen wordt in hoge mate gericht op geweld, overvallen, TGO-waardige zaken en delictvormen waar justitie prioriteit aan geeft, zoals milieucriminaliteit en mensenhandel. Dit valt op zich te begrijpen. Het gevolg is wel dat er een fors capaciteitsprobleem is bij vormen van opsporing die niet zijn gebaseerd op een melding of aangifte. De schaarste aan dit soort onderzoek resulteert in een criminaliteitsparadox. De geringe aandacht voor aangifteloze delicten bestendigt namelijk de informatietekorten. Er worden al jarenlang nauwelijks opsporingsonderzoeken gestart naar criminele groeperingen of samenwerkingsverbanden zonder concreet gronddelict dat ter kennis is gebracht van de politie. Vier van de vijf in beeld gebrachte criminele samenwerkingsverbanden worden niet in onderzoek genomen. En dan is er nog een *dark number* van criminele samenwerkingsverbanden die niet in beeld zijn bij politie of justitie.

¹ Gebaseerd op Van der Torre, Van Duin & Bervoets (2012, te verschijnen). *Recherchebazen* (werktitel). Amsterdam: Reed Business.

Ad 2: Informatie over lokale daders en dadergroepen

Bestuur en politie zijn in hoge mate gericht op aangiftecriminaliteit. Dit gaat ten koste van de opsporing van georganiseerd opererende criminelen. Dit creëert criminele gelegenheidsstructuren voor dit soort criminelen. Tegelijkertijd draagt de matig of slecht in beeld gebrachte georganiseerde criminaliteit wel degelijk bij aan vormen van aangiftecriminaliteit (zie Beke e.a., 2010). Leden van criminele jeugdgroepen groeien, als twintiger en dertiger, door in de richting van zware en georganiseerde criminaliteit. Jongeren zien hen als rolmodel. Verschillende criminele groeperingen plegen op systematische wijze vermogensdelicten: woninginbraken, winkeldiefstallen, overvallen of bedrijfsinbraken. Lokale helers zijn aanjagers van vermogensdelicten, omdat ze zorgen dat er munt geslagen kan worden uit buitgemaakte goederen.

De districtsrecherche of de regionale recherche starten in een beperkt aantal gevallen een onderzoek naar dit soort criminelen. De wijkpolitie zou bij moeten dragen aan de opsporing en aan het verzamelen van criminele informatie over lokale daders en dadergroepen. De basispolitie is echter sterk gericht op de stroom van zaken die via meldingen of aangiften op hen afkomt en op het werk dat ze verricht in de sfeer van openbare orde, toezicht en hulpverlening. Het actuele werkaanbod en de focus op zichtbare problemen hinderen de informatieverzameling over lokale daders en dadergroepen.

Ad 3: Wikken en wegen

De concrete voorbereiding van opsporingsonderzoeken heeft plaats in zogenoemde weegploegen. Er worden documenten opgesteld door politiemensen waarin wordt beargumenteerd waarom een bepaald opsporingsonderzoek opportuun is: weegdocumenten of pre-weegdocumenten. Het idee is dat (een reeks) delicten of criminele groeperingen in onderzoek kunnen worden genomen indien aangetoond wordt dat de maatschappelijke schade fors is en er tegelijkertijd aanknopingspunten zijn voor een kansrijk onderzoek.

Het traject van (pre-)weegdocumenten, via een projectvoorstel naar een opsporingsonderzoek is in de praktijk in hoge mate gericht op een specifieke vorm van opsporing, namelijk zogenoemde 'haalzaken'. Dergelijke 'haalzaken' worden van de grond getild door initiatieven van politiemensen. Dit is een wezenlijk verschil met zogenoemde 'brengzaken'. Dat zijn zaken die 'vanzelf' bekend raken bij de politie, omdat er aangifte wordt gedaan door slachtoffers

of omdat de politie tijdens de surveillance als het ware aanloopt tegen strafbare feiten. Het gaat vaak om kleine zaken, maar ook ernstige strafbare feiten raken op deze manier bekend bij de politie: moord, doodslag, ontvoeringen of handelsvoorraden drugs.

Naar schatting bedraagt 80 procent van het recherchewerk onderzoek naar 'brenzaken' (Klerks, 2011). De overige 20 procent van de researchcapaciteit wordt voor het overgrote deel ingezet op basis van geformuleerde beleidskaders. De consequentie is dat de weeg- en stuurploegen worden gedwongen om bij haalzaken sterk te letten op geformuleerde (landelijke) prioriteiten. Er is derhalve weinig ruimte voor 'overige' vormen van (middel)zware en georganiseerde criminaliteit die lokaal of regionaal dus wel degelijk een negatieve maatschappelijke impact hebben.

De consequentie is dat politiemensen nauwelijks vallen te motiveren om lokale (middel)zware criminaliteit in kaart te brengen en intern te agenderen, bijvoorbeeld in de vorm van een weegdocument. De kans op een doeltreffend opsporingsonderzoek wordt nu eenmaal laag ingeschat. Criminele informatie die wordt opgedaan bij een grootschalig onderzoek, of die als straatinformatie bekend raakt bij de recherche, wordt vaak geheel of gedeeltelijk genegeerd. De consequentie van dergelijke informatieverwerping is dat de besluitvorming plaatsvindt zonder goed overzicht van (middel)zware vormen van criminaliteit.

9.5 Georganiseerde misdaad beter in beeld

Het is van groot belang dat de (middel)zware en georganiseerde misdaad beter in beeld wordt gebracht. Er is groot ingezet op informatiegestuurde opsporing, maar in de praktijk werkt het matig. Dat is op zich ook niet zo heel vreemd, want op papier getuigt de doctrine van het intelligencegestuurd politiewerk reeds van onoverzichtelijkheid en grote complexiteit. De informatieorganisatie is gegroeid, maar het lijkt erop dat de informatie waarover de recherche kan beschikken aan praktische kwaliteit heeft ingeboet.

Het is gemeengoed om de strategie en prioriteitstelling te baseren op beschikbare informatie. Dat is op dit moment bij opsporing niet goed mogelijk. De beschikbare informatie is zo pover, dat in elk geval ten dele het omgekeerde pad moet worden bewandeld: eerst de beschikbare informatie beter bij elkaar brengen, dan de strategie bepalen, vervolgens onderzoeken opstarten en zo de informatie verder verbeteren. Criminele informatie zal een product

moeten zijn van klassieke strafrechtelijke onderzoeken en van multidisciplinaire controles of interventies.

Er worden momenteel zogenoemde criminaliteitsbeeldanalyses (CBA's) opgesteld, gericht op het in kaart brengen van de zware criminaliteit in een regio. Tegelijkertijd worden op lokaal niveau gebiedsscans criminaliteit en overlast (GCO's) uitgevoerd, gericht op de lokale criminaliteit en overlast. Er bestaan echter directe relaties tussen het één, zware en georganiseerde criminaliteit, en het ander, lokale (geregistreerde) criminaliteit (Beke e.a., 2010). Het lijkt mij verstandig om eens in de vier jaar op het niveau van een politiedistrict een analyse te maken van de criminaliteit, waarbij CBA en GCO worden geïntegreerd. Dit dient een openbaar stuk te zijn, met vertrouwelijke bijlagen. Dit is nodig omdat dan transparant wordt wat de kwaliteit is van de beschikbare analyses en omdat deze kennis gebruikt kan worden bij het stellen van justitiële prioriteiten. Dat is een publieke zaak. De inzet van justitiële capaciteit kan niet louter worden overgelaten aan – publiek en politiek onzichtbare – weeg- of stuurploegen. Die inzetcriteria horen ook thuis in de gezagsdriehoek. Het is belangrijk dat bij de inzet van justitiële politiecapaciteit de lokale maatschappelijke impact wordt meegewogen.

De districtelijke criminaliteitsanalyse dient bestaande informatie zo goed mogelijk bij elkaar te brengen, zodat een strategie kan worden bepaald die helpt om in de daaropvolgende jaren de noodzakelijke verbeteringen in de criminele informatie te bewerkstelligen. Het is belangrijk om daarbij steeds systeem-informatie te koppelen aan straatinformatie (Beke e.a., 2009). Het verzamelen van straatinformatie is in drie fasen van belang:

- bij het uitvoeren van de districtelijke criminaliteitsanalyses;
- in het kader van maatschappelijk waardevolle strafrechtelijke onderzoeken die worden uitgevoerd;
- in het kader van bestuurlijke handhaving en multidisciplinaire controles die – gericht op in beeld gebrachte criminele structuren – worden uitgevoerd.

9.6 Straatinformatie verzamelen

Ik heb door de jaren heen veel werk gemaakt van het bij elkaar brengen van straatinformatie. Sinds enkele jaren benut ik dergelijke informatie bij stads- of gebiedsscans die zijn ontwikkeld onder de vlag van Politie & Wetenschap, met Balthazar Beke als hoofdauteur. We hebben gemerkt dat de criminele informa-

tie wordt gestapeld als politie, bestuur en justitie vervolgens prioriteit verlenen aan criminele fenomenen die door criminologisch onderzoek in kaart zijn gebracht. Straatinformatie kan in concreto langs onder meer de volgende paden worden verzameld.

- Het raadplegen van materiedeskundigen bij de politie. Dit klinkt logisch, maar het gaat niet zomaar goed. De volgende lessen vallen te trekken.
 - Het is belangrijk om eerst systeemkennis te analyseren en dossiers te raadplegen en op basis van die kennis materiedeskundige politiemensen te spreken.
 - Er moet worden gezocht naar de meest geschikte gesprekspartners. De wijkagent is een geijkte gesprekspartner, maar niet altijd de meest geschikte. Soms kom ik uit bij de voormalige wijkagent, bij de drugs-experts, bij een (voormalig) medewerker van de CIE, bij een dossiervormer of bij een agent die in het kader van een relevant project gedetacheerd is geweest bij de gemeente.
 - Goed voorbereid, is het nuttig om, op basis van beschikbare eerste analyses, groepsgesprekken te voeren met straatkenners. Dat is niet voldoende. Er ontbreken altijd wel enkele belangrijke mensen en het blijkt dan soms nuttig om met enkele sleutelrespondenten door te spreken.
 - Het kan waardevol zijn om een werkbezoek te brengen aan sleutelrespondenten. Ze kunnen dan soms letterlijk laten zien waarover ze spreken en er is meer tijd om een ‘klik’ tot stand te brengen.
- Het raadplegen van burgers met straatkennis. Langs deze lijn ligt het voor de hand om te spreken met georganiseerde bewoners, in bewonersorganisaties of wijkraden. Dit kan nuttig zijn, maar een onderzoeker kan ook stuiten op vergadertijgers met een eigen agenda en zonder enig benul van de lokale criminaliteit. Naast deze – meestal nuttige – gesprekspartners, trek ik dan ook altijd de straat op. Op hotspots en hot times. Ik leg contact met burgers of laaggeplaatste professionals, die veel moeten weten en die op geen enkele manier ‘politiek bedrijven’, maar ‘gewoon’ zeggen wat ze vinden en weten. Geijkte gesprekspartners zijn hondenuitlaters, bloemisten, kappers, snackbarhouders, postbodes (al neemt hun informatiepositie af met de mondialisering van de postbezorging), bejaarden op een bankje, moeders bij school, huismeesters, OV-personeel en taxichauffeurs.

Als ik in een stad of wijk begin met criminologisch veldwerk, dan kies ik aan het begin van een avond stevast een ervaren taxichauffeur uit. Ik vertel hem dat ik het nodige wil weten over bijvoorbeeld drugshandel of jeugdgroepen, vraag hem om het me te laten zien en ik spreek een ritprijs

af van honderdvijftig euro. Dit leverde frequent een ‘pikstart’ op bij criminologisch onderzoek. Sommige taxiritten waren zo nuttig, dat de ritprijs opliep. Bijna zonder uitzondering raadpleegt de taxichauffeur enkele collega’s. In één geval vond de taxichauffeur het zo belangrijk dat ik zou ontdekken hoe het ‘echt zit’, dat hij me een avond later gratis rondreed in zijn privéauto. Ik heb het aansluitende etentje betaald in een eetcafé waar ik nog meer te weten kwam over lokale criminelen en hun bezittingen. Dat brengt me bij een laatste tip. Tijdens het veldwerk overnacht ik regelmatig. Dat doe ik nooit in een Best Western of een soortgelijke keten, maar in een twee-sterren-familiehotel in het centrum. Dat levert vaak extra bronmateriaal op, bijvoorbeeld in de bar van het hotel.

Ik ben door mijn gewezen ‘mentoren’ – Cachet, Rosenthal, Muller en Van Duin – altijd van harte aangemoedigd om veldwerk op straatniveau te doen. Ook in de ‘commerciële’ tijd kreeg ik als ‘gymshoeronderzoeker’ alle ruimte daartoe, simpelweg omdat het veel opleverde. Ook het type informatie waarmee veel andere onderzoekers – commercieel of universitair – vaak niet op de proppen komen. Soms is dit type informatie wel wat ongemakkelijk voor bestuurders, maar goede burgemeesters weten daar wel raad mee.

- Naast politiemensen en burgers is er een groeiende respondentencategorie met relevante straatinformatie, namelijk het gemeentelijk blauw: toezichthouders en handhavers of controleurs in dienst van de gemeente. Het wordt steeds nuttiger om met deze mensen te spreken of met ze op pad te gaan.
- Lopende een strafrechtelijk onderzoek kan en moet ook straatinformatie worden verzameld. Vanwege de magere informatiepositie is dat hard nodig. Er dient onderzoek te worden geagendeerd dat helpt om meer te weten te komen over de criminele structuren die zorgen voor lokaal onrecht. Zo bezien was het bijvoorbeeld verstandig geweest om reeds meer dan tien jaar geleden strafrechtelijk onderzoek te starten naar Marokkaanse criminele groepen die onder meer vanuit Rotterdam, Gouda en Utrecht zeer veel geld verdienen met drugshandel in de grensstreek (zie §9.2). Dit is geen wijsheid achteraf, want alleen de studie *Drugstoeristen en kooplieden* (Van der Torre, 1996) bevat al meer dan genoeg redenen om met zo’n onderzoek te beginnen. Om op ruime schaal dit soort belangrijk strafrechtelijk onderzoek te kunnen uitvoeren, lijkt het me verstandig om de criteria voor TGO-onderzoeken te veranderen. Liever een (TGO-)onderzoek naar criminele structuren die veel maatschappelijke schade veroorzaken dan louter naar de moord die daar zo nu en dan het bijproduct van is.

Tijdens een strafrechtelijk onderzoek is het belangrijk dat de basispolitie informatie aanlevert en verzamelt. Ik vind het daarnaast ook belangrijk dat rechercheurs – weer vaker – de straat op gaan. Er wordt nu wel erg veel tijd gespendeerd aan briefings en tegenspraaksessies in airconditioned panden op een bedrijfsterrein aan de rand van de stad. Rechercheurs kunnen – als geen ander, als het goed is – contacten leggen en informatie verzamelen. Ze weten bijvoorbeeld veel beter dan ik waar ze moeten beginnen, op basis van startinformatie.

- Er is een ontwikkeling gaande waarin strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en bestuurlijke handhaving met elkaar verweven raken. Naast straatinformatie die wordt verzameld bij strafrechtelijke onderzoeken, kan er evengoed waardevolle straatinformatie bijeen worden gebracht door bestuurlijke handhavers, onder meer bij controles. Bij een recent onderzoek naar de misdaad in Brabant (Beke e.a., 2012) kwamen we niet alleen veel te weten via enkele toppers onder de wijkagenten, maar ook via gemeentebtenaren. Eén gemeentebtenaar was al twee decennia lang bezig met frontlijnsturing en wist enorm veel over de lokale woonwagencampen en de (criminele) gedragingen van de bewoners. Twee handhavers konden precies vertellen welke drugshandelaren over veel (horeca)panden beschikten en welke panden ze recent hadden verworven. Uiteraard dient dit soort straatinformatie te worden beproefd met andere bronnen.

9.7 Aansporingen

Straatinformatie kan heel nuttig zijn om te bepalen aan welke misdadervormen voorrang moet worden gegeven bij opsporing. Veel straatinformatie bereikt echter zelden of nooit de weeg- of stuurploeg. Het is daarom nodig om het ‘wegen’ – het toedelen van justitiële politiecapaciteit – open te breken door het te baseren op openbare criminaliteitsanalyses. Ik rond af met drie aansporingen voor de Nationale Politie.²

Het is allereerst belangrijk om de politieorganisatie te flexibiliseren. Sinds 1993 is veel politiecapaciteit ingezet bij de wijkpolitie, in de beheersorganisatie en bij de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit en overlast. De wijk-

² Mede gebaseerd op Van der Torre, Van Duin & Bervoets (2012, te verschijnen), *Recherchebazen* (werktitel). Amsterdam: Reed Business.

politie levert onder andere mensen voor grootschalig optreden (Mobiele Eenheden, allerhande evenementen) en – samen met rechercheonderdelen, zoals de districtsrecherche – voor Teams Grootschalige Opsporing. En de wijkpolitie vervulde lang allerhande bestuurlijk getinte (politie?)taken. Vervolgens is er vaak weinig of geen vrije ruimte meer, waardoor allerhande initiatieven – juist ook op het gebied van opsporing – in de kiem smoren. Kuiper (2000) bepleitte ruim een decennium geleden al om op het niveau van politiedistricten en/of -regio's *slack resources* in te bouwen. Dit vergde volgens hem wel (al gebruikte hij die term niet) robuuste korpsen van ten minste 3000 politiemensen. Het was destijds onhaalbaar. Toch is buffercapaciteit op gedeconcentreerd niveau nodig om flexibele politiecapaciteit in te kunnen zetten waar en wanneer de omstandigheden of het bevoegd gezag erom vragen. In de ontwerpplannen van robuuste basisteams wordt flexibele ruimte gerealiseerd en wordt ook een streep gezet door de disfunctionele hoge schotten tussen blauw en opsporing. Dat biedt ruimte voor een belangrijke en thans zeldzame vorm van politiewerk, namelijk projectmatige opsporing naar misdaadvormen met een schadelijke lokale impact, waarbij wordt samengewerkt tussen gebiedsgebonden politiemensen en rechercheurs.

In de tweede plaats dient er wat mij betreft een einde te worden gemaakt aan fixaties in het denken over Teams Grootschalige Opsporing. Ik ben het eens met politiemensen die zeggen dat de bemensing van een TGO maatwerk is: soms volstaan zes goede rechercheurs. Nog belangrijker is de forse spanning tussen het beperkte bereik van TGO's en de grote claims die TGO's leggen op de capaciteit. Ik denk dat het hard nodig is om TGO's een bredere functie te geven. TGO-onderzoeken moeten (ook) worden gericht op criminele structuren die zorgen voor grote maatschappelijke schade. Dus op criminele groepen en niet alleen op de moord die daar het bijproduct van kan zijn. Dit vergt een aanpassing van de criteria om een TGO in te richten. Zo'n aanpassing is hard nodig om de benodigde flexibiliteit te realiseren.

In de derde plaats is het van groot belang dat de (middel)zware en georganiseerde misdaad beter in beeld wordt gebracht. Er bestaan breuklijnen die aangepakt moeten worden. Het betreft de grote afstand tussen aan de ene kant uitvoerende rechercheurs en hun bazen en aan de andere kant de regionale informatieorganisatie. De informatieorganisatie is gegroeid, maar het lijkt erop dat de informatie waarover de recherche kan beschikken aan praktische kwaliteit heeft ingeboet.

Het is gemeengoed om de strategie en prioriteitstelling te baseren op beschikbare informatie. Dat is op dit moment bij opsporing niet goed mogelijk.

De beschikbare informatie is zo pover, dat in elk geval ten dele het omgekeerde pad moet worden bewandeld: eerst de strategie bepalen, dan onderzoeken opstarten en zo de informatie verbeteren. Criminele informatie zal een product moeten zijn van klassieke strafrechtelijke onderzoeken en van multidisciplinaire controles of interventies.

Er worden momenteel 'criminaliteitsbeeldanalyses' (CBA's) opgesteld, gericht op het in kaart brengen van de zware criminaliteit in een regio. Tegelijkertijd worden op lokaal niveau gebiedsscans criminaliteit en overlast (GCO's) uitgevoerd, gericht op de lokale criminaliteit en overlast. Er bestaan echter directe relaties tussen het één, zware en georganiseerde criminaliteit, en het ander, lokale (geregistreerde) criminaliteit. Het is verstandig om eens in de vier jaar op het niveau van een politiedistrict een analyse te maken van de criminaliteit, waarbij CBA en GCO worden geïntegreerd. Dit dient een openbaar stuk te zijn, met vertrouwelijke bijlagen. Dit is nodig omdat dan transparant wordt wat de kwaliteit is van de beschikbare analyses en omdat deze kennis gebruikt kan worden bij het stellen van justitiële prioriteiten. Dat is een publieke zaak. De inzet van justitiële capaciteit kan niet worden overgelaten aan – publiek en politiek onzichtbare – weeg- of stuurploegen.

9.8 Literatuur

- Beke, B., E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh (2009). *Gebiedsscan criminaliteit & overlast: een methodiekomschrijving*. Amsterdam: Reed Business.
- Beke, B., E.J. van der Torre & M.J. van Duin, (2010). *Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten: de achtergronden van onveilige GVI-scores*. Amsterdam: Reed Business.
- Klerks, P. (2011). 'Sturing in de opsporing: de rol van het OM als bevoegd gezag', in: N. Kop, R. van der Wal & G. Snel, *Opsporing belicht: over strategieën in de opsporingspraktijk*. Apeldoorn: Politieacademie, 107-112.
- Kuiper, J. (2000). 'Wat is essentieel voor de toekomst van de politie?', in: *Tijdschrift voor de Politie* 62-3, 4-11.
- Schaafsma, H. (2010). *De buurt is bang. Knelpunten in de opsporing van criminele jeugdgroepen*. Amsterdam: SWP.
- Van der Torre, E.J. (1996). *Drugstoeristen en kooplieden: een onderzoek naar Franse drugstoeristen, Marokkaanse drugsrunners en het beheer van dealpanden in Rotterdam*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Van der Torre, E.J., M.J. van Duin & E.J.A. Bervoets (2012, te verschijnen). *Recherchebazen* (werktitel). Amsterdam: Reed Business.

Nationale Politie en gebiedswerk: kanttekeningen vanuit wetenschap en onderzoek

Jan Terpstra, Eric Bervoets & Peter van Os

10.1 Inleiding

In het volgende wordt verslag gedaan van een analyse van recent onderzoek naar gebiedswerk binnen de politie vanuit de vraag welke aanknopingspunten en discussiethema's dit onderzoek kan opleveren voor een verdere invulling en vormgeving van het gebiedswerk binnen de toekomstige context van een nationale politie in Nederland. Deze analyse concentreert zich op drie thema's: opvattingen en verwachtingen van burgers over de politie (vooral de politie in hun directe omgeving), de in het gebiedswerk gehanteerde werkwijzen, en de sturing en organisatie van het gebiedswerk.

Aan de keuze voor deze drie thema's ligt een eenvoudig model ten grondslag. Ten eerste wordt ervan uitgegaan dat, om overigens verschillende redenen, aan de wensen en opvattingen van burgers in het gebiedsgebonden politiewerk een belangrijke betekenis wordt toegekend. Daarom wordt hierop eerst ingegaan. Ten tweede ligt aan het gebiedswerk een beleidstheorie ten grondslag waarbij ervan uit wordt gegaan dat de beoogde effecten van gebiedswerk bereikt kunnen worden door een bepaalde werkwijze. Onderzoek laat verschillende voorwaarden zien waaraan voldaan moet worden om deze aanpak te realiseren. Tot slot wordt ingegaan op de organisatie en sturing van het gebiedswerk. Ook dat levert belangrijke aandachtspunten op voor de vormgeving van het gebiedswerk binnen de Nationale Politie.

De hoeveelheid literatuur die hier is geraadpleegd, is niet uitputtend. Wij hebben ons gericht op veelal Nederlandse, deels buitenlandse literatuur die in dit verband het meest relevant leek. Volledigheid wordt hier niet nagestreefd. Onderzoeken naar de gevolgen van grootschalige bestelwijzigingen bij de politie voor het gebiedswerk zijn er nauwelijks. De resultaten van de geraadpleegde onderzoeken laten zich meestal niet direct generaliseren naar de context van een nationale politie. Een vertaling is nodig van onderzoeksgegevens die zijn verzameld in een andere context, naar een deels nog onbekende toekomstige situatie met een nationale politie in Nederland. Deze vertaalslag

draagt onvermijdelijk een speculatief element in zich, maar lijkt gerechtvaardigd om het denken over gebiedswerk in het (waarschijnlijk) toekomstige bestel te stimuleren. Daarom ook laten wij hier methodologische en theoretische overwegingen en aarzelingen grotendeels buiten beschouwing.

Dit hoofdstuk is opgebouwd rond de drie genoemde delen: burgers, werkwijze en sturing. Deze komen achtereenvolgens aan de orde. Elk deel eindigt met enkele aandachtspunten. Aan het slot worden de belangrijkste hiervan op een rij gezet. De kern daarvan is de conclusie dat er binnen de context van de Nationale Politie relatief autonome, voor burgers en bestuur herkenbare, professionele eenheden moeten komen, georganiseerd op het niveau van het lokaal bestuur, met een stevige en duurzame externe inbedding, gericht op de uitvoering van zichtbaar, integraal politiewerk, afgestemd op het werk van partners en het lokaal veiligheidsbeleid, waarbij directe afhandeling van het werk in de frontlijn centraal staat.

De eerste paragrafen van dit stuk zijn gebaseerd op een analyse van onderzoeksgegevens, vooral verricht door de twee eerstgenoemde auteurs. Tijdens dit proces hebben de drie auteurs regelmatig uitgewisseld wat de betekenis van deze onderzoeksresultaten zou kunnen of moeten zijn in het licht van de Nationale Politie. Op basis hiervan komt Peter van Os aan het slot vanuit zijn perspectief met een nadere reflectie hierop.

10.2 Burgers

Opvattingen en verwachtingen van burgers

Voor de politie vormen oordelen, opvattingen en verwachtingen van burgers een belangrijk thema. Naarmate het vertrouwen van burgers in de politie groter is, zijn zij eerder bereid zich aan wetten en regels te houden, met de politie samen te werken in de aanpak van onveiligheid, en aan de politie (tijdig) informatie te verstrekken (Sunshine & Tyler, 2003; Tyler, 2004; Jackson & Bradford, 2010; Goudriaan, Wittebrood & Nieuwbeerta, 2006). Niet alleen de sociale legitimiteit, maar ook de effectiviteit van de politie is afhankelijk van de oordelen van burgers en het vertrouwen dat zij in de politie stellen (Terpstra, 2010a).

Ook voor de (toekomstige) Nationale Politie zijn de opvattingen van burgers belangrijk. Dat is des te meer het geval omdat de afgelopen decennia burgers in Nederland aanzienlijk minder positief zijn gaan oordelen over de

politie in hun directe omgeving (Terpstra & Trommel, 2009). Ook in Engeland en Wales wordt het oordeel van burgers over hun politie al enige decennia negatiever (Reiner, 2010; Bradford, 2011). Toch zijn er op dit punt ook verschillen tussen Europese landen (Schaap, 2012).

Hoewel veel burgers negatiever zijn geworden over de politie en het gezag van de politie aan vanzelfsprekendheid heeft ingeboet, is dat maar één kant van de medaille. Tegelijk houdt de politie voor veel burgers een bijzondere betekenis. Juist in de politie wordt vaak een bescherming gezien tegen het kwaad (Loader & Mulcahy, 2003). Er lijkt zelfs sprake van een nieuwe, mogelijk toenemende fascinatie van veel burgers met politie en politiewerk. In tijden waarin normen en regels minder eenduidig en vanzelfsprekend zijn, wordt juist van de politie verwacht dat zij op dit punt zekerheid en helderheid kan verschaffen (Terpstra, 2011a).

De betekenis die de politie daarmee krijgt, is tegenstrijdig. Enerzijds zijn de verwachtingen van burgers vaak hoog en stellen zij vergaande eisen aan de politie. Anderzijds is er sprake van een afnemend vertrouwen en een problematischer legitimiteit. Het gevolg is dat het vertrouwen van burgers in de politie vaak tijdelijk en voorwaardelijk is (Terpstra, 2010a). Daarom ook kan de politie gemakkelijker vertrouwen verspelen dan (terug)winnen (Lammers, 2004; Skogan, 2006). Juist omdat burgers zulke hoge verwachtingen hebben, vindt men het 'normaal' als de politie het naar hun oordeel goed doet. Komt de politie echter niet aan die verwachtingen tegemoet, dan is de kritiek vaak groot (Terpstra, 2010a).

Gevolgen van centralisering

Onderzoek waarin rechtstreeks wordt nagegaan wat de gevolgen zijn van een overgang naar een gecentraliseerd politiebestedel voor de opvattingen van burgers en hun vertrouwen in de politie, is er weinig. Brodeur is in zijn recente overzichtstudie *The policing web* (2010: 20) op dit punt uitgesproken pessimistisch. Hij stelt dat het imago van de politie slechter is en de kritiek van burgers groter naarmate de politieorganisatie meer gecentraliseerd is en de top dichter tegen de politieke gezagsdragers opereert. Brodeur onderbouwt zijn stelling overigens niet met empirische gegevens.

Zijn opvatting lijkt echter te worden bevestigd door onderzoek van Holmberg & Balvig (2011) naar de gevolgen van de recente politiehervorming in Denemarken. Uit hun studie blijkt dat in Denemarken sinds de invoering van

een gecentraliseerd bestel de tevredenheid van burgers over de politie op lokaal niveau duidelijk is afgenomen. In vergelijking met vóór de centralisatie zijn de Deense burgers minder vaak van oordeel dat de politie in hun gebied regelmatig surveilleert, contact met bewoners heeft, en op de hoogte is van de lokale omstandigheden.

De uitkomsten van dit onderzoek lijken ook van belang voor de Nederlandse situatie. Ook in Denemarken werd vooral op beheersgronden tot hervorming en centralisatie besloten. In die zin lijkt de komende stelselhervorming in Nederland op die van Denemarken. Daarom moet ook in Nederland rekening worden gehouden met een mogelijke toekomstige verslechtering van het vertrouwen en het oordeel van burgers met betrekking tot de politie.

Verklarende factoren

Alvorens nader in te gaan op de vraag wat dit betekent voor de situatie die in Nederland ontstaat met de komst van de Nationale Politie, kan onderscheid worden gemaakt tussen een viertal verklaringen voor de mate waarin burgers vertrouwen hebben in de politie.

1 Instrumentele verklaring

Dit is mogelijk de meest populaire verklaring. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het vertrouwen van burgers afhankelijk is van de mate waarin de politie (zichtbare) instrumentele prestaties levert, zoals het aantal boeven dat wordt gevonden of het aantal uitgeschreven bonnen. Deze notie is nauw verbonden met het bedrijfsmatig of NPM-denken over de politie. Het was een van de argumenten voor invoering van de prestatiecontracten bij de Nederlandse politie. Onderzoek van Tyler e.a. maakt duidelijk dat het een overschatte verklaring is en dat de invloed van deze instrumentele factor beperkt is (Tyler, 2004; Fagan & Tyler, 2004; Tyler & Fagan, 2008; Flight, Van Andel & Hulshof, 2006; Terpstra & Trommel, 2009).

2 Procedural justice

Van veel groter belang is de mate waarin burgers de politie ervaren als eerlijk, rechtvaardig en transparant. Het gaat burgers om een politie die hen respectvol bejegt, informatie geeft en zaken uitlegt (Tyler & Huo, 2002; Sunshine & Tyler, 2003; Tyler, 2004; Jackson & Sunshine, 2007; Tyler & Fagan, 2008). Met deze verklaring wordt ervan uitgegaan dat het ver-

trouwen van burgers meer procesafhankelijk is dan resultaatgericht. Het wordt ook meer bepaald door het optreden van politiemensen in hun contacten met burgers dan door een algemeen vertrouwen in deze institutie.

Optreden van politiemensen conform procedural justice zal in de regel het vertrouwen in de politie bevorderen, tenzij er al een vijandige houding bij burgers bestaat tegenover de politie (Murphy & Cherney, 2012). Dan hebben pogingen tot procedural justice weinig zin meer. Het gaat hier overigens slechts om een klein deel van de bevolking. Zo blijkt uit de studie van Verwee (2011) dat onder de bevolking vrijwel unaniem consensus bestaat over het belang van de elementen die Tyler plaatst onder procedural justice.¹

3 Nabijheid en herkenbaarheid

Van belang voor het vertrouwen van burgers in de politie is ook de mate waarin de politie voor burgers zichtbaar, beschikbaar, toegankelijk en aanspreekbaar is, betrokkenheid toont bij hun problemen, uitstraalt dat zij haar best doet, burgers serieus neemt en de tijd voor hen neemt (McConville & Sheppard, 1992; FitzGerald e.a., 2002; Bradford, Jackson & Stanko, 2009; CBS, 2009; Intomart, z.j.). ‘Kennen en gekend worden, zichtbare aanwezigheid, continuïteit en verantwoordelijkheid, daar gaat het om’ (Van der Vijver, 1993: 83). Dit vormt een belangrijk uitgangspunt in het *reassurance policing* (Tuffin, Morris & Poole, 2006; Herrington & Millie, 2006). Overigens houdt dit niet in dat alle burgers frequent contact willen met de politie. Ouderen willen dat vaker dan jongeren, burgers op het platteland meer dan stedelingen (Verwee, 2011). Dit verschil kan mogelijk verklaard worden doordat er burgers zijn die de politie vooral zien als bescherming voor zichzelf, en burgers die de politie vooral zien als een institutie om de ander (waarmee men zich niet identificeert) hard aan te pakken.

4 Orde herstellen, daadwerkelijk bescherming bieden

Uit het onderzoek naar burgeringrijpen blijkt dat burgers het optreden van de politie ook beoordelen naar de mate waarin zij de haar toegeschreven verantwoordelijkheid daadwerkelijk op zich neemt. Het gaat er onder meer om dat in bedreigende situaties de politie daadkracht toont, niet

1 Verwee (2011) spreekt overigens van verwachtingen op gedragsniveau.

weifelachtig is, waar nodig probeert bescherming te bieden en de (feitelijke, morele en symbolische) orde herstelt (Meerdinkveldboom & Terpstra, 2009).

Nieuwe ontwikkelingen

Daarnaast zijn drie elementen van belang voor het begrijpen van de huidige opvattingen van burgers. Deze hangen samen met bredere maatschappelijke ontwikkelingen.

1 Diversiteit in opvattingen

Uit een analyse van Bradford (2011) blijkt dat in Engeland en Wales sinds begin jaren 1980 ondanks een groeiende pluriformiteit en individualisering de diversiteit in opvattingen van burgers over de politie juist is afgenomen. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat de groepen die in het verleden het meest positief oordeelden over de politie nu minder positief zijn. De groepen die eerder de politie het meest vertrouwden, onderscheiden zich in hun opvattingen nu minder van de groepen die altijd al wantrouwend waren: 'there has been a distinct disenchantment with the police among those who previously held it in highest regard' (Bradford, 2011: 195). Dit houdt in dat de politie minder gemakkelijk steun vindt bij dat deel van de bevolking dat hun in het verleden een vanzelfsprekend vertrouwen schonk.

2 Legitimiteit of post-legitimiteit

Een tweede conclusie van Bradford is dat de traditionele legitimiteit van de politie vervangen wordt door een 'post-legitimiteit' (Reiner, 2010). Dit houdt in dat niet traditie of geloof in de institutie als zodanig het oordeel van burgers over de politie bepaalt, maar dat dit steeds meer afhankelijk is van de persoonlijke ervaring in contacten met de politie. Dit zou betekenen dat de bevinding van Lammers (2004) en Skogan (2006), dat positieve contacten met de politie zich niet vertalen in positieve oordelen over de politie, steeds minder juist is. In die opvatting wordt nog uitgegaan van een voorraad aan traditionele legitimiteit. Omdat die traditionele legitimiteit steeds minder aanwezig is, geldt voor veel burgers als uitgangspunt een combinatie van lage verwachtingen en scepsis. Dit laatste blijkt onder meer uit het feit dat de politie vaak beoordeeld wordt op haar 'zwakste

schakel' (Soffer & Van den Berg, 2007). De politie kan het daarmee eerder slecht dan goed doen. Deze scepsis wordt pas verlaten als de burger zijn individuele contact met de politie als positief beoordeelt. Er is dan echter geen sprake van een bestendige, traditionele legitimiteit, maar van een onzekere en wankel post-legitimiteit die per geval moet worden verworven. Daarbij zijn individuele omstandigheden en eisen belangrijke beoordelingscriteria. Ook onderzoek in Nederland wijst in die richting. Door burgers ervaren correctheid, vriendelijkheid en deskundigheid van de politie zouden een bevestiging van een negatief oordeel kunnen voorkomen (Goderie & Tierolf, 2008). Volgens Soffer en Van den Berg (2007) zou de eigen ervaring met de politie doorslaggevend zijn in het oordeel van burgers. Ook dit wijst op een minder sterke traditionele legitimiteit.

3 Het toegenomen belang van plaats

In de beoordeling van onveiligheid nemen volgens onderzoek van Girling, Loader en Sparks (2000) het besef van 'plaats' en het belang dat daaraan wordt toegekend een steeds prominentere positie in. Juist in een mobiele, open en geïndividualiseerde samenleving is dat een opvallende bevinding. Veel burgers investeren volgens dit onderzoek juist in een eigen plaats of (fysiek) thuis als reactie op of verdediging tegen een onzekere samenleving. Ook de beoordeling van de politie zou in dit kader moeten worden gezien. Burgers die investeren in hun plaats willen niet alleen een politie, maar vooral ook een eigen politie(functionaris) (Van der Vijver, 2004: 45). De politie wordt vooral beoordeeld op microniveau, niet op haar algemeen functioneren als institutie (Soffer & Van den Berg, 2007). Men wil een politieman of -vrouw die men persoonlijk kent en die zich bezighoudt met lokale prioriteiten, zoals die door burgers worden ervaren, zoals wanorde, jeugdproblemen of overlast. Het gaat om een laagdrempelige, in de lokale samenleving geïntegreerde en brede invulling van politiewerk (Girling e.a., 2000: 124).

Voorlopige conclusie

Op basis hiervan kunnen enkele aandachtspunten worden geformuleerd die van belang zijn voor de invulling van het lokale politiewerk onder een nationaal politiebestedel.

- Ook in een nationaal bestel moet het vertrouwen van burgers in de politie

- vooral op lokaal niveau worden verworven. Dat houdt in dat op lokaal niveau het politiewerk voldoet aan eisen van procedural justice, nabijheid, herkenbaarheid, daadkracht en bescherming indien nodig.
- Om dat vertrouwen van burgers te verwerven kan niet volstaan worden met politiewerk dat op lokaal niveau wordt uitgevoerd, maar moet het op lokaal niveau worden ervaren als het werk van ‘onze’ lokale politie. Dat betekent dat de politie maatschappelijk, cultureel en persoonlijk goed geïntegreerd moet zijn in de lokale context.
 - Lokale politie is geen minimale politie of gespecialiseerde politie, maar houdt zich bezig met het hele scala van veiligheidsproblemen zoals die in de lokale samenleving worden ervaren, inclusief overlast, jeugdproblemen en wanorde.
 - Politie op afstand van de lokale samenleving kan haar vertrouwen niet terugwinnen door algemene politieprestaties en pr-offensieven die losstaan van het eigenlijke werk.

10.3 Aanpak

Beleidstheorie: gedachte achter het gebiedsgebonden politiewerk

Wat is er nodig om ook in het nationale politiebesteding met gebiedsgebonden politiewerk te blijven werken? Voor we op die vraag ingaan, bekijken we eerst op welke problemen het gebiedsgebonden politiewerk een antwoord is. Wij doelen daarmee op wat in navolging van de bestuurskundige literatuur wel de beleidstheorie wordt genoemd (Hoogerwerf, 1983; Ringeling, 1985). De beleidstheorie gaat ervan uit dat elk beleid, elke aanpak, dus ook een gebiedsgebonden organisatie van politiewerk diepere, achterliggende motivaties kent.

In Nederland en daarbuiten bestaat veel wetenschappelijke onderzoeksliteratuur over gebiedsgebonden politiewerk, internationaal aangeduid met de term *community oriented policing* (COP) (in Nederland o.a. Broer e.a., 1987; Van der Torre, 1999; Zoomer e.a., 2002; Zoomer, 2006; Versteegh e.a., 2009; in het buitenland o.a. Greene & Mastrofski, 1988; Trojanowicz & Bucqueroux, 1998; Skogan, 2006). Het betreft hier immers een heus model binnen de politiewetenschap en de politiekunde dat ooit zijn basis vond in de Verenigde Staten, maar inmiddels in volle omvang is overgewaaid naar het Verenigd Koninkrijk en de meeste – wat we voor het gemak maar zullen noemen –

westerse en democratisch georiënteerde landen. De trend waaide eind jaren zeventig over naar Nederland (POS, 1977). De ‘oude manier van werken’, met de nadruk op autosurveillance, zou juist in de democratiserende samenleving van de jaren zestig en zeventig mede hebben geleid tot een groter wordende afstand tussen politie en burgers. Het gezag van de politie was niet langer een rustig bezit (Van der Vijver & Vlek, 2006). Nodig was een maatschappelijke integratie van het politieapparaat.

Volgens Terpstra (2008) worden de volgende vijf elementen tegenwoordig algemeen beschouwd als kenmerken van gebiedsgebonden politiewerk: nabijheid, een gerichtheid op een breed scala van problemen, naast een reactieve ook een preventieve aanpak, samenwerking met andere instanties en het bevorderen van de betrokkenheid van burgers (p. 24-25). De omgeving van de politie liet de afgelopen decennia een aantal voor de politie relevante ontwikkelingen zien die we stuk voor stuk in verband kunnen brengen met de vijf kenmerken van gebiedsgebonden politiewerk. Zo was er de democratisering vanaf de jaren zestig, die, gepaard met een meer ‘vrije’ opvoeding met het accent op zelfontplooiing, een steeds assertiever (‘mondiger’) wordende burger laat zien. De zo gewenste nabijheid sluit daarbij goed aan om permanent in de relatie te investeren tussen politie en burgers. Maar – niet minder belangrijk – de nabijheid (door onder andere Holmberg (2005) aangeduid als *proximity policing*) dient er ook toe om als politie te beschikken over een adequate informatiepositie.

Nationale Politie en gebiedsgebonden politiewerk

De vraag die we in dit deel uiteindelijk beantwoord willen hebben, is aan welke voorwaarden het nationale bestel moet voldoen voor het gebiedsgebonden politiewerk. Met andere woorden: wat is nodig om nabijheid, een gerichtheid op een breed scala van problemen, naast een reactieve ook een preventieve aanpak, samenwerking met andere instanties en het bevorderen van de betrokkenheid van burgers na te blijven streven bij een nationale politie? Bij elk van de vijf kenmerken van gebiedsgebonden politiewerk geven we aan wat nodig is.

1 Nabijheid

Nabijheid is volgens veel politiewetenschappers een wezenskenmerk van het gebiedsgebonden politiewerk (Greene, 2000; Brogden & Nijhar, 2005;

Terpstra, 2008). De gedachte achter nabijheid is dat een politie die dicht bij de burger staat zowel effectief is bij het bestrijden van veiligheidsproblemen als bij het voorkomen ervan. Ook zou de nabijheid positieve invloed hebben op de legitimiteit. Wie goed ingebed is in de lokale samenleving, vertrouwd wordt en er actief relaties mee onderhoudt, hoort veel en weet veel, ook over sociale netwerken en criminogene factoren en ontwikkelingen in een bepaald geografisch gebied (Van der Torre, 2011). Nabijheidspolitie kan derhalve ook worden ingezet bij handhaving, hoewel door veel deskundigen op het terrein van gebiedsgebonden politiewerk bij nabijheid toch vooral de nadruk wordt gelegd op preventie, dus het voorkomen van problemen.

Bij nabijheid gaat het in eerste instantie om de investering in de relatie tussen politie en burger. Uit de literatuur (o.a. Skogan, 2006) maken we op dat sprake is van zowel inhoudelijke (intrinsieke) als feitelijke (organisatorische) nabijheid. Het spreekt nogal vanzelf dat feitelijke nabijheid, dus een politie met voldoende wijkposten en voldoende capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) om te investeren in wijkcontacten, wel een noodzakelijke, maar nog geen voldoende voorwaarde is. Om daadwerkelijk de kloof tussen politie en burgers te overbruggen, te weten wat er speelt, is een organisatie nodig met voldoende empathisch vermogen en de wil om ook daadwerkelijk en actief een netwerkrelatie aan te gaan met haar sociale omgeving (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Bervoets, 2006). En dat is noodzakelijk, want die omgeving (dus zeker ook de burgers en hun organisatieverbanden) beschikt over hulpbronnen waarover de politie zelf niet een-twee-drie beschikt of die in elk geval nodig zijn bij het effectief uitvoeren van de politietaak. Denk aan kennis over bepaalde (leef)gemeenschappen, lokale ontwikkelingen en trends, aanwezigheid van ordeverstoorers en criminelen en dergelijke.

Uit observatieonderzoek van onder anderen Terpstra (2008) en Bervoets e.a. (2009) blijkt dat met name wijkagenten in werkelijkheid maar (te) beperkte tijd hebben om ook daadwerkelijk hun nabijheidswerk te kunnen uitvoeren. Met een nationaal politiebesteding blijft dat knelpunt actueel. Niet uitsluitend omdat het nieuwe bestel een nationale, meer gecentraliseerde politieorganisatie betreft. Meer nog omdat ook onder het nieuwe gesternte de vraag actueel blijft of wijkagenten nu wel (overal, niet slechts in de grote steden) gelegenheid krijgen om hun nabijheidswerk ook echt invulling te geven. Of de grootschalige, robuuste basisteams daarvoor voldoende basis bieden, moet nog blijken. Het lokale bestuur

ziet dit knelpunt en probeert de grip op het gebiedsgebonden politiewerk en dan vooral de nabijheid te vergroten. Zoals een burgemeester ons laatst mededeelde in een lopend onderzoek: ‘Wat ze doen met de Nationale Politie zullen we allemaal wel zien, maar ze hebben echt een probleem met mij als ze aan mijn buurtbrigadier komen.’ Veel gemeenten hebben reeds geanticipeerd op de schaalvergroting bij de politie en hebben inmiddels de beschikking over eigen lichtblauwe politiecapaciteit, ook op het terrein van gebiedsgebonden politiewerk. Zo heeft de gemeente Ede bijvoorbeeld eigen ‘wijk-Boa’s’ in dienst.

2 Breed scala aan problemen

Van gebiedsgebonden politie wordt een brede taakopvatting verwacht, die op meer neerkomt dan criminaliteitsbestrijding (Skogan, 2006; Terpstra, 2008). De gedachte (beslist niet alleen in Nederland) is dat onveiligheidsgevoelens minstens zo belangrijk zijn als de objectieve onveiligheid in een gebied (Innes, 2004). De onveiligheidsgevoelens zouden eerder voortkomen uit ervaren overlast en verloedering dan uit (met name de zwaardere) criminaliteit. Uit onderzoek van onder anderen Connell e.a. (2008) blijkt echter dat gebiedsgebonden politiewerk wel degelijk ook invloed heeft op de objectieve criminaliteit (‘serious crime’) en dus niet slechts op de onveiligheidsgevoelens. Het met gebiedsgebonden politiewerk aanpakken van een breed scala aan problemen – feitelijk een brede kijk op oorzaken en manifestaties van onveiligheid – is ook nodig om een vuist te kunnen maken tegen criminaliteit (Van der Torre, 2011). En dat in een samenleving die aldoor complexer wordt. Dan is een diepgaande kennis nodig van plaatselijke criminele infrastructures, markten en sociale netwerken. Opnieuw is dan de vraag lastig te beantwoorden hoe deze zo noodzakelijke informatie- en kennispositie zich verhoudt tot schaalvergroting. Immers, als deze schaalvergroting negatieve consequenties heeft voor de lokale inbedding (terugtrekkende politie), dan is dat mogelijk een hindernis voor de verwerving en het onderhouden van de informatiepositie.

Om daadwerkelijk een breed scala aan problemen te kunnen aanpakken, zal in de nieuwe politieorganisatie sprake dienen te zijn van voldoende contingentie met de almaar integraler wordende omgeving (vgl. Van der Torre, 2011). Ook binnen het politieapparaat moet sprake zijn van voldoende integraliteit en zal de kloof (vaak ook in de hoofden van politiemensen) tussen de diverse processen (waaronder opsporing, noodhulp, wijkwerk) moeten worden gedicht. Dat is nog wat anders dan een her-

nieuwde kerntakendiscussie met de vraag of integraliteit betekent dat de kerntaken dan maar weer enigszins zouden moeten worden opgerekt. Op papier wordt aan deze voorwaarde voldaan doordat de robuuste teams volgens het Ontwerpplan Nationale Politie zo veel mogelijk politiewerk zelf moeten kunnen uitvoeren, of dat nu wijkwerk, opsporing of ordehandhaving is. Zij hebben idealiter de deskundigheid zelf in huis.

Hoe dan ook zal er altijd een grijs gebied blijven en zal de politietaak nooit scherp begrensd zijn. Daarbij komt het geregeld ook aan op de vierde politietaak – het signaleren en adviseren – om anderen dan te politie te bewegen hun aandeel op te pakken in het veiligheidsbeleid (Bervoets e.a., 2009; Landman e.a., 2009; Terpstra, 2011b). Nodig voor het behouden en verder verdiepen van dit kernelement van gebiedsgebonden politiewerk is ook dat de politie intensief contacten onderhoudt met anderen binnen de veiligheidsketens en -netwerken en actief hulpbronnen uitwisselt. Daarover zo meer.

3 Preventie naast reactie

Bij gebiedsgebonden politiewerk wordt niet uitsluitend gereageerd op gebeurtenissen en incidenten, maar wordt nadrukkelijk ook aandacht besteed aan het voorkomen van veiligheidsproblematiek (Skogan, 2006). In het Nederlandse politieke debat is echter met name sinds de opkomst van het populisme veel aandacht voor het aanpakken van daadwerkelijke criminaliteit en lijkt er wat minder aandacht uit te gaan naar preventie door zich te richten op de oorzaken van onveiligheid. Deze invloed van het populisme is volgens Garland (2001) inherent aan *high crime societies*. Preventie lijkt omgeven met een zweem van softheid (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Het wordt door hedendaagse politieke machthebbers geassocieerd met ‘praatclubjes’ en gebrek aan daadkracht. Zo lijkt het. Maar wat is preventie? Er is sprake van een definitiekwestie. Er is bijvoorbeeld ook tegenwoordig, en zelfs meer dan voorheen, het besef dat criminaliteitsbestrijding ook baat heeft bij preventie in de vorm van het – weer zo veel mogelijk integraal, dus samen met andere partijen – opwerpen van barrières en het op die wijze ‘moeilijk maken van criminaliteit’. Het streven lijkt ook om met nabijheidspolitie (potentiële) overlastplegers en criminelen uit de anonimiteit te halen en te houden. (Nog los van het daadwerkelijk realiseren van deze ambitie.) Preventie in de vorm van gelegenheidsreductie en het vergroten van de (gevoelsmatige) pakkans sluit nu juist goed aan bij de hedendaagse kijk op een effectieve crimina-

liteitsbestrijding (Sherman e.a., 1997; Skogan & Frydl, 2004; WODC, 2008). Aandacht voor preventie in het gebiedsgebonden politiewerk zou hierdoor geen schade hoeven op te lopen in een nationaal politiestel. Daarvoor is wel nodig dat de politie niet voor de makkelijkste weg kiest: het realiseren van telbare prestaties en een daarmee samenhangende oriëntatie op handhaving en repressie.

4 Samenwerking

Gebiedsgebonden politiewerk gaat uit van ‘partnerships’ tussen politie en andere partijen (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Bervoets, 2006). Anders gesteld, is er al langer een ontwikkeling gaande van enkelvoudige politiezorg naar een multi-agency-benadering, vanuit het besef dat de politie zelf te weinig eigen hulpbronnen heeft om bepaalde veiligheidsproblemen effectief aan te pakken. (En de lokale omgeving eist simpelweg van de politie dat zij samenwerkt: denk aan de veiligheidshuizen.) Veiligheidsbeleid is al lang niet meer gelijk aan politiebeleid. De politie is haar monopolie kwijt op veiligheidszorg. Voorwaarde van samenwerking is dan wel dat de samenwerking wederkerig is en dat anderen ook op de politie mogen rekenen. In de uitvoeringspraktijk (zo blijkt uit lopend onderzoek van Bervoets en eerder onderzoek van Terpstra & Kouwenhoven, 2004) wordt die wederkerigheid niet altijd ervaren door andere partijen. Zij menen dan bijvoorbeeld dat de politie vooral informatie van hen vraagt zonder daar iets tegenover te stellen. Heel concreet wordt dan geschermd met de Wet politieregisters om wel informatie te mogen ontvangen, maar zelf niets te verstrekken aan de veiligheidspartners. Het is de vraag of de decentrale eenheden van de Nationale Politie de lokale veiligheidspartners straks ook echt voldoende te bieden hebben en niet steeds het eigen politiebelaag benadrukken. Dat zou zich dan bijvoorbeeld kunnen wreken in bepaalde samenwerkingsverbanden, denk ook nu weer aan de tegenwoordige veiligheidshuizen. Overigens is samenwerking eerder een voorwaarde waaronder de vorige drie kenmerken van gebiedsgebonden politiewerk kunnen worden gerealiseerd, dan dat het een geheel eigenstandig kenmerk betreft.

5 Bevorderen burgerbetrokkenheid

Voor het ruilen van hulpbronnen is de politie niet slechts afhankelijk van haar formele netwerken. Ook de netwerkvorming en het relatiebeheer onder burgers zijn voor haar van cruciaal belang (Garland, 1996; Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Bervoets, 2006; Skogan, 2006). We gaven al aan hoe

belangrijk burgerkennis van wijken, leefgemeenschappen en criminogene factoren is om slagvaardig te kunnen zijn. Toch is ook – juist daarom – het bevorderen van de burgerbetrokkenheid eerder een voorwaarde voor de drie eerstgenoemde kenmerken dan dat het een doel op zich is. Er zijn tegenwoordig overal in Nederland diverse inspanningen van de politie om het contact – schouder aan schouder – met de burger aan te gaan en te onderhouden; denk aan Burgernet en AmberAlert. De verwachting is dat die inspanningen ook onder de Nationale Politie worden voortgezet.

Het bevorderen van de burgerbetrokkenheid is ook nodig om de meldings- en aangiftebereidheid op peil te houden. Er zijn nu geregeld gevallen waarin politie en justitie geen vuist kunnen maken tegen overlast en criminaliteit omdat aangiften achterwege blijven (Bervoets, 2012). Burgers zijn bang voor represailles van daders, ze menen dat de politie ‘er toch niets mee doet’ of ze hebben hun vertrouwen in het politieel-justitieel complex verloren. Zij durven pas weer zelf actie te ondernemen als ze merken dat de lokale overheid (waaronder de politie) dat ook doet, zichtbaar en merkbaar. Dan is wel nodig dat wijkagenten straks voldoende tijd krijgen voor wijkwerk dat meer is dan alleen het ‘aflopen’ van vergaderingen en overleg met de professionele veiligheidspartners. En daar knelt wellicht de schoen. Want voor het activeren van bewoners en het onderhouden van burgernetwerken is geregeld meer investering nodig dan voor het netwerk met de professionele veiligheidspartners. Sommige bewoners moeten – soms letterlijk – een drempel over om contact met de politie aan te gaan.

Voorlopige conclusie

We hebben nu – althans in essentie – een antwoord op de vraag op welk probleem het gebiedsgebonden politiewerk een antwoord moet bieden. En we bekeken wat nodig is om gebiedsgebonden politiewerk te continueren en versterken in het nationale bestel. Effectief en gelegitimeerd politiewerk betekent, ook met de Nationale Politie, dat de politie niet alleen investeert in handhaving en toezicht, maar ook in de relatie met de maatschappelijke omgeving. Dat betekent dat zij rekening dient te houden met de sociale context waarin politiewerk plaatsheeft. Kortom: de politie is effectiever en kan rekenen op meer legitimiteit, naarmate zij beter geïntegreerd is in haar maatschappelijke omgeving (Van der Torre, 1999). Om het gebiedsgebonden

politiewerk – vervat in de vijf kernelementen – tot zijn recht te laten komen in het nationale politiebesteding is nodig:

- investering in veiligheidsnetwerken en buurtnetwerken ter bevordering van ‘gebiedsinlichtingen’ en de aanvaardbaarheid van het politieoptreden;
- contingentie (contextgedreven werken) en interne integraliteit (bijvoorbeeld het ‘ontschotten’ van de organisatie door wijkagenten ook met opsporing bezig te laten zijn en opsporing met wijkwerk);
- de bereidheid om ‘hulpbronnen’ (waaronder informatie, kennis, middelen) te ruilen met partners;
- een als ‘schouder aan schouder’ (met ‘onze’ politie) ervaren aanpak voor en met burgers.

10.4 Organisatie en sturing van gebiedswerk

Sturing en organisatie vormen belangrijke factoren voor het functioneren van het gebiedsgerichte politiewerk. Beide elementen zijn naar verwachting ook van belang voor de mate waarin het gebiedswerk binnen de context van een nationale politie aan de eisen en verwachtingen zal voldoen. In de huidige situatie, en dat zal niet veranderen, is het gebiedsgebonden politiewerk object van uiteenlopende vormen van sturing en verantwoording. In de praktijk kunnen deze elkaar tegenwerken. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen meer externe en lokale vormen van sturing en verantwoording (door lokaal bestuur, partners en eventueel ook groepen burgers) en meer interne vormen van sturing en verantwoording, die niet (primair) lokaal zijn geïnitieerd. In de praktijk leggen de eerste vormen van sturing en verantwoording het qua invloed vaak af tegen de laatstgenoemde (Terpstra, 2011b). In het verlengde hiervan werd in de evaluatie van de prestatieafspraken tussen politie en ministers het risico gesignaleerd dat sterke nadruk op landelijke sturing zonder inbedding in lokaal veiligheidsbeleid ertoe kan leiden dat het politiewerk ‘zich los zingt uit de lokale context’ (Van Sluis e.a., 2006: 109).

Met de komst van de Nationale Politie lijken juist die onderdelen van sturing en verantwoording te verdwijnen die volgens onderzoek van Huberts e.a. (2004) het meest invloed hadden op de Nederlandse politie, namelijk de partijen en actoren op regionaal niveau. De kans lijkt daarmee groot dat er op dit punt in het nieuwe bestel (minstens) in eerste instantie een sturingsvacuüm zal ontstaan, dat repercussies kan hebben voor onder meer het lokale (gebieds)werk.

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan verschillende thema's met betrekking tot de sturing en organisatie van het gebiedswerk, namelijk achter-eenvolgens de autonomie op uitvoerend niveau, de wijze van sturing, de interne positie van wijkagenten, sturing door facilitering en waardering, en tot slot de externe sturing van het gebiedswerk.

Autonomie

Autonomie vormt in het onderzoek naar de politie een kernthema. Vooral wijkagenten blijken in hun werk over een aanzienlijke autonomie te beschikken. Voor velen van hen is dit een van de aantrekkelijkheden van hun werk. Tegelijk is deze autonomie noodzakelijk om het gebiedswerk naar behoren te kunnen uitvoeren. Algemene beleidsuitgangspunten en prioriteiten moeten worden vertaald naar de specifieke situatie van een wijk. Daarbij moet rekening worden gehouden met de behoeften en vragen die in de wijk leven. Belangrijk onderdeel van het werk is dat wijkagenten tot samenwerking en afstemming moeten zien te komen met partners en (groepen) burgers.

Onderzoek maakt duidelijk dat het bij de organisatie en sturing van het wijkwerk belangrijk is met deze onvermijdelijke autonomie rekening te houden. Dat wil niet zeggen dat wijkagenten, hoezeer zij ook hechten aan hun autonomie, sturing van hun werk door de leiding niet belangrijk zouden vinden. Zij verwachten op beslissende punten duidelijkheid van de leiding over te hanteren doelstellingen en over te stellen prioriteiten, evenals steun in hun dagelijks werk (Terpstra, 2008; Bervoets e.a., 2009).

Wijze van sturing

Onderzoek maakt duidelijk dat aan de wijze van sturing van het wijkwerk belangrijke eisen kunnen worden gesteld. Deze worden door wijkagenten zelf vaak ook genoemd. De sturing moet vooral een professioneel karakter hebben. Daarin zit een erkenning van de noodzaak van een zekere mate van autonomie en de verwachting dat men vooral wordt aangesproken op de professionaliteit, niet op het alleen maar blind volgen van regels en aanwijzingen, of uitsluitend op het maken van productie. Daarnaast verwachten veel wijkagenten dat de sturing en de verantwoording plaatsvinden in een tamelijk persoonlijke relatie.

De combinatie van beide elementen duidt erop dat van de leidinggevende vooral een rol als professionele coach of persoonlijk klankbord wordt verwacht. Sturing op afstand die niet primair is gericht op als professioneel ervaren doelen en thema's loopt grote kans op weerstanden te stuiten. Deze zal in de regel dan ook een beperkte doorwerking hebben en negatieve bijwerkingen hebben, zoals afnemende motivatie op de werkvloer of ergernis over de leiding (Van der Torre, 2007; Terpstra, 2008; Bervoets e.a., 2009; Landman, 2011).

Interne positionering

Het is van belang dat het gebiedswerk binnen de politieorganisatie duidelijk gepositioneerd en geïntegreerd is. Wijkagenten die een geïsoleerde positie innemen binnen hun organisatie, voor wie wijkwerk slechts (noodzakelijkerwijs) bijzaak is, die voortdurend in andere werkzaamheden worden getrokken of die zeer grote wijken hebben, kunnen minder van hun werk maken dan wijkagenten die een centralere positie innemen, meer tijd hebben en kleinere werkgebieden hebben.

Ten eerste houdt dit in dat het gebiedswerk niet beperkt mag worden tot het werk van wijkagenten. Duidelijke integratie en afstemming van werkprocessen is cruciaal, onder meer in relatie met de opsporing (Zoomer, 2006). Wijkwerk is integraal politiewerk en verdraagt zich niet met een kunstmatige scheiding der processen (Terpstra, 2008). Straver e.a. (2011: 110) formuleren het duidelijk genoeg: 'Het gaat om revitalisering van de basispolitiezorg vanuit het besef dat opsporen, handhaven, hulpverlening en signaleren geen politietaken zijn die op zich staan, maar samen het vak vormen.' Dit houdt in dat op het niveau van buurt of wijk binnen het politiewerk geen kunstmatige knip moet worden aangebracht. Het denken in gescheiden 'processen' is in de regel ook niet uit te leggen aan burgers, voor wie politiewerk een integraal (en breed) concept is.

Ten tweede moet het werk van wijkagenten onderdeel uitmaken van een centrale positie innemen in wijkteams. Zonder een ondersteunend team is er de kans dat het wijkwerk gebonden blijft aan tamelijk geïsoleerde, individuele politiemensen. Deze kunnen op eigen kracht echter onvoldoende een vuist maken.

Faciliteren en waarden

De organisatie en sturing van het wijkwerk moeten er vooral op gericht zijn het eigenlijke werk te faciliteren, zodat op adequate en snelle wijze kan worden gereageerd op problemen in de wijk en vragen of meldingen van burgers. Onderzoek laat zien dat de wijze van organisatie echter vaak beletsels daarvoor opwerpt. In plaats van dat bijvoorbeeld een informatieproces het werk ondersteunt, houdt het wijkagenten voor een belangrijk deel bezig met het achter hun bureau administratief verwerken van gegevens (Bron e.a., 2010; Terpstra, 2008), waarvan bovendien nogal eens onduidelijk is wat de meerwaarde ervan is voor het ontwikkelen van een preventieve of probleemgerichte aanpak (Bron e.a., 2010; Terpstra, 2008). Sturing en verantwoording creëren te vaak onbedoelde en afgeleide aandachtspunten die de focus in het gebiedswerk verstoren. Het gebiedswerk moet zo georganiseerd worden, dat het vastleggen van informatie en gegevens niet tot een bureaucratisch ritueel leidt dat mensen van straat houdt, maar tegelijk moeten zij op straat wel over informatie kunnen beschikken. De ervaringen met een frontoffice/backoffice-model lijken in dit verband relevant (Straver e.a., 2011).

Daarnaast moet het gebiedswerk zo worden georganiseerd, dat medewerkers (waaronder wijkagenten) zo veel mogelijk op straat en in de wijk kunnen zijn. Bovendien moet aan de behoefte van burgers tegemoet kunnen worden gekomen dat direct en zichtbaar wordt gereageerd op problemen. Het zo veel mogelijk direct verhelpen van problemen is deels een kwestie van organiseren en sturen, deels ook van een cultuur van direct aanpakken en niet de organisatie inschuiven, waar het dan vermoedelijk vaak blijft liggen.

De sturing en ondersteuning van het gebiedswerk moeten niet plaatsvinden op afstand van het eigenlijke werk. Operationeel leidinggevendenden moeten feeling hebben met het werk, met de problemen op straat en in de wijk, en met wat er leeft onder uitvoerders (Van der Torre, 2007). Door professionele sturing in een persoonlijk contact komen zij ook tegemoet aan de verwachtingen onder wijkagenten (Terpstra, 2002, 2008). Ondersteuning vanuit een backoffice vereist eveneens nabijheid. Straver e.a. (2011: 109) waarschuwen op basis van hun studie naar FoBo dan ook voor het werken met een onpersoonlijk callcenter op afstand.

Tot slot, de sturing van het gebiedswerk kan niet los worden gezien van de waardering die eruit blijkt. Wijkagenten hebben soms het gevoel onvoldoende gewaardeerd te worden, overigens niet alleen in financiële zin (Terpstra, 2008). Eerder pleitten Van den Brink e.a. (2010) naar aanleiding van hun

onderzoek naar de rellen in het Utrechtse Ondiep ervoor dat er meer waardering zou moeten zijn voor het zware werk van wijkagenten.

Externe sturing

Onderzoek laat zien dat de effectiviteit van lokaal politiewerk vaak afhankelijk is van de steun die het ontvangt vanuit de directe omgeving, vooral vanuit partners en lokaal bestuur. Zonder deze steun dreigt een isolement voor het politiewerk (Terpstra, 2002). Onderzoek onder Nederlandse wijkagenten concludeerde dat het van groot belang is dat hun werk plaatsvindt binnen een duidelijk kader waarin afspraken zijn opgenomen over activiteiten, niet alleen van de politie, maar ook van andere partijen, waaronder de gemeente. Een dergelijk kader moet passen binnen het lokaal veiligheidsbeleid van de gemeente en moet zijn afgestemd op de situatie in de wijk. Met dat kader worden de mogelijkheden verbeterd om het wijkwerk richting te geven, te sturen en verantwoording af te leggen, en andere partijen op hun bijdrage aan te spreken (Terpstra, 2008).

Het gaat hier echter niet alleen om effectiviteit, maar ook om draagvlak en democratische legitimatie van politiewerk. Er zijn redenen om te veronderstellen dat dit met de komst van de Nationale Politie mogelijk (verder) onder druk zal komen te staan. Uit onderzoek van Van der Torre-Eilert e.a. (2010) blijkt dat veel gemeenteraadsleden (vooral in kleinere en middelgrote gemeenten) het gevoel hebben dat de politie zich terugtrekt, te weinig zichtbaar is, het toezicht en de handhaving laat schieten en zich te weinig bemoeit met bijvoorbeeld lokale jeugdproblematiek. Men heeft het gevoel dat het politiewerk te sterk bepaald wordt door landelijke beleidsplannen en prestatie-indicatoren. Uit het onderzoek bleek bovendien een groot wantrouwen onder raadsleden tegenover de komst van een nationale politie.

Dit levert twee belangrijke aandachtspunten op. De politie kan niet zonder het lokaal bestuur en lokale partners. Hun steun is echter niet (meer) vanzelfsprekend en kan met nationalisatie van het politiebesteding zelfs verder afnemen. Mogelijk dat het lokaal bestuur en de lokale partners zich daarmee gaan afwenden van de politie en eigen toezichts- en handhavingsarrangementen in het leven gaan roepen, een ontwikkeling die thans al gaande is (Terpstra, 2010b; Van Steden & Bron, 2012).

Dit houdt in dat het versterken van de relatie met lokaal bestuur en lokale partners voor de politie van het grootste belang is. Tegelijk dreigt de politie

onder het nieuwe bestel echter op grotere afstand te komen. De door de kwartiermakers geplande robuuste basisteams zullen deels op een grotere schaal gaan opereren dan thans gebruikelijk is. In een meer gecentraliseerde organisatie zullen politiemensen zich vooral naar boven oriënteren, hetgeen ten koste kan gaan van de relaties met lokaal bestuur en partners.

Twee andere onderzoeksbevindingen zijn in dit verband nog belangrijk. In meerdere onderzoeken is geconstateerd dat de relaties tussen politie, gemeente en partners in belangrijke mate een informeel karakter hebben en vaak steunen op persoonlijke contacten (Terpstra, 2002; Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Bervoets e.a., 2009). Met de Nationale Politie is gekozen voor een organisatievorm waarin schaalvergroting, flexibiliteit en op- en afschaling de leidende principes moeten zijn. Dat verdraagt zich slecht met de noodzaak om via vaak informele en persoonlijke contacten de relaties met het lokaal bestuur en partners in stand te houden. Zoals ervaringen met roulatie van wijkagenten al laten zien (Van den Brink e.a., 2010), kan flexibiliteit een bedreiging zijn voor de noodzaak om bestendige relaties op te bouwen met bestuur, partners en bewoners.

Daarnaast heeft het onderzoek van Fijnaut e.a. (2008) in de gemeente Eindhoven duidelijk gemaakt wat het belang is van het op elkaar aansluiten van de organisatie-indeling van de politie en van het lokaal bestuur. Dat is niet alleen belangrijk om tot een effectieve afstemming van politiewerk en veiligheidsbeleid te komen, maar ook omdat slechts dan duidelijk is wie voor een gemeente (burgemeester) bij de politie aanspreekbaar en verantwoordelijk is. Dat verdwijnt op het moment dat de politie op een grotere of kleinere schaal opereert dan het lokaal bestuur (en partners).

Enkele voorlopige conclusies

Ook in een nationaal bestel zal het politiewerk in belangrijke mate op lokaal niveau gestalte moeten krijgen. Juist op dat niveau moet het vertrouwen van burgers worden verkregen. Van belang is dat het werk op dat niveau zo georganiseerd wordt, dat alle aspecten van politiewerk lokaal gestalte krijgen, zonder dat er sprake is van een verkoking tussen processen. De lokale politie moet zo zijn georganiseerd, dat het eigenlijke werk centraal staat en adequaat kan worden gereageerd op vragen en problemen van buitenaf.

Het lokale politiewerk kan niet zonder externe steun en sturing. Dat is nodig omdat alleen dan het werk effectief kan worden uitgevoerd, voldoende

draagvlak en legitimatie heeft en afgestemd is op het bredere lokale integrale veiligheidsbeleid. Dat vereist dat het politiewerk op de juiste schaal is georganiseerd. Op dat laatste wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

10.5 Slot: naar buiten gerichte, autonome eenheden op gemeenteniveau

De hier genoemde onderzoeksresultaten wijzen alle in dezelfde richting. Om het gebiedswerk binnen de politie een stevige positie te geven, moet het politiewerk op lokaal niveau in herkenbare eenheden worden georganiseerd. Voor burgers is het van belang dat de politie op lokaal niveau herkenbaar en aanspreekbaar is. Het vertrouwen in de politie moet vooral op lokaal niveau worden (terug)gewonnen.

De schaal van de politie-eenheden moet parallel lopen aan die van het lokaal bestuur. Voor de gezagsdrager (burgemeester) moet zo een aanspreekbare en verantwoordelijke partner binnen de politie beschikbaar zijn. Op dat niveau moeten de relatie en de afstemming met het integraal veiligheidsbeleid voor een belangrijk deel tot stand komen. Om op lokaal niveau met een gemeente tot afspraken en maatwerk te kunnen komen, is een grote mate van autonomie van de eenheid op lokaal niveau vereist, ook binnen de context van de nationale politieorganisatie. Slechts bij een relatieve autonomie is effectief gezag mogelijk, evenals afstemming op de veiligheidsinspanningen van gemeente en partners.

Binnen deze lokale eenheid moet niet een scheiding van processen als uitgangspunt gelden. Gebiedswerk is geïntegreerd politiewerk. Voor burgers is het interne onderscheid in processen vaak niet te begrijpen. Als het enigszins kan, moet de lokale eenheid het werk zelf afhandelen en daarvoor verantwoordelijk zijn.

De organisatie moet zo zijn ingericht, dat het frontlijnkarakter van het politiewerk zo veel mogelijk wordt bevorderd en gefaciliteerd. Het werk moet zo worden georganiseerd, dat zo veel mogelijk direct wordt gereageerd op problemen, incidenten, vragen en meldingen en dat deze zo snel mogelijk worden afgehandeld. Administratieve en andere afgeleide taken moeten het werk van de frontlijnwerkers zo min mogelijk belemmeren. Tegelijk moet de afstand tussen backoffice en frontoffice zo klein mogelijk zijn, vanwege de noodzaak van onderlinge feeling en identificatie. Om die reden kan een backoffice maar tot op zekere hoogte gecentraliseerd worden (vgl. Straver e.a., 2011).

De ontwikkeling van relatief autonome, lokale, professioneel opererende eenheden in de zin zoals hier beschreven, is niet alleen een kwestie van formele organisatie, van bevoegdhedenverdeling en van sturing, maar ook van cultuur. Het gaat erom dat de politiemensen in de lokale eenheid niet naar boven kijken in de organisatie (een neiging die in een gecentraliseerde bureaucratie gemakkelijk kan ontstaan), maar zich primair oriënteren op de problemen die zich lokaal voordoen en de relaties die zij daar moeten onderhouden. Dat vereist nabijheid en bestendigheid en staat haaks op flexibiliteit en een louter functioneel-specifieke opstelling. De politiemensen in het gebiedswerk moeten niet alleen de ruimte krijgen om op lokaal niveau aanspreekbaar te zijn en verantwoordelijk te kunnen worden gesteld voor het politiewerk over de volle breedte, maar moeten in hun organisatie deze ruimte en verantwoordelijkheid ook nemen. Niet wegzetten, maar aanpakken en afhandelen moet het gerevitaliseerde frame van de lokale politiecultuur worden.

Het uitgangspunt van relatief autonome eenheden op lokaal niveau leidt tot een andere visie op het lokaal politiewerk dan wanneer wordt uitgegaan van de 'robuuste basisteams' als kleinste eenheid, zoals thans in de voorliggende plannen voor de Nationale Politie gebeurt. De notie van robuuste basisteams is vooral ingegeven door *managerial* overwegingen van minimale capaciteit, flexibiliteit en van op- en afschaling als de centrale organisatie- en inrichtingsprincipes van politiewerk. Dergelijke bedrijfsmatige overwegingen schieten echter tekort om te komen tot een politie die lokaal maatschappelijk en bestuurlijk stevig is ingebed, die op het lokale niveau voldoende draagvlak heeft en op die schaal effectief kan opereren.

10.6 Reflectie door Peter van Os

Dit artikel bevat grotendeels elementen en argumenten die ik herken en onderschrijf. Het heeft op een aantal plaatsen een kritische ondertoon, het bevat ook veel elementen en richtingen die in een gezamenlijke uitwisseling tot stand kwamen. Wat gedeeld wordt, is zorg. Zorg over de toekomst van gebiedsgebonden politie in de Nederlandse context. Of die zorg gegrond is, kan alleen de toekomst uitwijzen. Juist in de context van de Nationale Politie ontstaat een nieuw bestaansrecht en een urgentie van het gebiedsgebonden werken. Het gaat erom de nieuwe mogelijkheden die ontstaan, daarvoor te gebruiken.

Veel van de kanttekeningen die in dit artikel zijn opgetekend, kunnen worden uitgelegd als gefundeerde kritiek op de plannen voor een nationale politie, maar zijn eigenlijk ook al te plaatsen bij het huidige functioneren van de Gebiedsgebonden Politie binnen de regio's. Je zou dus ook de vraag kunnen stellen: gaat een nationale politie dat oplossen?

Om die vraag te kunnen beantwoorden, schets ik een aantal ontwikkelingen die zich gedurende de laatste jaren hebben voltrokken. De eerste betreft de veranderende positie van het lokaal bestuur, in het bijzonder die van de burgemeester. Veiligheid wordt lokaal steeds minder overgelaten aan gespecialiseerde instanties (zoals de politie) of organisatieonderdelen (bijvoorbeeld het kabinet van de burgemeester of de afdeling Algemene Zaken van de gemeente). Het lokaal veiligheidsbeleid heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een brede en samenhangende aanpak. Niet de politie, maar het lokaal bestuur is gaandeweg een centrale positie aan het innemen. Het welslagen van de Nationale Politie is afhankelijk van de mate waarin deze veranderde bestuurlijke positie wordt waargemaakt, erkend en verder uitgebouwd. Lokaal, bijvoorbeeld in de relatie met de gemeenteraad, is de politie door die integrale aanpak ook wat zoek geraakt. In de plannen wordt dit herkend. Wat de komende jaren echter zwaarder weegt, is de vraag of de zuigende werking die ongetwijfeld op nationaal niveau zal ontstaan, voldoende tegenkracht zal krijgen vanuit de bestuurlijke kolom die zich vanuit lokaal- en bovenlokaal niveau zal moeten vormen. De balans tussen de verschillende niveaus is vooral een bestuurlijke aangelegenheid. Daar wordt bepaald of Gouda of Ter Apel zijn problemen zelf mag oplossen.

Een tweede ontwikkeling betreft de toenemende belangstelling binnen de politie voor een nieuw begrip: 'contextgedreven werken'. In de plannen kom ik deze term niet tegen, maar in ieder onderdeel is men op zoek naar de betekenis hiervan en de mate waarin de basisteams met gebruikmaking van dit gedachtegoed vorm kunnen krijgen. Een contextgedreven benadering (directe aanpak en directe afhandeling, maar ook elementen van de visie op dienstverlening krijgen hierin een plaats) stelt de vragen vanuit de samenleving centraal.

Terecht wordt in dit artikel gewezen op de mogelijke strijdigheid met het procesmatig denken binnen de politieorganisatie. Dat brengt me bij een derde ontwikkeling. Gedurende de laatste jaren is binnen de politieregio's gaandeweg een cross-over zichtbaar tussen de hoofdprocessen. Wijkagenten moesten zich meer gaan bezighouden met opsporingstaken en de intakefunctie werd gaandeweg gezien als de start van het opsporingsproces. Het is opmerkelijk

dat vorig jaar tijdens een proces rond de Strategie Opsporing in een mum van tijd de titel werd gewijzigd in Strategie Criminaliteitsbeheersing. Opsporen kan alleen effectiever worden als integraal naar processen wordt gekeken. De basisteams, robuust en multidisciplinair, zijn in zekere zin daarvan de weer-
slag en daardoor intern ingegeven. Er zijn veel zorgen over de omvang hiervan (feitelijk de districten van 1994), maar het is beslist niet te voorspellen hoe de feitelijke werking van deze teams zal uitpakken. Wijkagenten komen nu echt in een formatie met de verhouding 1 agent op 5000 inwoners en medewerkers moeten gaan werken binnen kleine herkenbare teams, zo valt in het realisatieplan te lezen. Lokale veiligheidsplannen moeten het uitgangspunt vormen voor de teamwerkplannen en de inzet in de teams is vooral probleemgericht. Dat brengt me bij een vierde ontwikkeling: probleemgericht werken.

Oppervlakkig bezien wordt hier een oud paard van stal gehaald. Probleemgericht werken werd immers in de jaren 1990 al gedefinieerd als een van de pijlers van gebiedsgebonden werken. Ook in de gemeentelijke organisatie lijkt dit begrip sleets te zijn geraakt. Probleemgericht werken moet volgens het realisatieplan Nationale Politie op verschillende niveaus worden gedefinieerd: rond het incident (iedere aangever of melder moet probleemgericht tegemoet worden getreden, standaard juridiseren is uit den boze) en met betrekking tot structurele problemen (dit is meer de wereld waar we de laatste jaren met onze hotspotbenadering op hebben geacteerd). Dit lijkt een niet onbelangrijke loot aan de stam, die al snel verleid tot fantasieën over triage in de frontlijn. Met andere woorden: samenwerking rond problemen en niet samenwerken als doel op zich.

Tot slot wil ik wijzen op de aandacht die de laatste jaren is komen te liggen op (blauw) vakmanschap en die zich nu vertaalt in de plannen. In de plannen voor de Nationale Politie is dit als volgt beschreven:

‘De vorming van één nationaal politiekorps is meer dan een organisatorische verandering. De frontlijn en de vakmensen die daar werken staan centraal. Dit vraagt meer focus op de ontwikkeling van het vak. De kwaliteit van politiewerk bewijst zich op straat, op de plaats delict en in gesprekken met slachtoffers, in het contact met daders en in de contacten met de samenleving in het algemeen. Het wordt bepaald door de mate van externe gerichtheid (waarin de burger centraal staat), door het kunnen beschikken over een breed handelingsrepertoire (het oplossen van problemen, het tegengaan van onnodige juridisering) en het tijdig kunnen opschalen

(vanuit het besef “dit kan ik niet alleen”). Het zo benutten van de professionele ruimte, de daartoe benodigde vakmanschap en professionaliteit vormen het hart van een maatschappelijk geïntegreerde politie.’

Deze zo broodnodige hernieuwde aandacht voor het vak heeft zich inmiddels vertaald in een visie op leiderschap (frontlijnsturing). Ook is het terug te vinden in keuzes voor R.T.I.C.’s, Z.S.M. en FoBo, die mits goed in praktijk gebracht kunnen meehelpen de frontlijn, waarbinnen de professional zijn of haar werk doet, centraal te stellen.

Het antwoord op de vraag of de Nationale Politie in staat zal zijn dit ‘denken’ in ‘doen’ om te zetten is straks alleen op handelingsniveau te geven. De ruimte en capaciteit daartoe te creëren, daar gaat het om.

10.7 Literatuur

- Bervoets, E. (2006). *Tussen respect en doorpakken*. Den Haag: Elsevier.
- Bervoets, E. (2012). *Vlindermessen en djonko’s*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bervoets, E., e.a. (2009). *Bij de tijd: wijkagenten in Hollands Midden*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bradford, B. (2011). ‘Convergence, not divergence? Trends and trajectories in public contact and confidence in the police’, in: *British Journal of Criminology* 51-1, 179-200.
- Bradford, B., J. Jackson & E. Stanko (2009). ‘Contact and confidence: revisiting the impact of public encounters with the police’, in: *Policing & Society* 19-1, 20-46.
- Brink, G.J.M. van den, e.a. (2010). *Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Brodeur, J.P. (2010). *The policing web*. Oxford: Oxford University Press.
- Broer, W., C. Schreuder & C. van der Vijver (1987). *Eindbalans organisatieverandering politie Haarlem: resultaten na drie jaar werken met wijkteams*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Brogden, M. & P. Nijhar (2005). *Community policing: national and international models and approaches*. Portland: Willan Publishing.
- Bron, R., e.a. (2010). *(Niet) voor de wijk. De tijdsbesteding van wijkagenten*. Den Haag/ Utrecht: COT/AEF.

- CBS (2009). *Integrale Veiligheidsmonitor 2008. Landelijke rapportage*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- Connel, N., e.a. (2008). 'Can a community policing initiative reduce serious crime?', in: *Police Quarterly* 11-2, 127-150.
- Fagan, J. & T.R. Tyler (2004). 'Policing, order maintenance and legitimacy', in: G. Mesko e.a. (red.), *Dilemmas of contemporary criminal justice*. Ljubljana: Faculty of Criminal Justice, University of Maribor, 38-48.
- Fijnaut, C., e.a. (2008). *Veel te winnen!* Eindhoven: Gemeente Eindhoven (verslag van visitatiecommissie).
- FitzGerald, M., e.a. (2002). *Policing for London*. Cullompton: Willan.
- Flight, S., A. van Andel & P. Hulshof (2006). *Vertrouwen in de politie. Een verkennend onderzoek*. Amsterdam: DSP.
- Garland, D. (1996). 'The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society', in: *British Journal of Criminology* 36-4, 445-471.
- Garland, D. (2001). *The Culture of Control. Crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press.
- Girling, E., I. Loader & R. Sparks (2000). *Crime and social change in Middle England. Questions of order in an English town*. Londen/New York: Routledge.
- Goderie, M. & B. Tierolf (2008). *Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Goudriaan, H., K. Wittebrood & P. Nieuwbeerta (2006). 'Neighbourhood characteristics and reporting crime: effects of social cohesion, confidence in police effectiveness and socio-economic disadvantage', in: *British Journal of Criminology* 46-4, 719-742.
- Greene, Jack R. (2000). 'Community policing in America: changing the nature, structure, and function of the police', in: *Policies, Processes and Decisions of the Criminal Justice System* 3, 299-370.
- Greene, J. & S. Mastrofski (1988). *Community policing: rhetoric or reality?* Michigan: Praeger.
- Herrington, V. & A. Millie (2006). 'Applying reassurance policing: is it "business as usual"?'', in: *Policing & Society* 16-2, 146-163.
- Hoogerwerf, A. (1983). *Succes en falen van overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Holmberg, L. (2004). 'Policing and the feeling of safety: the rise (and fall?) of community policing in the Nordic countries', in: *Journal of Scandinavian studies in criminology and crime prevention* 5-2, 205-219.
- Holmberg, L. & F. Balvig (2011). 'Loss of local affiliation: police reform in Denmark 2007-2011', in: *Tijdschrift voor de Politie* 73-10/11, 32-35.

- Huberts, L.W.J.C., e.a. (2004). *Paradoxaal politiebesteding*. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en politiechefs over de sturing van de politie. Zeist: Kerckebosch.
- Innes, M. (2004). 'Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action', in: *British Journal of Sociology* 3, 335-355.
- Intomart GfK. 100%. *Een onderzoek naar het vertrouwen van burgers in de politie*. z.p., z.j.
- Jackson, J. & B. Bradford (2010). 'What is trust and confidence in the police?', in: *Policing* 4-3, 241-248.
- Jackson, J. & J. Sunshine (2007). 'Public confidence in policing. A neo-Durkheimian perspective', in: *British Journal of Criminology* 47-2, 214-233.
- Lammers, J.B. (2004). *Oordelen over de politie. Een analyse van de invloed van contacten op het oordeel van burgers over het functioneren van de politie*. Enschede: IPIT.
- Landman, W. (2011). *Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Landman, W., P. van Beers & F. van der Laan (2009). *Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Loader, I. & A. Mulcahy (2003). *Policing and the condition of England. Memory, politics, and culture*. Oxford: Oxford University Press.
- McConville, M. & D. Sheppard (1992). *Watching police, watching communities*. Londen: Routledge.
- Meerdinkveldboom, M. & J. Terpstra (2009). *Burgeringrijpen. Een onderzoek naar ingrijpen door burgers bij situaties van (dreigende) criminaliteit en overlast*. Dordrecht: SMVP.
- Murphy, K. & A. Cherney (2012). 'Understanding cooperation with police in a diverse society', in: *British Journal of Criminology* 52-1, 181-201.
- Ontwerpplan Nationale Politie d.d. 17 oktober 2011.
- Projectgroep Organisatie Structuren (1977). *Politie in verandering*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Reiner, R. (2010). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press (4th ed.).
- Ringeling, A. (1985). 'Beleidstheorieën en theorieën over beleid', in: *Beleid & Maatschappij* 12-11, 275.
- Schaap, D. (2012). *Trust in the police. The impact of procedural justice, community policing, and instrumental concerns in an international perspective*. Nijmegen: Radboud Universiteit (master thesis, in press).
- Sherman, L.W. (1997). 'Policing for crime prevention', in: L.W. Sherman, D. Gottfredson, D. MacKenzie, J. Eck, P. Reuter & S. Bushway (red.), *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising?* Washington DC: National Institute of Justice, 1-65.

- Skogan, W.G. (2006). *Police and community in Chicago: a tale of three cities*. New York: Oxford University Press.
- Skogan, W.G. (2006). 'Asymmetry in the impact of encounters with police', in: *Policing & Society* 16-2, 99-126.
- Skogan, W. & K. Frydl (red.) (2004). *Fairness and effectiveness in policing*. Washington DC: The National Academies Press.
- Sluis, A. van, e.a. (2006). *Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie*. Den Haag: Elsevier.
- Soffer, I. & K. van den Berg (2007). 'Belevingen en verwachtingen omtrent de politie in Nederland', in: F. Vlek & K. Loef (red.), *Burgers over blauw: een lastige klant gehoord*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap, 14-183.
- Steden, R. van & E. Bron (2012). *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam. Een onderzoek naar hun werk op straat*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Straver, M.A., e.a. (2011). *Informatiegestuurde politie van en met blauw. Het frontoffice/backoffice-concept in politieregio Hollands Midden*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Sunshine, J. & T.R. Tyler (2003). 'The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing', in: *Law and Society Review* 37-3, 513-547.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Den Haag/Apeldoorn: Reed Business/P&W.
- Terpstra, J. (2010a). 'Burgers over de politie. Over de betekenis en relevantie van burgeropvattingen', in: K. van der Vijver & P. Deelman (red.), *De verantwoordelijkheid voor veiligheid. Uitgave ter gelegenheid van het afscheid van Lodewijk Gunther Moor*. Dordrecht: SMVP, 31-50.
- Terpstra, J. (2010b). *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra, J. (2011a). 'Wat zijn belangrijke ontwikkelingen in beelden en praktijken van het politiewerk?', in: M. Hertogh & H. Weyers (red.), *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechtssociologie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, 133-150.
- Terpstra, J. (2011b). 'Governance and accountability in community policing', in: *Crime, Law and Social Change* 55-1, 87-104.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. & W. Trommel (2009). 'Police, managerialization and presentational strategies', in: *Policing. An International Journal of Police Strategies & Management* 32-1, 128-143.

- Torre, E. van der (1999). *Politiewerk: politiest len, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Torre, E.J. van der (2007). *Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Torre, E.J. van der (2011). *Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre-Eilert, T.B.W.M. van der, e.a. (2010). *Lokale politiek over blauw*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Trojanowicz, R. & B. Bucqueroux (1998). *Community policing: how to get started*. Cincinnati: Anderson.
- Tuffin, R., J. Morris & A. Poole (2006). *An evaluation of the impact of the national reassurance policing programme*. Londen: Home Office Research, Development and Statistics Directorate (Home Office Research Study 296).
- Tyler, T.R. (2004). 'Enhancing police legitimacy', in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598-1, 84-99.
- Tyler, T. & J. Fagan (2008). 'Legitimacy and cooperation: why do people help the police fight crime in their communities?', in: *Ohio State Journal of Law* 6-1, 231-275.
- Tyler, T.R. & Y.J. Huo (2002). *Trust in the law: encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage.
- Versteegh, P., Th. van der Plas & H. Nieuwstraten (2009). *The best of three worlds*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Verwee, I. (2011). *De politierol bekeken door de bril van de burger. Een caleidoscoop van verwachtingen en betekenissen*. Brussel: Vrije Universiteit (dissertatie).
- Vijver, C.D. van der (1993). *De burger en de zin van het strafrecht*. Lelystad: Vermande.
- Vijver, C.D. van der & F. Vlek (2006). *De legitimiteit van de politie onder druk?: beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Vijver, K. van der (2004). 'Public safety and the role of the police. Some theoretical considerations', in: K. van der Vijver & J. Terpstra (red.), *Urban safety: problems, governance and strategies*. Enschede: IPIT.
- WODC (2008). *Het kennisfundament risicjongeren*. Den Haag.
- Zoomer, O. (2006). *De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg*. Zeist: Kerckebosch.

Van informatie naar ‘intelligence’: geen structuren of protocollen maar werkwijzen

Henk Ferwerda, Balthazar Beke & Tom van Ham

De afgelopen tien jaar hebben we ons als onderzoekers van Bureau Beke onder andere beziggehouden met de vraag hoe wetenschappelijke politiekennis een vertaling kan krijgen naar de politiepraktijk. Een rode draad in onze onderzoeken en projecten die we in dat kader voor het Programma Politie & Wetenschap hebben uitgevoerd, heeft te maken met de vraag hoe informatie over criminaliteits- en veiligheidsfenomenen en -vraagstukken vertaald kan worden naar werkwijzen om te komen tot een concrete aanpak van dergelijke fenomenen. In deze bijdrage¹ willen we de lezer meenemen in tien jaar politieonderzoek en de werkwijzen die dat voor de politie en haar strategische veiligheidspartners heeft opgeleverd. Centraal daarin staan de begrippen ‘informatie’ en ‘intelligence’, en de ontwikkelde werkwijzen ‘de shortlist-methodiek’, ‘de gebiedsscan criminaliteit en overlast’ en ‘hooligans in beeld’.

11.1 Wat verstaan we eigenlijk onder informatie en intelligence?

Wanneer rapporten en beleidsnotities uit het politieveld uit de laatste vijf jaar worden gescreend op de begrippen ‘informatie’ en ‘intelligence’ dan komen we deze begrippen en een aantal aanverwante begrippen en concepten, zoals informatiegestuurde politie, kennis, lerende organisatie, *intelligence led policing* en *realtime intelligence*, veel tegen. Het lijkt er, met andere woorden, sterk op dat dit belangrijke begrippen en concepten zijn voor de (nationale) politie. Wat uit de genoemde geschriften minder helder wordt, is wat we nu eigenlijk verstaan onder informatie en intelligence. Betekenen de begrippen hetzelfde of is er een verschil?

¹ In deze bijdrage maken we ook dankbaar gebruik van de input van de deelnemers aan onze workshop over dit onderwerp tijdens het symposium ‘Voer voor kwartiermakers’. Bij de deelnemers gaat het om professionals die binnen of voor de politie werken.

Politiedeskundigen over informatie en intelligence

Op de vraag wat politiefunctionarissen en politiewetenschappers onder informatie en intelligence verstaan, komt naar voren dat bijna iedereen ze als twee verschillende begrippen ziet. Informatie zou veel breder zijn dan intelligence: intelligence gaat in op wat we nodig hebben. ‘Wat je doet in de veredeling van informatie, zoals verzamelen, bundelen en verrijken, daarmee op een intelligente manier omgaan met wat je weet.’ Intelligence is, met andere woorden, het betekenis geven aan informatie, of intelligence is ‘bruikbare informatie’ of ‘informatie waar iets mee is gebeurd’. Als voorbeeld geeft een politiefunctionaris het feit dat in de gemeente Amstelveen veel woninginbraken plaatsvinden. Op basis van cameratoezicht worden veel bruikbare beelden binnengehaald. Iets met deze camerabeelden doen op basis van de informatie dat er veel woninginbraken gepleegd worden, is een vorm van intelligence. Andere deelnemers geven aan dat intelligence gevoelsmatig ook iets anders is: ‘Het is niet alleen gemeenschappelijke informatie, maar ook het toevoegen van menselijke intelligentie.’ Informatie zelf is niet gekleurd, informatie is feitelijke data. Vanuit deze informatie ontstaat intelligence door betekenis aan deze informatie toe te kennen of toe te voegen.

Als onderzoekers sluiten we aan bij de redeneringen die in bovenstaand kader gegeven worden. Onder informatie verstaan wij alles wat kennis of bepaaldheid toevoegt en zodoende onwetendheid, onzekerheid of onbepaaldheid vermindert. Het interpreteren en integreren van dergelijke informatie resulteert in kennis. Intelligence is het gebruikmaken van die kennis in de context waarin je zit; intelligence is, met andere woorden, informatie die betekenis heeft gekregen (voor de aanpak). Een voorbeeld om dit te illustreren. Persoon X heeft in het afgelopen jaar tien antecedenten in HKS (= data). Bij nadere beschouwing blijkt dat het om zes geweldsmisdrijven en vier opiumfeiten gaat (= informatie). Navraag bij de wijkagent in de wijk waar persoon X woont, leert dat de persoon verslaafd is aan harddrugs en dat hij gewelddadig wordt als hij geen drugs gebruikt heeft (= kennis). Op basis van deze kennis maakt de wijkagent samen met de verslavingszorg een plan van aanpak voor persoon X (= intelligence).

11.2 Naar werkwijzen voor de Nederlandse Politie

Zoals aangegeven, hebben wij als bureau de afgelopen jaren vanuit wetenschappelijk onderzoek – samen met de politie binnen het Programma Politie & Wetenschap – een vertaling gemaakt van politiekennis naar werkwijzen voor de politie. De ontwikkelde werkwijzen – shortlistmethodiek, gebiedsscan en hooligans in beeld – hebben alles te maken met de begrippen 'informatie', 'intelligence', 'context' en '(gemeenschappelijke) aanpak'.

Hierna volgt een beschrijving van de drie werkwijzen en een paragraaf waarin we de sleutelbegrippen van de werkwijzen op een rij zetten. We besluiten deze bijdrage met een epiloog. Hierin zetten we als onderzoekers de ervaringen met de implementatie van de werkwijzen op een rij.

Voordat we ingaan op de werkwijzen is het goed om aan te geven dat de drie werkwijzen op zich prima passen binnen en aansluiten bij de visie van informatiegestuurde politie, een visie die omarmd is en wordt door de top van de Nationale Politie. Twee kritische opmerkingen zijn daarbij wel op hun plaats.

Allereerst wordt er binnen de door ons ontwikkelde methodieken – zo zal in het vervolg van dit hoofdstuk blijken –, naast informatie uit systemen, ook standaard gebruikgemaakt van wat wij 'straatkennis of straatinformatie' noemen. Uitgangspunt daarbij is dat het combineren van straat- en systeem-informatie niet alleen een verrijking geeft van de informatie, maar het ook beter mogelijk maakt om van informatie te komen tot intelligence, waardoor informatie ook betekenis krijgt voor de aanpak van problemen. Ons is tijdens de implementatie van de werkwijzen gebleken dat er bij de Nederlandse politie te vaak alleen naar systeem-informatie gekeken wordt, terwijl het een bekend gegeven is dat ook de registratiesystemen van de politie hun beperkingen hebben. Systeemkennis bespreekbaar maken met 'de straat' – bijvoorbeeld met wijkagenten of rechercheurs – geeft niet alleen meer context, maar leidt ook tot nadere verdieping en duiding van fenomenen.

De politie spreekt al jaren over informatiegestuurde politie, terwijl dit in de praktijk regelmatig niet tot uitdrukking komt, omdat afdelingen binnen de politie niet of onvoldoende met elkaar communiceren en informatie uitwisselen. Een voorbeeld om dit te illustreren.

Net als op dit moment, neemt de wijkagent binnen de Nationale Politie een uiterst belangrijke rol in als frontliner voor de politieorganisatie. Toch is ons in de afgelopen jaren regelmatig gebleken dat wijkagenten door de eigen (informatie-)organisatie niet of nauwelijks geïnformeerd worden over zaken die

in hun gebied spelen. Concreet gaat het er dan om dat kennis² die bekend is bij de RID of CIE niet bij de wijkagent gebracht wordt, waardoor de wijkagent niet optimaal voorbereid (informatiegestuurd) zijn werk kan gaan doen. Onze stelling is dat informatie leidt tot informatie, want goed geïnformeerde wijkagenten gaan anders kijken en andere vragen stellen. Informatiediensten zouden, met andere woorden, ook hun eigen professionele collega's kunnen en moeten 'runnen'.

11.2.1 Shortlistmethodiek

De shortlistmethodiek is een werkwijze waarbinnen informatie over problematische jeugdgroepen richtinggevend is voor de gemeenschappelijke aanpak van dergelijke groepen.

Het deel uitmaken van een groep en het verkennen van grenzen is een min of meer 'normaal' onderdeel van het opgroeiedrag van jongeren. Er zijn verschillende verklaringen te geven voor de vraag waarom jongeren hinderlijk, overlastgevend en crimineel gedrag vertonen in groepsverband. Zo kunnen jongeren door de druk van de groep normovertredend gedrag vertonen, biedt de groep veiligheid in termen van anoniem of sterk zijn, of kan het zo zijn dat het deel uitmaken van een groep een rationele overweging is om delicten beter te kunnen uitvoeren.

Jeugdgroep in beeld

De 'Pleingroep' hangt vaak rond in de buurt van de basisschool en bij de snackbar in het winkelcentrum. De groep is in omvang groot en het is een mixgroep wat betreft etniciteit. Alcoholgebruik komt onder een klein aantal jongeren voor, terwijl softdruggebruik gewoner is in de groep. Het criminaliteitspatroon van de groep kenmerkt zich enerzijds door hinderlijk gedrag en het veroorzaken van overlast (lawaai en rommel achterlaten) en anderzijds door het plegen van diefstallen en inbraken. Buurtbewoners hebben angst voor de groep en ook richting de politie is de groep provocerend. Recent zijn drie jongens door de politie aangehouden in verband met het plegen van een aantal diefstallen in scholen en sporthallen.

2 Vanzelfsprekend gaat het dan om informatie die operationeel gemaakt kan worden en niet om dubbelnul informatie.

De 'Pleingroep' is een voorbeeld van een groep die op straat voor overlast zorgt en waarvan een aantal leden zich ook schuldig maakt aan het plegen van strafbare feiten. Overlast door jongeren staat in veel enquêtes in de top 3 als het gaat om onveiligheidsgevoelens. Of het nu terecht is of niet. Veel mensen ervaren rondhangende jongeren als overlastgevend of bedreigend, ook al is er niet altijd iets aan de hand. Uit onderzoek blijkt dat ongeveer 75 procent van de jeugdcriminaliteit wordt gepleegd in groepsverband of voortvloeit uit groepsdynamische processen.³ Uit selfreportonderzoek onder 5000 jongeren komt naar voren dat jongeren in groepsverband vaak meer en soms ook ernstiger delicten plegen. De groep lijkt hier een negatieve invloed uit te oefenen.⁴ Aandacht voor problematische jeugdgroepen is dan ook van groot belang, om overlast en criminaliteit door jongeren tegen te gaan en om de leden van de groep een perspectief te bieden.

Na het verschijnen van het onderzoeksrapport *Jeugdcriminaliteit in groepsverband ontrafeld*⁵ in 2000 hebben wij in opdracht van het Programma Politie & Wetenschap en in samenwerking met een aantal regiokorpsen van de politie gewerkt aan de ontwikkeling van een shortlist groepsriminaliteit. De praktijkervaringen werden gebundeld en vertaald in een instrument (de shortlist) en een bijbehorende handleiding, *Jeugdgroepen in beeld*.⁶ De shortlist is een op basis van wetenschappelijk onderzoek samengestelde vragenlijst waarmee politiefunctionarissen op systematische wijze periodiek de aard en omvang van problematische jeugdgroepen in hun wijk of verzorgingsgebied in beeld kunnen brengen.⁷ Met de shortlist groepsriminaliteit wordt op een relatief snelle en eenvoudige manier informatie verkregen over onder meer:

- locatie(s) waar de groep zich doorgaans ophoudt;
- samenstelling van de groep (omvang, etniciteit, leeftijdsrange);
- dagelijkse bezigheden van de groepsleden (school- en arbeidsmarktparticipatie, spijbelgedrag);
- riskante gewoonten (drank- en druggebruik, justitiecontacten);
- recent delictgedrag (lichte én zware vormen van criminaliteit).

3 Schuyt, 1993.

4 Ferwerda, 2000.

5 Beke, Van Wijk & Ferwerda, 2000.

6 Zie voor de methodiekbeschrijving: Ferwerda & Kloosterman, 2004.

7 Zie voor de werkwijze ook de praktische handleiding *Shortlistmethodiek in zeven stappen* uit 2009.

Op basis van de scores die de wijkagent⁸ op de diverse aspecten aan een problematische jeugdgroep toekent, valt deze binnen een van de drie onderscheiden hoofdtypen: hinderlijk, overlastgevend of crimineel. De typering is van belang omdat niet alle probleemgroepen hetzelfde zijn in achtergrondkenmerken, samenstelling en gedrag en dus ook vragen om een aanpak die bij de groep en haar groepsleden hoort. Hierna wordt per groep een korte typering gegeven.

- **Hinderlijke jeugdgroep**
Deze groep hangt wat rond in de buurt, is af en toe luidruchtig aanwezig en trekt zich niet zoveel aan van de omgeving. Soms loopt het wel eens uit de hand en zijn er kleine schermutselingen, maar dat is doorgaans snel in de kiem gesmoord en vaak ook meer toeval dan gepland. Ook maakt de groep zich incidenteel schuldig aan kleine vernielingen. Een beperkt aantal jongeren maakt zich soms schuldig aan (veelal lichte) gewelds- en (in mindere mate) vermogensdelicten. Over het algemeen is het een groep die nog voldoende ‘autoriteitsgevoelig’ is en aanspreekbaar is op haar gedrag.
- **Overlastgevende jeugdgroep**
Deze groep is wat nadrukkelijker aanwezig, kan af en toe provocerend optreden, valt omstanders wel eens lastig (uitschelden of zelfs intimideren), vernielt regelmatig allerlei zaken en laat zich veel minder gelegen liggen aan andere mensen. Geweldsgebruik wordt niet geschuwd en de groepsleden zijn ook minder goed te corrigeren. Ook de lichtere vormen van criminaliteit waaraan de groep zich schuldig maakt, worden doelbewuster gepleegd en de groepsleden zijn ook meer bezig om te zorgen dat ze niet gepakt worden.
- **Criminele jeugdgroep**
Deze groep bestaat (in ieder geval voor een deel) uit jongeren die behoorlijk op het criminele pad zijn geraakt. Ze zijn al vaker met de politie in aanraking gekomen. Kenmerkend voor dergelijke groepen is dat ze meer en meer criminaliteit plegen voor het financiële gewin in plaats van voor de kick of het aanzien. Deze jongeren scoren ook hoog op de delicten waar de andere twee typen groepen hoog op scoren. De feiten zijn echter ernstiger en ze schrikken ook niet terug voor het gebruik van geweld.

⁸ Als minimale randvoorwaarde geldt dat een gebied of wijk een wijkagent moet hebben die beschikt over straatinformatie. In diverse regio's wordt de shortlist overigens ook in overleg met of samen met een jongerenwerker ingevuld.

Voorvoemde indeling in typen problematische jeugdgroepen is ideaaltypisch. In de praktijk zijn vanzelfsprekend ook mengvormen waar te nemen. In een overlastgevende groep bijvoorbeeld kan een klein aantal jongeren ook ernstige strafbare feiten plegen. Het zijn immers individuen of kleine dadercombinaties die delicten plegen en deel kunnen uitmaken van een groep. Het gezamenlijke delictgedrag bepaalt het type probleemgroep. In sommige gevallen worden hinderlijke of overlastgevende jeugdgroepen op basis van aanvullende kenmerken als straatbende en criminele jeugdgroepen als jeugdbende getypeerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om kenmerken die iets zeggen over de structuur van de groep, zoals de mate van hiërarchie in de groep, de aanwezigheid van leidende figuren en de planning van (criminele) activiteiten.

Tot 2007 wordt de shortlist door diverse regiokorpsen van de politie op verschillende manieren toegepast. In 2007 krijgt de landelijke implementatie van de shortlistmethodiek een impuls doordat de Raad van Korpschefs van de Nederlandse politie de shortlist voorschrijft als de geëigende methodiek om problematische jeugdgroepen in beeld te brengen en aan te pakken. Ook gemeenten nemen bijna zonder uitzondering de groepsindeling – hinderlijk, overlastgevend en crimineel – over in hun beleidsplannen op het gebied van jeugd en veiligheid c.q. integrale veiligheid. Vanaf 2009 worden problematische jeugdgroepen in alle politieregio's periodiek in beeld gebracht, waardoor bekend is dat de politie in het najaar van 2011 in totaal 1165 jeugdgroepen kent. Dit zijn 878 hinderlijke, 222 overlastgevende en 65 criminele jeugdgroepen.⁹ Belangrijker is dat er op basis van de inventarisatie in de regio's op lokaal niveau – indien nodig – gemeenschappelijke plannen van aanpak voor jeugdgroepen gemaakt worden.

Hoe gaat dat maken van een plan van aanpak nu in zijn werk? In het kort komt het erop neer dat informatie over een jeugdgroep bij de wijkagent in een 'overleg jeugdgroepen' samen met relevante veiligheidspartners (zoals gemeente en jongerenwerk) omgezet wordt in intelligence en in een concreet plan van aanpak. Dit betekent dat de straatinformatie van de wijkagent – in de vorm van zijn ingevulde shortlist – aangevuld wordt met informatie uit systemen van de politie en systeem- en straatkennis van anderen. Hierdoor komt er voor de context waarin de groep actief is (een wijk of buurt) bruikbare kennis c.q. intelligence voorhanden. Deze kennis staat aan de basis van een op te stellen plan van aanpak, waaraan iedere organisatie in de uitvoering van de

maatregelen of actiepunten vanuit haar verantwoordelijkheid en specifieke expertise een bijdrage levert.

Een aantal maatregelen uit het plan van aanpak van de ‘Pleingroep’

Onder regie van de gemeente worden er samen met de politie en het jongerenwerk maatregelen opgesteld om de problematiek rond de school aan te pakken. Samen wordt de groep op naamsniveau in beeld gebracht en worden er dossiers van de groepsleden gemaakt. Het jongerenwerk legt contact met de groep en met de ‘klagende bewoners’ en brengt ze op een avond met elkaar in gesprek. Onderwerp van gesprek is vooral de overlast die de jongeren veroorzaken en hoe een en ander opgelost kan worden. De gemeente en de school treffen een aantal maatregelen (verlichting en een prullenbak) en daarnaast wordt er op het terrein een plek aangewezen waar de jongeren – mits zij zich gedragen – gebruik van mogen maken. Drie jongens uit de groep worden door de wijkagent – tijdens het plegen van een inbraak – herkend op bewakingsbeelden van een sporthal. Zij worden buiten heterdaad aangehouden en de jeugdofficier van justitie is met de zaak bezig. De kennis over de groep en de jongeren (dossiers) komt daarbij prima van pas.

11.2.2 *Gebiedsscan criminaliteit en overlast*

De gebiedsscan is een methode of werkwijze om op lokaal niveau de belangrijke ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit en overlast in kaart te brengen (inclusief daarbij horende dadergroepen). Ieder jaar wordt in maximaal drie bijeenkomsten (van circa drie uur) aan de belangrijkste spelers op het gebied van veiligheid gevraagd, op basis van hun vaak jarenlange praktijkervaring, de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van lokale veiligheid te schetsen én te duiden. Het gaat dan in eerste aanleg om vertegenwoordigers van het verantwoordelijke politiekorps (wijkagenten, recherche, leidinggevenden en specialisten). In sommige korpsen wordt ervoor gekozen direct ook andere veiligheidspartners (het Openbaar Ministerie, het Veiligheidshuis, de gemeentelijke afdeling Veiligheid) erbij te betrekken. De methodiek van de gebiedsscan¹⁰ heeft een viertal kenmerken, die we hierna toelichten.

10 Zie voor de methodiekbeschrijving: Beke, Klein Hofmeijer & Versteegh, 2009.

- 1 Koppeling systeemkennis aan straatkennis
Binnen de gebiedsscan wordt 'systeemkennis' (informatie uit de registratiesystemen van de politie en andere organisaties) en 'straatkennis' (kennis die wijkagenten, jeugdagenten, stadsmariniers en anderen – bewoners, wijkplatforms, winkeliers, jeugd- en jongerenwerk – hebben) aan elkaar gekoppeld. Dit gebeurt in een bijeenkomst met wijkteamleden en analisten.
- 2 Een nieuwe manier om dader- en risicogroepen in beeld te brengen
Het principe om dader- en risicogroepen in beeld te brengen is het selecteren van personen die – binnen het gebied of gemeente – het vaakst politiecontacten hebben. Belangrijk is dat hierbij vooralsnog géén selectie plaatsvindt op het soort contact. Vaste klanten – zoals we ze noemen – kunnen hun status opbouwen op grond van contacten als verdachte, maar ook op grond van contacten als betrokkene. We noemen dit de 'vasteklantenmethode'. Ieder politieteam kan met deze analysetechniek – naast veelplegers – op persoonsniveau een top 40 of 50 selecteren van elke gewenste dader- of risicogroep. Om enkele voorbeelden te noemen: notoire woningbrekers, drugsrunners, overlastveroorzakers of geweldplegers. Maar ook notoire melders van overlast of personen die herhaald slachtoffer zijn van huiselijk geweld kunnen in beeld komen. Groot winstpunt is dat tevens een goede indicatie kan worden gegeven van het beslag dat deze groep legt op de beschikbare politiecapaciteit en het aandeel dat deze groep heeft in bijvoorbeeld overlast of geweld.

Een voorbeeld van notoire overlastgevers met een psychische stoornis

Door deze werkwijze wordt het ook mogelijk binnen diverse dader- en risicogroepen bepaalde subgroepen in beeld te krijgen. Dat gebeurt op basis van gedeelde problematiek. Neem als voorbeeld de top 100 van personen die het meest in beeld komen in verband met overlast in een bepaalde gemeente.

Op basis van de straatinformatie kan deze groep grofweg worden onderverdeeld in drie subgroepen (overlastgevende jeugd, asociale personen/gezinnen en personen met een psychische stoornis). Laatstgenoemde groep bezorgt de betreffende politieteams zeer veel werk. Circa 37 personen op voornoemde lijst kunnen gelabeld worden als psychisch gestoord. Uit het aantal politiecontacten (meer dan 700 op jaarbasis!)

blijkt dat deze kleine groep verantwoordelijk is voor 3 procent van de totale overlast in de betreffende gemeente. De betrokken politieteams leveren deze namenlijst (inclusief een globale schets van de problematiek) aan bij het Veiligheidshuis. Vervolgens wordt voor deze hele subgroep een globale interventiestrategie ontwikkeld. Daarbij worden met de juiste ketenpartners afspraken gemaakt over de aanpak van deze 37 personen. En passant wordt gekeken of deze personen überhaupt al in beeld zijn bij de betreffende hulpverleners.¹¹ Een van de afspraken is dat een speciaal interventieteam zich met deze 37 personen gaat bezighouden.

De winst is tweeledig. Allereerst wordt voor alle 37 personen op deze lijst in grote lijnen eenzelfde behandelingsplan opgesteld. De daaropvolgende ‘persoonsgerichte’ invulling kan dan veel sneller en efficiënter worden gerealiseerd. Tevens is afgesproken dat de politie bij overlastmeldingen op deze adressen standaard het interventieteam belt en zelf in principe geen actie hoeft te ondernemen.

De burgemeester spreekt af dat na één jaar gekeken wordt wat er met de betreffende 37 personen is gebeurd.

Nieuw aan deze werkwijze (of methodiek) is dat de huidige persoonsgerichte aanpak op drie manieren efficiënter vorm kan worden gegeven. In de eerste plaats wordt voor Veiligheidshuizen (en de daaraan verbonden ketenpartners) vooraf duidelijk wat de omvang is van de totale probleemgroep waar ze zich op richten. Daarmee wordt ook direct duidelijk welk deel ze wel en welk deel zij niet in beeld hebben met hun huidige persoonsgerichte aanpak.

11 In dit concrete geval blijken twaalf (!) personen niet in beeld te zijn.

Zicht op de totale probleemgroep

Wat gebeurt er op dit moment? Binnen Veiligheidshuizen worden bepaalde thema's gekozen die prioriteit krijgen. De meeste Veiligheidshuizen geven bijvoorbeeld voorrang aan thema's als 'veelplegers', 'huiselijk geweld' en 'jeugd'. De werkwijze is dan vervolgens dat specifieke casussen worden ingebracht en uitgebreid besproken. Ook de politie neemt aan dergelijke overleggen deel. Ze verstrekken relevante informatie omtrent de betreffende persoon die is opgeslagen in BVH en HKS. We kunnen deze werkwijze omschrijven als de 'persoonsgerichte aanpak'. Wat echter ontbreekt, is het totale overzicht. Als huiselijk geweld speerpunt is, is het uiterst relevant een lijst te hebben met alle notoire (bekende) plegers van huiselijk geweld, of een lijst met 'risicoadressen huiselijk geweld'.¹²

In de tweede plaats wordt duidelijker of gepleegde interventies effect hebben. Verdwijnen personen, met andere woorden, van deze persoonslijsten, of staan ze het volgende jaar nog steeds geregistreerd?

In de derde plaats leidt het goed in beeld brengen van de aard en omvang van dader- en risicogroepen ertoe dat deze groepen sneller bestuurlijke of politieke prioriteit krijgen.

3 In beeld brengen van problematische jeugdgroepen

In het kader van de gebiedsscan wordt ook de jaarlijkse inventarisatie van hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen meegenomen. De shortlistmethodiek – de methodiek om problematische jeugdgroepen te inventariseren en aan te pakken – is, met andere woorden, een vast onderdeel van de gebiedsscan.

4 Prioriteiten stellen aan de hand van de 80-20-regel

De gebiedsscan leert ook prioriteiten stellen. Daarbij wordt de 80-20-regel gehanteerd. Vuistregel is dat een kleine groep (20 procent) verantwoordelijk voor een substantieel deel (80 procent) van de criminaliteit. Datzelfde principe geldt ook voor een beperkt aantal locaties of voorzieningen waar een groot deel van de criminaliteit zich concentreert (hot spots), bepaalde criminele netwerken (en daarmee samenhangende vrijplaatsen) die de 'bakermat' vormen voor een substantieel deel van de lokale criminaliteit,

¹² Adressen die bijvoorbeeld twee of drie keer zijn gemuteerd in verband met een huiselijkgeweldincident (en daaronder vallen dan ook overlastmeldingen met de projectcode 'huiselijk geweld').

of bijvoorbeeld bepaalde vormen van criminaliteit en overlast die de meeste maatschappelijke onrust veroorzaken. Het gaat er, kort gezegd, om veiligheidsthema's aan te pakken die het meeste rendement opleveren. Het eerste voordeel hiervan is dat zo de schaarse politiecapaciteit doelmatig wordt ingezet. Logische volgende stap is dat de wijze waarop deze veiligheidsthema's worden aangepakt, wordt beschreven en getoetst. De 'good practices' kunnen dan worden gedeeld.

Interne sturing en externe advisering

De gebiedsscan – die op dit moment landelijk binnen de politie als werkwijze wordt geïmplementeerd – heeft een tweetal belangrijke functies, zo blijkt: interne sturing en externe advisering. Allereerst vormen de resultaten van de gebiedsscan een goede input voor de sturing van de lokale politieteams. De interne sturing beperkt zich niet alleen tot het operationele vlak, maar betreft ook het tactische en strategische vlak. Zo worden de resultaten van de gebiedsscan gekoppeld aan de opsporingsdoelen (tactische sturing).

Voorbeeld van een districtelijke aanpak van een criminele jeugdgroep

Uit de gebiedsscan blijkt dat een aantal woninginbraken en woningovervallen specifiek gericht is op het ontvreemden van autosleutels (en aansluitend het stelen van de bijbehorende auto's). Op basis van straatinformatie komt een viertal jongeren in beeld dat – zo blijkt – deel uitmaakt van een criminele jeugdgroep die actief is in dat deel van de stad. De betrokken CIE-functionaris koppelt de namen van deze jongeren aan enkele subjecten van een crimineel samenwerkingsverband (CSV) dat actief is in de regio (ze hebben dezelfde achternaam). Ze houden zich bezig – zo is het vermoeden – met de georganiseerde diefstal van auto's die vervolgens in hun geheel of in onderdelen worden doorverkocht naar het Oostblok. Deze connectie vormt het uitgangspunt voor verdere opsporing.

Inzet is bovendien dat in de komende jaren korpsen de resultaten van gebiedsscans 'stapelen', om daarmee ook op strategisch niveau sturing te kunnen geven. Niet alleen ten behoeve van de eigen interne sturing, maar ook om zo bij andere partners (lokale driehoek) aan te geven waar in de optiek van de korpsen het zwaartepunt dient te liggen.

Fitty: een nieuwe landelijke trend?

In meerdere korpsen signaleren politieteams regelmatig openlijk geweld, geregistreerd onder de noemer 'fitty'¹³ (begint al tussen jongeren van 12 of 13 jaar). Meestal vinden deze vechtpartijen plaats op of rondom scholen en worden ze gemeld door conciërges, medeleerlingen of worden ze opgespoord via berichten op internet. Een 'fitty' is een vuistgevecht waarbij iemand – veelal via internet – wordt uitgedaagd op een bepaald tijdstip op een bepaalde locatie te komen om te vechten. Hierdoor is het voor de uitgedaagde partij moeilijk om er onderuit te komen (gezichtsverlies). Veel medeleerlingen komen kijken en vaak wordt de vechtpartij opgenomen en op websites (als YouTube) geplaatst. De 'fitties' pieken in bepaalde perioden van het jaar (zoals december en einde schooljaar). Kenmerkend voor deze incidenten is het groepsgewijze karakter, het ontbreken van aangiften en onduidelijkheid over de dader- en slachtofferrol. Meestal leiden ze niet tot ernstig letsel. Bovengenoemd verschijnsel moet in de optiek van de teams aandacht krijgen omdat hiermee geweld en intimidatie sluipenderwijs een 'normaal' onderdeel van het schoolgebeuren dreigen te worden.

En daarmee komen we op de functie van de externe advisering. De gebiedsscan biedt het lokaal bestuur en andere veiligheidspartners een overzicht van de – in hun optiek – belangrijkste veiligheidsproblemen in de gemeente (denk ook aan de 80-20-regel). Gebiedsscans schetsen bovendien de achtergronden van deze thema's en koppelen voor zover mogelijk ook specifieke dader- of risicogroepen aan deze thema's. Hiermee krijgt lokaal bestuur rondom deze veiligheidsthema's een zo volledig mogelijk beeld van de problematiek. Tevens worden in de gebiedsscan suggesties gedaan op welke wijze deze problemen zouden kunnen worden aangepakt.

De wijze waarop de gebiedsscan door lokaal bestuur wordt gebruikt, varieert. Het is vaak een groeiproces. Grote gemeenten gebruiken de gebiedsscan vaak als een van de bouwstenen voor hun veiligheidsbeleid, terwijl kleine gemeenten de rapportages vaak een-op-een overnemen bij het ontwikkelen en vaststellen van het integraal veiligheidsbeleid.

Twee praktijkvoorbeelden

In Dordrecht (met drie gebiedsscans) is ervoor gekozen om de uitkomsten van de gebiedsscan door de beleidsmedewerkers te laten presenteren. Hierbij waren aanwezig: de hoofden van diensten van de gemeente, de gebiedsmanagers van de gemeente en alle teamchefs. Vervolgens volgde een presentatie van de gebiedsmanagers en een presentatie van de Landelijke Veiligheidsmonitor met de resultaten van de gemeente Dordrecht. Daarna werden met de partners de speerpunten benoemd (colour locale). Uiteraard zijn ook de landelijke speerpunten verwerkt in de integrale veiligheidsplannen.

In Haaglanden wordt de gebiedsscan beschouwd als een veiligheidsinformatieproduct (strategisch) met behulp waarvan de politie op basis van haar (straat)kennis en deskundigheid invulling geeft aan haar signalerende en adviserende taak. Meestal is het zo, dat pas aansluitend de gemeente en andere veiligheidspartners – ten behoeve van het gemeentelijke veiligheidsplan – hun eigen kennis en informatie over de veiligheid inbrengen. Bij een enkel politiebureau is een gemeentelijke functionaris aangeschoven bij de sessies van de gebiedsscan.

11.2.3 Hooligans in beeld

De kern van 'Hooligans in beeld' is dat toonaangevende hooligans c.q. notoire ordeverstoorers rondom het voetbal op basis van informatie uit de anonimiteit worden gehaald en gericht worden aangepakt, waardoor de kans op openbare-ordeverstoringen door de groep(en) afneemt. Het motto van de werkwijze is 'van veel blauw naar slim blauw' rondom voetbalwedstrijden en (grootschalige) evenementen. Voetbalvandalisme en -geweld zijn bij uitstek vormen van groepsgedrag. Groepsleden voelen zich sterk door de groep, laten zich beïnvloeden door andere groepsleden en denken vaak dat ze niet 'gepakt' zullen worden. Met 'Hooligans in beeld' worden de 'leiders' c.q. regisseurs

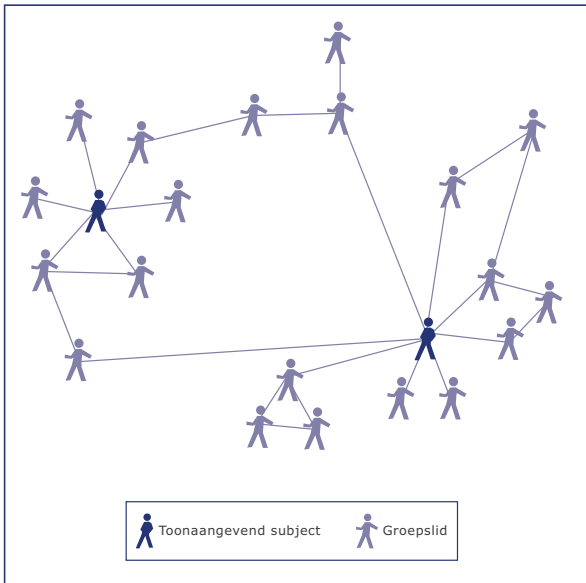
(toonaangevende subjecten) uit de anonimiteit gehaald en aangepakt, waardoor de groep uit elkaar valt.

De ontwikkeling van 'Hooligans in beeld' heeft – ondersteund door het Programma Politie & Wetenschap – in nauwe samenspraak met het 'veld' plaatsgevonden. Zo hebben politieregio's, het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV), betaald-voetbalorganisaties, de KNVB, voetbalgemeenten en het Openbaar Ministerie een rol gespeeld in de ontwikkeling van de werkwijze.¹⁴

In een proces van gerichte verzameling en analyse van informatie worden groepen ordeverstoorders bij het voetbal in kaart gebracht, worden de rol en identiteit van individuen binnen die groepen vastgesteld en wordt aandacht besteed aan relaties tussen groepen. Daarbij gaat het overigens niet alleen om probleemgedrag rond voetbalwedstrijden, maar ook om probleemgedrag op andere plaatsen en tijden. Te denken valt aan probleemgedrag in de wijk, bij andere evenementen en in het uitgaansleven. Van informatie – zowel van de straat als uit systemen – wordt, met andere woorden, intelligence gemaakt. Groepen worden in kaart gebracht met een 'shortlist voetbal' en net als in de wijk spelen de 'wijkagenten van het voetbal', de voetbaleenheden of supportersbegeleiders, een belangrijke rol bij het aandragen van straatinformatie. De regionale inlichtingendienst van de politie (RID) en de voetbalclub zijn essentiële partners bij het in kaart brengen van groepen en de personen in de groepen. Net als bij de eerder beschreven methodieken worden ook nu straatinformatie en systeeminformatie aan elkaar gekoppeld en besproken met alle relevante partijen.

Op basis van de verzamelde kennis op lokaal niveau wordt in gezamenlijkheid een gerichte aanpak ontwikkeld in samenspraak met alle betrokkenen (betaald-voetbalorganisatie, Openbaar Ministerie, gemeentelijke organisaties, (jeugd)hulpverlening en regiopolitie). De aanpak, die bestaat uit het maken van een gezamenlijk plan van aanpak op persoonsniveau door diverse partijen, is gericht op beïnvloeding van geselecteerde groepen en individuen (toonaangevende subjecten) binnen die groepen. De uiteindelijke aanpak loopt – afhankelijk van de kenmerken en achtergronden van de persoon – uiteen van preventie tot repressie. Te denken valt aan het uit de anonimiteit halen door een huisbezoek van de wijkagent, het onder begeleiding van een supporterscoördinator laten plaatsnemen op een andere tribune dan waar de supporter 'normaal' zit, het uitvoeren van werkzaamheden voor de club of

14 Zie voor de methodiekbeschrijving: Ferwerda & Adang, 2005.



Figuur 11.1: Ordeverstoorers bij het voetbal

supportersvereniging of het uitsluiten van de supporter via een stadion- of gebiedsverbod of het inzetten van de ‘overlast- of voetbalwet’. Uiteindelijk doel van de werkwijze is een voetbalseizoen zonder ongeregeldeheden.

Inmiddels is de werkwijze landelijk ingevoerd en zijn alle politieregio’s waar betaald voetbal gespeeld wordt in staat om een overzicht aan te leveren van hun toonaangevende subjecten. Deze personen worden sinds 2012 landelijk samengebracht in de ‘Landelijke Databank Hooligans in Beeld’ van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV). Hierdoor is er landelijk zicht op toonaangevende subjecten¹⁵ bij het voetbal en kunnen alle lokale politieteamen bij hun taakuitoefening gebruikmaken van de informatie uit deze databank. In het kader van het uit de anonimiteit halen van toonaangevende subjecten is het onderling delen van informatie vanzelfsprekend van eminent belang.

Uit monitoronderzoek¹⁶ bij een aantal betaaldvoetbalorganisaties komen onder andere de volgende revenuen van het werken met ‘Hooligans in beeld’ naar voren.

¹⁵ Dit is niet alleen van belang voor de landelijke monitorfunctie, maar ook voor het formuleren van een landelijke aanpak bij bijvoorbeeld internationale toernooien (EK en WK).

¹⁶ Ferwerda & Adang, 2005.

- Er is sprake van sterk verbeterde informatie met betrekking tot groepen probleemsupporters en individuele hooligans.
- Er is vertrouwen vanuit de leiding van de politie in de betrouwbaarheid van de informatie.
- Er is sprake van een afname van incidenten rondom voetbalwedstrijden.
- Er is breder zicht gekomen op het afwijkend gedrag van de groepen en individuen buiten het voetbal (woonwijk, evenementen, uitgaan).
- Door het uit de anonimiteit halen van individuen kan er niet alleen gericht en geregisseerd aangehouden worden, maar kan er ook invulling gegeven worden aan maatwerktrajecten. Bij dit laatste is samenwerking met voetbalclub, gemeente (en gemeentelijke organisaties) en Openbaar Ministerie onontbeerlijk. Goed om op te merken, is dat door 'Hooligans in beeld' het gezamenlijk werken aan doelen sterk is toegenomen.
- Er is sprake van dalende inzet van politiefunctionarissen rondom voetbalwedstrijden en ook van een vermindering van de operationele inzet van de ME. Er wordt gesproken over een verandering 'van veel blauw naar slim blauw'.
- Informatie genereert informatie: omdat de briefing meer inhoud krijgt, worden er duidelijker opdrachten weggezet en dit leidt ertoe dat er door politiefunctionarissen gericht gewerkt wordt, wat vervolgens weer extra informatie genereert.
- 'Hooligans in beeld' leidt tot een verbreding van de aanpak van voetbal naar andere domeinen (evenementen, uitgaan, de wijk) en daarmee kan een koppeling gelegd worden met thema's als 'veelplegers' en 'jeugd' in de wijken.

11.3 De sleutelbegrippen op een rij

Wanneer we als onderzoekers terugkijken op tien jaar politieonderzoek voor het Programma Politie & Wetenschap, dan valt op dat we vanuit onderzoek en de daaruit voortvloeiende informatie en kennis steeds op zoek zijn gegaan naar manieren om deze kennis te vertalen in methodieken voor de politie. Uiteindelijk valt op – en de drie beschreven methodieken zijn daarvoor illustratief – dat we als bureau bij dat proces van vertalen van politiekennis steeds min of meer dezelfde lijn kiezen, waarin een aantal sleutelbegrippen c.q. praktijktheorieën centraal staan. Deze sleutelbegrippen zetten we bij wijze van samenvatting van onze bijdrage op een rij.

Betekenis geven aan informatie

Data en informatie zijn in onze optiek op zich niet bruikbaar om veiligheidsproblemen op te lossen. Informatie wordt pas bruikbaar als er betekenis aan gegeven kan worden op zo'n manier, dat informatie geschikt is om te komen tot een aanpak. Het gegeven dat er in een stad drie problematische jeugdgroepen zijn, is aardig om te weten, maar het wordt interessanter als er van die jeugdgroepen binnen de context waarin ze actief zijn een beeld gegeven kan worden van de leden van de groep, hun gedrag en hun achtergrondkenmerken. Pas dan krijgt informatie betekenis en zijn we in staat om op basis van intelligence te komen tot een aanpak van de groep, de individuen in de groep en de locatie waar de groep actief is.

Combineren van straat- en systeeminformatie

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van een veiligheids- of criminaliteitsprobleem is het van belang om informatie uit systemen te combineren met informatie die professionals in hun hoofd hebben. Dit laatste noemen wij straatinformatie en binnen de door ons ontwikkelde methodieken proberen we telkens om die twee bronnen met elkaar in verband te brengen. Vooral politiemensen die werken in de praktijk van alledag, beschikken vaak over kennis en informatie die niet in systemen is vastgelegd. Samen met andere veiligheidsdeskundigen zijn ze in staat vroegtijdig ontwikkelingen te signaleren en kennen ze achtergronden van bepaalde wijken en de bewoners daarvan. Door gebruik te maken van deze straatinformatie kan men zicht krijgen op 'het beeld achter de cijfers'. Juist door het combineren van deze twee bronnen wordt beter zichtbaar waar het accent moet worden gelegd om bijvoorbeeld de veiligheid in een gemeente of wijk verder te verbeteren.

Brengen maar ook halen

Om van informatie intelligence te maken, is het van belang om niet alleen uit te gaan van informatie die gebracht is. Vaak betreft dat informatie die opgeslagen is in de systemen van de politieorganisatie, waaronder HKS of BVH. De methodieken die hierboven besproken zijn, hebben allemaal als kenmerk dat er ook informatie gehaald moet worden. Dit kan informatie zijn die niet in systemen zit, zoals de straatinformatie van de wijkagent of de supportersbege-

leider, maar vanzelfsprekend ook informatie (zowel uit systemen als van de straat) van andere veiligheidspartners, zoals de gemeente, de woningbouwcoöperatie, de veiligheidsorganisatie van de voetbalclub of het jongerenwerk. Andere manieren van het halen van informatie die – helaas – nog veel te weinig worden toegepast, zijn observatie op straat, locatieanalyse of het met een wijkagent meedraaien van een dienst door een analist of teamchef. Door een dienst mee te draaien en het voeren van gesprekken komt er namelijk zicht op de context, de straatinformatie en de mogelijkheden voor een aanpak.

Samenwerken binnen de politie

De methodieken die besproken zijn, vragen ook binnen de politie om samenwerking. Het gaat dan om een (betere) samenwerking tussen de processen analyse, wijkpolitie, noodhulp en opsporing. De afdeling analyse (RIO) heeft logischerwijs een belangrijke rol bij het proces om van informatie naar een aanpak te komen, en is dus een onmisbare partij. Het samenwerken tussen de processen wijkpolitie, noodhulp en opsporing als het gaat om het delen van informatie, maar ook als het gaat om te komen tot een visie en aanpak vanuit de politie, klinkt wellicht logisch; deze processen kunnen elkaar immers nadrukkelijk ondersteunen in zowel informatie als aanpak. Dit is echter nog lang niet altijd de praktijk en bij gebrek aan afstemming en visie kan het ene proces met een actie zelfs het werk of de relatie van een ander proces tenietdoen.

Een voorbeeld om dit te illustreren. Nadat een overvaller van 16 jaar op camerabeelden is herkend, wordt hij een aantal dagen later door een arrestatieteam met veel bombarie uit zijn woning gehaald. De betrokken wijkagent, die de jongen heel goed kent als lid van een jeugdgroep, weet van niets en is vol onbegrip over de actie van het AT. Er was geen sprake van een gevaarstelling en derhalve had ook de wijkagent de jongere kunnen bewegen om zich te melden op het bureau. De wijkagent heeft nu in de wijk veel uit te leggen en zijn relatie met de jeugdgroep heeft een deuk opgelopen. Ook hij is immers van de politie!

De robuuste teams binnen de Nationale Politie moeten de onderlinge samenwerking gaan bevorderen, maar vanzelf zal het zeker niet gaan. Niet in de laatste plaats omdat het lang niet altijd duidelijk is welk proces c.q. welke leidinggevende binnen de politie nu eigenlijk de regie heeft over het probleem dat gezamenlijk opgelost moet worden. Zo krijgen wij als onderzoeker

kers nog te vaak een ontwijkend antwoord op de vraag of nu de ‘blauwe baas’ of de chef opsporing binnen de politie eindverantwoordelijk is voor de aanpak van de criminele groep waar een opsporingsonderzoek op draait en waarbij ook de gemeente een rol in de aanpak heeft.

De aap op de schouder waar deze hoort

De aanpak van veiligheidsproblemen en criminaliteitsproblemen is niet alleen een zaak van de politie, zo blijkt telkens weer. Om tot een goede analyse van een probleem te komen, kan niet alleen volstaan worden met de informatie van de politie, maar zullen ook andere publieke en private veiligheidspartners informatie moeten leveren en delen. Een gemeenschappelijke analyse van een probleem is daarnaast ook de opmaat voor een aanpak. En het is van belang dat een dergelijke aanpak niet altijd van de politie hoeft te komen en dat een analyse ook zicht kan geven op andere oplossingsrichtingen buiten de politie. Het eerder beschreven voorbeeld van persoon X, die een veelpleger is, maar van wie op basis van het combineren van informatiebronnen blijkt dat met name de verslavingszorg de oplossing in handen heeft, is in dit opzicht illustratief.

Van structuren en protocollen naar werkwijzen

Wellicht het meest kenmerkend voor de shortlistmethodiek, de gebiedsscan en ‘Hooligans in beeld’ is dat het binnen deze methodieken niet gaat om protocollen of structuren maar om praktische werkwijzen. De werkwijze bestaat eruit dat door een combinatie van straat- en systeeminformatie een beeld ontstaat van een criminaliteits- of veiligheidsvraagstuk binnen een gebied, op basis waarvan het mogelijk is om te komen tot een concrete aanpak. Hiermee zijn niet de structuren leidend, maar de problematiek. Om die problematiek te doorgronden zijn in de loop der jaren binnen de methodieken diverse tools of handreikingen ontwikkeld. Te denken valt aan analyseformats, vaste klantenkaarten en modellen en handreikingen om plannen van aanpak op te stellen. De werkwijze blijft het meest bijzondere van de hele methodiek en is op het oog het meest simpel. Die werkwijze bestaat uit een degelijke preparatie als het gaat om het ontsluiten van straat- en systeeminformatie, om daarna om tafel te gaan met relevante professionals van binnen en buiten de politie.

Een werkwijze waarmee informatie betekenis krijgt voor de aanpak van soms lastige veiligheidsproblemen.

11.4 Epiloog

Het ontwikkelen van werkwijzen is één, het implementeren en borgen ervan is een heel ander verhaal, zo hebben wij de afgelopen jaren gemerkt. Dat laatste vraagt tijd en een lange adem, maar ook hulp vanuit onverwachte hoek is welkom gebleken.

Zeker in het begin moet een werkwijze uitgelegd en begeleid worden en dat vraagt de nodige inspanningen. Wel leiden dergelijke trajecten tot een olievlekwerking, want ook andere teams, korpsen en gemeenten raken dan geïnteresseerd. Implementatie heeft ook een eigen dynamiek, zo hebben we gemerkt, sommige regio's gingen bijvoorbeeld zelf aan de slag met een methodiek en brachten – gemakshalve of omdat ze dachten dat het beter was – en passant ook wijzigingen in een werkwijze aan.

De implementatie van een werkwijze wordt ook beïnvloed door het aantal partijen dat bij de informatieverzameling en aanpak betrokken moet worden. Hoe meer dit er zijn, hoe complexer en tijdrovender het proces. Zo heeft het vanwege de complexiteit bij de shortlistmethodiek zeker acht jaar geduurd om de werkwijze landelijk te introduceren en ging de landelijke introductie en implementatie van 'Hooligans in beeld' – door een geringer aantal betrokken partners – vele malen sneller.

De implementatie en borging zijn – terugkijkend – geholpen doordat er landelijk aandacht voor was of er landelijk gekozen werd voor een methodiek. Zo heeft de Raad van Korpschefs op enig moment besloten om landelijk te gaan werken met de shortlistmethodiek, heeft de portefeuillehouder voetbal in de Raad van Korpschefs 'Hooligans in beeld' verplicht gesteld voor de korpsen, heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken een dringend beroep gedaan op gemeenten om de regie te nemen in de aanpak van hinderlijke en overlastgevende jeugdgroepen, en heeft de huidige minister van Veiligheid en Justitie de regierol voor de criminele jeugdgroepen bij het Openbaar Ministerie neergelegd. Veelal volgden op dergelijke landelijke keuzes of afspraken ook intensiveringstrajecten op landelijk en lokaal niveau (inclusief landelijke en lokale projectleiders en deskundigen) om met de werkwijze om te gaan zoals bedoeld.

Toch blijft het gaan om het niveau waar een en ander plaatsvindt: de wijk

of het voetbalstadion. Daar moet namelijk in de gezamenlijkheid ook de oplossing vandaan komen, en dat vraagt mensenwerk, regie en aansturing, prioriteitstelling binnen organisaties, capaciteit, enthousiasme en vooral gemeenschappelijk succes.

11.5 Literatuur

- Beke, B., A. van Wijk & H. Ferwerda (2000). *Jeugdcriminaliteit in groepsverband ont-
rafeld. Tussen rondhangen en bendevorming*. Amsterdam: SWP.
- Beke, B., E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh (2009). *Gebiedsscan criminaliteit en
overlast. Een methodiekbeschrijving*. Den Haag: Reed Business.
- Ferwerda, H. (2000). 'Jeugdcriminaliteit en de rol van de groep. De groep
als negatieve voedingsbodem', in: *J* – Tijdschrift over jongeren 1-1*, 34-44.
- Ferwerda, H. & O. Adang (2005). *Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak*.
Zeist: Kerkebosch.
- Ferwerda, H. & A. Kloosterman (2004). *Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en rand-
voorwaarden voor de shortlistmethodiek*. Zeist: Kerkebosch.
- Ferwerda, H. (2009). *Shortlistmethodiek in zeven stappen. Onderdeel van het Masterplan
Jeugdgroepen Nederlandse Politie*. Arnhem: Bureau Beke.
- Ferwerda, H. & T. van Ham (2012). *Problematische jeugdgroepen in Nederland. Omvang
en aard in het najaar van 2011*. Arnhem: Bureau Beke.
- Schuyt, C. (1993). 'Jeugdcriminaliteit in groepsverband', in: *Delikt en delinkwent*
23, 499-510.

Sociale media: wat kan en moet de politie ermee?

**Albert Meijer, Marcel Thaens & Peter Siep, met medewerking van Danielle Fictorie,
Stephan Grimmelikhuisen & Dennis de Kool**

12.1 Inleiding

Sociale media zijn ‘hot’ en ook de politie gebruikt sociale media al op allerlei manieren om taken effectiever uit te voeren en de burgerparticipatie te versterken. Het innovatieve vermogen van de Nederlandse politie is groot en de Nederlandse politie loopt – zowel vergeleken met de politie in andere landen als met andere overheidsorganisaties in Nederland – voorop. Toch lijkt nu het moment aangebroken om een volgende kwaliteitsslag te maken omdat het gebruik van sociale media nog in beperkte mate is verankerd binnen de organisatie. De vorming van de Nationale Politie is een kans om systematisch van deze ervaringen te leren en de lessen van *best practices* in te bouwen in de organisatie. Tegelijkertijd moet er hierbij voor worden gewaakt dat dit niet leidt tot verstarring. Blijvende vernieuwing is nodig en de politieorganisatie dient hierop te zijn ingericht. Nu is de uitdaging om sociale media te verbinden met de routines van de politie en tegelijkertijd innovatief te blijven.

Dit hoofdstuk vormt een bijdrage aan het debat over het gebruik van sociale media door de Nationale Politie. Het kent enkele beperkingen. Ten eerste kunnen we niet alle domeinen bestrijken waarin sociale media worden gebruikt. We kijken niet naar digitaal rechercheren, niet naar gebruik van sociale media voor *crowd control* en ook niet naar gebruik van sociale media ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In dit hoofdstuk ligt het accent op de betekenis van sociale media voor de reputatie van de politie, voor de opsporing en voor *community policing*. Ten tweede is dit hoofdstuk gebaseerd op de voorlopige resultaten van onderzoek naar gebruik van sociale media door de politie.¹ De definitieve resultaten worden later dit jaar gepubliceerd.

1 Het onderzoek naar Twitter bestond allereerst uit het in kaart brengen van alle Twitteraccounts van de politie. Vervolgens is

In dit hoofdstuk kijken we naar de huidige stand van zaken op het gebied van het gebruik van sociale media door de politie.² Wat weten we over huidige praktijken en effecten? Deze zullen we eerst in algemene zin bespreken en daarna zullen we verder ingaan op het gebruik van Twitter en YouTube door de politie en op de manieren waarop de politie reageert op socialemedia-uitingen van burgers. Vervolgens zullen we onze aanbevelingen presenteren. Deze zijn onderverdeeld in algemene aanbevelingen, aanbevelingen voor het gebruik van Twitter en YouTube, en voor het reageren op beeldvorming via sociale media. Ten slotte zullen we ons buigen over de vraag hoe enerzijds de Nationale Politie kan worden toegerust om de mogelijkheden van sociale media in te bedenken in routines en hoe anderzijds de verstarring die dan op de achtergrond loert, kan worden voorkomen.

12.2 Sociale media: praktijken, effecten en issues

Het gebruik van sociale media door de politie neemt wereldwijd een grote vlucht. Vooral korpsen in de Verenigde Staten (Boston, Washington), Australië (Queensland) en het Verenigd Koninkrijk (Manchester, Birmingham) zijn zeer actief en qua gebruik zit ook Nederland in de kopgroep. De mate van gebruik van sociale media door Nederlandse politiekorpsen is gigantisch: het gaat over grote aantallen berichten en grote aantallen interacties met burgers. De meest gebruikte sociale media zijn Twitter en YouTube. Facebook is daarnaast sterk in opkomst terwijl Hyves minder populair lijkt te worden. Opvallend is dat er tot nu toe weinig sprake is van een heldere socialemediastategie vanuit de leiding van de politiekorpsen. Het gebruik komt vooral bottom-up tot

bij vier korpsen een diepteonderzoek uitgevoerd dat bestond uit een documentanalyse, interviews met communicatiemedewerkers, interviews met twitterende agenten, een survey onder alle agenten, een survey onder burgers en observaties van agenten. In het kader van het onderzoek naar YouTube is in mei 2011 en in november 2011 gekeken welke korpsen actief waren op YouTube, naar aantallen, soort uploads (filmpjes), aantal views, aantal abonnees op de kanalen, enzovoort. Daarna zijn verdiepende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van meerdere korpsen.

- 2 Dit hoofdstuk is allereerst gebaseerd op eigen onderzoek in het kader van het Programma Politie & Wetenschap. Aanvullend hebben we dankbaar gebruikgemaakt van de mooie en lezenswaardige analyses van Cornelissens e.a. (2010), Veltman (2012) en De Vries (2012). Verder bouwen we voort op literatuur over coproductie van beleid (Ostrom, 1978; Alford, 2009; Bovaird, 2007; Meijer, 2011) en karakteristieken van nieuwe media (Daft & Lengel, 1984; Sellen & Harper, 2002; Gruzd, Wellman & Takhteyev, 2011).

stand, en steun van de leiding wordt pas later verkregen. Door de lage opstartkosten van het gebruik van sociale media lijkt deze strategie goed te werken. In dit hoofdstuk zoomen we in op de meest gebruikte sociale media: Twitter en YouTube.

Twitter: praktijken, effecten en issues

Het gebruik van Twitter is wijdverbreid en neemt snel toe: toen we een jaar geleden bepaalden hoeveel Twitteraccounts van de Nederlandse politie er waren, bleken dat er meer dan 400, terwijl dat er inmiddels meer dan 1000 zijn. Elk korps is actief op Twitter en korpsen hebben soms tientallen accounts. Op dit moment heeft het centrale account van het Politiekorps Haaglanden (@Politie_HGL) de meeste volgers: 22.000. Via al de accounts van de politie zijn inmiddels meer dan 500.000 berichten verstuurd. Deze Twitteraccounts worden op allerlei verschillende manieren gebruikt. De berichten die worden verstuurd van algemene korpsaccounts zijn vaak zakelijker van aard, terwijl de wijkagenten vaak specifiekere en persoonlijker berichten sturen. Sommige korpsen vinden het – binnen bepaalde grenzen – prima wanneer wijkagenten een eigen toon toevoegen aan de berichten, terwijl andere korpsen aangeven dat ze willen dat wijkagenten zakelijk twitteren. Ook binnen de korpsen bestaan grote verschillen: sommige agenten gaan zeer gemakkelijk met het medium om en weten het goed een plek te geven binnen hun werkzaamheden, terwijl andere duidelijk nog onwennig zijn. Ten slotte worden verschillende keuzes gemaakt in de inhoud en stijl van de berichten: sommige agenten twitteren bijvoorbeeld wel dat ze een paar uur op het bureau bezig zijn met hun administratie, terwijl andere dit niet doen. Sommigen noemen hun naam en gaan soms in op hun hobby's, terwijl anderen het anonieme gezag blijven uitstralen.

Welke keuzes maken politieorganisaties in het gebruik van Twitter? Ons onderzoek leidde tot de identificatie van drie brede doelen voor het gebruik van Twitter en bijpassende vormen van gebruik van dit medium:

- Twitter om de band met burgers te versterken.

Om de band met burgers tot stand te brengen, krijgen agenten veel autonomie om te twitteren. Het basale idee is dat authentieke communicatie vanuit verschillende medewerkers van de politie bijdraagt aan de band tussen burgers en politie en dat deze band cruciaal is voor de langetermijnveiligheid van de stad.

- Twitter om burgers te betrekken bij de opsporing. Vanuit de meldkamer – en enkele andere plekken in de organisatie – worden verzoeken aan burgers gestuurd om informatie over gezochte personen. Doel is niet om blijvend de relatie met burgers te versterken, maar om gericht informatie van hen te ontvangen.
- Twitter om het imago van de politie te versterken. Wanneer er veel negatieve media-aandacht voor het politiekorps is, kunnen directe communicatie met burgers en het ‘highlighten’ van positieve media-aandacht manieren zijn om het imago van de politie te versterken.

Bij de Nederlandse politiekorpsen zien we veelal combinaties van deze vormen van gebruik van Twitter. Gebruik van Twitter door wijkagenten sluit aan bij de doelstelling om de band met burgers te versterken, gebruik in Groningen ten behoeve van een grootschalig onderzoek (@tgozuiderdiep) past bij het betrekken van burgers bij de opsporing, en veel algemene accounts lijken gericht te zijn op het versterken van het imago van de politie.

En zijn burgers geïnteresseerd in deze tweets? Uit ons onderzoek blijkt dat burgers graag informatie van de politie lezen en ook bereid zijn om de politie informatie te sturen. Een gemêleerd publiek (man en vrouw, hoog- en laag-opgeleid) volgt de politie op Twitter. Een altruïstisch motief is van groot belang: men zoekt vooral informatie om de politie te kunnen helpen. Veel volgers van de politie reageren met informatie, zowel online (via Twitter) als offline (telefonisch). Er zijn aanwijzingen voor een positieve relatie tussen het volgen van de politie op Twitter en de legitimiteit van de politie. Mensen die meer accounts volgen en frequenter politietweets lezen, vinden de politie meer legitiem (in termen van vertrouwen, respect en steun) en zijn meer tevreden met het functioneren van de politie. Ook voelen burgers zich niet onveiliger (maar ook niet veiliger). Veltman (2012) vindt in zijn onderzoek dat mensen wel beter zien wat de bedreigingen zijn, maar ook beter inzicht krijgen in wat de politie hieraan doet.

Levert Twitter een bijdrage aan de effectiviteit van de politie? De effectiviteit kan niet systematisch worden vastgesteld omdat de cijfers over de relatie tussen informatie van burgers en het gebruik daarvan ten behoeve van politiewerk ontbreken. Als informatie telefonisch wordt doorgegeven, is hierbij vaak niet bekend naar aanleiding waarvan de burgers de informatie doorgeven. Toch zijn er duidelijke aanwijzingen voor positieve effecten op de effectiviteit. Zo heeft elk onderzocht korps en elke twitterende agent succesverhalen. Hierbij is het opvallend dat het eerder gaat om kleine verhalen (bijvoorbeeld

een vechtpartij op school voorkomen door informatie via Twitter) dan grote verhalen (bijvoorbeeld een moordzaak oplossen door informatie via Twitter). 68 procent van de agenten geeft aan dat ze wel eens waardevolle informatie van burgers via Twitter hebben ontvangen en bijna 30 procent geeft aan dat deze informatie wel eens heeft geleid tot de oplossing van een zaak. De successen betreffen niet alleen de opsporing maar ook *community policing*. Een 'zacht effect' betreft de relatie tussen politie en burgers. Veel wijkagenten geven in ons onderzoek aan dat Twitter cruciaal is voor netwerkbouw. Het gebruik van het medium leidt tot een uitbreiding van relevante contacten (hoewel soms de volgers van Twitter dezelfde zijn als de burgers die ze in de wijk kennen).

Het gebruik van Twitter roept ook enkele belangrijke beleidsvragen op voor de nabije toekomst. In hoeverre mogen agenten zelf bepalen wat zij twitteren of moet er toch sturing op dit gedrag plaatsvinden? In hoeverre dient de politie zich afhankelijk te maken van commerciële partijen voor het beheer van externe communicatiekanalen? In hoeverre heeft Twitter invloed op het evenwicht tussen maatschappelijke vragen (i.e. reageren op klachten of verzoeken van burgers) en eigen prioriteiten (i.e. de speerpunten van het politiekorps)? In hoeverre bestaat het risico dat de politie relevante netwerken opbouwt die zich echter beperken tot een selectief deel van de bevolking?

Een andere vraag die hier moet worden gesteld is hoe we de betekenis van Twitter voor de politie kunnen begrijpen. Wij zijn van mening dat een belangrijke verandering is dat er een *fragmentatie van de externe communicatie* plaatsvindt. Waar de externe communicatie voorheen verliep via een centraal punt, de politievoorlichter, hebben nu allerlei afdelingen, bureaus en individuele agenten contact met de buitenwereld. Deze fragmentatie van de communicatie biedt allerlei kansen maar schept ook risico's. De politie staat voor de vraag hoe de kansen van fragmentatie van communicatie kunnen worden benut en de risico's kunnen worden beperkt.

YouTube: praktijken, effecten en issues

Het merendeel van de politiekorpsen in Nederland heeft een eigen kanaal op YouTube. YouTube wordt gezien als een goedkoop (want gratis te gebruiken), gemakkelijk toe te voegen extra communicatiekanaal. Burgers kunnen zich abonneren op dit kanaal, waardoor ze automatisch op de hoogte worden gesteld van eventueel nieuw aanbod. Het aangeboden materiaal wordt in de

regel goed bekeken, maar wel zijn er grote verschillen tussen korpsen. Het best bekeken is het korps Utrecht: 828.395 views. Minst bekeken is het korps Kennemerland: 17.948 views. Het aantal ‘uploads’ vanuit korpsen stijgt overigens snel. Tegelijkertijd neemt het aantal views van materiaal door burgers snel toe.

Ons onderzoek laat zien dat het niet vaak voorkomt dat het publiek via YouTube een reactie achterlaat (de meeste reacties in Hollands Midden met 459, de minste in Drenthe met vijf zichtbare reacties). Het lage aantal abonnees op de kanalen is daarmee in overeenstemming. Een gezamenlijk kanaal van de Politie Brabant heeft de meeste abonnees: 1304. Het korps Flevoland heeft slechts twintig abonnees.

Korpsen zetten YouTube in met het oog op verschillende doelstellingen. Het meest in het oog springende doel is uiteraard opsporing. Maar ook andere doelstellingen zijn waar te nemen. Een daarvan is voorlichting. Men plaatst filmpjes om te laten zien hoe bijvoorbeeld inbraken kunnen worden voorkomen. Een derde doelstelling is het vergroten van de legitimiteit en het draagvlak van de politie. Aan de hand van videomateriaal laat men zien hoe de politie werkt, waarom men bepaalde keuzes maakt en hoe men naar zaken kijkt. Werving en selectie, ten slotte, is een vierde doelstelling. Men wil burgers interesseren voor het politiewerk.

We zien grote verschillen tussen korpsen voor wat betreft de ontwikkeling van het YouTube-gebruik. Een eerste strategie kan *inventing* worden genoemd. Een van de ‘believers’ binnen een korps (vaak een webbeheerder of een socialmedia-adviseur) begint met het plaatsen van beschikbaar videomateriaal op het YouTube-kanaal en gaandeweg worden de inspanningen uitgebreid, bijvoorbeeld via het zelf monteren van filmpjes of het maken van eigen aanvullingen op beschikbaar videomateriaal. Vanuit de afdeling Communicatie gaat men actief op zoek naar beschikbaar beeldmateriaal bij recherechers, om dit vervolgens via YouTube te ontsluiten. Binnen deze strategie starten korpsen dus laagdrempelig en breiden ze het gebruik van YouTube ‘werkende weg’ uit.

Sommige korpsen werken samen met een opsporingsprogramma dat wordt uitgezonden op de regionale televisie. In Utrecht gaat het bijvoorbeeld om *Bureau Hengeveld*. In deze programma’s snijdt men een beperkt aantal onderwerpen aan, waarbij vaak een professioneel filmpje wordt gemaakt. De kwaliteit van het beeldmateriaal is in de regel hoog. Na de tv-uitzending plaatst het korps de beelden vervolgens op YouTube. Dit is een strategie die we *following* noemen. Men volgt als het ware de keuzes die in het kader van het televisieprogramma zijn gemaakt. Sommige korpsen laten het hierbij.

Andere korpsen starten vaak wel zo, maar willen na verloop van tijd meer doen met het YouTube-kanaal. De following-strategie blijkt dan ook enkele nadelen te hebben, zoals de afhankelijkheid van het televisieprogramma. Slechts enkele zaken worden behandeld en de uitzendingen zijn vaak maar eens in de maand. Dat betekent dus weinig tot geen nieuwe uploads voor het YouTube-kanaal. In reactie daarop zie je dat korpsen – als aanvulling – soms zelf beelden uit andere zaken en bronnen gaan plaatsen. Gaandeweg bouwt men dus het gebruik van YouTube als middel uit. Deze strategie kunnen we aanduiden als *innovating*.

De feitelijke meerwaarde van YouTube voor opsporingsprocessen is op dit moment niet eenduidig vast te stellen. Daarvoor is registratie nodig van het binnenkomen van tips naar aanleiding van een bekeken videofragment op YouTube. Net als eerder gesignaleerd bij Twitter, ontbreekt deze registratie in de praktijk ook bij YouTube. Kijkers reageren niet of nauwelijks via YouTube. Tips of informatie worden via een ander medium doorgegeven aan de politie, vaak via 0900-8844, het noodnummer 112 of Meld Misdaad Anoniem, en hier wordt niet geregistreerd hoe men tot de tip is gekomen.

Bij de direct betrokkenen binnen de korpsen lijkt sprake te zijn van een sterk ‘geloof’ in YouTube. Ieder korps heeft wel eigen succesverhalen. In meerdere korpsen wordt aangegeven dat men merkt dat het aantal gezochte personen dat zichzelf aangeeft, lijkt te stijgen als gevolg van de inzet van videomateriaal door de politie op sites als YouTube. Ook blijkt het materiaal niet alleen door burgers te worden bekeken, maar ook door politieagenten van het korps zelf, die dan de personen in de video herkennen.

Bij het gebruik van YouTube door de politiekorpsen in de praktijk kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. Zo wordt YouTube binnen de korpsen vooral ingezet om te zenden en niet om te ontvangen. Op zich is dat niet onlogisch want soms is het ronduit onwenselijk dat kijkers (mogelijk gevoelige) informatie achterlaten als openbare reactie. Verder is het zo dat de korpsen de kijkers niet kennen en geen informatie over hen hebben. Er wordt ook niet geprobeerd om met hen in contact te komen.

Ook blijkt dat er vaak wel behoorlijk wat videomateriaal beschikbaar is, maar dat veel van het materiaal kwalitatief onvoldoende is om met succes opsporing via YouTube te starten. De resolutie van beelden is te laag of daders zijn onmogelijk te herkennen. Daarnaast blijkt het gebruik van beelden nog niet in het ‘DNA’ van rechercheurs te zitten. Men denkt simpelweg niet aan het gebruik van YouTube. Het initiatief wordt vaak genomen door communi-

catiemedewerkers. Het plaatsen van beelden op YouTube is gebonden aan regels en afspraken, bijvoorbeeld met het Openbaar Ministerie. Mede hierdoor duurt het vrij lang voordat beelden van incidenten op YouTube worden geplaatst. Zeker als er ook afspraken met opsporingsprogramma's op televisie zijn.

Een volgende kanttekening is van een geheel andere orde en heeft betrekking op het feit dat er geen uniformiteit is in de naamgeving van de YouTube-kanalen van de verschillende korpsen. Vooral voor de vindbaarheid van de kanalen door burgers kan dit een probleem zijn. Een laatste kanttekening is dat het gebruik van YouTube bij veel korpsen op termijn leidt tot investeringen, hetzij van tijd (inzet medewerkers), hetzij van middelen (aanschaf digitale camera). De kosten voor het gebruik van YouTube nemen bij verdere professionalisering dus uiteraard wel toe.

12.3 Reageren op sociale media

Om inzicht te krijgen in de impact (kansen en risico's) van sociale media voor de politie is ook onderzoek gedaan naar het beeldmateriaal met betrekking tot de politie dat door burgers op YouTube is geplaatst. Er is gekeken naar aantallen filmpjes, views per filmpje, de aard van discussies en het soort materiaal. Hieruit komt naar voren dat het merendeel van al dat beeldmateriaal in twee categorieën is in te delen: 1) beelden met betrekking tot het imago van de politie (beeldvorming) en 2) beelden met betrekking tot het werk van de politie (opsporing en handhaving). In het eerste geval gaat het om materiaal waarbij de politie zelf in beeld is bij het uitvoeren van haar taken. In de tweede categorie betreft het veelal beelden van (groepen) individuen die in overtreding zijn of beelden van (grote) incidenten zoals op Koninginnedag 2009 of de strandrellen in Hoek van Holland.

Relatief veel materiaal dat door burgers op YouTube is geplaatst, lijkt te zijn bedoeld om de politie te kijk te zetten. Het gaat dan om ogenschijnlijk buitensporig geweld bij aanhoudingen, vermeend misbruik van bevoegdheden of het begaan van overtredingen. Veel materiaal dat burgers plaatsen, heeft betrekking op politieoptreden (categorie 1), in mindere mate gaat het om beelden die betrekking hebben op opsporing en handhaving (categorie 2). Het meten van effecten en van de impact van deze beelden is niet eenvoudig. Wel kan een relatie worden verondersteld met het aantal keer dat filmpjes worden bekeken en de mate waarin deze worden overgenomen door andere

media. De variatie daarin is groot. Sommige beelden worden slechts door enkele tientallen personen aangeklikt, terwijl andere filmpjes honderdduizenden kijkers trekken, met een enkele keer uitschieters boven het miljoen. Een voor de hand liggende verklaring voor deze verschillen is allereerst de inhoud van het materiaal. Het lijkt erop dat vooral beelden waarin actie en (vuurwapen)-geweld te zien zijn, tot maatschappelijke verontwaardiging leiden. Maar ook ludieke filmpjes, waarin politiemensen alledaagse blunders maken, ‘scoren’ soms goed. Verder blijkt dat de beelden op individuele (burger)kanalen vaak weinig kijkers trekken. De content die tot grote bezoekersaantallen leidt, is vaak overgenomen door andere media (weblogs, nieuwssites, televisie, enzovoort). Er is daarmee een duidelijke katalyserende rol van klassieke en moderne media.

Op YouTube-kanalen die door burgers worden beheerd, is vrijwel altijd de mogelijkheid beschikbaar om commentaar achter te laten (bij politiekorpsen is deze optie soms geblokkeerd). Opvallend is dat beelden van (bijvoorbeeld) arrestaties waarbij vermeend buitensporig geweld wordt gebruikt regelmatig een discussie laten zien over het algemene functioneren van de politie, en dus niet zozeer specifiek over het beeldmateriaal zelf. Veel filmmateriaal begint echter op een punt van actie en mist daardoor de aanloop ernaartoe en dus een deel van de context. Ook is de afloop van gebeurtenissen niet altijd even duidelijk.

Hoewel beeldmateriaal bedoeld kan zijn om de politie te kijk te zetten, is de impact van een filmpje niet op voorhand te bepalen. Er is een mate van ‘zelfcorrigerend vermogen’ van de onlinecommunity zichtbaar. In gevallen waarin voor de zoveelste keer gelijksoortig beeldmateriaal geplaatst wordt van vermeend onrechtmatig politieoptreden, kan de plaatser ervan kritisch commentaar verwachten. Ook ontstaat er regelmatig juist waardering voor de politie. Een voorbeeld hiervan speelde in Maarssenbroek. Een motoragent werd daar dusdanig getergd door een jongen op een scooter dat hij besloot zijn riem met dienstwapen af te doen en de jongen uit te dagen.³ Het dienstwapen lag daardoor onbeheerd op het trottoir, hetgeen de agent in kwestie uiteindelijk een berisping opleverde. Deze opname is ruim een half miljoen keer bekeken en is, aan het commentaar van de filmer te beluisteren, bedoeld als ‘antipolitie’. Veel kijkers uitten echter respect voor het optreden van de agent. Van de andere kant werd ook gesteld dat het ‘geen goede reclame is voor de politie’.

3 <http://www.youtube.com/watch?feature=endscreen&NR=1&v=IWpkmuAc6aw>.

De politie reageert zelf incidenteel en indirect via YouTube, door bijvoorbeeld inzicht in en uitleg over bepaalde facetten van het politiewerk te geven. De Politieacademie gebruikt haar eigen YouTube-kanaal bijvoorbeeld om uitgebreid toe te lichten waarom de politie zonder geluid- en lichtsignalen door rood mag rijden.⁴ Met deze voorlichtingsfilmpjes probeert men de beeldvorming en legitimiteit te versterken door zaken in het juiste ‘frame’ te plaatsen. Het is daarmee een – weliswaar indirecte – reactie op de vele video’s op YouTube waarin te zien is dat politievoertuigen dergelijke overtredingen begaan zonder dat daar een zichtbare aanleiding voor is.

Het gebruik van YouTube-beelden van burgers voor politietaken (handhaving en opsporing) komt in mindere mate voor. Maar ook daar is voldoende materiaal te vinden, hoewel zich dat op verschillende manieren manifesteert. De politie speurt actief op YouTube naar individuen die filmpjes van hun eigen delict of overtreding plaatsen. Het opsporen van illegaal vuurwerk door de Task Force Opsporing Vuurwerk Bommenmakers⁵ tijdens de jaarwisseling 2010-2011 is wat dat betreft illustratief. Door middel van een persoonsgerichte videoboodschap op YouTube krijgen overtreders het verzoek de beelden direct te verwijderen van hun YouTube-kanaal. Doet men dat niet, dan worden verdere maatregelen om deze persoon op te sporen niet uitgesloten. De Task Force heeft een eigen YouTube-kanaal waarop inmiddels bijna 400 videoboodschappen staan.

Beelden op YouTube bieden duidelijk kansen voor het politiewerk, maar kunnen van de andere kant bepaalde risico’s opleveren. Dit geldt bijvoorbeeld voor opnamen waarbij onopvallende politievoertuigen worden gefilmd (type auto, kenteken en plaats). Nog bedreigender is het wanneer ‘undercoveragenten’ of speciale eenheden (bijvoorbeeld rond voetbalstadions) in beeld worden gebracht en/of methoden van werken worden onthuld. Feitelijk hinderen dergelijke beelden het politiewerk.

In zowel de eerste als de tweede categorie beelden komt naar voren dat er sprake kan zijn van opnamen die een positieve impact hebben op het imago van de politie en het politiewerk, en opnamen die dit juist ondermijnen of (ver)hinderen. Met name in de eerste categorie beelden is de uitwerking op voorhand echter lastig te voorspellen.

4 <http://www.youtube.com/user/politieacademie>.

5 Een samenwerking van politie, stichting Consument en Veiligheid en Openbaar Ministerie.

12.4 Sociale media: aanbevelingen aan de Nationale Politie

In onze aanbevelingen over het gebruik van sociale media door de Nationale Politie willen we allereerst benadrukken dat het niet gaat om technische maar om sociale innovatie. Het gaat niet alleen om instrumenten of het aanpassen van de processen van de politie om deze instrumenten optimaal te benutten. Het gaat uiteindelijk om een verandering in de wijze waarop wordt samengewerkt (tussen politie en burgers, maar ook binnen de politie). Dit vergt een leerproces aan beide kanten, dus zowel van burgers als van de politie. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om vragen als welke informatieverspreiding kan worden verwacht van de politie en wat passende reacties van burgers hierop zijn.

Daarnaast willen we benadrukken dat de wereld niet stilstaat. Soms wordt over sociale media gepraat alsof de politie er wel of niet voor kan kiezen deze te gebruiken – dit dan afhankelijk van de vraag of dit meerwaarde oplevert ten opzichte van de eerdere situatie. Hierbij is het van belang te beseffen dat de eerdere situatie niet meer bestaat: de wereld verandert. Burgers hebben verwachtingen ten aanzien van het gebruik van sociale media. Ook verandert het gebruik van sociale media de praktijk van het politiewerk (denk aan digitaal rechercheren, maar ook aan de afnemende mogelijkheid om anoniem en undercover te functioneren).

Voortbouwend op onze analyse en deze uitgangspunten komen we tot de volgende algemene aanbevelingen voor het gebruik van sociale media.

- 1 Koppel het gebruik aan doelstellingen van de politie.
Het experimenteren met sociale media had ten dele een doelzoekend karakter: bekeken werd hoe de nieuwe media gebruikt kunnen worden en wat dit kan opleveren voor de politie. Bij een verdere uitbouw dient meer nadruk te worden gelegd op de koppeling met doelstellingen van de politie zoals opsporing en handhaving. Een focus op doelstellingen biedt de basis voor een efficiëntere inzet van sociale media.
- 2 Ontwikkel een genuanceerd perspectief op prestatiemeting.
Deels in tegenspraak met de eerste aanbeveling bevelen we de politie aan geen nauwe invulling te geven aan het meten van de bijdrage van sociale media aan organisatiedoelstellingen. Meten kan zeer kostbaar zijn en, belangrijker, bepaalde effecten kunnen niet of nauwelijks worden gemeten. Wanneer alleen wordt gekeken naar de bijdrage aan opsporingsprocessen, wordt gemist dat sociale media ook bijdragen aan het verbeteren van relaties tussen politie en samenleving.
- 3 Ga uit van lokale variatie en basisvoorzieningen.

Standaardisatie kan helpen voorkomen dat op verschillende plekken dezelfde problemen moeten worden opgelost en draagt bij aan een uniform verwachtingspatroon van burgers. Hoewel standaardisatie van de omgang met sociale media behulpzaam kan zijn, moet dit geen dogma worden. Op basis van historische ontwikkelingen en verschillen in (geografische en sociale) context zijn er ook verschillen in de werkwijzen van korpsen. Een eenvormige strategie doet geen recht aan deze verschillen. Basisvoorzieningen voor sociale media kunnen uiteraard wel zeer nuttig zijn en ook is een goede uitwisseling van ervaringen tussen korpsen belangrijk.

- 4 Ga uit van een multimediastrategie.
Elk medium heeft zijn kracht en zijn beperking: laat de media elkaar aanvullen. Opsporingsinformatie kan bijvoorbeeld goed binnenkomen via de telefoon, terwijl publieke aandacht kan worden gegenereerd via de tv. Geef sociale media een plek binnen deze strategie door te kijken naar aspecten als doelgroep, boodschappen en frequentie. Crossovers in media kunnen helpen om het effect ervan te versterken. Stuur zodra er beeldmateriaal op YouTube wordt geplaatst een tweet uit en plaats achtergrondinformatie op Facebook. Zorg er ten slotte voor dat de onlinestrategie aansluit op de offline strategie. ICT kan bepaalde ontwikkelingen versterken en versnellen, maar is geen wondermiddel op zichzelf.
- 5 Manage de relatie met massamedia.
In aanvulling op de vorige aanbeveling willen we benadrukken dat de verbinding met de massamedia cruciaal is. Enerzijds wordt de rol van de massamedia versterkt: journalisten volgen Twitter en YouTube en schrijven hierover. Anderzijds is er sprake van *disintermediation* doordat de politie rechtstreeks met burgers communiceert. In weer andere gevallen, bijvoorbeeld bij *Opsporing verzocht*, kan worden samengewerkt. De politie moet bepalen hoe zij zich wil verhouden tot de massamedia.
- 6 Benut het medium, maar laat je niet gek maken.
Ga uit van communicatie en niet van het medium, maar benut wel de mogelijkheden. Het medium moet meerwaarde hebben voor de operationele werkprocessen van de politie. Dit kan overigens wel betekenen dat deze werkprocessen worden aangepast aan het nieuwe medium (zoals bij *Burgernet*). Zo moet bijvoorbeeld ook het denken in termen van 'beelden', nog sterker dan nu het geval is, een plaats krijgen in het denkraam van rechercheurs en in hun opsporingsaanpak.
- 7 Bed sociale media in opleidingsprogramma's in.
Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden en de betekenis van socia-

le media sterker deel te laten uitmaken van het opleidingsprogramma binnen de politie. In de nieuwe opleidingen is er aandacht voor sociale media. Specifieke aandacht verdient de groep die al een tijdje aan het werk is en dus vooral via 'learning on the job' de (on)mogelijkheden van sociale media moet ontdekken en ervaren.

12.5 Organisatieontwerp: volwassen maar ook jeugdige energie

De bovenstaande aanbevelingen kunnen worden gekarakteriseerd als een 'rationeel verhaal'. De aanbevelingen die wij hebben gepresenteerd, gaan steeds uit van het versterken van de relatie tussen middel en doel en het verbeteren van de communicatie door deze af te stemmen op doelgroepen. Op basis van onze analyse komen we tot aanbevelingen die het gebruik van sociale media naar een meer 'volwassen' niveau trekken en inbedden in procedures en werkwijzen (zie ook De Vries, 2012: 55). Het probleem bij deze aanbevelingen is echter dat deze aanpak kan werken voor de huidige technologieën, maar dat er in de toekomst weer allerlei andere technologieën komen. De politie moet niet alleen bepalen hoe zij nu wil omgaan met de bestaande nieuwe media, maar moet de organisatie ook zo inrichten, dat de nieuwe media die in de toekomst zeker gaan komen (denk bijvoorbeeld aan Google+), ook benut kunnen worden. Naast het 'rationele verhaal' is er daarom een 'creatief verhaal' nodig dat gaat over het gebruiken van innovatie-energie. Gebruik van nieuwe technologieën begint op de werkvloer en enthousiasme en risico's zijn cruciaal voor innovaties. Naast een 'volwassen gebruik' is er ook 'jeugdige energie' nodig (zie tabel 12.1).

Tabel 12.1: Spanning tussen volwassen gebruik van sociale media en continue innovatie

	Voordelen	Nadelen
'Volwassen gebruik' van sociale media	Structuur	Inertie
'Jeugdige enthousiasme' voor nieuwe media	Energie	Chaos

Om sociale media goed te gebruiken en tegelijkertijd niet te verstarren, dient de politieorganisatie te zijn ingericht op het omgaan met innovaties. Concreet kan structureel ruimte voor innovatie worden gecreëerd door innovatieve medewerkers tijdelijk in projectgroepen de ruimte te geven om ideeën te ontwikkelen en uit te werken. De capaciteit om vernieuwingen waar te nemen en op waarde te schatten is belangrijk. De politie dient te blijven reflecteren

op wat er in de praktijk gebeurt en te blijven kijken naar wat andere organisaties doen met sociale media. Niet om hun patronen te kopiëren, maar om inspiratie op te doen en die te vertalen naar de specifieke werkzaamheden en karakteristieken van de Nederlandse politie. En wanneer experimenten met sociale media goed uitpakken, dienen successen te worden gevierd en gedeeld.

De balans tussen volwassenheid en jeugdige energie is van belang in de directe aansturing en ondersteuning van politiemedewerkers. De politie dient te waken voor te veel regels en voorschriften en liever te werken met handreikingen en feedback. Leidinggevendendienen in woord en daad uit te stralen dat zij experimenten op de werkvloer ondersteunen. En deze professionals dienen continu te zoeken naar verdere verbeteringen van hun werkpraktijken. Wat betekent Google+? Wat kan de politie met *location based-services*? Zonder ruimte voor professionals zal de politie verworden tot een starre organisatie die zich loszingt van een snel veranderende samenleving. Continue aanpassing is en blijft de uitdaging voor de politie.

12.6 Literatuur

- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients. From service delivery to co-production*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Bovaird, T. (2007). 'Beyond engagement and participation: user and community coproduction of services', in: *Public Administration Review* 67, 846-860.
- Cornelissens, A., H. Ferwerda, I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham (2010). *Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten*. Amsterdam: Reed Business.
- Daft, R.L. & R.H. Lengel (1984). 'Information richness: a new approach to managerial behavior and organizational design', in: L.L. Cummings & B.M. Staw (red.), *Research in organizational behavior* 6. Homewood, IL: JAI Press, 191-233.
- Gruzd, A., B. Wellman & Y. Takhteyev (2011). 'Imagining Twitter as an imagined community', in: *American Behavioral Scientist* 55-10, 1294-1318.
- Meijer, A.J. (2011). 'Networked coproduction of public services in virtual communities: from a government-centric to a community approach to public service support', in: *Public Administration Review* 71-4, 598-607.
- Ostrom, E. (1978). 'Citizen participation and policing: what do we know?', in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 7, 102-108.

Sellen, A.J. & R.H.R. Harper (2002). *The myth of the paperless office*. Cambridge: MIT Press.

Veltman, L. (2012). 'Twitter voor wijkagenten: een goede investering?', in: *Tijdschrift voor de Politie* 74-12, 30-33.

Vries, A. de, e.a. (2012). *#SM OOV? Visie op sociale media in de openbare orde en veiligheid*. Den Haag: TNO.

Politiële preventie: oude uitdaging in nieuw jasje

Jan van Dijk, Bram van Dijk, Paul van Soomeren & Ben Vollaard

13.1 De reikwijdte van criminaliteitspreventie

Politiewerk zou een bijdrage moeten leveren aan het terugdringen van de criminaliteit. Dat gebeurt op veel manieren (recherche, surveillance, wijkdienst), waarbij er grofweg sprake is van een tweedeling: voor of na het plaatsvinden van een strafbaar feit. De ene aanpak gaat door het leven onder de naam repressie (achteraf en veelal gericht op het pakken, voorgeleiden en straffen van de dader) de andere aanpak heet preventie. Natuurlijk heeft toepassing van het strafrecht ook een belangrijke preventieve werking via het afschrikings- en het opsluitingseffect. In dit hoofdstuk richten we ons vooral op preventie van criminaliteit vóór het plaatsvinden van een delict.

Bij de aanpak van criminaliteit kan geleerd worden van historische ontwikkelingen in de (volks)gezondheidszorg, brandbestrijding en verkeersveiligheid. Op al deze gebieden zijn het vooral preventieve activiteiten geweest die het grote verschil hebben gemaakt.

Zo is de verbetering van de volksgezondheid vanaf de negentiende eeuw in belangrijke mate het gevolg geweest van het aanleggen van riolering en waterleiding, de drooglegging van moerassen en de keuring van waren/levensmiddelen (Van der Woud, 2010). De verzorging en de behandeling van patiënten hebben slechts beperkte invloed gehad op de volksgezondheid.

Ook de aanmerkelijke daling van het aantal branden is grotendeels toe te schrijven aan de invoering van wettelijke 'keuren' en normen voor bouwen, wonen en werken en aan de controle op de naleving daarvan.

Voor verkeersveiligheid geldt iets vergelijkbaars: ondanks de extreme toename van de mobiliteit is het aantal doden en gewonden enorm gedaald, vooral door voertuigveiligheid, het ontwerp van wegen, en verkeersgeleiding en ontwerpconcepten (van wegversmalling en rotondes tot woonerf en *shared space*). Handhaving (denk aan APK, snelheid, alcohol) is daarbij zeker niet onbelangrijk, maar speelt een relatief bescheiden rol.

Uit de vele effectstudies die verderop in deze bijdrage worden genoemd, blijkt criminaliteitspreventie een soortgelijke rol te spelen in het structureel verlagen van het criminaliteitsniveau. Voor een helder beeld van welke elementen criminaliteitspreventie omvat, maken we – net als in de preventieve geneeskunde – onderscheid tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie.

- Primaire of universele preventie.
Onder primaire preventie worden binnen de geneeskunde maatregelen verstaan die erop zijn gericht de vatbaarheid van de gehele bevolking voor bepaalde ziekten te verminderen. Voorbeelden zijn de aanleg van riole-ringssystemen ter voorkoming van cholera en pest en de toevoeging van fluor aan het leidingwater ter voorkoming van cariës. Dit soort interventies wordt gericht op de gehele bevolking en wordt daarom ook wel ‘universele preventie’ genoemd.
- Secundaire of selectieve preventie.
Secundaire preventie is gericht op het vergroten van de weerbaarheid tegen bepaalde ziekten van groepen uit de bevolking die, bijvoorbeeld blijkens de uitkomsten van screeningsonderzoeken, een verhoogd risico lopen. Voorbeelden zijn speciale diëten of medicatie voor personen met een te hoge bloeddruk, of het geven van voorlichting over aids aan prostitutes of drugsverslaafden. Deze preventie is gericht op risicogroepen en wordt daarom ook wel ‘selectieve preventie’ genoemd.
- Tertiaire of geïndiceerde preventie.
Tertiaire preventie ten slotte bestaat uit de behandeling van personen die een bepaalde ziekte hebben (gehad), ter voorkoming van een terugval of ter verlichting van de blijvende symptomen. Men denke aan medicatie voor mensen die ooit een hartinfarct hebben ondergaan. Deze vorm staat ook bekend als ‘geïndiceerde preventie’.

Deze driedeling is ook toe te passen op de criminaliteitspreventie (Van Dijk & De Waard, 1991). In dat geval onderscheiden we, naast de drie soorten preventie, nog een ander trio: dadergericht, slachtoffergericht en situationeel; een driedeling die ook internationaal veel gebruikt wordt en bekendstaat als de ‘crime triangle’.¹

¹ Zie voor de theoretische achtergrond van de crime triangle (Cohen & Felson, 1979) ook: www.popcenter.org/learning/pam/help/theory.cfm.

	Primair toepassing algemeen	Secundair risicogroepen risicowijken	Tertiair² probleemgroepen/ -plekken/-tijden
Dader	<ul style="list-style-type: none"> • Normstellende voorlichting • Spijbelpreventie • Achterstandsbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Early intervention</i> • bijv. opvoedingsondersteuning 	<ul style="list-style-type: none"> • Reclassering • Alternatieve sancties • HALT • Harde-kernprojecten
Situatoneel	<ul style="list-style-type: none"> • Bouwvoorschriften • Security-eisen van verzekeringswezen • Computerbeveiliging 	<ul style="list-style-type: none"> • Huismeesters • Stadswachten 	<ul style="list-style-type: none"> • Horecabeleid • Camera's bij hotspots op crimeprimetime
Slachtoffer	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting kinderen • Weerbaarheidstrainingen voor meisjes/vrouwen 	<ul style="list-style-type: none"> • Instructie baliepersoneel banken • Buurtwachten, buurtpreventie, wijkveiligheidsplannen 	<ul style="list-style-type: none"> • Preventie herhaald slachtofferschap • Slachtofferhulp

Figuur 13.1: Schematische weergave van de verschillende typen van criminaliteitspreventie

In figuur 13.1 is ter illustratie een aantal algemene voorbeelden gegeven van verschillende vormen van criminaliteitspreventie.³ Deze matrix blijkt een uitstekend hulpmiddel om voor een concreet probleem of delict of in een concrete situatie preventieve maatregelen te ontwikkelen.

Daarbij geldt de gouden preventiewet: hoe specifieker de probleemanalyse (probleem, daders, slachtoffers, situatie, plaats, tijd, modus operandi, motieven), hoe meer focus bij de aanpak mogelijk is en hoe effectiever het resultaat is.⁴

2 Preventie en repressie lopen in elkaar over, zoals we in deze derde kolom zien. Halt en alternatieve sancties zijn immers een vorm van sanctioneren achteraf, en ook met preventie herhaald slachtofferschap voorkom je op zijn best dat het ten tweede male mis gaat.

3 Zie ook de diverse voorbeelden van een delictgerichte invulling van deze matrix in de hoofdstukken van het *Basisboek Criminaliteitspreventie/Werkmap Voorkoming Misdrijven* (Directie Criminaliteitspreventie/Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven, 1983-1993).

4 Zie ook Clarke & Eck, 2005.

13.2 Kosten en baten van criminaliteitspreventie

De kennis over criminaliteitspreventie heeft zich de afgelopen twintig jaar sterk uitgebreid. Zo is in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in de tweede helft van de jaren 1990 een ontwikkeling op gang gekomen om preventiestrategieën zo veel mogelijk te baseren op wetenschappelijke kennis: ‘evidence-based crime prevention’. In dat kader is door de Universiteit van Maryland – naar voorbeeld van de medische wetenschap – een baanbrekend programma opgezet om beter zicht te krijgen op de effectiviteit van interventies ter beperking van criminaliteit: *Preventing crime: what works, what doesn’t and what’s promising* (Sherman e.a., 1998). Het overzicht van Weisburd & Eck (2004) bouwt hierop voort.⁵

De meeste effectiviteitsstudies met een degelijk onderzoeksdesign zijn in de VS uitgevoerd. Binnen Nederland bestaat goed evaluatieonderzoek op dit terrein zo goed als niet. Voor zover ons bekend, is in Nederland de laatste 25 jaar door of voor de politie niet één beleidsmaatregel experimenteel geëvalueerd, met uitzondering van HALT. Dit vormt een ernstig gemis – de lessen uit de VS zijn immers niet altijd een-op-een te vertalen naar de Nederlandse context. Zonder een cultuur van het evalueren van nieuwe maatregelen kan de politie alleen bij toeval haar middelen effectief inzetten.

In aanvullende studies door economen en economisch georiënteerde criminologen worden interventies niet alleen geanalyseerd op hun effecten op criminaliteit, maar ook op hun kosten en baten voor de overheid en de samenleving. Zo zijn bijvoorbeeld door het Washington State Institute for Public Policy vierhonderd verschillende anticriminaliteitsinterventies geanalyseerd op hun kosten en baten (Aos e.a., 2001, 2004). Uit deze meta-analyse bleek bijvoorbeeld dat veel van de uitgeprobeerde interventies hun geld meer dan waard zijn als de besparingen voor toekomstige slachtoffers mede in de baten worden verdisconteerd.

De studie maakt het tevens mogelijk om de kosten-batenverhoudingen van verschillende programma’s met elkaar te vergelijken. Uit de studie bleek bijvoorbeeld dat elke geïnvesteerde dollar in een zogenoemd Scared Straight-project (verplicht bezoek door predelinquente jongeren aan een gevangenis voor langgestraften) \$20 netto extra kosten veroorzaakt, terwijl elke geïnvesteerde dollar in huisbezoek aan alleenstaande moeders \$18 netto baten ople-

⁵ Voor Nederland biedt Wittebrood & Van Beem (2004) een overzicht van effectiviteitsstudies.

vert en gezinstherapie voor risicogezinnen een netto batig saldo laat zien van \$130. Deze studie laat niet alleen zien wat werkt en wat niet, maar ook wat de efficiëntste aanpak is, in dit geval dus vroegtijdige interventies in risicogezinnen. Dit is ook de conclusie van het werk van James Heckman: ingrijpen dient vroeg te geschieden, middelen inzetten op het verminderen van recidive van gepakte daders is veel minder zinvol, dan wel niet zinvol (zie bijvoorbeeld Clement, 2005).

Voor Nederland zijn onder meer de kosten en baten van het inbouwen van woninginbraakpreventie en van autodiefstalpreventie in kaart gebracht (Vollaard & Van Ours, 2011; Van Ours & Vollaard, 2012). De effecten blijken spectaculair: bijna 30 procent minder inbraak in woningen die volgens het Bouwbesluit van 1999 zijn gebouwd en ruim 60 procent minder diefstal van auto's die zijn uitgerust met een startonderbreker. Dankzij de maatregelen dalen inbraak en autodiefstal op nationaal niveau. Aan de ene kant zijn dergelijke preventieve maatregelen kostbaar: zo zijn alle auto's gemaakt sinds 1998 en alle woningen gebouwd sinds 1999 uitgerust met betere beveiliging, terwijl uiteindelijk maar een klein deel van de woningen en de auto's doelwit zijn. De baten in de vorm van voorkomen delicten blijken echter zo hoog, dat ze de eenmalige kosten à €430 per woning en €50 per auto duidelijk overstijgen. Geen enkele andere aanpak van deze twee delicten komt, voor zover ons bekend, ook maar in de buurt van deze effectiviteit en gunstige kosten-batenverhouding.

13.3 De prominente rol van criminaliteitspreventie tot 1993

Gegeven deze mogelijke baten van criminaliteitspreventie mag je verwachten dat – vanaf het moment dat de criminaliteit in Nederland in de jaren zestig echt ging stijgen – de politie het vakterrein preventie steeds waardevoller gaat vinden en dat vak ook verder gaat ontwikkelen. Dat klopt ook, maar het vreemde is dat de opbouw en de ontwikkeling van de politieke criminaliteitspreventie na dertig jaar opbouw in 1993 abrupt eindigen bij de (vorige) politiereorganisatie. We vatten die geschiedenis hier kort samen.

Vanaf de jaren zestig ontstond er in veel westerse landen belangstelling voor criminaliteitspreventie. Dit viel ook inderdaad samen met het begin van de langdurige stijging van de criminaliteit. Nederland was er vroeg bij, want daar schoot de preventiegedachte bij de politie al eind jaren vijftig wortel en werden tussen 1957 en 1978 ongeveer dertig bureaus Voorkoming Misdrijven

bij Gemeente- en Rijkspolitie ingesteld (Gemeentepolitie Amsterdam, 1957).⁶ Aangezien bij deze bureaus steeds meer behoefte aan coördinatie ontstond, werd in 1968 besloten tot de oprichting van de Intergemeentelijke Commissie Crime Prevention. Een volgende stap in de richting van een meer omvattende en landelijk gecoördineerde voorkoming van misdrijven werd in 1970 gezet. De Recherche Adviescommissie (RAC) stelde toen een werkgroep in die zich nader over de preventie van strafbare feiten moest buigen. Opvallend was dus dat in Nederland dit initiatief van de kant van de recherche kwam! Deze werkgroep gaf de ministers van Justitie en Binnenlandse zaken het advies dat er in ons land dringend behoefte bestond aan ‘crime prevention’ en dat het instellen van een landelijk orgaan daarbij gewenst was. Niet lang daarna werd door beide ministers de Regeling Politiële Misdadaavorkoming vastgesteld waarin een landelijke organisatiestructuur voor de voorkoming van misdrijven werd neergelegd.

In 1981 zag de Oriënteringsnota *Voorkoming Misdrijven* het licht, die preventie definieerde als ‘het in relatieve of absolute zin verlagen van de kans dat er strafbare feiten plaatsvinden en het beperken van de materiële en immateriële schade die uit strafbare feiten kan voortvloeien’ (LBVM, 1981: 7). Een definitie die veel lijkt op de definitie uit 2002 van de UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice in de *Guidelines for the prevention of crime*. Criminaliteitspreventie wordt hierin gedefinieerd als: ‘Strategieën en maatregelen die erop gericht zijn de risico’s op misdrijven te voorkomen door in te grijpen in de verschillende oorzaken ervan.’ Daaraan is dan toegevoegd dat de strafrechtspleging uiteraard ook preventieve effecten heeft, maar dat de richtlijnen daarop geen betrekking hebben. Volgens deze definities is criminaliteitspreventie dus niet slechts gericht op het voorkomen van misdrijven, maar ook op het beperken van de materiële en immateriële gevolgen ervan, zoals angstgevoelens bij de bevolking. Het definiërende kenmerk van preventie is dat, anders dan bij de strafrechtelijke reacties, wordt ingegrepen in bepaalde oorzakelijke processen nog voordat er een delict is gepleegd.

6 Overigens was men er in Engeland nog eerder bij. Bij de creatie van de Metropolitan Police in Londen (MET) in 1829, was de stelling van de oprichter van de MET (Sir Robert Peel, naar wiens voornaam de politiemannen ‘bobbies’ werden genoemd) dat de ‘basic mission for which the police exist is to prevent crime and disorder’.

Voorkoming Misdrijven

In 1979 werd de organisatie Voorkoming Misdrijven opgericht, met een landelijk bureau (LBVM), regionale bureaus en lokale ambtenaren Voorkoming Misdrijven bij de korpsen van de Gemeentepolitie (GP) en de districten van de Rijkspolitie (RP). Deze VM-organisatie ontwikkelde – veelal op basis van lokale initiatieven, pilots en experimenten – op landelijk niveau nieuwe preventieconcepten die vervolgens aan de regio's werden aangeboden ter uitvoering. Hierbij speelden cursussen, handleidingen (zoals het *Basisboek Criminaliteitspreventie*⁷) en een reguliere overlegstructuur (onder meer met werkoverleggen op landelijk en regionaal niveau) waarin kennis en ideeën snel konden rouleren, een belangrijke rol. Vanaf begin jaren 1980 tot begin jaren 1990 werden vele cursussen voor reguliere politiefunctionarissen en meer gespecialiseerde 'preventie-vakkennis cursussen' aan de Rechercheschool – weer de recherche! – gegeven. Zo 'draaide' er een keer of vier per jaar de brede cursus Misdaad Preventie, die openstond voor elke politiefunctionaris die meer van preventie wilde weten, of er meer aan wilde – of moest – doen. In deze hele structuur Voorkoming Misdrijven voor de politie waren medio jaren 1980 enkele honderden mensen lokaal, regionaal en landelijk actief (globaal 75 procent politie en 25 procent burger).

Voorbeelden van het werk van de VM-organisatie zijn concepten als Goed Gemerkt, Buurtpreventie, de Veiligheids Effect Rapportage, bouwnormen voor inbraakwerendheid en het 'Politiekeurmerk Veilig Wonen' (dat overigens pas tot wasdom kwam na de opheffing van VM). Verder werd vanuit de VM-organisatie op landelijke schaal aan publieksvoorlichting over veiligheidsmaatregelen gedaan (bijvoorbeeld via landelijke campagnes). Om een meer gedetailleerd beeld te krijgen van het werk kunnen we putten uit een inventarisatie gemaakt ter gelegenheid van een reünie van medewerkers van Voorkoming Misdrijven (Van Soomeren, 2010). De activiteiten van VM zijn in vier kwadranten ingedeeld: dadergericht, slachtoffergericht, situationeel en organisatie-/aanpaktechnisch (ontwikkelen structuren en concepten). Er zit soms in

7 Het *Basisboek Criminaliteitspreventie* werd uitgegeven door het Landelijk Bureau VM in samenwerking met lokale en regionale VM-politiemensen en de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD). Band 1 bevat algemene hoofdstukken (Wat is preventie?, Het werken met cijfers (criminaliteitsanalyse), Project- en netwerkplanning, Evaluatie, Marketing in de non-profitsector/voorlichting, enzovoort). Band 2 bevat delictgerichte hoofdstukken over inbraak, vandalisme, fietsendiefstal, auto-/voertuigcriminaliteit, overval, winkeldiefstal, enzovoort.

de items enige overlap (een aanpak/maatregel is dan bijvoorbeeld zowel slachtoffergericht als situationeel).

Tabel 13.1: Activiteiten van VM

1 Dadergericht	2 Slachtoffergericht
<ul style="list-style-type: none"> • Vandalisme aanpakken (veelal via scholen en jongerenwerk; begin periode HALT) • Daderinterviewtechnieken (MO-onderzoeken inbraak, vandalisme) • Graffitiaanpak • Jeugdcriminaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Winkelcriminaliteit (met winkeliers en HBD) • Sportdag/stropdag • Bedrijven en criminaliteit, beveiliging bedrijven • Buurtpreventie • 'Goed gemerkt' • Onveiligheidsgevoelens • Herhaald slachtofferschap (eerst vooral inbraak)
3 Situationeel	4 Organisatie & Aanpak (proces)
<ul style="list-style-type: none"> • Autocriminaliteit, autodiefstal • Vandalisme (wijkaanpak, openbare ruimte, nutsbedrijven) • Woninginbraak (technopreventie, hang-en-sluitwerk, bouw regelgeving/normen) • Inbraak recreatiesector • Winkelcriminaliteit (winkelgebieden) • Sportdag/stropdag (sportterreinen) • Bedrijfsterreinen • Beveiliging openbare gebouwen • Buurtpreventie • 'Goed gemerkt' • Fietsendiefstal (diverse aanpakken, waaronder merken) • Criminaliteit in de watersport • Graffiti • Veiligheid rond en in publieke gebouwen • Gebouwde omgeving en criminaliteit (CPTED, Designing Out Crime), o.a. met VROM 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebouwde omgeving en criminaliteit (CER/VER, PKVW) • Ontwikkeling normen (NEN/CEN), standaarden (later ook Europese normen in de serie 14383) • Interne voorlichting binnen politie • Landelijke voorlichtingscampagne (STER, Sire, dag- en weekbladen en via IMK-aanpak) • Cursussen aan politiemensen (recherche en kaderschool) • Ontwikkeling methoden zoals criminaliteitsanalyse, project-/netwerkplanning, stappenmethode, Vaders stier) • Idem op het terrein van marketing en publieksvoorlichting • Methoden van onderzoek en evaluatie van projecten/beleid (evidence-based werken) • Buurtpreventie • 'Goed gemerkt' • De VM-bus (voorlichting bij projecten/evenementen)

Teloorgang

De politiepreventie in de vorm van Voorkoming Misdrijven ging eind 1992 (Landelijk Bureau) en in 1993 (regionale bureaus) ten onder in de reorganisatie van de politie.⁸ In een van de laatste stukken van VM is de volgende pas-

⁸ Van Gemeentepolitie (GP) en Rijkspolitie (RP) naar regionale korpsen.

sage opgenomen: 'Als gevolg van de reorganisatie van de Nederlandse politie staat de VM-organisatie als een aparte organisatorische voorziening binnen de regio's ter discussie. Met de regionalisering van de politie wordt de politiepreventie opnieuw vormgegeven. De Voorkoming Misdrijven structuur zal op regionaal en lokaal niveau met de regionale politiekorpsen verdwijnen. Het Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven wordt eerder, namelijk per 1 januari 1993, opgeheven' (LBVM, 1992: 3).

Bij de analyse van het werk van Voorkoming Misdrijven is ook gekeken wat er als erfenis nu uiteindelijk van al deze maatregelen, aanpakken en kennis is overgebleven (Van Soomeren, 2010). Grofweg was de conclusie daarbij dat de kennis over dader- en slachtoffergerichte aanpakken (kwadranten 1 en 2 uit het schema) verdwenen is, of opgegaan is in andere aanpakken.⁹ En dat de meeste zaken die onder het kopje 'Organisatie & Aanpak (proces)' (kwadrant 4) staan, gewoon vergeten zijn en jaren later door bijvoorbeeld het VNG (stappenmethode), het CCV of andere instellingen opnieuw zijn uitgevonden in een moderner jasje. Wat vooral resteerde van Voorkoming Misdrijven was de kennis over de situationele aanpakken.

Tegenhouden

Een klein decennium later was er bij de Nederlandse politie opnieuw sprake van een stevige preventieve oprisping onder de noemer 'Tegenhouden' (Raad van Hoofdcommissarissen/Projectgroep opsporing 2001, 2003 en 2005). Het begrip lijkt simpel en helder ('genoeg is genoeg, dus wat je niet wil, moet je Tegenhouden') en communiceert gemakkelijk en goed. In tegenstelling tot Voorkoming Misdrijven – dat als een echte organisatie dertien jaar bestond – schoot 'Tegenhouden' echter geen wortel in de politie. Er bleek rond het begrip 'Tegenhouden' sprake van een constante discussie over de inhoud. Deels was deze discussie een resultante van een verschil van inzicht dat geïdentificeerd kan worden als een 'justitieel/strafrechtelijke kijk' naast een 'bestuurlijk/pragmatisch/preventieve kijk'. Zo maakte PG Joan de Wijckerslooth het begrip belachelijk in een column in het OM-blad *Opportuun* (februari 2004).

⁹ Zo kreeg 'Justitie in de buurt', destijds een belangrijke infrastructuur voor dadergerichte preventie, later vorm in de plaatselijke Veiligheidshuizen.

‘Ontmantelen, Kaalplukken, De Korte Klap, Smart Policing. De strafrechtelijke handhaving kent zo zijn toverwoorden en op het moment lijken we in het tijdperk van het Tegenhouden te leven. Als ik het woord “tegenhouden” hoor, moet ik denken aan een uitzending van Van Kooten en De Bie. In dat programma werd de Regelneef geïntroduceerd. (...) In één van de scènes zien we de Regelneef op het strand. Met een stok trekt hij een streep in het zand en meldt de golven dat ze niet over de streep mogen. Helaas voor de Regelneef wenst de zee zich niet tegen te laten houden. Terwijl het water hem letterlijk over de schoenen loopt, probeert de rood aangelopen Regelneef tevergeefs de zee tot de orde te roepen.’

Maar voor een belangrijk deel was de discussie over het begrip ‘Tegenhouden’ ook een semantische, omdat het begrip te breed, te vaag en schuivend was en er bovendien geen houvast te vinden bleek in het buitenland, waar het begrip niet bestaat. In de VS en VK spreekt men immers ‘gewoon’ over *crime prevention/crime reduction* of – toegespitst op de politie – over *proactive policing*, of *problem oriented policing*. ‘Tegenhouden’ bleek een begrip dat steeds verschillend gehanteerd werd: smal en breed. De smalle aanpak (politie/OM: politieke preventie) bestaat daarbij naast de brede aanpak (politie, OM, bestuur, burgers, bedrijven/instellingen: maatschappelijke preventie). Breed en smal zijn daarbij niet elkaars concurrent – zoals Tegenhouden geen concurrent is van een strafrechtelijke/opsporingsgerichte aanpak –, maar zijn loten aan dezelfde stam: de probleemgerichte aanpak van criminaliteit met als doel vermindering van criminaliteit in omvang en schade, waarbij de essentie is dat het probleem centraal staat en dat op basis van de analyse van dat probleem gezamenlijk de beste aanpak wordt bepaald. Helaas bleek uit voor BZK en Politie & Wetenschap uitgevoerde onderzoeken (Nauta & Van Soomeren, 2006; Van Soomeren & Beerepoot, 2005) dat de Nederlandse politie bij Tegenhouden/preventie en in haar probleemgericht werken te weinig methodisch te werk gaat, waardoor zelden goed kon worden vastgesteld of de betreffende aanpak effectief is.

‘Er is geen goede probleemanalyse vooraf, doelen ontbreken en er is geen aandacht voor evaluatie. Terwijl in het buitenland gedegen effectevaluaties ervoor zorgen dat effectieve programma’s extra gesteund worden en ineffectieve programma’s gestopt worden, bestaat er in Nederland nog geen lerende aanpak die een schifting maakt tussen wat werkt en wat niet werkt.’ (Nauta & Van Soomeren, 2006: 15)

Tot zover de politieke preventie in Nederland. Een echte organisatie en aanpak (Voorkoming Misdrijven) bestond dus tussen 1979 en 1993, maar die ging in de voorgaande politiereorganisatie ten onder. Later volgde nog een oprisping onder de naam Tegenhouden, een aanpak die echter nooit goed wortel schoot in de Nederlandse politie.

Van bestuurlijke criminaliteitspreventie naar integraal veiligheidsbeleid

Vanaf 1985 werd – naast de politieke preventie – vanuit de rijksoverheid de zogenoemde bestuurlijke criminaliteitspreventie gepropageerd. Gemeenten konden daarvoor subsidies ontvangen. Vanuit de gemeenten zijn concepten ontwikkeld zoals stadswachten, sociale huismeesters, aandacht voor veiligheid bij ontwerp en beheer van de gebouwde omgeving en een veelheid aan projecten gericht op de herintegratie van predelinquente of delinquente jongeren (bijvoorbeeld HALT). Dit werk werd op het ministerie van Justitie aangestuurd door een Directie Criminaliteit Preventie (DCP), die ook de subsidiestromen naar de gemeenten beheerde. De politieke preventie van VM kwam deels in deze directie bij het ministerie van Justitie terecht (dader-/slachtoffergerichte delen), maar deels ook bij het ministerie van BZK (het situationele deel). De politieke preventie werd daarmee duidelijk de dupe van de schizofrene aansturing van de Nederlandse politie via een justitiële baas en een bestuurlijke baas.

De bestuurlijke preventie krijgt echt momentum door de uitvinding van het Integraal Veiligheidsbeleid (IVB), waarbij het onderwerp breder gemaakt wordt: naast criminaliteit krijgen ook onveiligheidsgevoelens, ongevallen, brand en rampen een plek. Binnenlandse Zaken neemt het voortouw over van Justitie. Het beleid wordt vooral lokaal bij gemeenten neergelegd en er zijn ook meer departementen bij betrokken.

‘In april 1993 heeft mijn ambtsvoorganger mede namens diverse andere ministers voor het eerst een Integrale Veiligheidsrapportage uitgebracht (TK1 992-1 993, 23096). Deze rapportage gaf voor de eerste keer een feitelijke schets van de algemene veiligheidssituatie in ons land. Bovenal werd in deze rapportage een oproep gedaan om veiligheid als bestuurlijke uitdaging te beschouwen waaraan diverse betrokkenen op basis van concrete afspraken een bijdrage leveren. Daarnaast werden eerste handreikingen gedaan aan het lokaal bestuur om deze aanpak te concretiseren. De

Integrale Veiligheidsrapportage 1993 en de vervolgactiviteiten naar aanleiding van die rapportage hebben vele reacties tot gevolg gehad. In diverse gemeenten wordt gewerkt aan veiligheidsplannen waarin diverse gemeentelijke diensten en organisaties afspraken maken over hun inzet bij het bevorderen van veiligheid.¹⁰

De laatste zin geeft een treffende samenvatting van wat er de jaren daarna gebeurt: in diverse gemeenten wordt door diverse diensten gewerkt aan diverse vormen van veiligheid (criminaliteit, verkeersongevallen, brand, enzovoort) en daarbij zijn diverse departementen betrokken. Bij de politie verdwijnt het onderwerp preventie op centraal niveau en duikt het vooral onder bij de wijkteams. Het pleidooi van de eerste preventologen¹¹ voor een bredere en integrale benadering werd hier wel erg integraal. Ongeveer zoals de oude heer aan de bar van de Titanic droog opmerkte: 'I've asked for ice in my whisky, but this is ridiculous!' Preventie wordt zo integraal, dat het totaal lijkt te versplinteren. De centrale kennisopbouw en regie raken zoek.

Terwijl criminaliteitspreventie in de jaren 1990 meer en meer wordt gezien als een verantwoordelijkheid van de gemeenten en het bedrijfsleven (Landelijk Platform Criminaliteitsbeheersing), is er nauwelijks nog sprake van centrale kennisopbouw en regie. Pas in 2004 wordt de op afstand van de rijksoverheid geplaatste uitvoeringsorganisatie Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid opgericht.¹² De Nederlandse politie participeert – op een heel lichte manier – in dit CCV. Opvallend is dus wel dat het CCV pas twaalf jaar na het verdwijnen van Voorkoming Misdrijven gestart is. Alle kennis, ervaring en stukken van VM werden dus eerst verdeeld over twee departementen, 25 politieregio's met vele honderden wijkteams en daarna ook nog eens over vele honderden gemeenten. Als twaalf jaar later het CCV verschijnt, is de opgebouwde kennis uit de tijd van Voorkoming Misdrijven en de Directie Criminaliteitspreventie wel heel erg verspreid geraakt.

10 Uit de aanbiedingsbrief bij de *Integrale Veiligheidsrapportage 1994* (BZK mede namens MvJ, SoZaWe, VROM en V&W11

11 Zie onder andere de *Oriënteringsnota Voorkoming Misdrijven* (LBVM, 1981), het Interimrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit, Den Haag 1984 (commissie Roethof), het eindrapport van deze commissie uit 1986 (Tweede Kamer 1985-1986, 18995, nr. 2.) en de Kabinetsnota 'Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren', Den Haag 1985.

12 Opvallend daarbij is dat de departementen – en eigenlijk het hele politieke spectrum – onderwerpen als veiligheid en preventie op dat moment boven aan de lijst hebben staan, maar vervolgens de kennisopbouw outsourcen.

Community policing

Een aanpak die in Nederland als onderliggende stroom bij de politie al vele jaren populair is, richt zich niet zozeer direct op de preventie van criminaliteit als wel op de verbetering van de relatie tussen politie en burgers. De aanpak staat bekend als wijkgerichte politie, wijkteampolitie of gebiedsgebonden politiezorg. We noemen de aanpak hier kort, omdat er in die aanpak veel aandacht is voor preventie. De aanpak staat in de VS en het VK bekend als *community policing*. Zie bijvoorbeeld de *Chicago Alternative Policing Strategy: Together we can* (Tilley, 2009; Rodriguez, 1993). De aanpak grijpt sterk terug op wat Goldstein in 1979 benoemde als een ‘problem oriented approach’ (Goldstein, 1979). Een term die bij de Nederlandse politie en in de preventiewereld ook veel gebezigd werd en wordt. Het idee waaide ook over naar het VK waar in 2008 een kleine 20.000 Police Community Support Officers (PCSO’s) aan de slag gingen. Omdat ze veel minder macht hadden dan ‘echte’ politiefunctionarissen werden ze gekscherend ook wel omschreven als ‘hobby bobbies’ en ‘teenysweenies’; bovendien werd de aanpak in het VK vooral ook gezien als een bezuinigingsmaatregel. De Amerikaanse ervaringen in Chicago zijn uitgebreid beschreven en geëvalueerd door Wesley Skogan (1997, 2004, 2006). Er zijn tal van positieve effecten, zoals een beter gefundeerde prioritering en aanpak-/maatregelenkeuze van het politiewerk (door buurt-/wijkbewoners), een vermindering van onveiligheidsgevoelens (*reassuring policing*) en een betere relatie politie-publiek. De effecten op het verminderen van criminaliteit zijn echter nauwelijks ergens hard aangetoond. Vooral ook omdat er organisatorisch bij de uitrol van het systeem veel misging en de invulling van het concept van geval tot geval anders was. (Tilley, 2009, hoofdstuk 4). Bovendien bleken er in rampsituaties ook enorme nadelen aan het model te zitten.¹³

Er bestaan in Nederland enkele degelijke evaluaties van dit concept (door het WODC gedaan in de jaren tachtig)¹⁴ en daarvan zijn de uitkomsten verge-

13 Zie Eric Klinenbergs sociale autopsie van de ramp die zich in 1995 voordeed toen bij een extreme hittegolf in Chicago uiteindelijk meer dan 700 mensen de dood vonden (Klinenberg, 2002, met name hoofdstuk 3).

14 Zie bijvoorbeeld Nuijten-Edelbroek, 1983, en voor een samenvattend overzicht Fijnaut e.a., 1985. Dit laatste betreft een afsluitende rapportage van vier afgeronde onderzoeken (Hoogeveen, gerichte surveillance en preventievoorlichting; Amsterdam-Osdorp, voetsurveillance en preventievoorlichting; Utrecht, projectmatige aanpak inbraken; Sittard, invoering van wijkteampolitie), waarbij tevens al het onderzoek werd bekeken dat tot dan in de Verenigde Staten, Engeland en Nederland rond de doeltreffendheid en doelmatigheid van politiepreventie werd verricht.

lijkbaar: om tal van redenen een nuttige aanpak, maar de criminaliteitspreventieve effecten lijken vooralsnog beperkt.

Alles overziende is politieke criminaliteitspreventie in Nederland misschien in naam wel blijven bestaan, maar de feiten laten zien dat het bevorderen van criminaliteitspreventie vanaf de voorgaande politiereorganisatie (zo vanaf 1992/1993) niet langer als kerntaak van de politie werd gezien. Gaandeweg is de rol van de politie bij criminaliteitspreventie feitelijk steeds kleiner geworden. Zo werd het meeste preventiewerk overgedragen aan de ongeveer 500 gemeenten die Nederland (toen nog) rijk was. De terugtrekkende beweging van de politie blijkt in concreto uit de uitkomsten van de landelijke Veiligheidsmonitor. Het percentage burgers dat zegt na een slachtofferervaring van de politie preventievoorlichting te hebben ontvangen, is sterk gedaald. In het korps Hollands Midden is het aantal preventiemedewerkers gedaald van tien in 1993 tot 0,5 in 2010 (Van Nieuwaal & Beunders, 2010). In korpsjaarplannen werd het begrip ‘preventie’ steeds minder vaak genoemd (in 2010 nul keer). Preventie werd zo integraal – met vijf departementen, 500 gemeenten, 25 politieregio’s en vele honderden wijkteams –, dat het totaal versplinterde. De centrale kennisopbouw en regie raakten volledig zoek en voor wat betreft criminaliteitspreventie, werd informatie vanuit de politie over bijvoorbeeld criminaliteitspatronen, modi operandi, verschuivingen in dader- en slachtofferpopulaties en nieuwe technieken node gemist.

13.4 Naar een nieuwe Landelijke Organisatie Criminaliteitspreventie

Zoals we in het voorgaande zagen, is de rol van de politie bij het bevorderen van criminaliteitspreventie sterk verminderd en lijkt die rol niet te zijn overgenomen door de huidige 400 gemeenten, het bedrijfsleven en de diverse kennisinstituten. Er is bij gebrek aan voldoende regie en promotie op dit terrein daarom sprake van onderbenutting van de mogelijkheden tot criminaliteitspreventie. De literatuur laat zien dat goede criminaliteitspreventie werkt

15 Zie de eerder in dit artikel genoemde bronnen en zie specifiek ook: Guerette, 2008; Tilley, 2009; Clarke & Eck, 2005.

16 Een conclusie die sterk overeenkomt met een conclusie die Auke van der Woud (2010) in zijn studie *Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw over preventief gezondheidsbeleid in de voor-vorige eeuw* trekt. Ook in die tijd ligt de bal vooral op het lokale niveau, maar daar blijkt men toch, uitermate moeizaam, tot effectief preventief gezondheidsbeleid (vooral riolering en waterleiding) te kunnen komen.

en zichzelf maatschappelijk gezien terugbetaalt.¹⁵ Heel Nederland en zeker ook de Nederlandse politie gooien nu dus geld over de balk.

De huidige politiereorganisatie biedt een kans om de rol van de politie bij criminaliteitspreventie te heroverwegen. De vroegere stammenstrijd tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie staat een re-integratie van preventie in politiewerk niet langer in de weg. Wat ons voor ogen staat is een renaissance van een stevige organisatie die zich – dicht bij de politieke en bestuurlijke machtscentra op dit terrein – inzet voor de criminaliteitspreventie; een organisatie die centraal – onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie – preventieconcepten ontwikkelt en toetst, en die vervolgens decentraal uitzet.

Wij geven acht argumenten die pleiten voor een renaissance van een dergelijke ‘Landelijke Organisatie Criminaliteitspreventie’, waarin ondersteuning van politiepreventie en brede maatschappelijke preventie zijn samengebracht.

- 1 Nu investeren om een nieuwe misdaadepidemie te voorkomen.

Het niveau van de criminaliteit ligt minder hoog dan twintig jaar geleden. Deze situatie biedt kansen om te investeren in het opbouwen van een goede infrastructuur voor criminaliteitspreventie. Anders gezegd: er is minder sprake van een continue crisis waarop steeds onmiddellijk repressief moet worden gereageerd. De spontane bereidheid tot het nemen van preventieve maatregelen neemt af bij lagere kosten van criminaliteit. Dit is het moment om te investeren in maatregelen ter voorkoming van een nieuwe misdaad-epidemie over tien jaar.

- 2 Alleen een landelijke organisatie kan onderbouwde criminaliteitspreventie uitbouwen.

Criminaliteitspreventie vereist grote en aanhoudende investeringen in onderzoek en ontwikkeling. De verschijningsvormen van criminaliteit zijn sterk aan wijzigingen onderhevig, bijvoorbeeld door de globalisering, de invloed van ICT, het gebruik van nieuwe modi operandi en het ontstaan van nieuwe gelegenheidsstructuren. Er moeten dus steeds opnieuw nieuwe preventietechnieken worden ontwikkeld en getoetst. Deze noodzaak tot investeringen in R&D pleit voor een landelijke organisatie met voldoende kritische massa, een uitgebreid internationaal netwerk en veel inhoudelijke kennis over criminaliteit(spreventie) en het experimenteel toetsen van preventieve maatregelen. Hoe integraal het huidige – vooral decentrale – veiligheidsbeleid ook mag zijn, het is duidelijk dat de enorme massa aan mensen en organisaties die betrokken is bij het integrale veiligheidsbeleid, niet in staat is een dergelijke centrale landelijke organisatie op te tuigen voor het gezamenlijke belang.¹⁶

- 3 Andere organisaties profiteren zelf te weinig van criminaliteitspreventie om het prioriteit te geven; doorzettingsmacht van een aparte organisatie onder de minister van Veiligheid en Justitie is nodig.

De meeste maatregelen moeten worden uitgevoerd door organisaties buiten het systeem van politie en justitie. De organisaties die kosten moeten maken, profiteren zelf vaak niet ten volle van de baten die de vermindering van criminaliteit oplevert. De preventieve investeringen (kosten) van de een resulteren in criminaliteitsverminderende baten bij een ander. De ontwerper van een wijk, buurt, gebouw, apparaat of goed maakt het niet zoveel uit als zijn ontwerp niet echt preventief is vormgegeven; het is immers de consument of de beheerder die op de blaren moet zitten als er makkelijk wordt ingebroken, of iets eenvoudig valt te stelen of te hacken. Het inbouwen van criminaliteitspreventie (*crime proofing*) vereist daarom maatschappelijke invloed en doorzettingsmacht. Dit pleit voor een organisatie die opereert onder de directe verantwoordelijkheid van de bewindspersonen op het ministerie van Veiligheid en Justitie. De bewindspersoon die inhoudelijk verantwoordelijk is voor de politie en de vervolging, kan collega-bewindslieden aanspreken op hun medeverantwoordelijkheid voor de veiligheid in het land.

- 4 De politie heeft de kennis en kunde om criminaliteitspreventie handen en voeten te geven.

Voor de politie behoort de bestrijding van criminaliteit tot de kerntaak. Dit geldt voor geen enkele andere organisatie, behalve het OM. Bij de politie is meer dan bij enige andere organisatie kennis aanwezig over trends in de criminaliteit (naar aard, omvang, modus operandi, oorzaken). Deze kennis kan bovendien ook nog weer op continue basis afgetapt worden bij daders van criminaliteit (het 'preventief verhoren' van verdachten) en bij slachtoffers (*victim surveys*, slachtofferinterviews). Erkend wordt dat om deze reden de politie tot taak heeft te signaleren en adviseren; dat werd eerder door de Raad van Hoofdcommissarissen benoemd als de vierde politietak. Het bevorderen van criminaliteitspreventie sluit daar uitstekend op aan. Daarnaast beschikt de politie over veel technologische kennis die goed aansluit bij situationele criminaliteitspreventie, en agogische kennis die goed aansluit bij dader en -slachtoffergerichte preventie. Er zijn dus binnen de organisatie kennis en competenties aanwezig die efficiënt kunnen worden ingezet voor het bevorderen van criminaliteitspreventie.¹⁷

- 5 Slachtoffers van criminaliteit komen eerst bij de politie terecht.

De politie is de eerstelijnsorganisatie voor slachtoffers van misdrijven. Dit contact kan worden benut voor het bevorderen van tertiaire slachtofferge-

- richte preventie (advisering ter voorkoming van herhaald slachtofferchap). Pogingen deze taak bij Slachtofferhulp Nederland te leggen zijn tot nu toe mislukt. Aangetoond is dat dergelijke advisering door de slachtoffers hogelijk wordt gewaardeerd en dus de aangiftebereidheid bevordert.
- 6 De politie heeft derden wat te bieden.
De politie kan het nemen van preventiemaatregelen door anderen bevorderen door daartoe strekkende investeringen te belonen met extra aandacht vanuit surveillance en/of recherche. Dit geeft de politie een unieke onderhandelingspositie. Daarbij zien we ook dat zodra de politie – bewa- pend en in uniform – nadrukkelijk aan mensen en organisaties vraagt in actie te komen, dat opvallend veel sneller lukt dan wanneer ‘zomaar’ iemand dat vraagt.
- 7 Preventieve activiteiten bevorderen wederkerigheid.
De legitimiteit van de politie is sterk gebaat bij het onderhouden van betrekkingen met maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers op basis van wederkerigheid. Vertrouwen in de politie berust op een combi- natie van effectieve *crime fighting* en samenwerking/netwerkvorming (Van Niewaal, 2011, en zie ook onze eerdere opmerkingen over *community policing*). Het bevorderen van misdaadpreventie is een uitgelezen middel om op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid met de lokale gemeenschap om te gaan.
- 8 Bundeling van versnipperde kennis.
Het wegvallen van centrale regie heeft tot versnippering van kennis geleid. Om deze versnippering te doorbreken, verdient het aanbeveling de kennis- opbouw binnen de nieuwe Landelijke Organisatie Criminaliteitspreventie te combineren met de kenniscentrumfunctie die het CCV vervult, en dit, zoals reeds betoogd, onder de directe verantwoordelijkheid van de minis- ter van Veiligheid en Justitie te brengen. Daarmee bestrijkt de nieuwe organisatie het hele terrein van politiële en brede maatschappelijke preven- tie. In het kader van deze bundeling is het ook logisch dat de verantwoor- delijkheid voor de uitvoering van de Integrale Veiligheidsmonitor bij deze nieuwe organisatie wordt ondergebracht.¹⁸

17 In het verlengde hiervan ligt ook de aanpak zoals bij de wet Bibob (2003). Een aanpak die we kunnen scharen onder het concept Smart Policing of Intelligence-Led Policing (Ratcliffe, 2008)

18 De Integrale Veiligheidsmonitor (opvolger van WODC, CBS en Politiemonitor) is ondergebracht in het Kenniscentrum NICIS (na een fusie met SEV, NIROV en KEI nu Platform31 geheten).

Zoals gezegd, waar bij de voorgaande politiereorganisatie (1993) de politiepreventie het kind van de rekening werd en abrupt verdween, biedt de huidige reorganisatie een kans voor een renaissance.

In onze ogen zou de politie – en de minister van Veiligheid en Justitie – het vakgebied criminaliteitspreventie weer een serieuze kans moeten geven. Als er een ‘nationale recherche’ bestaat, waarom dan geen ‘nationale preventie’?¹⁹ We lieten in dit artikel zien dat criminaliteitspreventie echt werkt; evidence-based en met degelijke onderbouwingen in de vorm van kosten-batenanalyses. We zagen bovendien dat criminaliteitspreventie zich vanaf de jaren 1970 ontwikkeld heeft tot een volwaardig ‘vak’ met een interessante geschiedenis.²⁰ Dat geldt overigens op elk schaalniveau. Ook op het niveau van wijk en buurt, lokaal in steden en regionaal is criminaliteitspreventie een vak waar gelukkig meer en meer opleidingen voor ontstaan zijn. We zien een Landelijke Organisatie Criminaliteitspreventie dus nadrukkelijk als een organisatie die lokaal, regionaal, nationaal en internationaal moet werken. Vaak worden lokaal de innovaties en briljante creatieve ideeën geboren. Maar nationaal – met een kritische internationale blik – moet bekeken worden of een aanpak echt werkt, hoe zo’n aanpak het beste kan werken (evidence-based) en of de uitrol moet worden gefaciliteerd, of soms zelfs wettelijk moet worden verplicht, of in nationale en internationale normen en standaarden moet worden vastgelegd.

Dus voor een overheid die criminaliteitspreventie serieus wil nemen: waar blijft die Landelijke Organisatie Criminaliteitspreventie?

13.5 Literatuur

- Aos, S., P. Phipps, R. Barnoski & R. Lieb (2001). *The comparative costs and benefits of programs to reduce crime*. Olympia (WA): Washington State Institute for Public Policy.
- Aos, S., R. Lieb, J. Mayfield, M. Miller & A. Pennucci (2004). *Benefits and costs of prevention and early intervention programs for youth. Technical appendix*. Olympia (WA): Washington State Institute for Public Policy.
- Clarke, R.V. & J.E. Eck (2005). *Crime analysis for problem solvers in 60 small steps*. London: Center for Problem Oriented Policing/Jill Dando Institute of Crime Science. (Nederlandse vertaling: R.V. Clarke & J.E. Eck (2010). *Probleemgericht*

19 Om een oud pleidooi van de Recherche Advies Commissie maar weer eens uit de kast te halen (zie §13.3).

20 Al wacht die geschiedenis nog steeds op een degelijke biograaf.

- werken en de rol van criminaliteitsanalyse in 60 kleine stappen. Rotterdam/Apeldoorn: Hogeschool INHolland/Politieacademie. Zie voor de laatste versie en de vertalingen in vele tientallen talen: www.popcenter.org/)
- Clement, D. (2005). 'Interview with James Heckman', in: *The Region*, juni 2005 (www.minneapolisfed.org/publications_papers/pub_display.cfm?id=3278).
- Cohen, L.E. & M. Felson (1979). 'Social change and crime rate trends: a routine activity approach', in: *American Sociological Review* 44, 588-605.
- Dijk, J. van & J. de Waard (1991). 'A two-dimensional typology of crime prevention projects: with a bibliography', in: *Criminal Justice Abstracts* 23, 483-503.
- Directie Criminaliteitspreventie/Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven (1983-1993). *Basisboek criminaliteitspreventie (voorheen Werkmap voorkoming misdrijven)*. Den Haag: Rijksvoorlichtingsdienst. Twee banden met diverse hoofdstukken, algemeen en delictgericht.
- Fijnaut, C., J.L.P. Spickenheuer, E.G.M. Nuijten-Edelbroek (1985). *Politie misdaadbestrijding; de ontwikkeling van het Amerikaanse, Engelse en Nederlandse onderzoek aangaande politie misdaadbestrijding sedert de jaren '60*. Den Haag: WODC/Staatsuitgeverij.
- Gemeentepolitie Amsterdam (1957). *Onderzoek naar de wenselijkheid en naar de mogelijkheid bij de gemeentepolitie te Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht te geraken tot instelling van adviesbureaus ter voorkoming van misdrijven*.
- Goldstein, H. (1979). 'Improving policing: a problem-oriented approach', in: *Crime and delinquency* 25, 236-258.
- Guerette, R. (2008). 'The pull, push, and expansion of situational crime prevention evaluation: an appraisal of thirty-seven years of research', in: N. Tilley & J. Knutsson (red.), *Evaluating crime reduction initiatives*. *Crime Prevention Studies* 24. Monsey, N.Y.: Criminal Justice Press, 29-58.
- Integrale Veiligheidsrapportage* (1993 en verder). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Klinenberg, E. (2002). *Heat wave, a social autopsy of disaster in Chicago*. Chicago/Londen: The University of Chicago Press.
- LBVM (Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven) (1981). *Oriënteringsnota Voorkoming Misdrijven*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Ministerie van Justitie.
- LBVM (Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven) (1992). *Beveiliging van bedrijfsvestigingen*. Den Haag: LBVM.
- Nauta, O. & P. van Soomeren (2006). *Tegenhouden nader bekeken. Samenvatting*. Amsterdam: DSP-groep.

- Nieuwaal, F.M. van & H.J.G. Beunders (2010). *Voorkomen verdient beter. Een verkenning van de rol van preventie binnen de politie: verleden, heden en toekomst*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Nuijten-Edelbroek, E.G.M. (1983). *Criminaliteitsbestrijding op langere termijn*. Den Haag: WODC/Staatsuitgeverij.
- Ours, J.C. van & B. Vollaard (2012). *The engine immobilizer: a non-starter for car thieves*. Mimeo: Tilburg University.
- Raad van Hoofddcommissarissen (2001). *Misdaad laat zich tegenhouden. Advies over bestrijding en opsporing van criminaliteit*.
- Raad van Hoofddcommissarissen (2003). *Tegenhouden troef; een nadere verkenning van 'tegenhouden' als alternatieve strategie van misdaadbestrijding*.
- Raad van Hoofddcommissarissen, expertgroep Bestuurlijk Dossier/Tegenhouden (2005). *Bestuurlijk dossier*.
- Ratcliffe, J. (2008). *Intelligence-led policing*. Cullompton: Willan Publishing.
- Rodriguez, M. (1993). *Together we can*. Chicago: Chicago Police Department.
- Sherman, L.W., D.W. Gottfredson, D.C. MacKenzie e.a. (1998). *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*. Washington DC: U.S. Department of Justice.
- Skogan, W. & S. Hartnett (1997). *Community policing, Chicago style*. New York: Oxford University Press.
- Skogan, W. (2004). *Community policing: can it work?* Belmont, CA: Wadsworth/Thomson.
- Skogan, W. (2006). *Police and community in Chicago: a tale of three cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Soomeren, P. van (2010). *Lezing gegeven te Utrecht bij de reünie van Voorkoming Misdrijven. DSP-groep, Amsterdam*. Vindplaats: www.DSP-groep.nl.
- Soomeren, P. van & A. Beerepoot (2005). *Tegenhouden als nieuw paradigma voor de politie?* Amsterdam: DSP-groep.
- Tilley, N. (2009). *Crime prevention*. Cullompton: Willan Publishing.
- Vollaard, B. & J.C. van Ours (2011). 'Does regulation of built-in security reduce crime? Evidence from a natural experiment', in: *The Economic Journal* 121 (mei), 485-504.
- Weisburd, D. & J.E. Eck (2004). 'What can police do to reduce crime, disorder and fear?', in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 59, 42-65.
- Wittebrood, K. & M. van Beem (2004). *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Woud, Auke van der (2010). *Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw*. Amsterdam: Bert Bakker.

Resultaten uit het verleden bieden soms wel degelijk aanknopingspunten voor de toekomst. Bestuurs- en organisatiekundige wetmatigheden voor de inrichting van professionele uitvoeringsorganisaties als de NP

Ira Helsloot & Michiel de Vries

14.1 Inleiding

De beweging van een regionale politie naar een nationale politie doet veel stof opwaaien. Zoals bijvoorbeeld in de Call 2011 van de Commissie Politie & Wetenschap wordt beschreven, vergt deze beweging veel interne en externe organisatorische energie.

De CPW-call 2011 over de komst van de Nationale Politie

‘De politie staat voor een paar belangrijke opgaven c.q. uitdagingen. In de eerste plaats is er de komst van de Nationale Politie, een ingrijpende reorganisatie die zijn schaduw vooruitwerpt, temeer omdat nu nog geen blauwdruk voorligt van de nieuwe organisatie. (...) Verschuivende verwachtingen en opvattingen vertalen zich periodiek in rol-, taak- en besteldiscussies, zoals heden ten dage aan de orde is. De vraag is in hoeverre de komst van de Nationale Politie in dit opzicht nieuw houvast en perspectief gaat geven. Een op zichzelf staande structuurwijziging lost, zoals bekend, weinig op. Zij biedt wel kansen, naast uiteraard bedreigingen. Kansen om weerbarstige vraagstukken en dossiers een stap verder te helpen en ruimte te creëren voor kritische reflectie en heroriëntatie als basis en opmaat voor betekenisvolle verandering.’¹

1 Commissie Politie & Wetenschap, 2011: 7-8.

Vanuit een wat grotere afstand bezien, dat wil zeggen: vanuit bestuurskundig en organisatiewetenschappelijk perspectief, kan deze beweging van decentraal naar centraal niet verbazen. We hebben soortgelijke centraliserende bewegingen immers veel vaker gezien in situaties waarin decentrale organisaties verantwoordelijk worden gehouden voor efficiencyproblemen of jurisdictieoverschrijdende problematiek.

Wetsvoorstel Nationale Politie

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Nationale Politie wordt centralisatie gezien als een belangrijk middel om tot meer effectiviteit en efficiency te komen.

‘Een groot knelpunt in het huidige politiebesteding is het moeizame proces om met 26 korpsen tot een gezamenlijke aanpak te komen van de complexere criminaliteitsvormen waarvoor vergaande specialisatie noodzakelijk is. Voorbeelden zijn de bestrijding van de (middel)zware milieucriminaliteit, de financieel economische criminaliteit (onder meer fraude, witwassen en ontneming) en cybercrime.

Een ander belangrijk voorbeeld waaruit blijkt dat het gebrek aan eenheid in beheer en taakuitvoering tot problemen leidt, wordt gevonden in de informatiehuishouding van de politie. (...) Ook is er nog altijd niet voor gekozen om te komen tot één financieel systeem voor de korpsen. Gelijksortige knelpunten doen zich eveneens voor op het personele terrein.’²

Net zo vaak echter hebben we een tegenovergestelde beweging gezien: decentralisatie als oplossing voor de uitvoeringsproblemen van een centrale (overheids)organisatie.

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 880, nr. 3: 5 en 7.

Bestuursakkoord 2011-2015

In het vorig jaar afgesloten bestuursakkoord tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk wordt decentralisatie gezien als een belangrijk middel om tot meer effectiviteit en efficiency te komen.

‘Om tot een doelmatige taakverdeling en dus een compacte en slagvaardige overheid te komen, wordt een aantal taken gedecentraliseerd.

De overheid is er voor de burger. Uitvoering van overheidstaken dicht bij de burger verdient de voorkeur. Dit omdat de lokale of regionale overheid de burger goed kent en de toegang tot de mede-overheden laagdrempelig is. Op diverse beleidsterreinen zijn daarom decentralisaties voorgenomen. Deze decentralisaties versterken het profiel van de diverse bestuurslagen. Bovendien stellen decentralisaties de overheden beter in staat om integraal, samenhangend beleid te voeren. Als de decentralisaties goed worden uitgevoerd, wordt de overheid daar als geheel krachtiger en kleiner van.’³

Voor de politie geldt net als voor veel andere domeinen dat er in de geschiedenis zowel centraliserende als decentraliserende bewegingen zijn gemaakt. Het is echter niet behulpzaam om van een onvermijdelijke ‘golfbeweging’ te spreken, zoals regelmatig berustend te horen is uit de mond van beleidsambtenaren op verschillende ministeries. Een dieper inzicht is gewenst om tot een effectiever, efficiënter en bestendiger stelsel te komen.

Wat wij in dit hoofdstuk zullen doen is de ‘stelselhistorie’ van de politie beschouwen in het licht van enkele bekende bestuurskundige en organisatie-wetenschappelijke principes uit de literatuur. We zullen betogen dat veel van de ‘verrassende’ ontwikkelingen in het politiebestedel in dat licht beschouwd voorspelbaar blijken te zijn. De huidige vorming van de Nationale Politie kan dan ook niet meer verrassen. De principes zouden diegenen die zich momenteel buigen over de precieze vormgeving van de Nationale Politie moeten helpen bij hun taak.

3 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk, 2011: 2 en 19.

Definitie stelsel of bestel

Onder een stelsel of bestel verstaan we het geheel van, al dan niet wettelijke, afspraken en regels dat een bepaald domein reguleert.

Dit hoofdstuk oordeelt daarmee niet, maar hoopt wel stof tot nadenken te geven aan iedereen die de (Nationale) politie een warm hart toedraagt.

Leeswijzer

We zullen in de volgende paragraaf de kerngedachte van het hoofdstuk beschrijven inclusief de principes die we gebruiken. Elk principe zal daarna in een aparte paragraaf worden toegelicht. In een korte 'slotsom' brengen we de betekenis van het gebruik van de principes dan samen.

14.2 De kerngedachte van dit hoofdstuk

We zullen de volgende bestuurskundige en organisatiewetenschappelijke principes gebruiken die een voorspellende waarde hebben voor de veranderingen in het functioneren van een stelsel.

- Principe I: Financiering volgt gezag.
Betekenisvolle aansturing betekent altijd besluitvorming over middelen, omdat anders geen evenwichtige belangenafweging kan plaatsvinden en daarmee ineffectiviteit en inefficiëntie worden veroorzaakt.
- Principe II: Advies dient gezag.
Adviseurs moeten 'in dienst' van het bevoegd bestuur zijn, omdat zij anders altijd eenzijdig zullen adviseren ten behoeve van het deelbelang waarover zij adviseren. Eenzijdige advisering leidt tot ineffectiviteit en inefficiëntie omdat de integraliteit van advisering dan 'pas' op het bestuurlijke niveau moet worden bereikt.
- Principe III: Algemeen bestuur dwingt professionals tot effectiviteit.
Professionele organisaties willen altijd verder professionaliseren, ook al gaat dat ten koste van (zelfs) de effectiviteit. Directe aansturing door een integraal verantwoordelijk bestuur is daarmee noodzakelijk om effectiviteit af te dwingen.

- Principe IV: Algemeen bestuur dwingt organisaties tot effectieve samenwerking.
Echte samenwerking tussen autonome professionele organisaties is altijd beperkt omdat voor professionals autonomie zwaarder weegt dan efficiency. Overkoepelende aansturing door een integraal verantwoordelijk bestuur is daarmee noodzakelijk om efficiency af te dwingen.

De kerngedachte van dit hoofdstuk is nu dat een stelsel dat niet in voldoende mate voldoet aan deze principes, in de praktijk na kortere of langere tijd ontworicht zal raken, dat wil zeggen: zo ineffectief of inefficiënt zal worden, dat het maatschappelijk onaanvaardbaar of praktisch onwerkbaar wordt. Als gevolg hiervan zal het stelsel in de praktijk 'kantelen', dat wil zeggen dat informele tegenkrachten in het stelsel de onevenwichtigheden herstellen of dat er tot een stelselwijziging wordt besloten.

Definitie kantelen van een stelsel

Het is een bekend gegeven dat professionals in een bureaucratie onwerkbare regels in de praktijk omzeilen en vervangen door praktisch werkbare regels. Een dergelijk verschijnsel geldt ook op het niveau van de werking van een stelsel: ineffectieve of inefficiënte (wettelijke) regels en afspraken zullen in eerste instantie informeel worden omzeild en uiteindelijk formeel worden vervangen door meer effectieve of efficiënte regels en afspraken. We noemen dit verschijnsel het 'kantelen' van een stelsel.

Overigens geldt bij zo'n kanteling het volgende organisatiewetenschappelijke ervaringsfeit.

- Ervaringsfeit: Voor optimale verandering is altijd te weinig geld beschikbaar.
De beschikbare benodigde middelen voor een optimale stelselverandering zijn altijd geringer dan de noodzakelijke middelen, waardoor elke verandering een oplossing voor het dan geldende dominante probleem is, maar na verloop van tijd zelf nieuwe problemen zal oproepen.⁴

4 Zie bijvoorbeeld De Vries, 2010.

We zullen de verschillende principes een voor een langslopen en illustreren met een voorbeeld van binnen en van buiten het politiedomein. Vanuit elk principe kan dan een voorspelling gedaan worden over de betekenis van de nieuwe Nationale Politie voor het functioneren van de politieorganisatie op verschillende aspecten.

Voor de goede orde: de principes zelf zijn in een of andere vorm talloze malen beschreven in de wetenschappelijke literatuur voor vele domeinen. Ze lijken voor het eerst op een dergelijke wijze tezamen gebracht te zijn in een stelselanalyse uit 2011 van het domein van de fysieke veiligheid.⁵

14.3 Op je eigen centen pas je het best

Het principe: Betekenisvolle aansturing betekent altijd besluitvorming over middelen, omdat anders geen evenwichtige belangenafweging zal plaatsvinden en daarmee ineffectiviteit en inefficiëntie worden veroorzaakt.

Wie niet hoeft te betalen, is snel klaar met elk besluit dat op een of ander domein tot verbetering leidt: ‘Aangenomen!’ Pas wanneer het om de eigen middelen gaat, zal de vraag pregnant worden of met dat geld niet meer kan worden bereikt.

Hoewel dit principe veelal als triviaal wordt ervaren, past de inrichting van de Nederlandse overheid op veel domeinen hier niet bij en dat leidt tot voorspelbare problemen.

Als voorbeeld buiten het politiestel kijken we naar de aanleg van wegtunnels. Het Nederlandse bestel is zo ingericht dat gemeenten de bouwvergunning voor tunnels op hun grondgebied moeten verlenen. Dit geldt ook voor rijkstunnels, dat wil zeggen: tunnels voor het rijkswegennet waar door het rijk voor wordt betaald. Geheel voorspelbaar heeft deze constructie geleid tot een groot aantal dure, door gemeenten verplichte veiligheidsmaatregelen, waardoor rijkstunnels op dit moment bijna onbetaalbaar zijn en sowieso veelal jaren later dan gepland opengaan. Het stelsel is, met andere woorden, onwerkbaar geworden.

De ‘kanteling’ van het stelsel die nu is aangekondigd, is een nieuwe Tunnelveiligheidswet waarin de facto de bevoegdheid om tunnelveiligheid te beoordelen op rijksniveau wordt gelegd, het niveau dus dat moet betalen.

5 Helsloot e.a., 2011.

Tunnelveiligheid

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft onderkend dat het huidige proces van decentrale besluitvorming over nationale belangen en geld niet werkbaar is.

‘Het proces en de regelgeving rondom tunnelveiligheid [voor rijkstunnels] moeten herzien worden. Met deze herziening haal ik de regie over de tunnelveiligheid weer eenduidig naar het landelijke niveau, waarmee ik invulling geef aan de motie Koopmans. De decentrale overheden worden daarmee in de gelegenheid gesteld om hun daaraan gerelateerde verantwoordelijkheid voor de bouwregelgeving, rampenbestrijding en brandveiligheid goed op te pakken, zonder dat zij belast worden met vraagstukken die op nationaal niveau opgepakt dienen te worden. Op nationaal niveau dient de centrale afweging gemaakt te worden tussen een acceptabel veiligheidsniveau en de gevolgen om dat veiligheidsniveau te behalen. Dit betreft zowel de kosten als mogelijke gevolgen voor de beschikbaarheid van de tunnels. Net als bij andere veiligheidsvraagstukken is dit geen exacte wetenschap, maar een bestuurlijk vraagstuk.’⁶

Binnen het huidige politiebestedel was de spanning zichtbaar tussen de, formeel gesproken, korpsbeheerder en de werkelijke financier, het rijk. De korpsbeheerders beschouwden het regionaal budget niet als hun ‘eigen geld’ dat ze zo goed mogelijk moesten besteden, maar simpelweg als ‘rijksgeld’. De inspanningen van de korpsbeheerders leken daarom veelal eerder gericht op het verkrijgen van extra middelen uit ‘Den Haag’ dan op het optimaliseren van de eigen regionale bedrijfsvoering: ‘de normvergoeding is niet toereikend’ is een bekende hartenkreet.⁷ Overigens was zelfs voor de ministers van BZK de verleiding groot om onder het motto ‘meer blauw op straat’ extra middelen bij het parlement te verkrijgen, eerder dan in te grijpen in het regionale beheer. In 1996 werd immers al geconstateerd in een eigen onderzoek: ‘gelden die

6 Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, d.d. 15 maart 2011. IenM/BSK-2011-14488.

7 Zie bijvoorbeeld de brief van het Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofddirecties aan de fracties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 3 januari 2003, getekend door dhr. Opstelten namens de korpsbeheerders en dhr. Beuving namens de korpschefs..

beschikbaar worden gesteld vanuit de politiek, hoeven niet automatisch te leiden tot een toename van de feitelijke sterkte'.⁸

Impliciete onderkenning van dit principe in regeerakkoord?

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte kent een uitgangspunt dat goed past bij het behandelde principe.

'Het bestuur zal worden georganiseerd vanuit de principes "Je gaat erover of niet" en "Je levert tijdig". Alleen dan kan een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid worden gevormd met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders.'⁹

Binnen de toekomstige Nationale Politie 'gaat de baas over het geld'. Het lijkt daarmee voorspelbaar dat binnen de toekomstige Nationale Politie een aanscherping van het beheer zal plaatsvinden vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiency. Of die 'succesvol' zal zijn, zal onder andere afhangen van de vraag of het later te behandelen principe van de woekerende professionalisering in toom wordt gehouden.

Overigens is evenzeer voorspelbaar dat gemeenten in de voorgestelde beleidsplannen vooral om meer capaciteit zullen gaan vragen. Waarom zouden ze immers niet?

Het omgekeerde principe: wie bepaalt, betaalt ook graag een beetje meer

De regionalisering van de brandweer in de afgelopen jaren illustreert dat het principe ook andersom werkt: gemeenten hadden tot voor kort nooit problemen met de reguliere budgetoverschrijdingen van de gemeentelijke brandweren. Dit is tegenwoordig met de geregionaliseerde brandweer geheel anders: budgetoverschrijdingen leiden automatisch tot bezuinigingen in het volgend boekjaar.

In België en Engeland is iets soortgelijks zichtbaar als het gaat om het financieren door lokale overheden van (extra) politiezorg.

8 Mulock-Houwer, 1996.

9 'Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA', 30 september 2010.

Een manier (voor kwartiermakers) om dit principe ten goede te gebruiken, is het ‘gebruik van’ organisatie-eenheden, zoals de voorziene robuuste basis-eenheden, waarin gecombineerd wordt:

- een breed takenpakket waarbij directe feedback op die taken bestaat;
- een vast overalbudget waarbij een ruime bevoegdheid tot verdeling van middelen binnen de organisatie-eenheid bestaat.

14.4 Adviseurs dienen hun baas

Het principe: Adviseurs moeten ‘in dienst’ van het bevoegd bestuur zijn, omdat zij anders altijd eenzijdig zullen adviseren ten behoeve van het deelbelang waarover zij adviseren. Eenzijdige advisering leidt tot ineffectiviteit en inefficiëntie omdat integraliteit dan ‘pas’ op het bestuurlijke niveau kan/moet worden bereikt zonder dat een alle belangen afwegend advies beschikbaar is.

Een bekende observatie is dat adviseurs eenzijdig advies geven: zij concentreren zich in hun advisering op het deelbelang dat zij vertegenwoordigen. Hier moet ‘adviseur’ breed worden gelezen: ambtelijk, extern of wetenschappelijk.

Deze observatie bevat voor alle duidelijkheid geen negatief waardeoordeel over het functioneren van de adviseurs op zich; de ‘opdracht’ aan de adviseur is vaak zelfs expliciet vanuit het deelbelang geformuleerd.¹⁰

Wie moet besluiten over een afweging van verschillende belangen heeft daarmee ‘niets’ aan deeladviezen, die immers voorspelbaar alleen het deelbelang zullen verdedigen. Als integraal besluitvormer heb je je eigen ‘brede’ adviseurs nodig die je helpen om tot een deelbelang overstijgende afweging te komen.

Een voorbeeld: in de Wet veiligheidsregio’s (art. 10) staat dat de gemeente haar adviestaak bij industriële veiligheid aan de veiligheidsregio moet overdragen en dat (adviseurs van) de veiligheidsregio vanuit het veiligheidsperspectief moet(en) adviseren. Het gevolg is echter dat een gemeente bij een ruimtelijke-ordeningsbesluit altijd een advies van de veiligheidsregio krijgt dat gericht is op zo veel mogelijk industriële veiligheid. Dit advies hoeft geen

¹⁰ Hiermee nemen we in deze context dus afstand van bijvoorbeeld Downs (1967), die stelt dat ambtenaren gedreven worden door motieven van eigenbelang. Aangezien hun eigen positie hun voordeel oplevert, zullen adviezen volgens hem er altijd op gericht zijn om de eigen positie, afdeling of onderneming in stand te houden.

rekening te houden met kosten, zodat het veelal zeer kostbare veiligheidsverbeteringen aanbeveelt. De weging met andere belangen zoals sociale veiligheid en economie moet dan door de gemeentelijke bestuurder zelf worden gemaakt: de adviseur die hem/haar zou moeten helpen zit immers in de veiligheidsregio. De ‘kanteling’ die in de praktijk zichtbaar is, is dat gemeenten simpelweg geen of te laat veiligheidsadvies vragen aan de veiligheidsregio.¹¹

Als ander voorbeeld kan de opkomst en ondergang van de Commissie Tunnelveiligheid dienen. Deze commissie is ingesteld als ‘hulp’ voor gemeenten omdat geconstateerd was dat deze te weinig expertise zouden hebben voor de beoordeling van de bouwvergunning van tunnels. Vanuit haar ene tunnelveiligheidsbelang adviserend, leiden de adviezen van de commissie tot steeds veiligere maar ook duurdere, tunnels. De bredere afweging of nog meer tunnelveiligheid (de kans op een zwaar tunnelongeval is één op de miljoen) wel de inzet van al deze maatschappelijke middelen vergt, wordt niet door de commissie gemaakt. De ‘kanteling’ die is opgenomen in het aangekondigde voorstel voor de Wet tunnelveiligheid, is dat de commissie zal worden opgeheven. Het is conform ons principe dat de adviesfunctie terecht zal komen bij een veiligheidsbeambte die in dienst is van de tunnelbeheerder. In de brief van de minister wordt echter wel de nadruk gelegd op het garanderen van onafhankelijkheid van het veiligheidsadvies, waardoor mogelijk nog steeds een zelfstandig en daarmee eenzijdig veiligheidsadvies zal blijven bestaan.¹²

11 Deze beschrijving van de huidige situatie is bijvoorbeeld te vinden in de brief van de minister van I&M aan de Tweede Kamer, d.d. 1 maart 2011 (IenM/RB-2011-037932). De onjuiste aanname in het aangekondigde actieprogramma is dat betere voorlichting van bestuurders en opleiding van adviseurs tot een verandering zullen leiden.

12 Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, d.d. 15 maart 2011 (IenM/BSK-2011-14488).

13 Vereniging van gemeentesecretarissen (2011). *Greep op de (veiligheids)regio? Het belang van een ambtelijke rol in de vormgeving van Verlengd Lokaal Bestuur*.

14 Zie bijvoorbeeld Van Tol e.a. (red.), 2011.

15 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 10 juni 2011. 5699056/11/6.

Onderkenning van het probleem van eenzijdige veiligheidsadvisering

De vereniging van gemeentesecretarissen heeft in 2011 het probleem van eenzijdige advisering vanuit de veiligheidsregio onderkend.

‘Mensen die begaan zijn met veiligheid, vinden dat thema het belangrijkste dat er bestaat. Net zoals onze gemeentelijke mensen dat van hún beleidsterrein vinden. Bij gemeenten bestaat een systeem van checks and balances om ambitieniveaus in verhouding te brengen met realisatiemogelijkheden, met de eisen die samenwerking stelt of met invalshoeken vanuit andere beleidsterreinen. In de samenwerking binnen een gemeente krijgt doorgeslagen enthousiasme van vakafdelingen aldus weinig kans. En als het over besluitvorming gaat, zorgen managementteams of concernstaven in gemeenten voor integrale adviezen aan de colleges, waarbij zij overaccentuering van vakafdelingen afremmen of verstandig inkaderen. Maar wie houdt, terwijl de hele veiligheidsregio moet focussen op veiligheid en daar alleen maar veiligheidsvakmensen werken, de proportionaliteit van het onderwerp veiligheid in de gaten?’¹³

Dit principe betekent dat bijvoorbeeld de politie als veiligheidsadviseur de neiging heeft om altijd voor meer handhavings- en opsporingsmogelijkheden te pleiten. Het maken van een afweging over bijvoorbeeld belangen van privacy is er niet een die van de politie (in ieder geval niet als daar niet specifiek om gevraagd wordt) verwacht mag worden. Na incidenten krijgt, volgens een geheel ander principe, namelijk dat van de risicoregelreflex,¹⁴ de mening van de veiligheidsadviseur altijd meer gewicht en dat zijn dan ook de momenten dat bijvoorbeeld zware bevoegdheden in het kader van terrorismebestrijding worden ingevoerd. De terroristische aanslagen aan het begin van deze eeuw hebben geleid tot bijvoorbeeld het voorstel voor de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid in 2006, waarvan de Raad van Hoofdcommissarissen een voorstander was. Het wetsvoorstel is in 2011 ingetrokken omdat de regering zelf constateerde dat ‘de noodzaak ervoor niet gebleken was’.¹⁵

Advies Raad van Hoofdcommissarissen over preventieve terrorismebestrijding

De RHC wilde nog meer mogelijkheden dan het voorstel voor de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid bood. Deze gingen de regering te ver.

‘De RHC suggereert [onder andere] de inzet van elektronische hulpmiddelen om te allen tijde locatiebepaling of bereikbaarheid te kunnen realiseren. Naar onze mening vormt een dergelijke inzet van elektronische hulpmiddelen door de politie, waarbij de bewegingen van een persoon 24 uur per dag gevolgd kunnen worden, een te vergaande inbreuk op het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer, indien deze inzet uitsluitend geschiedt met het oog op de handhaving van het onderhavige wetsvoorstel.’¹⁶

Binnen de huidige politieorganisatie lijkt het mechanisme van eenzijdige advisering op een andere wijze zichtbaar in de focus van korpschefs op hun ‘baas’, de korpsbeheerder. Hoewel de leden van de regionale driehoek het zelf niet herkennen, betekent dit volgens onderzoek van Huberts dat de centrumgemeente, ten minste in de perceptie van de overige bestuurders uit de regio, ‘beter af’ is dan de overige gemeenten.¹⁷

Overigens dient opgemerkt te worden dat het bekende politieadvies *Politie in verandering* deels een uitzondering is op het principe, in de zin dat het belang van preventie en de wens daar een deel van de politiecapaciteit aan te besteden, niet direct past bij het belang van betere opsporing.

Bij invoering van de Nationale Politie zal volgens dit principe voorspelbaar de nationale problematiek de overhand krijgen in de advisering van de dan nationale politiefunctionarissen in vergelijking met lokale of regionale problemen. Dit zal leiden tot een geleidelijke verschuiving van capaciteit van de beoogde basiseenheden naar centrale eenheden.

Wie hecht (als kwartiermaker of politicus) aan een sterke lokale binding

16 Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2005–2006, 30 566, Nr. 3.

17 Huberts e.a., 2004, en Huberts in: Vlek e.a., 2004. Onderzoek dat ‘hard’ kan aantonen of de verdeling binnen de regio scheef is ten gunste van de centrumgemeenten (met een hogere criminaliteit) ontbreekt echter.

van de politie, zal dan ook lokale bazen moeten organiseren, bijvoorbeeld door gemeenten een eigen budget te geven waarmee zij bij de politie ‘taken’ kunnen inkopen.¹⁸ Gezien het voorgaande principe zullen gemeenten dan ook kritischer kijken naar de effectiviteit en efficiency van de politie-inzet, die immers betaald wordt met ‘hun’ centen.

14.5 Professionals professionaliseren tenzij je ze tegenhoudt

Het principe: Professionele organisaties willen altijd verder professionaliseren, ook al gaat dat ten koste van (zelfs) de effectiviteit. Directe aansturing door een breder verantwoordelijk bestuur is daarmee noodzakelijk om effectiviteit af te dwingen.

De ‘wet van de woekerende professionalisering’ stelt dat professionals en professionele organen de neiging hebben tot een steeds verdergaande kwaliteitsverbetering en -borging. Deze beweging vergt echter investeringen in de organisatie die niet per se tot meer of betere opbrengst leiden. Meer precies: professionalisering resulteert niet automatisch in meer effectiviteit. Deze mogelijkheid is een permanente blinde vlek van professionals en deprofessionalisering wordt daarom zelden vanuit de professie voorgesteld.¹⁹

In het taalgebruik van organisaties waar de professionalisering al langer woekert, wordt dan ook weinig gesproken over maatschappelijk rendement (opbrengst, output of outcome) maar veel meer over de noodzaak tot ‘borging’, ‘processturing’ en ‘continue verbetering’.²⁰

18 Deze aanbeveling pleit dus niet voor een nieuwe vorm van Gemeentepolitie als eigenstandige organisatie, maar wel voor een nationale politie die op lokaal niveau gedwongen wordt om naar lokale behoeften te luisteren in plaats van naar nationale bazen of de eigen onstuimige professionaliseringsdrang.

19 Meer abstract stelt Niskanen (1971) dat het handelen van de ‘bureaucraat’ leidt tot een productie die veelal niet in overeenstemming is met de vraag en de nood van de burgers. De overheid produceert op die manier meer goederen en diensten, en geeft dus te veel belastinggeld uit, dan voor de burgers nodig is. Overigens heeft professionalisering ook in de wetenschap vaak alleen maar een positieve connotatie. Zo schrijft Van Braam (1998): ‘als het gaat om kwaliteitsverbetering van het ambtelijk functioneren is professionalisering de tegenhanger van politisering’, en ‘onder professionalisering van bestuursambtenaren wordt verstaan: de versterking van de technische, professionele component (de “zakelijke deskundigheid”) in het functioneren van bestuursambtenaren’.

20 Van Reenen (2012) betoogt dat organisaties die problemen hebben met het aantonen van hun effectiviteit deze neiging om zich te richten op procedures en processen sowieso ook hebben.

Een voorbeeld dat de top van de betreffende professie zelf schokte, betreft de brandweezorg.²¹ Sinds 2000 zijn de kosten van de brandweezorg ruim verdubbeld, zonder een beter ‘rendement’, in termen van bijvoorbeeld geredde mensenlevens of het voorkomen van schade.²² De extra middelen zijn besteed aan beter materiaal, betere opleidingen en betere arbeidsvoorwaarden. Onder druk van de bezuinigingen vanwege de economische crisis komen er nu vooral voorstellen vanuit de professie die neerkomen op capaciteitsvermindering: minder brandweerkazernes en minder personeel op de voertuigen. De vraag of het niet wenselijk is weer wat te deprofessionaliseren wordt niet gesteld. Het aldus geadviseerde bestuur besloot de zeer dure brandweerdrukteams op te heffen, omdat iedere bestuurder de ineffectiviteit en inefficiency ervan sterk vermoedt, ondanks tegenovergestelde professionele adviezen.²³

Een politievoorbeld van het woekerende professionaliseringsprincipe wordt beschreven in recent CPW-onderzoek naar de effectiviteit van het Programma Versterking Opsporing: alle geïnterviewde professionals waarderen het programma omdat de opsporing ‘professioneler’ is geworden, maar recht op de man bevroegd, durft geen van de geïnterviewden te stellen dat hierdoor zaken ‘extra’ of ‘beter’ zijn opgelost of dat hierdoor opsporingsfouten zijn voorkomen. Wel onderkent iedereen dat de benodigde capaciteit per zaak is toegenomen. Overigens blijkt het programma helemaal niet zo nieuw als vaak gedacht: het is feitelijk een voortzetting van het al langer lopende en autonoom gestarte ABRIIO. De commotie rondom de Schiedammer parkmoord kan daarmee niet aangewezen worden als de ‘schuldige’ voor deze professionaliseringsslag.²⁴

21 Projectteam Strategische Reis Brandweer, 2008.

22 Voor zowel kosten als baten zie CBS, 2011.

23 Zie de *Visie op waterongevallenbeheersing* van de Raad van Regionaal Commandanten (2010) en het *Bestuurlijk afwegingskader brandweerdrukteams* van de VNG en Veiligheidsberaad (2011).

24 Helsloot & Groenendaal, 2012a. Zo stelt het projectplan voor het PVO uit 2005 (p. 39-40) zelf al dat van de 40 miljoen benodigd voor de politie er slechts 6,5 miljoen ‘direct gerelateerd’ is aan de aanbevelingen van de commissie-Posthumus, het overige is er natuurlijk ‘onlosmakelijk mee verbonden’ om tot betere kwaliteit van de opsporing te komen.

Professionalisering als doel en middel?

In een bijdrage aan het Tijdschrift voor de Politie betogen Kouwenhoven en Van Bochove op onnavolgbare wijze dat professionalisering een eerste doel van het PVO is, maar ook een middel om fouten te voorkomen.

‘Met het verbeterprogramma tracht de politie twee zaken te bereiken. Zo dient de opsporing verder te professionaliseren, aangezien decennialang de investeringen in de professionaliteit van de opsporing zijn achtergebleven. Ten tweede wil de politie voorkomen dat er in de toekomst nog fouten worden gemaakt zoals in de Schiedammer parkmoord. Het is niet uit te leggen aan de samenleving dat onschuldige personen worden veroordeeld. De redenering is dat de verdere professionalisering een positief effect heeft op het voorkomen van fouten.’²⁵

Binnen de politie geldt, net als bij veel professionele organisaties, het adagium dat hoger opgeleid per definitie beter is. In het al genoemde PVO is bijvoorbeeld sprake van het streven minimaal 20 procent van de medewerkers in de opsporing op hbo-niveau te brengen. Een harde onderbouwing van de wenselijkheid van dit streven ontbreekt echter. Het kan ook niet verbazen dat het advies van de Politieonderwijsraad luidt om tot hogere opleidingsniveaus te komen; het onderliggende advies is immers voornamelijk gebaseerd op een enquête onder het politiekader.²⁶ Zo leidt de ‘woekerende professionalisering’ tot een continue opwaartse druk op scholing en arbeidsvoorwaarden.

De totstandkoming van de Nationale Politie op zich geeft geen enkele garantie voor het doorbreken van de steeds verdergaande professionalisering van de politie, ook op die plaatsen waar dat slechts ineffectief en inefficiënt is. Wij achten het zelfs waarschijnlijk dat de verdergaande politisering van de politiezorg vanwege de directere bemoeienis vanuit de Tweede Kamer (beoogd als oplossing van het democratisch deficit van de regionale politie) het moeilijker zal maken om tot deprofessionalisering te komen: politieprofessionals zullen makkelijker een frame van noodzakelijke kwaliteitsverbetering

25 Kouwenhoven & Van Bochove, 2008: 10.

26 Projectgroep herijken beroepsprofielen, 2010.

over het voetlicht kunnen brengen dan de minister de noodzaak van deprofessionalisering kan uitleggen. Het sneuvelen van het plan voor de aanstelling van 3000 toezichthouders in plaats van ‘volwaardige’ agenten lijkt hier een goede indicatie voor.²⁷

14.6 Professionele organisaties willen niet samenwerken

Het principe: Echte samenwerking tussen autonome professionele organisaties is altijd beperkt, omdat voor leidinggevende professionals autonomie zwaarder weegt dan efficiency. Overkoepelende aansturing door een integraal verantwoordelijk bestuur is daarmee noodzakelijk om efficiency af te dwingen.

(Professionals van) verschillende organisaties werken in het algemeen goed met elkaar samen als het gaat om het bereiken van een gelijk doel. Voorwaarde voor deze harmonie op organisatieniveau is echter dat geen van de professionele organisaties in haar autonomie wordt aangetast. Dus samen aan een taak werken lukt vaak goed, maar samenwerken in de zin dat autonomie wordt ingeruild voor effectiviteit en efficiency door het uitbesteden van taken, lukt professionele organisaties vrijwel nooit.

Een internationaal voorbeeld op het terrein van crisisbeheersing beschrijven Palm en Ramsell.²⁸ Zij laten zien dat gemeenten (en hun professionele veiligheidsorganisaties) vaak wel een gedeeld besef van de baten van samenwerking hebben, maar dat het delen van middelen en mankracht in de praktijk stukloopt op de angst lokale autonomie te verliezen over de organisatie en de inzet van de gemeentelijke middelen: ‘the willingness to protect one’s own services hinders co-ordination’.

Voor alle duidelijkheid, vaak is zichtbaar dat dit gevoel vooral in de top van een organisatie leeft. De operationele wil tot samenwerking op de werkvloer kan onder druk van de dagelijkse realiteit nog zo groot zijn, als deze door de leiding niet wordt ondersteund, zal ze mislukken: ‘In het bijzonder hebben ambtelijke bazen in het algemeen weinig behoefte om autonomie op

27 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 26 april 2011.

28 Palm & Ramsell, 2007.

29 Helsloot e.a., 2009. In dit onderzoek worden ook andere factoren genoemd die in de samenwerkingsliteratuur voorkomen, zoals cultuurverschillen en de aanwezigheid van gelijk voordeel voor beide organisaties. Zie bijvoorbeeld ook Stinchcomb & Ordaz, 2007.

te geven', bleek al uit eerder onderzoek van Crisislab naar de samenwerkingsmogelijkheden tussen politie en brandweer.²⁹

Een sprekend voorbeeld uit dat Crisislab-onderzoek is het project NoBra-Pol. Dit project was een initiatief vanuit het middenmanagement van de politie Utrecht. Het grondidee was om de drie hulpdiensten – politie, brandweer en GHOR – in één eenheid te laten functioneren. Nadat de GHOR was afgevallen, gingen brandweer en politie samen door met het in detail uitwerken van onder meer operationele taakbeschrijvingen, materieel en opleidingen. Het doel was dat politiemensen uiteindelijk ook bij een kleine brand moesten kunnen optreden, terwijl brandweermensen bij kleine verstoringen van de openbare en/of rechtsorde moesten kunnen helpen. Vanwege een gebrek aan draagvlak bij de hogere echelons vond de voorgestelde pilotstudy uiteindelijk geen doorgang. Met name de top van de politieorganisatie was niet overtuigd van de winst die het zou opleveren.

Voor de Nederlandse politieorganisatie geldt dat de samenwerking tussen de regiokorpsen in het huidige politiebestedel nooit optimaal is geweest. Dit betreft zowel het beheer als de samenwerking ten behoeve van bovenregionale opsporingstaken. Zelfs de evident noodzakelijke Nationale Recherche voor de bestrijding van zware criminaliteit werd door de korpschefs en korpsbeheerders niet noodzakelijk geacht.³⁰ Overigens gold de problematiek van samenwerking ook nadrukkelijk in het Gemeentepolitie-Rijkspolitiestelsel; bijvoorbeeld het project 'Intensivering samenwerking politie en bijzondere opsporingsdiensten' uit 1986-1988 kon daar geen verschil in maken.³¹

30 Zie de brief van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen aan de fracties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 3 januari 2003, getekend door dhr. Opstelten namens de korpsbeheerders en dhr. Beuving namens de korpschefs.

31 Zo constateren Fijnaut en Van der Bunt (2000) dat in dit project slechts betere samenwerking bereikt werd tussen bijzondere opsporingsdiensten die onder hetzelfde departement vielen, hetgeen precies past bij ons principe.

Gebrek aan samenwerking het leidend frame voor vorming Nationale Politie

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Nationale Politie wordt het gebrek aan samenwerking tussen de regiokorpsen ge-framed als de primaire reden voor de vorming van de Nationale Politie.

‘Een groot knelpunt in het huidige politiebesteding is het moeizame proces om met 26 korpsen tot een gezamenlijke aanpak te komen van de complexere criminaliteitsvormen waarvoor vergaande specialisatie noodzakelijk is. Voorbeelden zijn de bestrijding van de (middel)zware milieucriminaliteit, de financieel economische criminaliteit (onder meer fraude, witwassen en ontneming) en cybercrime.

Een ander belangrijk voorbeeld waaruit blijkt dat het gebrek aan eenheid in beheer en taakuitvoering tot problemen leidt, wordt gevonden in de informatiehuishouding van de politie. De minister van BZK heeft samen met de korpsbeheerders begin 2000 al de ambitie geformuleerd om te komen tot het standaardiseren van ICT-voorzieningen en om de professionele kwaliteit van de ICT naar een hoger niveau te brengen. Deze gezamenlijke beleidsambitie heeft zijn weerslag gevonden in het toenmalige “ICT bestek”. Tussen de ministers en de korpsbeheerders heeft over dit onderwerp de afgelopen jaren intensief overleg plaatsgevonden. Bovendien zijn er ten laste van de begroting van het ministerie van BZK extra middelen voor dit doel uitgetrokken. Dit alles heeft echter niet geleid tot het gewenste resultaat, namelijk een betere afstemming van de informatiehuishouding tussen de regio’s.’³²

De invoering van de Nationale Politie zal aan verschillende samenwerkingsproblemen tussen politieorganisatieonderdelen een einde maken. De samenwerking die voorheen veelal op facultatieve basis kón plaatsvinden, zal in het nieuwe stelsel immers verplicht worden door de ene baas. Toch is de verwachting dat alle samenwerkingsproblemen bij de politie straks uit de wereld zullen zijn, niet terecht. Immers, de problematiek van professionele samenwerking zal straks tussen de districten van de Nationale Politie niet anders zijn dan tussen de afdelingen van een groot departement; ook daar geldt dat

32 Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 880, nr. 3: 5.

werkelijke samenwerking continu moet worden afgedwongen door de politieke en ambtelijke leiding, omdat afdelingen daar zelf nooit toe komen.

Belang samenwerking benoemd in Ontwerpplan Nationale Politie

In het *Ontwerpplan Nationale Politie* wordt het belang van samenwerken onderkend.

‘Het stimuleren van een sterkere samenwerkingscultuur vormt de komende jaren een van de belangrijke uitdagingen bij de vorming van de Nationale Politie. Op het hoogste abstractieniveau betekent samenwerking dat de politie nagenoeg niets alleen doet en bij vrijwel alle aspecten van haar taakuitvoering afhankelijk is van intensieve en vooral wederkerige samenwerking met andere betrokken partijen, zoals (individuele) burgers, bedrijven, instellingen, ketenpartners in binnen- en buitenland en politiek-bestuurlijke partners. (...) De ambitie om samenwerking te intensiveren geldt ook intern. Voor alle medewerkers moet samenwerking een tweede natuur zijn. Daarbij gaat het om samenwerking met en ondersteuning van directe collega’s en de bereidheid om van anderen te leren en over de grenzen van de eigen taken en processen heen te kijken. Dat vraagt nadrukkelijk ook om het consequent en zorgvuldig vastleggen van informatie en het actief delen van kennis en expertise. Bereidheid en vermogen tot samenwerken zijn eveneens van belang voor het kunnen realiseren van een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering die optimaal bijdraagt aan de prestaties van de politie.’³³

Maar de problematiek van samenwerking beperkt zich niet alleen tot de samenwerking tussen politieonderdelen, ook de samenwerking met partijen buiten de politieorganisatie is aan dit principe onderhevig. In recent Crisislab-onderzoek is gekeken naar de ontwikkeling van het formele samenwerkingsbeleid van de Nederlandse politie met andere partners.³⁴ Deze

³³ *Ontwerpplan Nationale Politie*, d.d. 17 oktober 2011, ministerie van V&J, p. 13. Zie ook: *Concept Inrichtingsplan Nationale Politie*, dd. 25 juni 2012, p. 26.

³⁴ Helsloot & Groenendaal, 2012b.

samenwerking wordt in beleidsdocumenten continu beleden als essentieel (zie het citaat hierboven uit het *Ontwerpplan Nationale Politie* voor een recent voorbeeld). Zeker sinds de kerntakendiscussie is het formele beleid echter ook dat samenwerking dient om oneigenlijke politietaken ‘weg te zetten’. Theorie en praktijk van de ‘netwerken’ laten zien dat deze vorm van eenzijdige samenwerking kansloos is, maar het principe geeft aan dat de resulterende beperkte samenwerking tussen politie en externe partners niet vanuit de politieorganisatie zal worden doorbroken.

Voor de kwartiermakers zou dit inzicht aanleiding moeten zijn om zorgvuldig na te denken over de vormgeving van de Nationale Politie: er kan beter niet uitgegaan worden van (vanzelfsprekende) samenwerking tussen onderdelen van de Nationale Politie onderling en met externe partners, alleen omdat dit als wenselijk is benoemd.

14.7 Er is nooit genoeg geld voor verandering

Evaringsfeit: De beschikbare middelen vereist voor een optimale kanteling van een stelsel zijn altijd geringer dan de noodzakelijke middelen.

Het is een opvallend gegeven uit veel onderzoek naar organisatieverandering: de vooraf door deskundigen geraamde middelen die noodzakelijk zijn voor een fundamentele organisatiekanteling komen vrijwel nooit beschikbaar.³⁵ Integendeel, zowel bij centralisatie- als decentralisatieoperaties worden efficiencyopbrengsten steevast ingeboekt in de begroting. Het gevolg is dat het nieuwe beleid weliswaar een ‘oplossing’ is voor het dan geldende dominante probleem, maar dat onvermijdelijk blijkt dat het nieuwe beleid een scala aan nieuwe problemen oproept en er geen middelen beschikbaar zijn om die op te lossen.

Een klassiek voorbeeld betreft de decentralisatie van de rampenbestrijding in 1985: de, tot dan toe, rijkstaak op het gebied van de rampenbestrijding werd op dat moment uitgevoerd door de organisatie Bescherming Bevolking,

35 Zie voor deze claim De Vries, 2010. Net een nuance anders formuleren Hogwood en Peters (1985) het in hun klassieke boek: wie geld steekt in het aanpakken van een probleem, zal ontdekken dat de oplossing van het ene probleem weer leidt tot het ontstaan van een ander probleem. Hierdoor zullen de financiële middelen zelden of nooit toereikend zijn om de ideale situatie te creëren.

de BB, waarvan de effectiviteit sterk werd betwijfeld. Decentralisatie naar gemeentelijk niveau werd gezien als een noodzaak om tot een effectieve, bij de dagelijkse praktijk aansluitende rampenbestrijding te komen, waarvoor gemeentelijke beleidsvrijheid noodzakelijk was (een eerste kanteling). De decentralisatie was echter ook een bezuiniging ter grootte van ongeveer het budget van de BB, te weten 200 miljoen gulden. Het kan niet verbazen dat al snel vanuit de nieuwe rijksinspectie voor brandweer en rampenbestrijding in gebreke stellende rapporten verschenen over de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie, die immers zonder extra middelen een nieuwe taak moest vervullen. Onderzoek toonde aan dat de gemeenten meer geld dienden te besteden aan rampenbestrijding dan beschikbaar kwam via het Gemeentefonds. Uiteindelijk zijn in de Wet veiligheidsregio's zulke scherpe eisen aan de gemeentelijke rampenbestrijding gesteld, dat de Raad van State sprak van een de facto centralisatie (tweede kanteling). Het huidige dilemma voor rijk en gemeenten is dat er nog steeds niet voldoende middelen beschikbaar zijn om aan die eisen te voldoen.

De Nederlandse politie zelf zal zich de regionalisatie uit 1993 herinneren. De bekostiging hiervan moest komen uit efficiëntiewinst.³⁶ Dit bleek onmogelijk en leidde vervolgens tot allerhande problemen die als kanteling, in die periode van voldoende middelen op rijksniveau en politieke aandacht voor sociale veiligheid, weer leidden tot meer geld voor de politie (dat overigens volgens het derde principe weer vooral werd ingezet ten bate van meer professionaliteit).

Een meer recent voorbeeld is dat de kosten voor de 'professionalisering' van de opsporing naar aanleiding van de Schiedammer parkmoord niet volledig gedekt zijn door structurele aanvullende middelen.³⁷ Het Project Versterking Opsporing zal daarom onontkoombaar leiden tot een lager oplossingspercentage: er worden immers hogere kwaliteitsstandaarden gehanteerd, zoals twee politiefunctionarissen bij elk verhoor en meer bijscholing, er is onvoldoende geld om de extra capaciteit die dit vraagt te compenseren, dus zal er simpelweg minder opsporingscapaciteit beschikbaar komen.

Ook in de huidige vorming van de Nationale Politie is de aanname dat al direct efficiencywinst valt in te boeken: 'Het Korps nationale politie moet leiden tot meer ruimte voor de professional, minder bureaucratie, minder

36 Rosenthal e.a., 1998.

37 Projectorganisatie PVO, 2010: 15.

bestuurlijke drukte, een veiliger leefomgeving en een effectievere opsporing. De hiermee gepaard gaande efficiencywinst loopt op van €30 mln. in 2013 tot €230 mln. structureel vanaf 2019.³⁸

Voor kwartiermakers ligt hier de opgave om realiteitszin aan te brengen in de verwachtingen die bestaan over de kortetermijnopbrengst van de aankomende reorganisatie van de politie.

14.8 Slotsom

Wie met ons meegaat in de twee basisaannames dat ten eerste bestuurs- of organisatiekundige wetmatigheden die overal en altijd gelden, ook zullen gelden voor de Nationale Politie, en dat ten tweede alles wat scheef staat, vroeger of later kantelt, zal met ons concluderen dat de Nationale Politie zoals deze nu is bedacht ook onvermijdelijk een nationale politieorganisatie zal worden. Ten goede en ten kwade.

Voorspelbaar zal tot een efficiënter beheer van centrale PIOFACH-voorzieningen kunnen worden gekomen ('kunnen' omdat de meest storende factor de wet op de woekerende professionalisering is, die bijvoorbeeld steeds complexere ICT-voorzieningen vraagt). Even voorspelbaar zal de aanpak van nationale criminaliteit beter verlopen dan in het huidige stelsel.

Maar ook voorspelbaar is dat de Nationale Politie de neiging zal hebben zich terug te trekken uit de lokale en zelfs regionale problematiek. Dit betekent als kanteling dat gemeenten deze taak noodgedwongen zullen oppakken met meer 'lichtblauwe' inzet van gemeentelijke (of private) toezichthouders. Of dit een slechte ontwikkeling is vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiency valt nog te bezien, omdat hierdoor wel een belangrijke deprofessionalisering kan worden doorgevoerd.

Om het voorspelbaar 'goede' van centralisatie te verkrijgen op punten als beheer en nationale criminaliteitsbestrijding én het bewezen 'goede' van de lokale inbedding te behouden, is een zeer precieze vormgeving van het nationale politiebesteding nodig. We noemen hier slechts een (bekend) voorbeeld omdat nadere studie noodzakelijk is naar de complexe samenhang van de verschillende principes in de context van de Nationale Politie.

Het (al eerder in dit hoofdstuk aangestipte) voorbeeld betreft de lokale

38 Rijksbegroting, 2012: 25.

politiefunctie. Om hier voldoende (aandacht voor en daarmee) sturing op te houden, is het wenselijk dat lokale actoren zoals gemeentebestuur en gemeenteraad een werkelijke sturingsmogelijkheid krijgen. Dat betekent dat zij o.a. via middelen zoals bijvoorbeeld een lokaal budget moeten kunnen sturen. Als bepalende ‘klant’ zouden ze ook kritisch naar de prijs-kwaliteitverhouding moeten kunnen kijken, dat wil zeggen dat ze vooral ook moeten kunnen bepalen welke ‘extra accessoires’ van de politiefunctie zij niet willen afnemen om hiermee de woekerende professionalisering te kunnen beheersen. De inrichting van min of meer autonome basisteams met een breed takenpakket en een vast budget is hierbij behulpzaam. Beseft moet dan wel worden dat de informatievoorziening vanuit de basisteams naar landelijke specialistische eenheden voor de basisteams altijd een secundaire prioriteit zal zijn.

14.9 Literatuur

- Braam, A. van (1998). *Leerboek bestuurskunde*. Bussum: Coutinho.
- Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, d.d. 1 maart 2011. IenM/RB-2011-037932.
- Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, d.d. 15 maart 2011. IenM/BSK-2011-14488.
- Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 26 april 2011. TK 31 568, nr. 85.
- Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 10 juni 2011. 5699056/11/6.
- Brief van het Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen aan de fracties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 3 januari 2003, getekend door dhr. Opstelten namens de korpsbeheerders en dhr. Beuving namens de korpschefs.
- CBS (2011). *Brandweerstatistiek 2010*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Commissie Politie & Wetenschap (2011). *Call 2011*.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Fijnaut, C.J.C.F. & H.G. van der Bunt (2000). ‘De toekomst van de landelijke bijzondere opsporingsdiensten in het kader van een “goede politiezorg”’, in: H.G. van der Bunt & J.M. Nelen (red.), *De toekomst van bijzondere opsporingsdiensten*. Den Haag: WODC.

- Helsloot, I., A. Scholtens, J.G.H. Bos & B. van 't Padje (2011). *Naar een optimaal stelsel van fysieke veiligheidszorg, een onderzoek in opdracht van de VNG*. Den Haag: VNG.
- Helsloot, I. & J. Groenendaal (2012a). *Op zoek naar de balans tussen daadkracht en voorzorg in de opsporing*, CPW-verkenning, in druk.
- Helsloot, I. & J. Groenendaal (2012b). *Politie in de netwerksamenleving. De opbrengst van de politieke netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg*. Amsterdam: Reed Business.
- Helsloot, I., J. Groenendaal & E. Warners (2009). *Kan het samen? Verkenning naar de mogelijkheden van operationele samenwerking van politie en brandweer*. Commissie Politie & Wetenschap.
- Hogwood, B.W. & B.G. Peters (1985). *The pathology of public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Huberts, L.W.J.C., S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel (2004). *Paradoxaal politiebesteding. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en politiechefs over de sturing van de politie*. Zeist: Kerkebosch.
- Kouwenhoven, R.M. & M.G. van Bochove (2008). 'Versterking van de opsporing in perspectief', in: *Tijdschrift voor de Politie* 70-3, 9-14.
- Mulock-Houwer, E.J. (1996). *De sterke arm gestuurd: Eindrapport interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem van de politie*. Z.p.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Transaction.
- Palm, J. & E. Ramsell (2007). 'Developing local emergency management by co-ordination between municipalities in networks: experiences from Sweden', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15-4.
- Programma Versterking Opsporing (2005). *Projectplan*. Z.p.
- Projectgroep herijken beroepsprofielen (2010). *Schakelen in verantwoordelijkheid: beroepen van de politie herijkt*. Den Haag: Politieonderwijsraad.
- Projectorganisatie PVO (2010). *Eindrapportage PVO januari 2010. Landelijk beeld implementatie PVO bij de politie*. Z.p.
- Projectteam Strategische Reis Brandweer (2008). *De Brandweer over morgen*. Arnhem: NVBR.
- Raad van Regionaal Commandanten (2010). *Visie op waterongevallenbeheersing*, Arnhem: Nederlandse Vereniging voor Brandweertzorg en Rampenbestrijding.
- Reenen, P. van (2012). *Tot op heden is dergelijk onderzoek nog niet verricht*. Amsterdam: Reed Business.
- Rijksbegroting (2012). *Afdeling Veiligheid en Justitie*. Z.p.
- Rosenthal, U., G.J.N. Bruinsma, E.R. Muller, E.J. van der Torre & A.W. de Vries (1998). *Evaluatie Politiewet 1993: een diepte-onderzoek*. Den Haag: WODC.

- Stinchcomb, J.B. & F. Ordaz (2007). 'The integration of two "brotherhoods" into one organizational culture: a psycho-social perspective on merging police and fire services', in: *Public Organization Review* 7, 143-161.
- Tol, J. van, I. Helsloot & F. Mertens (red.) (2011). *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma.
- Vereniging van gemeentesecretarissen (2011). *Greep op de (veiligheids)regio? Het belang van een ambtelijke rol in de vormgeving van Verlengd Lokaal Bestuur*. Z.p.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Veiligheidsberaad (2011). *Bestuurlijk afwegingskader brandweerduiken*. Z.p.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk (2011). *Bestuursakkoord 2011-2015*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vlek, F., C. Bangma, C. Loef & E. Muller (red.) (2004). *Uit balans: politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*. Apeldoorn: Kerckebosch.
- Vries, M.S. de (2010). *The importance of neglect in policy making*. Houndmills: Palgrave MacMillan.

Slotbeschouwing

15.1 Inleiding

De beslissing om tot een nationale politie te komen, kwam voor velen toch nog onverwacht. Lang heeft het erop geleden dat minder vergaande alternatieven de voorkeur hadden. Pas gedurende de kabinetsformatie van 2010 werd duidelijk dat de variant van een nationale politie voldoende politieke steun zou hebben. De vraag welke bijdrage vanuit de wetenschap kan worden geleverd aan de vorming van de Nationale Politie heeft in dat perspectief iets van een overval. Onderzoek heeft immers tijd nodig en nieuw onderzoek dat op deze specifieke bestelwijziging is gericht kan dus nog niet afgerond zijn. Alleen wetenschappers die lang met het bestel bezig zijn en er een eigen specialisme van hebben gemaakt, zoals Fijnaut, hebben geen last van dat probleem. Veel bijdragen aan de conferentie en aan de bundel zijn echter niet gebaseerd op specifiek voor de bestelwijziging uitgevoerd onderzoek. Zulk onderzoek is er wel, maar het is pas onlangs gestart en nog niet klaar. Vaak is dat geen probleem, omdat veel thema's niet alleen voor de huidige reorganisatie maar ook daarbuiten van belang zijn, omdat het thema's zijn die langer lopen en net zo goed bij de ontwikkeling van de politie horen als bij de huidige reorganisatie. Bestelwijziging en politiehervorming zijn in dat opzicht verwant. We zullen er deze slotbeschouwing mee afsluiten.

In de artikelen in deze bundel wordt duidelijk wat het antwoord was van de auteurs (onder wie ook de inleiders op het seminar) op de uitdaging om op basis van hun onderzoek en eigen (praktijk)ervaring een bijdrage te leveren aan het nieuwe politiebestedel. Dat levert een rijk assortiment op aan inzichten en daarop geënte richtlijnen op een groot aantal onderwerpen die met de reorganisatie verband houden. Al die bijdragen dekken, het zij ten overvloede nog eens benadrukt, zeker niet het gehele spectrum aan ontwerp- en inrichtingsvragen waarvoor de kwartiermakers zich gesteld weten. Dat kan ook niet. Maar ze hebben zonder uitzondering betrekking op vitale elementen van politiewerk en -organisatie.

Dit slothoofdstuk bestaat uit drie delen. Eerst worden belangrijke elementen uit de inleidingen samengevat en geordend.

15.2 De bijdragen

De belangrijkste inzichten en adviezen van de auteurs aan de kwartiermakers worden hieronder op hoofdlijnen samengevat. We hebben ze geordend naar een drietal hoofdthema's:

- 1 de richting van de NP: visieaspecten en kernwaarden;
- 2 de inrichting van de NP: inhoudelijke thema's en kernconcepten;
- 3 de inrichting van het omvormingsproces: organisatie, sturing, tempo, evaluatie.

Zoals altijd is het met zo'n indeling toch wat behelpen. Bijdragen van inleiders reiken vaak over thema's heen. Daarom duiken ook in dit korte overzicht auteurs in meer dan één thema op.

15.2.1 De richting van de NP: visieaspecten en kernwaarden

De vraag naar concepten en naar de uitwerking ervan

Fijnaut (2012) staat niet alleen in zijn kritiek op het ontbreken van een visie om richting en onderbouwing te geven aan het omvormingsproces. Meerdere auteurs leggen er in uiteenlopende bewoordingen de vinger op. Bruggeman en Ponsaers doen dat het sterkst onder verwijzing naar een van de belangrijkste lessen die achteraf uit de Belgische reorganisatie moet worden getrokken. Er was daar bij aanvang geen vitaal concept dat aan de reorganisatie ten grondslag lag. Dat bleek een grote handicap te zijn. Een ambitieuze omvorming in goede banen leiden, vraagt om een hecht fundament van een heldere, breed gedragen visie op vitale concepten. Dat kan mede gebeuren door ze te koppelen aan een bredere toekomstvisie over de politiezorg, aldus onze Belgische auteurs. Daar is 'behoefte aan'.

De opdracht van de auteurs: ruim voldoende tijd in om, bijvoorbeeld in pilotprojecten, uit te testen wat wel en niet werkt. Doe dat bij voorkeur door leerprocessen te kaderen met goed wetenschappelijk evaluatieonderzoek. Op die manier organiseer je waardevolle leerprocessen en geef je concreet inhoud aan een begrip als de lerende organisatie.

Het gemis aan een leidend beginsel is ook Docters van Leeuwen opgevallen. Het brengt hem allereerst bij een belangrijke les uit de vele reorganisaties waaraan hij leiding heeft gegeven. Je moet niet vanuit het verleden reorganiseren, maar naar de toekomst. Dat vraagt om de formulering van de kernopdracht, van datgene waar naartoe gewerkt wordt, van een leidend beginsel dat als ijkpunt en anker kan fungeren voor al de plannen, inspanningen en voornemens. Hij is daar actief naar op zoek gegaan in de ontwerpplannen van de kwartiermakers en stuitte daarbij op een kernbegrip dat hij alleszins de moeite waard acht om te munten: vertrouwen. Vertrouwen, zowel in de eigen organisatie en mensen als naar buiten toe van burgers, is een kernwaarde die in de reorganisatie centraal moet staan.

Zijn opdracht aan de kwartiermakers: doe en bevorder alles wat zichtbaar en kenbaar aan vertrouwen bijdraagt en laat alles na wat dat niet doet. Vertrouwen moet in elke leiderschapsafweging staan, voor het 'daarom' als antwoord op de vraag naar het 'waarom'. Wees hier vooral radicaal in en bedenk dat zonder enige radicaliteit geen enkele reorganisatie slaagt.

De nabijheid van de politie bij burger, bestuur en buurt

Meerdere auteurs blijken beducht voor de (mogelijke) gevolgen van de omvorming naar de NP voor de 'nabijheid' van de politie voor de lokale gemeenschappen die zij geacht wordt te 'dienen'. Wat veel auteurs node missen in de plannen is systematische aandacht voor enerzijds de gezagspositie van de burgemeester en anderzijds de misschien wel belangrijkste stakeholder: de burger. Zij herinneren eraan dat de burger zowel bron is van legitimiteitstoekenning en van cruciale (opsporings)informatie, alsook kwetsbare 'afnemer' en object van politiezorg. In vele toonaarden wordt het vitale belang voor de

politie benadrukt om het vertrouwen van burgers te (her)winnen en te behouden. Zeker ook van kwetsbare burgers, die onmachtig zijn hun eigen zaakjes te regelen.

Winsemius met name herinnert er in zijn inleiding op het seminar aan dat het op veel terreinen van overheidszorg uiteindelijk draait om burgers. Een groot aantal daarvan is heel wel in staat zijn eigen zaken te regelen. Zo niet een omvangrijke groep van ‘onmachtigen’ die vooral de probleemwijken bevolken. De grote uitdaging voor politie en overheid is gelegen in het contact maken met deze ‘onmachtigen’, die dreigen af te haken omdat niemand hun belangen en behoeften op ‘het netvlies’ heeft. Of zoals een vmbo-school-directeur in een probleemwijk het probleem van zijn leerlingen indringend samenvatte: ‘Niemand houdt van ze.’

Zijn opdracht: investeer in ‘frontlijners’ die de taal van de mensen spreken, hun problemen en omstandigheden begrijpen en bereid en in staat zijn daar concreet iets aan te doen. Alleen zo maak je verbinding, bied je perspectief en win je, als politie en overheid, vertrouwen.

Ook Docters van Leeuwen waarschuwt ervoor de burger en zijn alledaagse sores niet uit het oog te verliezen. Hij ziet nog steeds tekenen van gebrekkige servicegerichtheid bij de politie, zoals waarneembaar is bij het doen van aangifte. En hij vreest in dit verband voor verdere afname van het niveau van dienstverlening door bureaucratiseringsprocessen als gevolg van schaalvergroting en centralisatie. Schaalvergroting om waar en wanneer nodig te kunnen opschalen is één ding, de politie moet sterk zijn in het ‘grote’: de aanpak en beheersing van grootschalige ordeverstoringen en georganiseerde criminaliteit. Maar de politie moet ook de sterkste willen zijn in het ‘kleine’: burgers die aangifte komen doen omdat ze door burens bedreigd worden en dergelijke. Vooral in het kleine ligt straks, meer dan ooit, de achilleshiel van waar het in de kern om gaat: vertrouwen. Daar helpt een mooie score in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit op zichzelf weinig aan.

Zijn opdracht in dit verband: waak voor bureaucratisering ten gevolge van schaalvergroting, leer van grote accountants- en advocatenkantoren hoe zij kleinschalige servicegerichte kwaliteit en professionaliteit bevorderen.

Terpstra c.s. pleiten eveneens dringend voor meer focus op de belangen en behoeften van burgers, al dan niet onderdeel uitmakend van specifieke (etnische) gemeenschappen. Ook zij waarschuwen voor de mogelijke nadelige gevolgen van verdergaande schaalvergroting en centralisering voor de afstand tot de gewone burger. Zij wijzen in dit verband op een aantal relevante onderzoeksbevindingen uit nabije (buur)landen: Denemarken en België. In Denemarken is de omvorming naar een meer centraal gestuurde en georganiseerde politie gepaard gegaan met een afnemende gezags- en vertrouwenspositie van de politie bij de burger. In België heeft zich een tegenovergestelde beweging voltrokken met de komst van de sterk decentraal georganiseerde ‘zonale politie’. Met als ‘opbrengst’ dat het vertrouwen van burgers in de politie, dat overigens wel op een heel laag punt was aangeland, weer is toegenomen. Zij verbinden er een pleidooi aan voor kleinere basiseenheden, die opereren binnen gemeentegrenzen, wat hen, in dit opzicht, dicht bij het oude ‘Rijkspolitiemodel’ brengt.

Zij vinden hierin Verbeek aan hun zijde die zich vooral beducht betoont voor de marginalisering van het bestuur, regionaal en lokaal. Om daadwerkelijk over lokale veiligheidszorg te kunnen besluiten, moeten gemeenten zich verzekerd weten van een minimum aan politiezorg, zodat burgemeester en gemeenteraad ook echt keuzes kunnen maken over de politie-inzet in de eigen gemeente.

Zijn opdracht aan de kwartiermakers: zorg voor een stevig mandaat van beheersbevoegdheden van de korpschef in zijn lijn naar de regionale chefs (en lager) om de zeggenschap op decentraal niveau handen en voeten te geven. Op die manier kunnen op decentraal niveau gezag en beheer bij elkaar komen.

De analyse van Verbeek en Terpstra c.s. sluit ook weer aan bij een tweetal wetmatigheden van Helsloot en De Vries. Aan de ene kant het gevaar van eenzijdige advisering vanuit de eigen organisatie van de NP, waarvoor de minister als hoogste baas moet waken. Wie brengt straks het belang in van lokale inbedding en sturing wanneer lokale actoren geen stem of sturingsmogelijkheden krijgen? Wanneer het de minister ernst is met de lokale inbedding van de politie en ook sturing door het lokale gezag, dan moet dat laatste ook in positie worden gebracht om zelf daadwerkelijk rechtstreeks invloed uit te oefen-

nen, en niet enkel via de ‘band’ van ofwel de hiërarchie binnen de NP ofwel de minister zelf.

De opdracht van Helsloot en De Vries aan de kwartiermakers is ongeveer gelijklopend met Verbeek en Terpstra c.s.: geef lokale actoren zoals gemeentebestuur en gemeenteraad daadwerkelijke sturingsmogelijkheden, bijvoorbeeld middels een lokaal budget waarmee ze politietaken kunnen ‘inkopen’. De inrichting van min of meer autonome basisteams met een breed takenpakket en een vast budget is hierbij behulpzaam.

Tegelijk dient gewaakt te worden voor een andere wetmatigheid, namelijk dat (mogen) bepalen zonder (mee) te moeten betalen leidt tot overvraging. Dat kan worden ondervangen door het lokaal bestuur politietaken te laten ‘inkopen’ of, zoals in België bij de zonale politie het geval is, lokale eenheden door gemeenten zelf te laten financieren.

Ze wijzen er daarbij wel op dat veel autonomie neerleggen bij basisteams weer andere risico’s meebrengt, welke onder meer samenhangen met een andere wetmatigheid die zij formuleren over de gebrekkige samenwerking tussen autonome organisaties of diensten. Die hebben te kampen met het dilemma dat intensieve(re) samenwerking de eigen autonomie ondergraaft. Zij verbinden er dan ook een waarschuwing aan (zie ook hierna): besef dat de informatievoorziening vanuit de basisteams naar landelijke specialistische eenheden voor de basisteams altijd een secundaire prioriteit zal zijn.

15.2.2 De inrichting van de NP: inhoudelijke thema’s en kernconcepten

De vraag hoe organisatie en werk in een aantal domeinen van politiezorg het beste kunnen worden ingericht, staat centraal in de bijdragen van Ferwerda c.s., Van der Torre, Twynstra (Kouwenhove e.a.) en deels ook van Terpstra c.s. Ze hebben betrekking op achtereenvolgens (de inrichting van) de basispolitiezorg, (decentrale) opsporing, de informatie- en intelligencepositie, horizontale en verticale communicatie en (omgang met) sociale media. Ook Helsloot en De Vries hebben zich beziggehouden met de organisatie van de nieuwe politie, maar doen dat vanuit een geheel eigen perspectief.

De inrichting van de basispolitiezorg: de wijkagent

Het feit dat ‘de wijkagent’ sinds zijn herintroductie in de jaren 1980 is uitgegroeid tot een ‘instituut’, mag ons de ogen niet doen sluiten voor het feit dat zijn instelling en taakstelling zijn afgeleid van het bredere concept van *community policing*, hier ‘gebiedsgebonden zorg’ genoemd. De wijkagent belichaamt in feite de achterliggende idealen en doelstellingen van kleinschaligheid, nabijheid en betrokkenheid, bij wijken en wijkbewoners. In meerdere onderzoeken, ook in eigen land, is nadien evenwel geconstateerd dat de praktijk ook op dit punt nogal afwijkt van de ‘leer’, en dat veelal niet in positieve zin (zie o.a. Terpstra, 2008; Helsloot e.a., 2012).

Zo beschouwd is ‘de’ wijkagent eerder een archetype van verheven doelen en idealen gebleken dan een realistisch rolmodel. Dat heeft de vraag opgeroepen of het achterliggende concept ook niet te ambitieus, idealistisch en veelomvattend is. Die mening wordt versterkt door de geringe empirische ondersteuning voor de beoogde effecten op de veiligheid en leefbaarheid in wijken (Terpstra, 2008; Weisburd & Braga, 2007). Anderen, onder wie ook Terpstra, menen dat met het concept als zodanig niet zoveel mis is, maar dat het vooral aankomt op betere en consequentere invoering, met aandacht ook voor betere scholing en coaching (Terpstra, 2008).

In deze lijn ligt ook het pleidooi van Terpstra c.s. in deze reader dat in een prominente positionering van de wijkagent de meeste garantie gelegen is voor de juist binnen een centraal nationaal bestel zo wezenlijke kleinschaligheid en lokale inbedding van politie en politiezorg. In die zin symboliseert ‘de’ wijkagent dit streven en fungeert hij tegelijkertijd als het beste ‘tegenwicht’ tegen gevreesde bovenmatige centralisatietendensen die de politie zouden losslaan van haar lokale ankers. En dat, zo waarschuwt ook Winsemius met klem, zou politie en overheid op grote afstand plaatsen van de kwetsbare groepen in probleemwijken, met grote maatschappelijke schade als gevolg. ‘Goede’ wijkagenten zijn cruciaal voor de verbinding met deze groep ‘onmachtigen’.

Hun opdracht: investeer in ‘goede’ wijkagenten, geef ze enerzijds de ruimte, maar zorg anderzijds ook voor de juiste randvoorwaarden van scholing en coaching.

(Decentrale) opsporing en intelligencepositie

De bijdragen van Ferwerda c.s., Twynstra (Kouwenhoven e.a.) en Van der Torre hebben alle, ten minste voor een deel, betrekking op het (brede) domein van de opsporing. Van der Torre en Ferwerda c.s. focussen op een wezenlijk aspect van politiewerk in het algemeen, maar van de opsporing in het bijzonder: informatiesturing en de opbouw van een goede intelligencepositie.

Ferwerda c.s. gaan in op het concept van informatiesturing en het vitale belang daarvan voor goed en professioneel politiewerk, niet alleen, maar zeker ook in de opsporing. Ze wijzen er tegelijk op dat de invulling in de praktijk nog steeds gebrekkig is. Informatiesturing omvat meer dan het verzamelen van losse gegevens. Gegevens krijgen betekenis in de opbouw van een goede intelligencepositie en die moet weer de opmaat vormen van een probleem- en resultaatgerichte aanpak.

Wat hiervoor nodig is, wordt geïllustreerd aan de hand van een aantal aansprekende praktijkcasussen van geslaagde voorbeelden van instrument- en methodiekontwikkeling. Voorbeelden zijn de onder de vlag van P&W ontwikkelde en gevalideerde methodieken om, op gestandaardiseerde wijze en met gebruikmaking van uiteenlopende informatiebronnen en kennisdragers in de eigen en de externe omgeving, criminaliteits- en overlastproblemen ('gebiedscan criminaliteit en overlast') en problematische groepen in het werkgebied (jeugdgroepen, hooligans) systematisch in beeld te brengen. Methodieken die allemaal succesvol landelijk zijn geïmplementeerd.

Hun opdracht aan de kwartiermakers: zoek de oplossing voor nog steeds gebrekkige informatiesturing niet (primair) in (nieuwe info)-systemen of structuren (zoals RIEC's), maar in (andere) werkwijzen waarin het systematisch opbouwen van een goede informatie- en intelligencepositie de opmaat is voor een gestructureerde, probleemgerichte en informatigestuurde aanpak.

Ook Van der Torre richt zich op het vitale proces van informatiesturing in de opsporing. Maar zijn focus ligt bij het zwaar onderschatte en verwaarloosde belang van 'kleine' informatie die dagelijks wordt verzameld op straat, door oplettende (wijk)agenten en rechercheurs. In de vorm van dingen die opvallen, omdat ze afwijken van het normale of appelleren aan het professionele

‘onderbuikgevoel’ dat hier iets niet klopt of fout dreigt te gaan. Hij geeft tal van aansprekende voorbeelden hoe dat soort oplettende waarnemingen, mits adequaat opgevolgd door degelijk researchewerk en opsporingsonderzoek, een tot dan nog verborgen werkelijkheid kan blootleggen van soms zeer ernstige vormen van (georganiseerde) criminaliteit.

Zijn opdracht aan de kwartiermakers: zorg ervoor het proces van opsporen ‘van onderop’ expliciet te organiseren, faciliteren en bewaken. Dat vraagt om kleinschalige opsporing waarbij wijkagenten en onderzoekers gezamenlijk optrekken, zoals beoogd in de robuuste basiseenheden, en vooral ook om flexibeler beslissingslijnen dan de huidige weegprocedures.

Kouwenhoven e.a. concentreren zich in hun bijdrage op de inrichting van de decentrale opsporing. Die is in de regiokorpsen veelal georganiseerd op districtsniveau. De auteurs baseren zich daarbij op de inzichten en ervaringen die zijn opgedaan in een lopende pilotstudy in opdracht van P&W in drie districten in drie korpsen. Daarin wordt geëxperimenteerd met effectievere wijzen om het opsporingsproces te organiseren, bemensen en besturen. Beter sturing, ook vanuit het OM, meer of betere menskracht en zicht houden op voortgang en werkvoorraden (plankzaken) zijn allemaal mogelijke ‘knoppen’ op het regelbord. Maar wat uit het onderzoek duidelijk is geworden, is dat die regelknoppen onderling sterk verweven zijn en dat draaien aan de een soms onverwachte gevolgen heeft voor de ander. De voornaamste inzichten zijn vervat in een achttal ‘organiseerprincipes’ die in de kern neerkomen op bewuster omgaan met die knoppen.

Hun opdracht aan de kwartiermakers: ga heel bewust aan de slag met die organiseerprincipes, stuur op een planmatige aanpak van ad-hoc-researchewerk, controle op de kwaliteit van aangiften, een probleem- en fenomeengerichte aanpak naast de (reactieve) zaakgestuurde, koppeling van de juiste mensen aan de juiste zaken, meer sturing aan de voorkant van de kant van het OM, meer zicht op de voortgang van zaken en de werkvoorraad en koppeling daarvan aan meer of minder stringente screening aan de voorkant.

Communicatie en sociale media

Communicatie en communicatiebeleid hebben wel degelijk de aandacht van de kwartiermakers, maar het zoeken is, valt ook hier weer op, naar een heldere visie. In de achterliggende jaren heeft de politietop (verenigd in de Raad van Korpschefs) zich, in lijn met het opkomende concerndenken, sterk gemaakt voor wat wordt aangeduid als *corporate communication*: centraal opgezette, gerichte campagnes met als voornaamste doel het imago van de politie te versterken. Dit soort campagnes is primair ingericht op ‘zenden’, niet op ‘ontvangen’. Op basis van wederkerigheid communiceren, valt buiten dat kader. Daarbij dreigt een wezenlijk gegeven uit het oog te worden verloren, namelijk dat de communicatie met de gewone burger decentraal vorm krijgt, in dagelijkse politie-burgercontacten, bij aangifteopname, staandehoudingen op straat of middels het spreekuur of weblog van een wijkagent. Daarbij zorgt de opkomst van de nieuwe sociale media voor geheel nieuwe, snelle en ‘horizontale’ vormen, podia en wijzen van communicatie – vormen waarbij burgers in veel opzichten een ‘voorsprong’ hebben op de politie, vormen die het gehele communicatielandschap wijzigen en dynamiseren. Dat alles dwingt de politie tot herbezinning, tot visie en beleid. In twee bijdragen worden daar handvatten voor aangereikt.

Beunders en Van Dijk wijzen op het paradoxale van de huidige situatie in Nederland, waarbij de politieke richting er een is van verticalisering en hiërarchisering in de sturing van politie en politiewerk en het hele strafrechtstelsel. Die verticalisering staat echter haaks op de feitelijke ontwikkeling van horizontalisering in politieland in de relatie en dus communicatie met burgers en partners. Die weer kenmerkend is voor samenwerking in de netwerksamenleving, op basis van wederkerigheid en gelijkwaardigheid, en die versterkt wordt door de snelle opkomst van de sociale media. De digitale communicatietechnologie heeft geleid tot een ‘explosie’ van horizontaal verspreide informatie tussen burgers en politie. De grote vraag is nu hoe deze beide tegengestelde ontwikkelingen van verticalisering en horizontalisering op zinvolle wijze met elkaar in verbinding gebracht kunnen worden. Maar daar zeggen, stellen zij vast, het Programmaplan en het Ontwerpplan niets over. Sterker nog, die zijn uitermate summier als het gaat om de interne en externe communicatie van de NP en hoe die vorm te geven. In het Programmaplan wordt als uitgangspunt geformuleerd dat ‘corporate communicatie’ een ‘vereiste’ is, omdat die de kans biedt ‘om te bouwen aan een sterk en eenduidig beeld van een slagvaardige en daadkrachtiger politieorganisatie’. Voorts wordt het plan ont-

vouwd van één intranet voor het hele korps, en een verbeterd internet ‘voor een betere bereikbaarheid en interactie met burgers’. Maar dat is het dan wel zo ongeveer.

Toch wordt de (participerende) burger ook door de kwartiermakers gezien als een onmisbare schakel in succesvol politiewerk. Maar wat veronachtzaamd wordt, is dat de burger óók klant is van de politie en bron van legitimiteitstoekenning. Zo bezien, zou de burger dan ook de kern van elk organogram moeten zijn, ook van de nieuwe Nationale Politie. De kernvraag, aldus de auteurs, is op welke wijzen de politie de burgers kan inschakelen om de verschillende doelstellingen van het politiewerk beter te kunnen bereiken, hoe zij hierdoor het gevoel van veiligheid bij de burgers kan versterken en daarmee het vertrouwen in en de legitimiteit van de politie.

Op basis van hun analyses formuleren de auteurs als belangrijkste uitgangspunt voor het communicatiebeleid van de NP dat directe communicatie met de burger van wezenlijk belang is en blijft voor het vertrouwen van de burger in de politie en daarmee ook voor de legitimiteit van de politie. Dat vereist een politie die dicht bij de burgers staat.

Hun opdracht aan de kwartiermakers:

- betrek burgers beter bij de opsporing;
- geef vooral aandacht aan horizontale consultatie van en verantwoording aan de burger;
- geef actieve, enthousiaste politiemensen die experimenteren met vormen van fysieke of virtuele interactie met het publiek de ruimte om te experimenteren. Bedenk dat zij trendsetters zijn die zich niet alleen gedragen als bevlogen politiemensen, maar in feite ook als bevlogen burgers;
- laat het landelijk niveau de basis vooral faciliteren (en dus geen beleidsbepalende rol vervullen).

Met deze aanbeveling zitten Beunders en Van Dijk op één lijn met Meijer c.s., die zich vooral buigen over de implicaties van de sociale media voor de politie en haar communicatie-inspanningen. Ook zij bepleiten (meer) ruimte aan de basis om optimaal de kansen voor directe communicatie met burgers te benutten die de sociale media en vooral Twitter bieden. Maar ze waarschuwen ook voor de risico's, zoals een ongebreidelde wildgroei met onbedoelde en ongewenste gevolgen.

Het is dus zaak de goede balans te vinden tussen enerzijds ‘professionele ruimte’ aan de basis, nodig ook om inventief te kunnen inspelen op snel op-eenvolgende ontwikkelingen, en anderzijds een zekere sturing en (beleids)-kadering van ‘bovenaf’. Op basis van lopend onderzoek in opdracht van P&W stellen zij vast dat het gebruik van sociale media door de politie wereldwijd een grote vlucht neemt, met name in Angelsaksische landen en ook bij ons: Nederland zit in de kopgroep, het gebruik van sociale media binnen de korpsen is gigantisch.

Daarom klemt, ook in hun ogen, te meer het ontbreken van een heldere sociale mediastrategie. Innovatief gebruik komt vooral bottom-up tot stand, steun van de leiding volgt achteraf. De vorming van de Nationale Politie biedt in hun optiek het momentum om het gebruik van sociale media steviger te verankeren binnen de organisatie. Tot de meest interessante behoren Twitter en YouTube. Twitter leent zich vooral voor directe, horizontale communicatie tussen (wijk)agenten en burgers – een uiterst functioneel middel om de band met burgers en ook het imago van de politie te versterken en burgers te betrekken bij de opsporing. Het helpt dat veel burgers dit soort contacten ook op prijs stellen, en dat zij de politie graag willen helpen. En helpen doet het ook, al gaat het eerder om ‘kleine’ zaken die in de buurt spelen dan om ‘grote’ zaken. Er worden geen zware misdrijven mee opgelost.

Het belang van YouTube is tweeledig. De politie kan dit communicatiekanaal zelf benutten om ‘boodschappen’ weg te zetten en doet dat ook op grote schaal. De andere kant is dat de politie ook ongevraagd wordt geconfronteerd met beelden en omliggende verhalen waarin een bepaald optreden wordt ‘geframed’ als hilarisch, beschamend of verbijsterend. Dat dwingt de politie tot een contrastrategie van reageren, negeren of anticiperen. De precieze impact van beelden laat zich overigens lastig voorspellen, ook als het kennelijk de bedoeling is de politie te kijk te zetten. Anders dan bij Twitter wordt het gebruik van YouTube vooral op het niveau van de korpsleiding en centrale communicatieafdelingen gestuurd en domineren daarbij ‘strategische’ (korps)doelstellingen, zoals burgerparticipatie (in de opsporing) en imagoverbetering.

De belangrijkste opdracht voor de kwartiermakers: beschouw de opkomst van de sociale media niet (zozeer) als een technische maar als een sociale innovatie, met ingrijpende gevolgen voor de relatie en dus communicatie tussen politie en burger.

Bijzondere aspecten van taakstelling en uitvoering: preventie en professionele ruimte

Een tweetal bijdragen in deze reader kent een bijzondere thematiek en is gewijd aan strategische concepten van taak en taakuitvoering van de politie: de politieke preventietaak en de professionele ruimte. Ze kennen beide hun eigen achtergrond, ontwikkeling en discours, maar zijn ook onderling verweven.

Laatstgenoemde figureert prominent in de ontwerpplannen als een van de kernconcepten die richting moeten geven aan het politiewerk. De politie lijkt daarmee een landelijke trend te volgen die zichtbaar is in de gehele quartaire sector van zorg en onderwijs, waar gezocht wordt naar een nieuwe balans tussen professionele handelingsvrijheid aan de basis en sturing van bovenaf. Maar zoals bij vele van de kernconcepten in de ontwerpplannen, ontbreekt het ook hier aan nadere concretisering en invulling. De politieke preventietaak daarentegen krijgt slechts marginale aandacht toebedeeld. Dat is op z'n minst opmerkelijk te noemen, niet het minst met het oog op de breed levende zorg voor een (al dan niet vermeende) accentverschuiving in het werk van de politie van preventie naar repressie. Dit als gevolg van onder meer de 'sterktediscussie' en de toegenomen (centrale) sturing op prestatieafspraken. Veelzeggend in dit verband is een recent onderzoek van P&W naar de ontwikkeling van de politiesterke, dat een verschuiving laat zien in de toedeling van (extra) menskracht in de achterliggende jaren van 'blauw op straat' naar met name de opsporing (Haagsma e.a., 2012).

Professionele ruimte en samenwerking

In allerlei sectoren klinkt de roep om eerherstel van de oude professional die met grote kennis en betrokkenheid zijn werk doet, daarbij niet 'gehinderd' door (bovenmatige) sturing van bovenaf. Professionele ruimte is een veelbesproken maar ook heel lastig onderwerp. In een recent essay laat Van der Vijver zich kritisch uit over de gebrekkige operationalisering van het begrip '(politieke) professionaliteit' (Van der Vijver, 2012.). Wat professioneel handelen is, laat zich slecht vooraf eenduidig definiëren. Dat hangt samen met enerzijds de rechtstatelijke positie en opdracht van de politie en anderzijds het feit dat het politiewerk behalve situatie- en context-, ook visie- en waardegebonden is (Vlek, 2010). Dat maakt ook de effectiviteitsvraag zo weerbarstig (Vlek, 2010; Van Reenen, 2012). Bewezen effectiviteit als ultieme norm voor professioneel handelen is in de context van politie en politiewerk haalbaar noch geldig.

Bij het vaak geromantiseerde beeld van de professional plaatsen Moors en Jacobs terechte vraagtekens. Zij zetten helder uiteen wat ‘professionele ruimte’ zoal aan beelden en verwachtingen oproept. Kern daarvan is dat politiemensen ten principale de ruimte (moeten) hebben voor eigen afwegingen bij hun werk op straat, en daarbij beargumenteerd moeten kunnen afwijken van geldende richtlijnen en protocollen. Maar daaraan is niet veel houvast te ontnemen voor normatieve uitspraken over de ruimte die een professional nodig heeft en ook niet voor hoe dat in de toekomst het beste kan worden gerealiseerd. Het terrein, de professionele ruimte, kan wel worden afgebakend, maar daarbinnen blijft het een voortdurend zoeken naar de juiste balans tussen verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen, tussen sturing en zelfsturing, en tussen ‘zachte’ sturing op kwaliteit of ‘harde’ sturing op productie en maatschappelijke opbrengsten. Tegen de achtergrond van de opbouw van de Nationale Politie, aldus Moors en Jacobs, is het essentieel om de vraag te stellen hoe professionele ruimte kan worden georganiseerd. Hoe leer je dienders op straat verantwoordelijkheid te nemen voor moeilijke beslissingen? Hoe help je hen om, gegeven de regels, richtlijnen, protocollen en systemen, tot goede probleemoplossingen te komen? Professionele ruimte lijkt daarmee een van die concepten voor de inrichting en sturing van het politiewerk die van groot belang zijn en tegelijkertijd tijd en ruimte nodig hebben om zich in samenwerking met de praktijk verder te ontwikkelen. Het is een van de lange ontwikkelingslijnen van Bruggeman en Ponsaers.

Hun opdracht aan de kwartiermakers: modern vakmanschap vereist een secuur onderhoudsprogramma. Dat vraagt bijvoorbeeld om operationeel leiderschap dat focust op goede begeleiding en coaching van reflexieve professionals.

Aandacht voor professionele ruimte betekent ook aandacht voor samenwerking. Een van de wetmatigheden die Helsloot en De Vries formuleren, heeft daarop betrekking. Er is een inherente blokkade bij intensieve samenwerking tussen autonome professionals en diensten wanneer samenwerking een bedreiging inhoudt voor de eigen autonomie. Zij stellen vast dat deze blokkade met de centralisering slechts gedeeltelijk wordt ondervangen. Bovendien bieden centrale sturing en standaardisering geen uitweg voor de blokkade in de sfeer van de externe en ketensamenwerking. Toch wordt de ambitie om meer

en beter extern samen te werken expliciet benoemd als een van de kernwaarden of doelstellingen van de Nationale Politie. Alleen ontbreekt het ook hier nog aan een visie op de realisatie van deze kernwaarde die het hierboven beschreven dilemma onderkent.

De restauratie van de politieke preventietaak

In veel recent commentaar wordt de vrees uitgesproken voor een accentverschuiving in de politiepraktijk van preventie naar repressie. Dit ten gevolge van onder meer prestatiebesturing (Jochoms e.a., 2006), kerntakendiscussie (Van der Torre & Ferwerda, 2007) en algemene maatschappelijke verharding en verschuiving naar een punitieve samenleving (Terpstra & Trommel, 2006; Garland, 2002). Overtuigende empirische ondersteuning voor deze opvattingen of zienswijzen is nog niet geleverd. Dat komt deels doordat het preventie-karakter van politie en politiewerk inherent besloten ligt in haar (symbolische) aanwezigheid en aanspreekbaarheid. Hoe dan ook valt nauwelijks te loochenen dat preventie als een van de kernopgaven van de politie 'uit (beeld)' is geraakt. In het Ontwerpplan komt het begrip als zodanig ook niet of nauwelijks voor. Van Dijk c.s. betreuren dat in hoge mate. Zij houden in hun bijdrage een geharnast pleidooi voor een herwaardering van de preventietaak en deels ook voor (eer)herstel van 'oude' voorzieningen die in het verleden hun nut hebben bewezen – vooral een landelijke expertinstituatie, met ruim mandaat en meerjarig budget, om nieuwe, effectieve methoden van (criminaliteits)preventie (door) te ontwikkelen en te implementeren.

Ze leggen daarbij wel een dubbele focus aan: op criminaliteit en op vormen van secundaire preventie, dat wil zeggen: instrumenten en methoden die de gelegenheid voor criminaliteit beperken, zoals die in het verleden zijn ontwikkeld onder noemers als 'Security by design' en het 'Politiekeurmerk veilig wonen'. Allemaal 'voorzieningen' die hun nut hebben bewezen in de vorm van een aantoonbare bijdrage aan de daling van de criminaliteit in de achterliggende jaren. Die daling biedt, aldus de auteurs, extra kansen en ruimte voor (personele) investeringen aan de 'voorkant' van de criminaliteit. De auteurs onderkennen daarbij overigens wel dat, zo gedefinieerd, de vraag opkomt wat dan precies de betrokkenheid van de politie bij dit innovatieve ontwikkelingsproces, waarin research en development hand in hand moeten gaan, legitimeert. Zij achten actieve politieke betrokkenheid niettemin cruciaal voor het welslagen ervan, niet het minst vanwege de unieke kennis en exper-

tise van de politie over (nieuwe) verschijningsvormen en achtergronden van criminaliteit en mogelijke aangrijpingspunten voor effectieve bestrijding. In dezelfde lijn – haar unieke kennis- en informatiepositie – ligt de bijdrage van de politie aan meer primaire preventie in de vorm van vroegtijdige signalering en interventie bij probleemgedrag van (zeer) jeugdigen.

Hun opdracht aan de kwartiermakers: herstel een beproefd concept in ere en start een nieuw landelijk kenniscentrum voor criminaliteitspreventie, 'Politiële Organisatie Criminaliteitspreventie', kortweg POC, genaamd.

15.2.3 De inrichting van het omvormingsproces

De zorgvuldige vormgeving en realisatie van het reorganisatieproces is van groot belang voor het slagen van de hele operatie. Het is dus geen wonder dat de proceskant van de omvormingsopdracht de bijzondere aandacht heeft van een aantal auteurs. Meer in het bijzonder geldt dat voor de plenaire inleiders op het seminar en daarnaast, niet verwonderlijk, voor de beide Belgische auteurs, die lessen aanreiken uit de recente omvorming van het politiebestedel in België. De accenten die men zet en de gekozen invalshoek verschillen, maar er zijn duidelijk een aantal rode draden te ontwaren.

Het tijdspad en de volgorde

Bruggeman en Ponsaers waarschuwen voor de discrepantie tussen de gestapelde ambities en het wel erg krappe tijdspad om die allemaal te realiseren. De Belgische stelselwijziging is zo'n tien jaar geleden gestart, maar in wezen nog niet 'af'. Een hoog, mogelijk te hoog ambitieniveau, zo kwalificeren ook andere auteurs het omvormingsproces zoals dat tot nog toe gestalte krijgt. Temporisering in de procesgang is het advies. Bruggeman en Ponsaers wijzen erop dat, ondanks de grote verschillen in achtergrond en context tussen de landen, voor Nederland belangrijke lessen te trekken zijn uit de ervaringen met de Belgische omvorming. Nederland heeft als 'voordeel' dat de omvorming naar de Nationale Politie minder ingrijpend is dan de Belgische, vooral

ook omdat veel van de bouwstenen voor het nieuwe bestel afkomstig zijn uit het oude. Daarom kan het implementatieproces in Nederland in opeenvolgende stappen, sequentieel verlopen, waar in België alle elementen van het nieuwe systeem in één keer in elkaar gepast moesten worden en dus allemaal al gereed moesten zijn. Niettemin is ook voor Nederland een van de belangrijkste inzichten uit België van toepassing, namelijk dat bepaalde processen gewoon tijd vragen en zich niet ongestraft laten versnellen. Een van de belangrijkste omissies in de aanvang van het Belgische project was de afwezigheid van kernwaarden en -concepten die als richtsnoer en ijkpunt hadden moeten fungeren bij het omvormingsproces.

Verbeek gewaagt onverbloemd van onrealistische doelstellingen die vooral politiek zijn ingegeven, maar op termijn als een boemerang op de politiek terugslaan als blijkt dat ze niet gehaald worden. In samenhang daarmee acht hij ook de tijdsplanning weinig realistisch. Dit ondermijnt aan de basis van de politiek de geloofwaardigheid van de top van de nieuwe organisatie en maakt een serieuze en aanvaarde planning en communicatie binnen de organisatie bijna niet meer mogelijk.

De opdracht van zowel Verbeek als Bruggeman en Ponsaers aan de kwartiermakers: creëer meer tijd en ruimte, benut die voor visievorming en uitwerking.

Gestapelde ambities, top-down sturing en het behoud van motivatie

Het hoge ambitieniveau en krappe tijdsplanning hangen nauw samen met een tweede zorgpunt dat in uiteenlopende bewoordingen aan de orde komt: het sterke top-down karakter in de vormgeving en sturing van het omvormingsproces. Hoewel onderkend wordt dat dit deels onvermijdelijk is voor zo'n omvangrijk proces, zeker ook gezien het krappe tijdsplanning, wordt tegelijk indringend gewaarschuwd voor de schaduwkant ervan. Wil het proces kans van slagen hebben, vooral op de wat langere termijn, dan is het creëren van (meer) draagvlak een voorwaarde. Dat moet zowel intern gebeuren, op de verschillende niveaus van de eigen organisatie, als ook onder externe partijen.

Bij dit beeld van een sterk top-down gestuurd omvormingsproces, met amper inbreng van onderop, zijn ook kanttekeningen geplaatst, met name door kwartiermaker Jannine van den Berg in haar openingstoespraak op het

seminar. Zij wees op het onvermijdelijke van een strak, van ‘bovenaf’ gestuurd proces vanwege het strakke tijdschema waaraan de kwartiermakers gebonden zijn, en waaraan zij zich ook hebben gehouden. Snelheid heeft ook een waarde; zij creëert snel helderheid. Ontwerp en inrichtingsplan zijn op tijd ingeleverd. Anderzijds nuanceerde zij het beeld van een kleine groep kwartiermakers die alles bepaalt. Ze verwees daarbij naar de talloze collega’s in het veld die in een veelvoud aan werkgroepen actief betrokken zijn bij de vormgeving van de nieuwe organisatie. En dat terwijl de ‘verkoop’ tijdens de ‘verbouwing’ gewoon door moest gaan. Voorts benadrukte zij dat ook de kwartiermakers de ogen bepaald niet sluiten voor de onrust onder het personeel vanwege nog ongewisse rechtspositionele consequenties. Maar dat is een complex vraagstuk dat enerzijds grote zorgvuldigheid vereist, maar anderzijds ook sterk gebaat is bij snelle (politieke) besluitvorming over de definitieve invoeringsdatum van de wet.

Verbeek geeft pregnante beelden van groeiende onrust en demotivatie op de werkvloer bij de politie. Voor het welslagen van een ingrijpend reorganisatietraject als dit moet veel ruimte worden ingebouwd voor inbreng ‘van onderop’, vanuit de basis van de organisatie. Enerzijds moet dat vanwege de soms zwaarwegende rechtspositionele aspecten en consequenties, anderzijds vanwege de al aangestipte noodzaak draagvlak te creëren voor kernwaarden en -concepten waarop gestuurd wordt. In de wens om professionaliteit te versterken ligt de noodzaak besloten om de politiemensen breed te betrekken bij de reorganisatie.

Zijn opdracht aan de kwartiermakers: bewerkstellig een actieve inbreng in het omvormingsproces, zowel van ‘onderop’ uit de eigen organisatie als van buitenaf, met name van het bestuur.

Met zijn pleidooi voor meer inbreng en betrokkenheid van de ‘basis’ zit Verbeek op één lijn met Winsemius. Die hamert erop dat het politiewerk vorm krijgt aan de basis, in het werk op straat, in directe interactie met gewone burgers. Niet onderschat mag worden hoe cruciaal een goede wijkagent is als het erom gaat effectief verbindingen te leggen tussen en met wijkbewoners. Hij verknoopt dat met de verzuchting waarom er dan nog steeds zo slecht geluisterd wordt naar die basis. Participatie van de basis in de reorganisatie vermindert het risico van het verlies van motivatie bij degenen die essentieel zijn voor het politiewerk en voor de verbinding met burgers.

Zijn opdracht aan de kwartiermakers: koester de frontlijnwerkers, probeer hen in hun professionele werk vooral te faciliteren en bovenal beter naar hen te luisteren.

Verbeek vraagt in dit verband ook aandacht voor groepen die in het bijzonder in de knel dreigen te komen, met name leden van het oude kader voor wie geen toppositie is weggelegd in de nieuwe organisatie. Die groep moet zorgvuldig worden begeleid, wil hij niet uitgroeien tot een ernstige ‘hindermacht’ bij toekomstige processen en ontwikkelingen. Ook Bruggeman en Ponsaers wijzen hier expliciet op in hun bijdrage en zij verbinden daar de waarschuwing aan niet de (‘Belgische’) fout te maken het ongenoegen van deze groep met geld te willen afkopen.

Marginalisering van het bestuur

Het omvormingsproces kent naast een interne ook een zeker zo belangrijke externe component. In dat verband wordt vooral de (dreigende) marginalisering van het bestuur, lokaal en regionaal, genoemd – deels als gevolg van een ‘eenzijdige’ oriëntatie op die ene politieke baas, de minister van V&J.

Het is vooral Verbeek die zich, als gezegd, grote zorgen maakt over de marginalisering van het bestuur, regionaal en lokaal. Die zit niet alleen verankerd in het wetsvoorstel en achterliggende drivers als centralisering en schaalvergroting, maar wordt ook weerspiegeld in het omvormingsproces. Ook daarin staat het bestuur feitelijk buitenspel. De feitelijke situatie is er een waarin regionaal niks meer valt te besturen en het lokaal bestuur niet bij de ontwikkelingen wordt betrokken. Hij noemt in dit verband nog een groep die in de verdrukking is gekomen: de vijftien korpsbeheerders voor wie straks geen functie meer is weggelegd als regioburgemeester. Hij neemt waar dat die al ‘terugtrekend gedrag’ vertonen. Hij noemt dat extra zorgelijk omdat zo de bestuurlijke leiding van de 25 regio’s aan de top vervaagt en nog niet is vervangen door een nieuwe leiding. Afhaakgedrag wordt hier gemakkelijk ook een bron van weerstand tegen de nieuwe organisatie en zo’n bestuurlijke weerstand is door zijn aard slecht grijpbaar en lastig te hanteren.

Verbeek wijst voorts op het gevaar van een *twilight zone* als gevolg van de ‘kanteling’ van het politiebestedel, waarbij de oude structuur is uitgehold en de nieuwe nog niet uitgekristalliseerd noch formeel in werking is. Dat gevaar

wordt uiteraard reëler naarmate de dag dat de nieuwe politiewet formeel in werking treedt verder naar achteren verschuift. De voorkeur voor top-down werken, die duidelijk voelbaar is in de hele aanpak van de reorganisatie, wordt versterkt door het hiërarchisch elan dat vanuit de top wordt uitgestraald. Het wordt nog eens extra gearticuleerd door een minister die neigt naar optreden op detailniveau.

15.2.4 Evaluatie

Bruggeman en Ponsaers stellen met spijt vast dat bij de Belgische reorganisatie is verzuimd om een nulmeting te houden. Daardoor was niet meer vast te stellen welke delen van de Belgische politiereorganisatie de effecten hadden opgeleverd die bij de aanvang waren toegezegd, bij welke dat niet het geval was en welke de oorzaken daarvan waren. De ontbrekende nulmeting maakte het ook onmogelijk om op deelgebieden gerichte kleinere evaluaties uit te voeren die kunnen helpen bij de verdere ontwikkeling van delen van het beleid, de strategieën en werkwijzen of de organisatie.

De opdracht, ook van andere auteurs, is hier: zorg voor een goed evaluatiesysteem waarin plaats is voor kritische doorlichting van kernprocessen en beoogde en gerealiseerde opbrengsten en waarvan ook periodieke bevraging van stakeholders, waaronder burgers, deel uitmaakt.

15.3 De oogst tegen het licht gehouden

‘De wetenschap’ heeft gesproken, haar kennis is omgezet in ‘opdrachten’ voor de kwartiermakers. Ze zijn hierboven nog eens thematisch geordend en samengevat. De kwartiermakers zijn nu aan zet. Wat staat hun (nog) te doen in het licht van enerzijds de opdracht die zij van hun politieke baas hebben meegekregen, met inbegrip van de invulling die zij er in ontwerp en inrichtingsplannen aan hebben gegeven? En hoe verhoudt deze opdracht van ‘hogerhand’ zich anderzijds met de opdrachten die door de auteurs in deze bundel worden aangereikt?

15.3.1 De opdracht van en aan de kwartiermakers

Als gezegd, dekken de bijdragen in deze bundel lang niet alle facetten van politieorganisatie en -werk af. Dat was wenselijk noch haalbaar. Zomin als de opzet was om de ontwerp- en inrichtingsplannen van de kwartiermakers te ‘annoteren’, dat wil zeggen: systematisch door te lichten en te becommentariëren. Dat ligt meer op de weg van politiek en bestuur. Wat wél kritisch wordt belicht, is het hoge ambitieniveau van minister en kwartiermakers. Op z’n minst wordt de schijn gewekt dat men bezig is de politie in al zijn facetten te hervormen en organisatie en werk als het ware van de grond af opnieuw in te richten en op te bouwen. Dat nu zou, naast een miskenning van verworvenheden uit het verleden, ook de misvatting inhouden dat zulk een omvangrijke klus zelfstandig, dus zonder inbreng van buitenaf, en binnen twee jaar geklaard zou kunnen worden. De Belgische ervaringen spreken voor zich. Niet voor niets bepleiten Bruggeman en Ponsaers temporisering, en dit ondanks de relatieve ‘voorsprong’ die zij Nederland toedichten omdat hier niet alles opnieuw hoeft te worden opgebouwd.

Naarmate de ambities van de kwartiermakers hoger en verder reiken, roepen ze, voorspelbaar, kritische(r) vragen op. Vragen naar de onderbouwing van keuzes, naar het draagvlak, extern en intern, naar de oriëntatie op de ‘buitenwereld’. Zo bezien is de alom bepleite ‘temporisering’ in het omvormingsproces misschien wel synoniem met een oproep tot ‘matiging’. Maar ‘matiging’ waarin en hoe precies?

Houvast in dezen biedt het onderscheid tussen bestelwijziging en politiehervorming van Savage, zoals dat impliciet ook wordt aangereikt door onze Belgische auteurs.

15.3.2 Van bestelwijziging naar politiehervorming

‘Police reform is in many respects a cumulative process; particular pillars of police reform have been built on precedent, established by earlier reform agenda’s and changes in policing policy. Reform is often incremental, particularly in sensitive or highly political area’s and develops in a staged framework of innovation and transformation.’ (Savage, 2007: 206).

Hervorming van de politie blijft niet beperkt tot de momenten van stelselwijziging, aldus Savage. Het is een doorgaand proces van grotere en kleinere

hervormingsinitiatieven door de tijd heen, die verschillen van oorsprong. Savage noemt vijf mogelijkheden, waarvan (schadelijk) systeemfalen er maar een is. Daarvan kan men zich afvragen of en in hoeverre het (überhaupt) van toepassing is op het model van de regiopolitie. In een bundel van P&W uit 2005 wordt de hypothese van ‘systeemgebreken’ als (mede)oorzaak van hardnekkige vraagstukken waarmee de politie kampte, getoetst op essentiële domeinen van organisatie en werk. Met als ontvullende conclusie dat het merendeel van de vraagstukken niet structuur-gerelateerd was en ook een langduriger voorgeschiedenis kende dan de introductie van de regiopolitie (Vlek e.a., 2004). Je zou hoogstens kunnen zeggen dat de komst destijds van het nieuwe, ‘toekomstbestendige’ model er niet de wellicht verhoopte oplossing voor heeft gebracht. Wat weer de logische vervolgvraag oproept waarom dat dan nu wel zou gelden voor deze bestelwijziging.

Dat pleit ervoor om ook in de huidige bestelwijziging een dubbel perspectief in te bouwen. Het wellicht vanuit politieke en veranderkundige redenen onvermijdelijke kortetermijnperspectief zou moeten worden aangevuld met een perspectief met een verdere horizon en dus een langere looptijd. Dat zou het perspectief van de hervormingen kunnen zijn, waarvoor een andere organisatievorm kan worden gekozen en waaromheen ook niet de haast van ‘morgen moet het klaar zijn’ hangt.

De analyse van Bruggeman en Ponsaers ten aanzien van de relatieve voor- sprong hier te lande ten opzichte van de situatie bij de Belgische politiehervorming sluit hier goed bij aan. In België moest de nieuwe organisatie in al zijn dragende elementen van de grond af opnieuw worden opgebouwd en ‘geassembleerd’ (de ‘ritssluiting’). Nederland kan in principe voortbouwen op de vele ‘ankers’ in de vorm van beproefde werkwijzen, organisatorisch en operationeel.

Het valt ook moeilijk in te zien waarom deze, gesteld dat ze aantoonbaar bestaan en ook breed worden onderkend, hun geldigheid verloren of hun houdbaarheidsdatum overschreden zouden hebben. Politiewerk en -taak blijven in de kern gelijk, daar verandert een kerntakendiscussie – die overigens alweer geluwd is – niks aan. Maar die analyse, een expliciete sterkte-zwakte-analyse over wat vooral behouden moet blijven en wat moet veranderen of verbeteren, wordt node gemist in de plannen van de kwartiermakers.

Het onderscheid tussen bestelwijziging en politiehervorming helpt ons de aanwijzingen van de auteurs aan de kwartiermakers in twee perspectieven te zetten die met elkaar verbonden zijn: dat van de reorganisatie in enge zin,

met het keurslijf van de projectorganisatie, de planning en de tweejarige deadlines, en dat van een hervormingsagenda.

Binnen het eerste perspectief passen de opdrachten uit deze bundel die zich richten op de reorganisatie in enge zin. Die zijn voor een deel politiek van aard en spreken dus de kwartiermakers niet aan maar de minister. Dat geldt vooral voor de koppeling van politieke basiseenheden aan lokaal bestuur en het introduceren van een bepaling die het mogelijk maakt dat gemeentelijke overheden beslissen over het budget voor basiseenheden.

Daarnaast is de belangrijkste boodschap binnen de reorganisatie: vergroot de participatie. Laat bestuurders meepraten over de invulling van de reorganisatie en de overgang van oud naar nieuw. Neem ze opnieuw serieus, help ze in de overgang naar de nieuwe situatie en bezie samen welke mogelijkheden er zijn om de verantwoordelijkheid van het lokale, en ook regionale, (veiligheids)bestuur in het nieuwe bestel serieus vorm te geven. Dat is de opdracht aan de minister. Kwartiermakers spelen daarin wel een rol, maar die is aanvullend. Wil draagvlak niet te veel verloren gaan en wil professionaliteit niet verdrongen worden door cynisme, dan is het noodzakelijk om in de implementatie van de reorganisatie te mikken op een brede betrokkenheid van de basis. Alleen zo houd je draagvlak binnen de organisatie, motivatie voor het werk, en houd je dus de 'kosten' van de reorganisatie beperkt.

Het tweede perspectief, dat van de hervorming, geeft meer adem. Hervorming zit niet aan een tweejarige periode vast. Dat is ook wat de Belgische auteurs bepleiten: neem hier de tijd voor. En bedenk dat een hervormingsperspectief formuleren hand in hand dient te gaan met visieontwikkeling.

15.3.3 Visievorming

Zowel een reorganisatieproces in engere zin met een noodzakelijk begrensde doorlooptijd als een hervormingsagenda van wat langere adem behoeft richting. Een 'visie' in de ogen van velen of, in de woorden van Docters van Leeuwen, een leidend beginsel waar naartoe gewerkt wordt en dat als ijkpunt geldt bij alle veranderingen en investeringen. Het merkwaardige evenwel is dat het in het (concept)ontwerpplan van de kwartiermakers bepaald niet ontbreekt aan missiestatements. Integendeel, genoemd worden achtereenvolgens:

- zes identiteitskenmerken (o.a. 'de politie wekt vertrouwen, treedt slagvaardig op');
- vier cultuurkenmerken (o.a. 'de politie is moedig, integer');

- vier kernwaarden (o.a. 'één identiteit, ruimte voor de professional');
- veertien strategische thema's, waarvan tien operationeel (o.a. 'robuuste basisteams, op- en afschalen, heterdaadkracht') en vier bedrijfsmatig (o.a. 'kostenbewustzijn, goed werkgeverschap').

Maar het geheel is in dit geval niet meer dan de som der delen. De optelsom van delen vormt niet zozeer een coherente visie op de toekomst van politie en politiezorg als wel een illustratie van de ambitie om de omvorming naar de NP aan te grijpen voor een brede renovatie- en professionaliseringslag. Het weerspiegelt het hoge ambitieniveau dat door veel auteurs van vraagtekens wordt voorzien. Want al die concepten vragen om nadere invulling en onderbouwing, maar ontlenen hun betekenis uiteindelijk aan datgene wat in de ogen van velen ontbreekt: visie.

Visie gevraagd, dus? Nou, een waarschuwend woord is op z'n plaats. Visieontwikkeling is een even populair als gevaarlijk onderwerp dat te pas en te onpas als argument (tegen) wordt ingezet. Dat is gevaarlijk om twee redenen. In de eerste plaats omdat visie en visieontwikkeling iets is van lange adem en ook van gemeenschappelijkheid. Wil een visie daadwerkelijk richting geven en inspireren, dan vraagt dat om draagvlak en om leiderschap dat kernwaarden prominent en consequent uit kan dragen. In de tweede plaats bestaat het gevaar dat visieontwikkeling verzandt in luchtflitseriej of hobbyisme, en nooit in de buurt van de praktijk en praktische veranderingen komt. Vandaar de opdracht van meerdere auteurs om zo'n visie niet alleen te ontwikkelen, maar ook om te zetten in projecten en experimenten die een concrete vertaling geven van een visie. Vandaar ook de noodzaak om die projecten te evalueren.

De les die ook in België is geleerd, is dat strategische, dragende concepten in de ontwerpplannen van de NP eerst nadere uitwerking en onderbouwing behoeven, om ze dan, bij voorkeur in een pilotomgeving en omkleed met (actie)onderzoek, in praktijk te brengen, door te ontwikkelen en te valideren. Want naast het gevaar van blijvende abstractie bestaat het bijna even grote gevaar dat een nieuw concept wordt ingevoerd zonder dat is nagegaan of en in welke mate dat concept nu tot verbetering leidt.

De door de kwartiermakers geformuleerde 'tien + vier strategische thema's' behoeven nadere onderbouwing en operationalisering, willen ze niet 'verworden' tot evenzovele 'mantra's'. Daar is de politie op zich goed in. Bezie de ontwikkelingsgang die *Politie in ontwikkeling* (PIO), het laatste visiedocument van de Nederlandse politie, heeft doorgemaakt (Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005). Van de tien 'stippen op de horizon' van PIO zijn er maar

twee (!) terug te vinden in de strategische thema's van de NP, waarvan bovendien één ('nodale oriëntatie') onder een andere noemer. Dat laatste zal ongetwijfeld mede zijn terug te voeren op de worsteling van een van de korpsen om dit abstracte concept in praktijk te brengen (zie Ferwerda e.a., 2009).

Toegegeven, PIO dateert alweer van zeven jaar geleden, en het was ook zeker niet de breed gedeelde en gedragen visie van alle (toenmalige) korpschefs, maar dat verklaart nog niet de snelheid waarmee oude 'waarden' zijn ingeruild voor nieuwe. Mogelijk is het toch weer het oude 'euvel' van de politie(top), elders ook wel omschreven als het 'conceptenconsumentisme' (Van der Vijver & Vlek, 2006).

Interessant in dit verband is nog het pleidooi van Bruggeman en Ponsaers om voor België en Nederland samen een visie te ontwikkelen, die vervolgens ook via experimenten in de praktijk kan worden uitgewerkt. Even belangwekkend is het inzicht dat die visie er een zou moeten worden van de politieke overheid, van regering en parlement, en dus niet een die uitsluitend binnen de politie is opgesteld. Men zou zich een gemengde groep kunnen denken, bestaande uit verschillende deskundigen en belanghebbenden uit politie, bestuur, wetenschap en verwante sectoren, die zo'n visie opstelt en de gecontroleerde invoering ervan begeleidt.

Een van de essentiële vragen die, zoals in feite in elk bestel, geadresseerd moeten worden is hoe ogenschijnlijk tegengestelde inrichtingsprincipes – aan de ene kant de kleinschaligheid, fijnmazigheid en generieke taakstelling als hoekstenen van de 'nabije' politiezorg, en aan de andere kant de grootschaligheid van landelijke, gespecialiseerde diensten – kunnen worden 'verzoend' binnen één organisatorisch model of verband. Vooropgesteld dat dit de voorkeur heeft boven een model met twee diensten. Daarvan bestaan voorbeelden genoeg, bijvoorbeeld in België waar de nabije politiezorg is neergelegd bij een centraal georganiseerde 'zonale' politiedienst en het grootschalige en gespecialiseerde politiewerk bij een landelijk(e) en internationaal opererende dienst. Een interessant aspect hiervan is de al genoemde financieringsgrondslag waarbij gemeenten (mee) betalen aan hun 'eigen' politie-eenheden.

Een ander interessant tussenmodel is dat van het Canadese *contract policing*, waarbij zowel de landelijke RCMP als een tweetal provinciale korpsen op contractbasis decentrale politiediensten leveren aan gemeenten. De 'afnemers' kopen dus standaardkwaliteit politiezorg in, betalen daarvoor (ongeveer 70 procent van de voornamelijk personele kosten) en zorgen voor de benodigde infrastructuur (gebouwen en dergelijke), maar beslissen ook mee over doelen en prioriteiten, en rekenen af op opbrengsten, waaronder burgertevredenheid.

In beide modellen is cofinanciering door gemeenten van op maat toegesneden politiezorg een essentieel bestanddeel. En dat komt dicht in de buurt van wat veel auteurs bepleiten. Nadere bestudering van de ervaringen en opbrengsten zou dan ook aanbeveling verdienen.

Twee snelheden: structuur- en cultuurverandering

Nog afgezien van (het ontbreken van) een visie of leidend beginsel als ijkpunt, kan men zich afvragen of houtskoolschetsen met ontwerp- en implementatieplannen op hoofdlijnen voldoende houvast en richting geven voor een succesvol verloop van een majeur reorganisatieproces dat ook inzet op renovatie en kwaliteitsverbetering. Op basis van het voorgaande kan ervoor gepleit worden het omvormingsproces langs een tweesporentraject te leiden, met een korte- en langetermijnspoor. Dat dwingt evenwel tot fundamentele (her)overweging van wat nu kan en straks moet. Een voor de hand liggende scheidlijn, die ook door de kwartiermakers wordt aangebracht, is die tussen structuur- en cultuurverandering.

Het kortetermijnspoor behelst noodzakelijke structuurveranderingen om de nieuwe organisatie op de geplande datum startklaar te hebben. Dat is in het huidige politieke klimaat onvermijdelijk een traject met een krappe tijdslijn. De politiek heeft om begrijpelijke redenen altijd haast met zo'n ingrijpende omvorming; er moeten snel onomkeerbare stappen worden gezet. Structuurveranderingen lenen zich ook het meest voor tempobepaalde centralistische sturing en implementatie.

Dat alles geldt ten enenmale niet voor de beoogde kwaliteits- en innovatieslagen, met de zo wezenlijke inbreng van onderaf en van buitenaf. Structuren laten zich nu eenmaal sneller, en eenduidiger, veranderen dan cultuurelementen, die verbonden zijn met ingesleten werkwijzen, routines en gedeelde, waardegebonden opvattingen daarover ('zo doen wij dat in deze organisatie'). Tegelijk wordt cultuurverandering vaak gezien als een cruciale succesfactor bij reorganisaties. Zo ook door de kwartiermakers. Alleen maken zij een vaker voorkomende denkfout: culturen laten zich niet zomaar veranderen. Voor zover bij een organisatiecultuur al sprake is van een homogeen verschijnsel.

Organisatieculturen kennen veel aspecten. Maar dominante cultuuraspecten veranderen alleen door ingrepen in de context waarin het werk verricht moet worden (zie ook Chan, 1997). Dat betekent dus dat noch structuur-

wijzigingen, noch het benoemen van (nieuwe) kernwaarden en missies alléén voor cultuurverandering zorgen. Cultuurverandering vergt andere werkwijzen, zeggenschapsverhoudingen, samenwerkingsverbanden, stijlen en wijzen van leiderschap.

Wat sowieso niet werkt, zijn nieuwe symbolen of mantra's als 'markers' van een nieuwe *corporate identity* (zie ook Hofstede, 1999). In die zin hoeft weinig verwacht te worden van missiestatements, kernwaarden of strategische thema's als die geen verdere uitwerking krijgen en niet consequent worden vertaald in leiderschapsstijlen, kernprocedures en wat dies meer zij. Dan verzandt het in 'veranderingsretoriek'.

Een thema dat zich bij uitstek voor een langere tijdschouder leent, is dat van de professionele ruimte. De vraag hoe professionele ruimte inhoud en vorm krijgt en hoe vrijheid en sturing in evenwicht kunnen worden gebracht, is voor de toekomst van het politiewerk van eminent belang. De inhoud van het werk kan erdoor veranderen, de leiding krijgt een andere invulling en ook de opleiding is erbij betrokken. De recent gegroeide aandacht voor de weerbaarheid van de politieambtenaar kan daarin een plaats krijgen en het brede begrip 'cultuurverandering' kan specifieke inhoud krijgen.

Opnieuw zou hier de eis moeten gelden dat geschikte onderzoeks- en evaluatievormen moeten worden gekoppeld aan pilotprojecten. Dan kan toegepast politieonderzoek eindelijk uit de marge komen, zoals in de VS en het VK. Alhoewel ook daar de toepassing van wetenschappelijke inzichten in de praktijk problematisch is en blijft. Dat verhelpen zal alleen lukken als dat onderzoek ook snelheid en relevantie heeft en de onderzoekers de vaardigheid hebben om af en toe over de hekken van hun discipline heen te springen.

15.4 Tot slot

Het doel van deze bundel en van het seminar dat er de opmaat van vormde, was de omvormingsopdracht van de kwartiermakers te 'stofferen' met solide en bruikbare kennis uit wetenschappelijk onderzoek. Die kennis blijkt in ruime mate voorhanden. Zij dekt weliswaar (lang) niet alle aspecten van de veelomvattende omvormingsopdracht, maar heeft wel substantie in de zin dat er heldere en concrete 'opdrachten' aan ontleend kunnen worden. Die raken essentiële elementen van de inrichting van zowel het omvormingsproces als de nieuwe organisatie die wordt opgebouwd.

Het proces kent twee sporen: het kortetermijnspoor van het reorganisatie-

proces in engere zin en het langetermijnspoor van het (voortdurend) formuleren en bijstellen van een hervormingsagenda. Ten aanzien van beide sporen is geconstateerd dat ze richtinggevende visie(vorming) behoeven. Waarbij evenwel ook de (principiële) vraag voorligt of visievorming exclusief voorbehouden is aan de politie(top) zelf. Is het verwijt aan de kwartiermakers van gebrekkige visievorming wel juist geadresseerd? Of geldt het ten principale de politiek eerstverantwoordelijke voor de politie, de minister van V&J? Het antwoord op die vraag moet bevestigend luiden.

Het ligt vermoedelijk anders waar het gaat om de (verdergaande) professionalisering en innovatie van het vak. Dat is de belangrijkste opgave voor de politie(top), niet alleen nu in het kader van de omvorming, maar als een permanente taakstelling. Maar ook wat dit betreft ontbreekt het in de ontwerpplannen aan een 'visie', bijvoorbeeld in de vorm van een sterkte-zwakteanalyse.

In zo'n analyse kan ook het fundament gelegen zijn van een permanent proces van af- en bijleren, wat de essentie is van een 'lerende organisatie'. Dat is ook weer zo'n populair begrip dat nadrukkelijk is omarmd door de politietop, maar dreigt de weg te gaan van vele andere 'mantra's'. Zeker wanneer de wezenlijke 'verbinding' ontbreekt met praktijkgerichte (wetenschappelijke) kennisontwikkeling voor de zo noodzakelijke onderbouwing, ontwikkeling en validering van nieuwe, veelbelovende werkwijzen. Het is vooral ook deze verbinding die in de ontwerpplannen node wordt gemist.

Verbinding is een van de sleutelconcepten in de plannen en voornemens van de kwartiermakers, net als verbindend leiderschap. Des te meer geeft het te denken dat veel auteurs in deze bundel de vinger leggen op gebrekkige of ontbrekende verbindingen, met name met strategische partners als bestuur en burger. Wat ons betreft komen daar dus ontbrekende verbindingen met het veld van politiegerichte wetenschap en onderzoek bij. Daarbinnen nemen de Politieacademie met haar lectoraten en uiteraard ook P&W een bijzondere positie in.

In welk perspectief moet nu het lopende omvormingsproces worden geplaatst? Een relativerende kanttekening is hier op zijn plaats. Van een wat grotere afstand bezien, in *the grand scheme of things*, maakt het onderscheid tussen bestelwijziging en hervorming ook weer niet zoveel meer uit. De uitwerking en doorwerking van bestelwijzigingen vragen vele jaren en dat geldt ook voor inhoudelijke verandering binnen een bestel. Brodeur (2005) meent dat het ongeveer achttien jaar duurde voordat de wijziging van het bestel van de Canadese politie was uitgewerkt. Fleming en Rhodes (2005) nemen waar dat de gevolgen van hervormingen nog merkbaar zijn lang nadat die hervorming

heeft opgehouden een punt van aandacht te zijn. Zij noemen zelfs een doorwerkingstijd van dertig jaar voor de bestelwijzigingen in Australië en het Verenigd Koninkrijk.

Dat betekent dat zowel de reorganisatie van 1993 als de vele grotere en kleinere hervormingen van daarvoor en daarna mede de politie van het volgende decennium gaan bepalen. Voor een deel als een bewuste keuze, voor een veel groter deel als vanzelfsprekend uitgangspunt of gegeven dat er nu eenmaal is. Het is net een oude deur die al tien keer is overgeschilderd.

15.5 Literatuur

- Brodeur, J.-P. (2005). 'Trosky in blue: permanent policing reform', in: *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 38, 254-267.
- Cachet, L., A. van Sluis, T. Jochoms e.a. (red.) (2009). *Het betwiste politiebestedel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestedel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland Engeland en Wales*. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/Reed Business,
- Chan, J.B.L. (1997). *Changing police culture: policing in a multicultural society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Commissie Leemhuis (2005). *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*. Eindrapport. Den Haag: Ministerie BZK.
- Commissie Politie & Wetenschap (2011). *Call 2011*.
- Ferwerda, H., E. van der Torre & V. van Bolhuis (2009). *Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept*. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/Reed Business.
- Fijnaut, C. (2012). 'Fijnaut: voorstel voor Nationale Politie op onderdelen gevaarlijk', in: *NRC Handelsblad*, 11 februari 2012 (interview).
- Fijnaut, C.J.C.F., E. Muller, U. Rosenthal & E. van der Torre (2007). *Politie: studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Fleming, J. & R.A.W. Rhodes (2005). 'Bureaucracy, contracts and networks: the unholy trinity and the police', in: *Australian and New Zealand Journal of Criminology* 38-2, 192-205.
- Garland, D. (2002). *The culture of control*. Londen; Oxford University Press.
- Gooren, W.A.J., B.C. de Zwaan, J. Dekkers & F. van der Looij (1993). *Project Reorganisatie Politie. De reorganisatie van de organisatie: verslag van een onderzoek naar de invoering van het nieuwe politiebestedel. Tweede deelrapport onderzoek evaluatie reorganisatie politie*. Tilburg: IVA.

- Gooren, W.A.J. & B.C. de Zwaan (1995a). *Project Reorganisatie Politie. De organisatie na de reorganisatie: verslag van een onderzoek naar de bestuurlijke en organisatorische condities in het nieuwe politiebestedel. Derde deelrapport onderzoek evaluatie reorganisatie politie*. Tilburg: IVA.
- Gooren, W.A.J. & B.C. de Zwaan (1995b). *Project Reorganisatie Politie. De reorganisatie: wat een organisatie. Een analyse van het management van het project reorganisatie politie. Eindrapportage*. Tilburg: IVA.
- Haagsma, J.H., T.M. Rümke, I. Smits e.a. (2012). *De sterkte van de arm*. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/Reed Business.
- Helsloot, I., J. Groenendaal & E.C. Warners (2012). *Politie in de netwerksamenleving. De opbrengst van de politieke netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg*. Amsterdam: Reed Business.
- Hofstede, G. (1999). *Allemaal andersdenkenden*. Amsterdam: Contact.
- Jochoms, M.P.C.M., F. van der Laan, W. Landman e.a. (2006). *Op prestaties gericht*. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/Reed Business.
- Ministerie van Financiën (2010). *Veiligheid en terrorisme. Rapport Brede heroverwegingen*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ponsaers, P. (2010). 'Kritische evaluatie van 25 jaar politieonderzoek in Europa en de Angelsaksische wereld', in: L. Gunter Moor, P. Ponsaers en P. Deelman (red.), *De verantwoordelijkheid voor veiligheid. Uitgave ter gelegenheid van het afscheid van drs. Lodewijk Gunther Moor*. Dordrecht: SMVP, 51-76.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie & Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling*. Den Haag: NPI.
- Reenen, P. van (2012). 'Tot op heden is dergelijk onderzoek niet verricht'. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/Reed Business.
- Reiner, R. & R. Newburn (2007). 'Police research', in: R. King & E. Wincup (red.), *Doing research on crime and justice*. Oxford: Oxford University Press, 343-374.
- Savage, S.P. (2007). *Police reform, forces for change*. Oxford: Oxford University Press.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Den Haag: Reed Business.
- Terpstra, J. & W. Trommel (2006). *Het nieuwe bedrijfsmatige denken bij de politie*. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/Reed Business.
- Torre, E. van der & H.B. Ferwerda (2007). *De kerntakendiscussie*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Vijver, C.D. van der (2012). *De professionaliteit van de politie*. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/Reed Business.

- Vijver, C.D. van der & G.C.K. Vlek (red.) (2006). *De legitimiteit van de politie onder druk?* Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/Reed Business.
- Vlek, F. (2010). 'Evidence based policing: (hoe) werkt het?', in: *Evidence Based Policing. Cahier Politiestudies 14-7*, 127-154.
- Vlek, F., C. Bangma, C. Loef & E.R. Muller (red.) (2004). *Uit balans: politie en bestel in de knel*. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/Reed Business.
- Weisburd, D. & A.A. Braga (red.) (2007). *Police innovations: contrasting perspectives*. New York: Cambridge University Press.

Over de auteurs

Balthazar Beke is criminoloog en sinds 2009 als zelfstandig adviseur werkzaam onder de naam Beke Advies. Op een aantal terreinen werkt hij samen met Bureau Beke (waaraan hij voorheen was verbonden). Hij publiceert op diverse terreinen van (jeugd)criminaliteit en jeugdhulpverlening. De laatste tien jaar houdt hij zich bezig met onderzoek naar aard, omvang en achtergronden van diverse vormen van geweld, profielen van geweldplegers en daarop aansluitend de ontwikkeling van preventiestrategieën. Daarnaast is hij actief betrokken bij de ontwikkeling van twee methodieken die landelijk door de Nederlandse politie worden gebruikt: Jeugdgroepen in Beeld, een methodiek waarmee jaarlijks bij alle korpsen jeugdprobleemgroepen in beeld worden gebracht, en recent de Gebieds-scan Criminaliteit & Overlast. Als adviseur van het landelijk Programma Gebiedsgebonden Politie (POGGP) is hij ook betrokken bij de landelijke invoering van deze methodiek.

Willy Bruggeman is voorzitter van de federale politieraad in België. Hij is doctor in de criminologische wetenschappen en professor politiewetenschappen aan het Benelux Universitair Centrum. Willy Bruggeman is voormalig *deputy director* bij Europol en heeft in die hoedanigheid intensief bijgedragen aan de intensivering van de internationale politietsamenwerking binnen de Schengenzone. Tot op heden is hij een actief auteur op het vlak van politiewetenschappen met nationale en internationale publicaties.

Jannine van den Berg is een van de landelijke kwartiermakers van de Nationale Politie en beoogd directeur Operaties. Ze heeft een lange carrière in 'blauw' achter de rug. Die begon in de jaren 1980 en voerde haar van de gemeentepolitie Utrecht via de regiopolitie Haaglanden naar de regiopolitie Kennemerland, waar zij van 2010-2012 korpschef was.

Arthur Docters van Leeuwen is senior research fellow aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarvoor heeft hij een groot aantal functies bekleed in de (semi)publieke sector. Als plaatsvervangend directeur Politie en daarna plaatsvervangend directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid heeft hij mee aan de wieg gestaan van de vorming van de regiopolitie. Nadien heeft hij leiding gegeven aan onder meer de AIVD, het College van procureurs-generaal en de Autoriteit Financiële Markten.

Henk Ferwerda is criminoloog/politieonderzoeker en directeur van Bureau Beke in Arnhem. Sinds 1986 publiceert hij op diverse terreinen van criminaliteit, veiligheidsbeleid en strafrechtsketen. Hij is gepromoveerd op het thema jeugdcriminaliteit (Watjes en Ratjes, 1992). De afgelopen jaren heeft hij in opdracht van het Programma Politie & Wetenschap diverse onderzoeken uitgevoerd, onder andere naar problematische jeugdgroepen en hooligans. Vanuit deze laatste twee onderzoeken zijn twee methodieken voortgekomen die inmiddels landelijk worden toegepast: de shortlistmethodiek en Hooligans in beeld.

Tom van Ham is criminoloog/psycholoog en als onderzoeker werkzaam bij Bureau Beke. Onderzoeken waarbij hij betrokken is, richten zich op meerdere beleidsterreinen en dan vooral op het terrein van de openbare orde (Strandrellen in Hoek van Holland, 2009; Scherpte en alertheid, 2010) en jeugdcriminaliteit (Problematische jeugdgroepen in Nederland, 2009/2010). Tevens is hij betrokken geweest bij de integrale aanpak van verschillende typen jeugdgroepen in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Over het verloop van deze aanpakken verschijnt in het najaar van 2012 een publicatie onder de titel '(on)grijpbare fenomenen'.

Ira Helsloot is hoogleraar besturen van veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Ook is hij editor van het *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Van 2007 tot 2010 was hij lid van de korpsleiding van brandweer Amsterdam-Amstelland. Van 2006 tot 2011 was hij hoogleraar crisisbeheersing en fysieke veiligheid aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Zijn onderzoek richt zich op de wijze waarop veiligheidsbeleid tot stand komt in interactie tussen bestuur, adviseurs, media en burgers en hoe dat effectiever en efficiënter kan worden gemaakt.

Menno Jacobs is als senioronderzoeker verbonden aan de afdeling Veiligheid & criminaliteit, welzijn & zorg bij IVA beleidsonderzoek en advies (Tilburg University). Hij verrichtte een aantal onderzoeken naar dilemma's van frontlijnwerkers die in hun werk te maken krijgen met agressie en geweld, waaronder de benutting van professionele ruimte. Hij publiceerde daarnaast over dit onderwerp in diverse dagbladen.

Roderik Kouwenhoven is senioradviseur van de adviesgroep Veiligheid van Twynstra Gudde, waar hij sinds 2007 werkt. Hij heeft uitgebreide ervaring binnen het politiedomein, zowel op het gebied van projectmanagement, adviestrajecten als onderzoek. Hij heeft zich in de afgelopen jaren in zowel zijn adviespraktijk als bij zijn onderzoekswerk gericht op het opsporingsdomein. Zo heeft hij verschillende advies- en implementatietrajecten binnen het opsporingsdomein begeleid en heeft hij enkele onderzoeken geleid naar het districtelijk opsporingsproces en de aanpak van veel voorkomende aangiftecriminaliteit. Daarvoor was hij werkzaam als onderzoeker bij het IPIT (Universiteit Twente) en als adviseur bij In-pact.

Wouter Landman werkt sinds 2003 als onderzoeker en adviseur bij de adviesgroep Veiligheid van Twynstra Gudde. De organisatie en sturing van het politiewerk, in het bijzonder in de basispolitiezorg, nemen in zijn werk een belangrijke plaats in. Hij heeft onderzoeken verricht naar onder andere het aangifteproces, operationele sturing, politieleiderschap, bovenregionale samenwerking en signaleren en adviseren. Op dit moment is hij onder andere bezig met een (actie)onderzoek naar leren in politiewerk en met een promotieonderzoek naar betekenisgeving in politiewerk. Naast zijn onderzoekswerk is hij binnen het veiligheidsdomein betrokken (geweest) bij uiteenlopende verandertrajecten, onder andere gericht op verbetering van het opsporingsproces.

Albert Meijer (1967) is universitair hoofddocent publiek management. Van oorsprong is hij scheikundige, maar na omzwervingen in de wereld van de ontwikkelingssamenwerking en ICT-advisering heeft hij zich ontwikkeld tot bestuurskundige. Zijn onderzoek richt zich vooral op de relaties tussen kennis, innovatie, technologie en bestuur. Over deze onderwerpen heeft hij veelvuldig gepubliceerd in internationale bladen als *Public Administration Review* en *Government Information Quarterly* en ook heeft hij hierover verscheidene boeken in het Nederlands geschreven (het recentste: *Cocreatie*

in de publieke sector, 2010). Meijer heeft opdrachtonderzoek verricht voor het Rathenau Instituut, de WRR, de Onderwijsinspectie en het Program-mabureau Burgernet.

Hans Moors is hoofd van de afdeling Veiligheid & criminaliteit, welzijn & zorg bij IVA beleidsonderzoek en advies (Tilburg University). Tot medio 2010 was hij daarnaast als lector integrale veiligheid verbonden aan Avans Hogeschool. Zijn onderzoek concentreert zich op kwesties van trust en belief tussen overheden, frontlijnwerkers en burgers. Eind 2012 publiceert Moors met Eric Bervoets een bundel opstellen over dilemma's in de professionele ruimte van frontlijnwerkers.

Paul Ponsaers als emeritus gewoon hoogleraar criminologie aan de Uni-versiteit Gent. Hij is voormalig afdelingshoofd bij de dienst Politiebeleids-ondersteuning van de Algemene Politie-eindienst in België. Tevens is hij voorzitter van de vzw Centrum voor Politiestudies (CPS). Hij specialiseert zich op de domeinen van politiestudies, financieel-economische crimina-liteit, criminaliteitsanalyse en veiligheidsbeleid. Over deze thema's publi-ceerde hij talrijke artikelen en (bijdragen in) boeken in nationale en inter-nationale tijdschriften en reeksen.

Peter van Os (1953) is sinds 1 maart 2012 waarnemend directeur Onder-zoek Kennis en Ontwikkeling bij de politieacademie. Hij begon al jong bij de politie (1971) en heeft in zijn carrière diverse functies bekleed, aan-vankelijk in de uitvoering en later als leidinggevende. Zijn passie ligt bij het thema gebiedsgebonden politie; een fijnmazige politieorganisatie die direct problemen oplost samen met bewoners en andere professionals. Als districtschef in achtereenvolgens Arnhem (1993-1996), de Liemers (1996-1998) en Apeldoorn (1999-2004) heeft hij leidinggegeven aan de ontwikkeling en implementatie van dit concept. Als programmamanager lectoraat gebiedsgebonden politie (2004-2007) gaf hij mede vorm aan de onderzoeksfunctie van de politieacademie op dit terrein en was hij verant-woordelijk voor de totstandkoming van een referentiekader voor de Nederlandse Politie. Van 2007 tot 2012 was hij programmamanager ont-wikkeling gebiedsgebonden politie en later Meer heterdaadkracht voor alle regio's van de Nederlandse politie. Peter is verantwoordelijk voor diverse publicaties op dit terrein.

Piet van Reenen publiceert sinds 1974 over de politie. Hij is emeritus hoogleraar politie en rechten van de mens aan de Universiteit van Utrecht. Hij werkt als zelfstandig onderzoeker en adviseur. In het verleden was hij onder andere directeur van de Nederlandse Politieacademie, korpschef van Flevoland en waarnemend inspecteur-generaal voor de rechtshandhaving.

Peter Siep (1974) is als adviseur en onderzoeker verbonden aan het Center for Public Innovation van de Erasmus Universiteit Rotterdam. In het kader van het Programma Politie & Wetenschap is hij eerder betrokken geweest bij de onderzoeken *De nodale oriëntatie van de politie* (2006), *Informatie-management binnen de politie* (2009) en *Informatiegestuurde politie* (2011/2012). Hij houdt zich daarnaast bezig met onderzoek naar de impact van gsm-filmpjes voor het werk en de reputatie van de politie (2012).

Paul Sinning is *managing partner* van de adviesgroep Veiligheid bij het organisatiebureau Twynstra Gudde, waar hij sinds 1997 werkt. In de afgelopen periode is hij als adviseur betrokken geweest bij uiteenlopende onderzoeken en vraagstukken op het gebied van samenwerking, strategievorming en verandermanagement bij politie, justitie, provincies en gemeenten. Ook heeft hij bijgedragen aan diverse wetenschappelijke onderzoeken binnen het opsporingsproces. Daarvoor was hij als leidinggevende bij de politie-regio Amsterdam-Amstelland werkzaam.

Jan Terpstra is hoogleraar criminologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Hij doet vooral onderzoek op het terrein van politie, justitie en maatschappelijke veiligheidszorg. Hij publiceerde vele artikelen, rapporten en boeken, zowel in Nederland als internationaal, over onder meer uitvoering en sturing van politiewerk, samenwerking in lokale veiligheidsnetwerken, gebiedsgebonden politiewerk, grootschalig optreden, bedrijfsmatig denken bij de politie, regulering van de publieke ruimte, burgers in de veiligheidszorg, private veiligheidszorg en veranderingen in de aanpak van fraude.

Marcel Thaens (1968) is bestuurskundige. Hij is meer dan elf jaar als senioradviseur en partner verbonden geweest aan Ordina. Sinds 2009 werkt hij als senioradviseur bij PBLQ (voorheen Het Expertise Centrum). Daarnaast is hij als hoofd verbonden aan het PBLQ Centrum voor strategie en leiderschap. Deze functies combineert hij met een parttime aanstelling als

bijzonder hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn leerstoel betreft ICT en strategische innovatie in de publieke sector. Op zijn vakgebied heeft hij inmiddels vele publicaties en spreekbeurten op zijn naam staan. Zijn specialisatie betreft innovatie en leiderschap in de publieke sector.

Edward van der Torre is criminoloog en politieonderzoeker, met talrijke publicaties op zijn naam over allerlei facetten van politie en veiligheidszorg. Hij is sinds 2011 als lector gebiedsgebonden politiewerk werkzaam aan de politieacademie en daarnaast als zelfstandig onderzoeker bij het onderzoeksbureau Lokale zaken in Den Haag. Voorheen was hij lange tijd als (senior)onderzoeker verbonden aan het COT in Den Haag.

Leen Verbeek is sinds 2008 commissaris van de Koningin in de provincie Flevoland en portefeuillehouder politie binnen de kring van commissarissen van de Koningin. Voorheen was Verbeek burgemeester van de gemeente Purmerend (2003-2008) en in die hoedanigheid plaatsvervangend korpsbeheerder van de politieregio Zaanstreek-Waterland. Eerder was Verbeek onder andere wethouder in de gemeente Houten, werkzaam in het jongerenwerk in de gemeente Utrecht en directeur-eigenaar van Verbeek Interimmanagement & Consultancy.

Frits Vlek was tot juni 2012, de datum van zijn pensionering, als programmadirecteur verbonden aan het Programma Politie & Wetenschap. In die hoedanigheid heeft hij vanaf de start in 2000 mee vormgegeven aan de opbouw ervan. Daarvoor was hij lange tijd werkzaam als onderzoeker en waarnemend chef van de afdeling onderzoek en als onderzoekskoördinator van de directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken. In die hoedanigheid is hij nauw betrokken geweest bij tal van onderzoeken en ontwikkelingsprojecten, zoals het Project Kwantificering Politiezorg, Integrale veiligheidsrapportage, Bedrijfsopvang politie, Grensoverschrijdende politiesamenwerking, Politie-monitor bevolking en Grotestedenmonitor Veiligheid en Leefbaarheid.

Michiel de Vries is hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen, hoogleraar openbaar bestuur in kleinschalige rechtsordes aan de Universiteit van Aruba en visiting professor aan de Masaryk Universiteit in Brno (Tsjechië). Zijn onderzoek richt zich op lokale overheden, beleids-evaluatie, beleidsverandering en vergelijkende bestuurskunde.

Pieter Winsemius is sinds 2007 werkzaam als lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In dat verband heeft hij onder meer twee gezaghebbende studies/adviezen/publicaties uitgebracht over vertrouwen in de buurt en in burgers. Voorheen was hij tweemaal minister van VROM en partner bij McKinsey. Vanaf 1999 tot juni 2012 was hij tevens als bijzonder hoogleraar management duurzame ontwikkeling verbonden aan de Universiteit van Tilburg.

