

De draagbare Van Reenen



Piet van Reenen over
politie en geweldsbeheersing

Redactie
Guus Meershoek
Bob Hoogenboom

Lectoraat Politiegeschiedenis

BOOM | **LEMMA**

De draagbare Van Reenen

Eerder verschenen publicaties van de Politieacademie bij Boom Lemma uitgevers:

- Otto Adang, Wim van Oorschot & Sander Bolster (2011). *De politieaanpak van voetbalwedstrijden in Nederland. Ervaringen van peer review evaluatieteams.*
- Cees Sprenger & Eefje Teeuwisse (2011). *Slim vakmanschap. Onderzoek rond het versterken van vakmanschap binnen de politie.*
- E.J. van der Torre, P.J. Gieling, M.C. Dozy, F.C. van Leeuwen & W. Hamoen (2011). *Veilig politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik.*
- H. Sollie & N. Kop (2012). *Joint Investigation Teams. Lessons learned.*
- G. Meershoek (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol.*
- Menno van Duin, Pieter Tops, Vina Wijkhuijs, Otto Adang & Nicolien Kop (2012). *Lessen in crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn.*
- Nicolien Kop (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing. Vijf strategische implicaties.*
- Nicolien Kop, Ronald van der Wal & Gerard Snel (2012). *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk.*
- Toine Spapens (2012). *De complexiteit van milieucriminaliteit. De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties.*
- Balthazar Beke, Henk Ferwerda, Edward van der Torre & Eric Bervoets (2012). *Jeugdgroepen en Geweld: van signalering naar aanpak.*
- Henk Sollie, Vina Wijkhuijs, Walter Hilhorst, Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2013). *Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Een kennisfundament voor professionals.*
- Cees Sprenger & Hans Regterschot (2013). *Plankzaken opgeruimd. Een beweging van onderop.*
- Guus Meershoek & Bob Hoogenboom (2013). *De draagbare Van Reenen. Piet van Reenen over politie en geweldsbeheersing.*

De draagbare Van Reenen

Piet van Reenen over politie en geweldsbeheersing

Redactie

Guus Meershoek

Bob Hoogenboom

Boom Lemma uitgevers

Den Haag

2013

Het lectoraat Politiegeschiedenis maakt deel uit van de Politieacademie, doet onderzoek naar en verzorgt onderwijs in de geschiedenis van de politie in Nederland en zijn voormalige koloniën en ondersteunt de politiepraktijk door het aanreiken van historische kennis. Het stimuleert de beoefening van de politiegeschiedschrijving, ook buiten de politie, hanteert daarbij professionele maatstaven, brengt historici en in de politiegeschiedenis geïnteresseerden binnen en buiten de politie samen en werkt samen met buitenlandse vakgenoten.

Opmaak binnenwerk en omslag: Textcetera, Den Haag

Foto: Piet van Reenen in de functie van directeur Nederlandse Politieacademie bij de opening van het academisch jaar, september 1989 (Nederlands Politiemuseum).

© 2013 Politieacademie | Boom Lemma uitgevers

ISBN 978-94-6236-013-6

ISBN 978-94-6094-857-2 (e-book)

NUR 741

www.boomlemma.nl

Inhoud

Waarom De draagbare Van Reenen?	7
Waarom we Van Reenen moeten herlezen	9
<i>Bob Hoogenboom</i>	
Piet van Reenen en de ruimte tot reflectie bij de politie	21
<i>Guus Meershoek</i>	
 <i>Publicaties Piet van Reenen</i>	
Twee broers	33
Over de legitimiteit van het hedendaagse politietoetreden	37
De andere politie	53
Politieleiding en haar opleiding	75
Het zwevende politiebestedel	93
The Amnesty adventure	121
Stapel en De Koning	135
De tanden van de politie	155
From policing the garbage can to garbage can policing	181
Wat er rest van de dag	213
Verantwoording	223
Bibliografie P. van Reenen	225

Waarom De draagbare Van Reenen?

2013 is het jaar van de comeback van enkele rock & roll-helden. In januari plaatste David Bowie (66) *out of the blue* een nieuwe videoclip op het net en kondigde een nieuw album aan. Voor het eerst in ruim tien jaar komt hij met nieuw materiaal. De kritieken zijn lovend. Bowie grijpt terug naar zijn meest creatieve en vernieuwende jaren in Berlijn, keert terug naar zijn wortels. Bob Dylan (72) ging hem al minstens tweemaal voor; Rod Stewart (68) en *Prince of Darkness* Ozzy Osborne (64) volgen hem na. Niet alleen popsterren keren regelmatig terug naar hun wortels, naar de bronnen van hun creativiteit. Ook beeldend kunstenaars, schrijvers en zelfs wetenschappers reflecteren bij tijd en wijlen op werk van hun voorgangers of op het eigen jeugdwerk, stellen zich de vraag wat alle inspanningen hebben opgeleverd en bepalen dan opnieuw de eigen koers. Alleen het Nederlandse politieonderzoek vraagt zich nog niet of nauwelijks af wat in de veertig jaar van zijn bestaan is bereikt en hoe het verder moet, beter kan.¹

Piet van Reenen is de Bob Dylan van het Nederlandse politieke politieonderzoek, de founding father en wegbereider, *forever young*. Hij werkte als inspecteur in Rotterdam en ging ondanks een verbod van de korpsleiding sociologie studeren. Na zijn afstuderen werd hij onderzoeker bij het Politiestudiecentrum, schreef een dissertatie, werd achtereenvolgens directeur van de Politieacademie, beoogd korpschef in Flevoland en Hoofdinspecteur van de rechtshandhaving. Samen met andere politieofficieren richtte hij een politiewerkgroep in Amnesty International op: een unicum in de wereld. Hij sloot zijn loopbaan af als bijzonder hoogleraar Politie en mensenrechten aan de Universiteit van Utrecht maar is ondertussen nog volop wereldwijd actief als onderzoeker en publicist.

De draagbare Van Reenen bevat een kleine selectie uit zijn omvangrijke, zeer veelzijdige publicistische arbeid. Enkele thema's, zoals de handhavingsproblematiek en de betekenis van de crisis van de wel-

1 Zie: G. Meershoek (red.), *Politiestudies: terugblik en vooruitzicht: Een bundel essays voor Kees van der Vijver*. Dordrecht: SMVP, 2009.

vaartstaat voor de politie, ontbreken. De wel geselecteerde teksten hebben niet alleen blijvende waarde maar zijn soms ook verrassend actueel. Het zijn artikelen die al snel een klassieke status verwierven zoals *Over de legitimiteit* maar ook teksten die nieuwe relevantie hebben gekregen zoals zijn vroege kritiek op Politie in Verandering en zijn kritische beschouwing over de reorganisatie van 1993. Het zijn teksten die subtiel herinneren aan de onvermijdelijke geweldsfunctie van de politie maar ook teksten die zijn passie en engagement met de maatschappelijke opgave van de politie tonen of zijn betrokkenheid bij collega's die bekneld raakten in de organisatie.

Gevraagd naar wat hij in die veertig jaar heeft bereikt, is Van Reenen zelf laconiek: 'In beide werelden, die van de politie en die van de wetenschap, neem ik een marginale positie in.' Hij heeft inderdaad geen school gemaakt, geen eigen model of slagzin geïntroduceerd. Dat is ook nooit zijn bedoeling geweest. 'Het was steeds een reflectie op waar ik op dat moment mee bezig was, wat mijn nieuwsgierigheid had of wat zich aandiende.' Slechts af en toe wilde hij met zijn publicaties wat veranderen: met zijn boekbesprekingen, zijn werk voor Amnesty International en zijn rapportages over de Nederlandse Antillen. 'Maar verder schrijf ik voor mezelf, om te begrijpen hoe iets in elkaar zit.' Om dan, na lang doorvragen, te erkennen dat hij wellicht toch geëngageerd is, wordt geleid door een diepgewortelde vrees voor ongecontroleerd geweld.

Piet van Reenen is ons inziens te bescheiden. Zijn essays verdienen herlezing, niet alleen omdat sommige een stempel op de Nederlandse politie hebben gedrukt en nieuwe onderzoeksterreinen hebben opengesteld maar vooral omdat ze stuk voor stuk reflecties zijn van een ervaren politieman op wat de politie is en behoort te zijn en de lezer aansporen die vragen zelf te stellen. Van al zijn collega's lijkt Van Reenen tijdens zijn zwerftocht bovendien het dichtst bij de wortels van de politiefunctie, bij geweldsbeheersing te zijn gebleven. Ook daarom komen zijn teksten goed van pas, nu het politieonderwijs de komende jaren op nieuwe leest wordt geschoeid, dichter naar de politiepraktijk wordt gebracht.

Guus Meershoek
Bob Hoogenboom

Waarom we Van Reenen moeten herlezen

Bob Hoogenboom

Aan de eettafel bij hem thuis vertelt Piet van Reenen over een avond jaren terug. Tijdens het uitlaten van de hond ziet hij iemand een fiets stelen uit de tuin van een buurman. Als hij de jongen aanspreekt, rent die weg. Piet gaat erachteraan, werkt hem tegen de grond en houdt hem stevig vast. In ons vakgebied worden actie-en handelingsgerichtheid in combinatie met morele gedrevenheid hoofdkenmerken van de politiecultuur beschouwd (Reiner, 2010). Piet is de zoon van een politieman die zelf ook politieman is geworden. Van jongs af aan gevormd: eerst thuis, daarna tijdens zijn opleiding, in de Rotterdamse politiepraktijk en tijdens zijn universitaire studie sociologie. Politiewerk wordt kort en bondig omschreven als ‘een einde maken aan een situatie die ongewenst is en wel onmiddellijk’ (Bittner, 1970, 1974; Brodeur, 2010). Het draagt routinematig (de dreiging met) geweld in zich. De politie is de zwaarmacht van de staat en is drager van het legitiem geweldsmonopolie.

De politieonderzoekers Carl Klockars (1988) en Egon Bittner (1970), twee inmiddels klassieke auteurs in de politiewetenschap, stellen dat wij in onze geciviliseerde samenleving moeite hebben met een instituut dat van het ene op het andere moment (dodelijk) geweld kan toepassen. Daarom draperen we de politie met vriendelijker taal: ordehandhaving, blauw op straat, wijkzorg, community policing, veiligheid en burgerparticipatie. Feitelijk politiewerk heeft echter een ‘rommelig, tegenstrijdig karakter’ (Reiner, 2000). Politiezorg kenmerkt zich door conflicten, duwen en trekken, tegenstrijdige interpretaties over wie de goede en de slechte burger zijn tijdens een burenruzie, een voetbalrel, een instap door een arrestatieteam. Politiefunctionarissen moeten *split second decisions* nemen om situaties te stabiliseren en de orde te herstellen.

Piet is een geestverwant van Bittner en Klockars en van de socioloog Max Weber, die het overheidsmonopolie op fysiek geweld als het criterium voor de staat definieert. De politiefunctie vloeit hier uit voort: begrenzen van onwettelijk gedrag, bekrachtigen van goed

gedrag en beschermen van de burger. Piet heeft geen moeite met deze politieke functie van de politie. Op het Rijksinstituut voor Hogere Politieambtenaren hebben directeur Jan Brink en de sportinstructeur, opperwachtmeester M.H. Croeze, hem gevormd. Brink brengt hem de waarden van de rechtsstaat bij, de normatieve grondslag van politie, opper Croeze de fysieke vaardigheden, waaronder vechtsporten. Hij leert zijn aspiranten dat ‘alertheid op aanvallen uit het publiek belangrijk is’.

Actie- en handelingsgerichtheid vormen het wezen van politie. Het is in de context van conflictueuze situaties niet altijd makkelijk om het goede te doen en dat goede ook goed te doen. Maar niets doen is vaak geen optie. Politiezorg is soms het legaal verrichten van handelingen die worden opgespoord en vervolgd als burgers deze doen: aanhouden, fouilleren, dreigen met geweld, wapens dragen, honderd kilometer per uur rijden waar vijftig is toegestaan. Het gaat Piet in veel van zijn werk om de dunne grens tussen goed en kwaad. Tussen legaal en illegaal. God en de duivel zitten in de kleinste details. Politie mensen hebben hun ‘rijbewijs’ gehaald, kennen strafrecht en strafvordering, de waarden van de rechtsstaat, maar dat wil niet zeggen dat zij in de uitoefening van hun bevoegdheden van tijd tot tijd niet creatief zijn. Als ik een van de deelnemers aan de internationale *Pearls in Policing*-conferentie vraag wat de taak van politieonderzoekers is, antwoordt hij: ‘You could shed some light on our dark arts, and on our black magic.’

Piet zit boven op zijn fietsendief. Hij heeft hem overmeesterd, maar wat nu? Hij heeft geweld gebruikt, niet bovenmatig. Wat nu? Hij heeft geen back-up, kijkt om zich heen en besluit de jongeman zijn weg te laten gaan. En zet zelf de fiets weer terug in de tuin van de eigenaar.

Een persoonlijk verhaal

Friedrich Nietzsche schrijft in *Voorbij goed en kwaad*: ‘Wenn du lange in einen Abgrund blickst, blickt der Abgrund auch in dich hinein.’ Beeldspraak voor de confrontatie met jezelf. Met je eigen goede en kwade bedoelingen, je eigen kracht en zwakte, je eigen angsten en onzekerheden, je illusies en nachtmerries. God en de duivel, de hoer en de Madonna kijken vanaf de straat terug naar politiemensen die te maken hebben met de donkere kanten van het menselijk bestaan:

moord en doodslag, geweld op straat en in het uitgaansleven, huise-lijk geweld, zelfmoorden, dodelijke ongelukken. Het oprekken van de kringspier van een kind van twee jaar door een pedofiel in het kinder-dagverblijf Het Hemeltje.

Piet heeft in zijn werk als politieman en wetenschapper altijd ern-stig rekening gehouden met de zelfkant van de samenleving en de zelfkant van de politie. Werken aan de zelfkant doet iets met mensen. Denk aan de cijfers over *burn out* en PTSS in de politie. Ook voor de politie geldt dat er een kern van waarheid zit in de uitspraak van Sartre: ‘Hoe kun je denken dat je in alle onschuld kan regeren: er kleeft altijd bloed aan je handen.’ Dit is waar Piet oog voor heeft, wat hij poogt te doorgronden: de twee zijden van de politiemedaillon: de noodzaak om te handelen als de situatie daarom vraagt en het gelijktijdige risico van overreageren, van te veel geweld, te repressief optreden of ronduit ille-gaal gedrag.

In diverse publicaties – ook in deze bundel – gebruikt Piet auto-biografische verhalen om de politie en zichzelf te begrijpen. Zijn vader speelt daarin een rol. Ik vind autobiografische verhalen sterk omdat zij een glimp laten zien van de man achter de politie-inspecteur, de directeur van de politieacademie, de medeoprichter van een Amnesty International-afdeling binnen de politie, de hoogleraar. In deze bundel is ‘Twee broers’ opgenomen. De broers kwamen als politiemannen in actie vanuit een onrechtvaardigheidsgevoel en moesten dat bezuren. Het is, volgens Piet, van invloed geweest op zijn leven. De vraag wan-neer de actie-en handelingsgerichtheid van politiemensen gerechtvaar-digd is, maar ook tot welke prijs, loopt als een rode draad door zijn werk. Het vergt een zekere moed om als schrijver de lezer mee te nemen in jouw persoonlijke beweegredenen. Wij zijn daar in Nederland terug-houdend in, in tegenstelling tot Angelsaksische auteurs, die meer dan wij doorkijkjes geven in hun eigen leven. In ons gesprek zegt Piet: ‘Je ontmenselijkt politiewerk als het in abstracties wordt geplaatst.’

Aan de eettafel haalt hij een uitspraak van de onlangs overleden hoofdcommissaris Jan Wiarda aan. Op de vraag van een journalist of hij illegalen zal gaan opsporen, antwoordde deze: ‘Ik ga geen razzia’s houden.’ Jaren later meldt hoofdcommissaris Bernard Welten in een tv-interview het boerkaverbod niet te zullen handhaven. In beiden zit een bovengemiddeld rechtvaardigheidsgevoel.

The dark side of the moon

De wetenschappelijke nieuwsgierigheid van Piet gaat nu uit naar zogeheten *police extensions*: de paramilitaire verlengstukken van de politie in Zuid-Amerikaanse landen, en naar de uitbesteding van dubieuze werkzaamheden aan particuliere beveiligers. Dit is het brute, brutale en gewelddadige gezicht van overheden en politie in veel landen, politiewerk dat wordt georganiseerd buiten de grenzen van de rechtsstaat, buiten het zicht van de democratie en voorbij de horizon van moreel handelende leidinggevend. De politie-ideologie – van en voor de burger – wordt hier met voeten getreden en dat knaagt aan Piets rechtvaardigheidsgevoel. Hij probeert dit te begrijpen, overtuigd dat orde en rechtshandhaving in een rechtsstaat noodzakelijk zijn en dat geweld door de overheid middels de inzet van de politie legitiem is.

Met deze twee zijden van de politie worstelt Piet. Hij kijkt onder de witgewassen werkelijkheid van organogrammen, wetsteksten, politiepoëzie ('goed lopende zinnen zonder tastbare inhoud') en politieke retoriek en toont ons de soms rauwe werkelijkheid van de staat, de politie en de straat. De *éminence grise* van het Britse politieonderzoek, Robert Reiner, maakt een onderscheid tussen drie niveaus waarop men probeert te begrijpen wat politie is. Op het eerste niveau (*presentation rules*) praten we over politie aan de hand van jaarverslagen en folders. Op het tweede (*inhibition rules*) over juridische kaders en protocollen. En op het derde niveau (*working rules*) over 'hoe het echt gaat'. Reiner betoogt dat dit laatste niveau lang niet altijd wordt bereikt. Piet doet dat wel. Bewust en onbewust is hij eigenlijk altijd bezig met de basis van de politie.

Legitimiteit

Als jonge inspecteur in Rotterdam vraagt Piet van Reenen aan de korpsleiding toestemming om sociologie te gaan studeren. Dat is in 1965. Hij krijgt die toestemming niet, omdat studeren ten koste zou gaan van zijn operationele inzetbaarheid. Zijn leidinggevende zegt: 'Ik verbied je te gaan studeren.' Hij doet het toch, in zijn eigen tijd. Op zaterdagochtend is hij steeds te vinden tussen de studenten op de Erasmus Universiteit. Soms in uniform, direct uit de nachtdienst. Het

zijn roerige jaren. Twee inspecteurs van de Inlichtingendienst benaderen hem; zij hebben interesse in de studentenbeweging. Nog voordat zij hem ook maar kunnen vragen om daar voor hen rond te neuzen, maakt hij duidelijk dat politie en universiteit voor hem twee gescheiden werelden zijn.

Op de universiteit vindt hij het vak politieke sociologie ‘prachtig’. Hij heeft onder andere les van hoogleraar Guus ter Hoeven: ‘een inspirerende spreker en een enthousiasmerende docent’. Piet raakt vertrouwd met diens inzichten in politiek en samenleving en bevredigt zijn nieuwsgierigheid naar sociale orde aan de hand van Max Weber. Hij raakt gefascineerd door de begrippen macht, gezag, legitimiteit en het overheidsmonopolie op fysiek geweld. Samen met politieman, vriend en medestudent Peter Verton licht hij daar de eigen organisatie mee door, wat resulteert in het artikel ‘Over de legitimiteit van het hedendaagse politieoptreden’, opgenomen in deze bundel. Het bevat reeds de rode draad van zijn hele werk: hoe kan de politie inhoud geven aan haar politieke functie en toch legitimiteit behouden in de samenleving? Juist omdat de politiefunctie per definitie omstreden is. En wordt deze legitimiteit ontleend aan het uitvoeren van politieke opdrachten, of bepaald door de aanvaarding door de burger? Een politie die soms belandt tussen de hamer van de overheid en het aambeeld van de burger. In dit artikel dringen de twee vrienden door in de ‘working rules’ van de politie.

In 1979 promoveert Piet van Reenen op *Overheidsgeweld*. Het proefschrift analyseert de dynamiek tussen de overheid en sociaal protest en de rol van de politie daarin. Het wordt in politiekringen niet veel gelezen. Binnen het actiewezen wel. In *De Volkskrant* verschijnt zelfs een artikel over de verstoring van een bijeenkomst waarin Piet ‘de architect van het Nederlandse openbare-ordebeleid’ wordt genoemd. Hier wordt hem een invloed toegedicht die er in werkelijkheid nooit is geweest.

Piet sluit met zijn proefschrift aan bij een onderzoekstraditie waarin politiestystemen langs een continuüm worden geplaatst. De politie kan in verschillende tijden en in verschillende politieke systemen zich richten, óf op de belangen van de burger, óf op die van de staat. In het laatste geval wordt gesproken van een politiestaat. In het eerste geval van een politie die dienstbaar is aan de burger. In Westerse democratieën is veelal sprake van een mix. Maar ook dan, of juist dan, is de balans tussen het louter dienen van de staat en het dienen van de burger van wezenlijk belang voor de legitimiteit van de politie.

Piet probeert het ‘wij-zij’ denken over de politiefunctie te doorbreken door te stellen dat overheidsmacht niet uitsluitend bot repressief handelen is en dus per definitie verwerpelijk. Hij stelt dat de politie – ook wanneer het zwaard wordt gebruikt – een positieve bijdrage levert aan de continuïteit, stabiliteit en voorspelbaarheid van de rechtsstaat. De orde wordt hersteld waardoor burgers worden beschermd.

Theoretische verdieping

Onlangs schreef ik met Maurice Punch een bijdrage voor het *Festschrift* van Robert Reiner. Ik paste daarin diens denkbeelden over politiecultuur toe op de eerste generatie politiewetenschappers in Nederland. Zijn die cultuurkenmerken (actie-en handelingsgericht, moreel gedreven, machismo, isolationisme, a-theoretisch, cynisme/wantrouwen) aanwezig bij deze onderzoekers? Immers, allemaal politiemensen. Ik antwoordde in een aantal opzichten bevestigend, met name wat betreft het gebrek aan theorievorming. Ik stelde – ik geef toe wat aanmatigend – dat deze generatie wel veel heeft geschreven maar dat met name Piet van Reenen en Cyrille Fijnaut hun theoretische belofte uit hun vroege jaren niet echt hebben ingelost. Ik had daarbij het artikel van Van Reenen en Verton voor ogen. Ik had de proefschriften in gedachten en de nimmer aflatende stroom van steeds beschrijvender publicaties van Fijnaut. Ik stuurde hun het hoofdstuk toe. Piet reageerde en voegde er enkele Engelstalige artikelen bij. Ik kende deze niet, ging ze lezen en zoals de Engelsen zo mooi zeggen: ‘I stood corrected.’ Ik beseftte dat ik hem tekort had gedaan en liet hem dat weten. De theoretische verdieping is verweven in de hoofdstukken en artikelen die onder andere in deze bundel zijn te vinden.

Theoretisch vernieuwend vind ik bijvoorbeeld Piets gebruik van het woord ‘afwentelingsprobleem’. Politieke en maatschappelijke problemen stapelden zich in 1983 op en Piet wijst op hun onoplosbaarheid. Maar terwijl het maakbaarheidsideaal op veel beleidsterreinen dan al op zijn retour is, leeft dit nog volop ten aanzien van criminaliteit en onveiligheid. Politie: los het op! Dit afwentelen lijkt van alle tijden. Vrijwel onoplosbare problemen (integratie, werkloosheid, multiculturaliteit, open grenzen en mobiliteit) met in hun kielzog orde-en handhavingproblemen worden op het bordje van de politie gelegd. Maar het

is nog steeds naïef om de oplossing en soms ook de schuld bij de politie te leggen. In ieder eerstejaars college criminologie worden studenten gewezen op verklarende factoren voor criminaliteit die ver buiten het bereik van politie en justitie liggen. Bezuinigingen op de geestelijke gezondheidszorg brengen psychiatrische patiënten meer en meer in contact met politie en justitie, die nimmer een structurele oplossing kunnen aandragen. Ook het softdrugsbeleid past in dit rijtje. De politie krijgt een sleutelrol toebedeeld die niet alleen moeilijk is waar te maken maar haar tegelijk kwetsbaar maakt. Jan Wiarda sprak ooit over de politie als ‘het afvoerputje van de samenleving’. ‘Problemen dempen is het beste waartoe zij kan komen’, aldus Piet.

De economische terugval levert voor de politie twee soorten problemen op: sociale onrust en groei van sociale problemen en criminaliteit. Voor de opleiding, zo redeneert Piet, betekent dit dat moet worden geanticipeerd op (grootschalige) ordeverstoringen. Dit is naast een organisatorisch vraagstuk ook een strategisch vraagstuk: hoe wordt het geweldspotentieel ingezet opdat de inzet zelf niet in de hand werkt dat situaties uit de hand lopen? Hoe kan zo gewelddoos mogelijk protest beheersbaar worden gemaakt? Opnieuw Piets thema: dreiging met geweld en geweld zijn inherent aan de politiefunctie, maar hoe blijft het ingetogen, proportioneel en fatsoenlijk?

Piet verkent in diverse bijdragen de relatie tussen politiek en politie en dat maakt hem een unieke figuur in het vaderlandse politielandschap. Neem bijvoorbeeld zijn uitspraak: ‘Bestuurlijke en politieke instabiliteit en de neiging om maatschappelijke problemen op de politie af te wentelen brengen de politie binnen het politieke krachtenveld. De vraag of een politiekorps daarin een speelbal wordt of niet, is in sterke mate afhankelijk van de externe autoriteit en de bestuurlijke vaardigheid van de opleiding van de organisatie.’ Dit zijn profetische woorden die dertig jaar geleden aan het papier werden toevertrouwd.

Robert Peel

Op theoretisch niveau legt Piet een verbinding tussen de principes van goed politiewerk zoals de grondlegger van de Britse politie, sir Robert Peel, deze in 1829 opstelde: de politie ten dienste van de burger. De rechtsstaat beschermt de burger tegen machtsmisbruik van de staat.

Ergo: door orde-en rechtshandhaving worden burgers beschermd. Maar Piet is en blijft realistisch. In theorie klopt dit, maar in de praktijk komen steevast incidenten voor waarin de politie doorschiet in haar actie- en handelingsgerichtheid en morele gedrevenheid. Door het conflictueuze karakter van politiewerk is het niet altijd mogelijk het goede ook goed te doen. Soms komt dit door de hitte van de strijd, soms door overdreven plichtsopvattingen, soms door het verliezen van zelfbeheersing, soms door rancune. Piet poetst dit niet weg maar probeert de praktijk te begrijpen. Hij maakt binnen de beperkingen van de politieke realiteit en de kenmerken van de politiecultuur the *dark side of the moon* bespreekbaar.

De nationale politie stelt dat zij waakzaam en dienstbaar is aan de waarden van de rechtsstaat. Piet heeft altijd oog voor de wisselwerking tussen 'waakzaam en dienstbaar' en 'de waarden van de rechtsstaat'. Een louter instrumentele invulling van de politierol kan botsen met die waarden: als bovenmatig geweld wordt gebruikt, een proces-verbaal creatief wordt ingevuld of reukproeven door hondengeleiders worden 'voorgesorteerd'. Piet getuigt van realisme in zijn handelingen, lesgeven en schrijven en draagt zo bij aan de verdere ontwikkeling van het morele kompas van de politie in Nederland en in landen die hij onderzoekt voor Amnesty International.

Het Amnesty-verhaal leert dat dit initiatief alleen kon slagen doordat de Raad van Hoofdcommissarissen het idee steunde en uitdroeg. Maar iets anders is het om binnen de politie daadwerkelijk inhoud te geven aan kernwaarden door deze constant bespreekbaar te maken, te houden en mensen er ook op aan te spreken. Een tweede factor was de steun van de bonden. Van oudsher hebben de bonden een rol gespeeld in de vorming van uitvoerende politiemensen. Dat was in het verleden zo en dat is vandaag de dag zo. De bonden hebben de afgelopen jaren mede een rol gespeeld in het op de agenda zetten van PTSS en de behoefte aan fysieke, mentale en morele vorming van politiemensen. De alliantie tussen de top van de politie en de bonden was essentieel voor de oprichting van de Amnesty-afdeling. De bonden openden de deuren voor mensenrechten (en dus de morele component van politiewerk) op de werkvloer.

Wat is politie?

Door zijn nieuwsgierigheid naar de verhoudingen tussen politiek en politie en zijn oog voor de spanning tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming is Piet eigenlijk veel meer dan de meeste politiewetenschappers bezig met de vraag ‘wat is politie?’ Hij worstelt met twee visies: sterke arm van de overheid en een uitvoeringsorganisatie gericht op de belangen van de burger. In de historische politieliteratuur wordt gerefereerd aan het begrip *Wohlfahrtspolizei*. Het woord ‘politie’ heeft in het verleden een veel bredere betekenis gehad: het bevorderen van het welzijn van de samenleving en haar burgers. Het Engelse *policy* komt hier vandaan. De overheid wil *policie* uitoefenen om de richting van de samenleving te bepalen en deze in te richten.

Piet ziet de twee uitersten van politie haarscherp. Aan het ene uiterste van het continuüm staan de belangen van de staat; aan het andere de belangen van de burgers. Piet kiest niet voor het ene noch voor het andere. Simpelweg omdat de politiefunctie – al naar gelang de situatie – soms vraagt om de sterke arm, dan weer om hulpverlening aan hen die dat behoeven. De Mobiele Eenheid is een goed voorbeeld. In korte tijd kan een voornamelijk op hulp-en dienstverlening ingerichte civiele politie met een diversiteit van functies en rollen – noodhulp, opsporing en handhaving – worden getransformeerd in een semimilitaire organisatie die een kracht van niet geringe betekenis kan uitoefenen. Piet kiest niet omdat deze twee gezichten van de politie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Vroege kritiek op Politie in Verandering

In ‘Een laat commentaar op het rapport Politie in Verandering’ bespreekt Piet de ‘merkwaardige relatie’ tussen politie en politiek. Hij distantieert zich van de in het rapport aan de politie toegedichte rol. Hij bespreekt de invoering van de generale taakstelling, de despecialisatiegedachte, het wijkteamconcept en de andere onderdelen van die filosofie. Hij vreest dat de politie door meer op de samenleving gerichte politiezorg en versterkte legitimiteit bij de burger voor het bevoegd gezag ‘ongrijpbaar’ zal worden. In zijn eigen woorden:

‘De verwerving van legitimiteit door de politie staat gelijk met de verwerving van een eigen zelfstandige machtsbasis, een potentiële bron van politieke macht. Deze doelstelling – of dit middel – vergroot de sociale beheersingsmogelijkheden van de politie, maar verkleint de politieke beheersingsmogelijkheden over de politie.’

Dat getuigt van helderziendheid. Nog voor de in- en doorvoering wijst hij op de nadelige gevolgen van een te ver doorgevoerde despecialisering en generale taakstelling. ‘De politie is je beste vriend’ was een bijbehorende slogan. Maar orde-en rechtshandhaving veronderstellen dat politie en Justitie soms niet je beste vrienden zijn.

De voorstellen leiden, zo schrijft Piet in 1983, tot een politie die haar geweldsrol nauwelijks meer op zich neemt en onvoldoende loyaal is aan het heersende regime. Bovendien stelt hij dat de politie ‘een aanzienlijk eigenbelang ontwikkelt om de verhoudingen met de burger koste wat het kost goed te houden.’ Hoe, vraagt hij zich af, houdt de staat met deze maatschappelijk geïntegreerde politie haar geweldspotentieel in stand? Er zijn twee mogelijkheden. De politie richt speciale eenheden op die zich met name met repressie bezighouden of het geweldspotentieel wordt ondergebracht bij een organisatie buiten de politie, bijvoorbeeld de Marechaussee. Om vervolgens de stelling in te nemen: ‘Wij menen dat de politieke wens om een geweldspotentieel in stand te houden, zich niet laat verzoenen met de praktijk van een geïntegreerde politie.’

Piet heeft gelijk gekregen. Ruim dertig jaar lang is de filosofie van Politie in Verandering uitgangspunt voor de politieorganisatie geweest, maar ook voor het politieonderwijs, de politieke tactieken en technieken en het operationele dna van politieleiders en dienders. Na ruim 150 jaar strijd over het politiebesteding heeft de politiek de knoop doorgemaakt en wordt een nationale politie ingevoerd om meer sturing op de politie mogelijk te maken. Het gezag van de politie op straat is omstrepen. Zelfmoorden, PTSS en hoge ziekteverzuimcijfers geven aan dat politiemensen in de knel raken tijdens de uitoefening van hun werk. Politieke en gerechtelijke dwalingen maken duidelijk dat de kennis en kunde van de recherche te wensen overlaat. De informatieorganisatie en de ICT-systemen van de politie zijn een punt van zorg. De grootschalige openbare-ordehandhaving blijkt niet op orde. Vogelzang en Wallage constateren dat de onderdelen van de opleiding te theoretisch en te weinig in de praktijk zijn ingebed. Welten zet vraagtekens bij de kennis

en kunde van operationeel leidinggevend. Er zijn haarscheurtjes en breuklijnen zichtbaar geworden. De vergaande maatschappelijke integratie heeft haar grenzen bereikt.

Ten slotte

In maart 2012 was ik met een groep studenten een week in London. Wij brachten een bezoek aan een district in East End. De districtschef praatte over de grootschalige rellen van 2011. Hij stelde dat de rellen als een totale verrassing waren gekomen en dat de politie onvoldoende was getraind voor dit optreden. Hij trok de conclusie dat het grote aantal overlegcircuits met de lokale bevolking moest worden bijgesteld. De opschaling, de middelen en de communicatie bleken ontoereikend om veiligheid te bieden. De grenzen van *community policing* waren wat hem betreft bereikt. De investeringen in buurt- en preventieprojecten hadden effect gesorteerd, maar onvoldoende. ‘Bovendien’, zo zei hij, ‘praten we daar voornamelijk met goedwillende burgers maar die hebben ook geen grip op de onderstromen van criminaliteit, geweld en radicalisering.’

Ook de Nederlandse politie bevindt zich in een fase waarin een nieuwe balans tussen belangen van de staat en de belangen van de burger wordt gezocht. De horizontale en verticale legitimiteit van de politie worden deels geherdefinieerd door de nationalisering van het bestel en de nieuwe posities van de minister en de korpschef. Er is meer aandacht voor handhaving, opsporing en de informatieorganisatie. Een aantal ideologische veren van Politie in Verandering worden afgeschud. Piet heeft dat al veel eerder gedaan. Hij is altijd dicht bij de functie, cultuur en legitimiteitsvraag van de politie gebleven en tegelijk worstelt hij nog steeds met de vraag hoe ook in het nieuwe nationale bestel de belangen van overheid en burger kunnen worden verenigd. Daarom verdienen zijn teksten herlezing.

Literatuur

Bittner, E., *The Functions of Police in Modern Society*. Rockville: Centre of studies of crime and delinquency, 1970.

- Bittner, E., 'Florence Nightingale in Pursuit of Willy Sutton: a Theory of the Police', in H. Jacob, *The Potential for Reform of Criminal Justice*, Beverly Hills: Sage, 1974.
- Brodeur, J.P., *The Policing Web*, Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Hoogenboom, A.B., *Bringing the Police Back in. Notes on the Lost & Found Character of the Police in Police Studies*, Dordrecht: SMVP, 2009.
- Klockars, C.B. 'Rhetoric of Community Policing', in: Jack R. Greene & Stephen D. Mastrofski, eds., *Community Policing: Rhetoric or Reality*. Westport: Praeger Publishers, 1988, p. 239-258.
- Kuiper, J. e.a., *Rust'loos wakend*, Dordrecht: Kluwer, 2004.
- Lea, J. & Young, J., *What is to be Done About Law and Order?* London: Penguin, 1984.
- Naeye, J. e.a., *Kracht van niet geringe betekenis. Sturing en toetsing van de politieële geweldsbevoegdheid*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap, 2008.
- Punch. M., *Police Corruption. Exploring Police Deviance and Crime*. Devon: Willan Publishing, 2009.
- Reiner, R., *The Politics of the Police*, Brighton: Harvester Wheatsheaf, 2000.
- Torre, E. van, P. Gieling e.a., *Veilig politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik*. Den Haag: Boom Lemma, 2011.
- Walker, N. and I. Loader, *Civilizing Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Piet van Reenen en de ruimte tot reflectie bij de politie

Guus Meershoek

In het lange bestaan van politie vallen enkele duidelijke breukvlakken te ontdekken. Het midden van de negentiende eeuw is zo'n breukvlak. Toen werden, rond 1830 in Parijs en Londen, rond 1880 in Nederland, de losse verzamelingen stedelijke handhavers in korpsen samengebracht om op een vast territorium permanent toezicht te gaan houden. Vanaf die tijd was er de politie zoals wij die nu nog kennen. Een tweede keerpunt vormt de Eerste Wereldoorlog. Daarna werden in Nederland en elders de militair opgezette korpsen omgevormd tot moderne organisaties met gespecialiseerde eenheden, zoals verkeersdiensten en recherches, die functionele relaties met de rest van het korps hadden. Die nieuwe politie kreeg een doel, namelijk wetshandhaving, verbreedde snel haar takenpakket en ging haar eigen personeel opleiden. Was de eerste omslag nog teweeggebracht door buitenstaanders (in Amsterdam een brandweercommandant, in Rotterdam een oud-burgemeester), de tweede transformatie werd gedragen door politiemannen die in de eigen organisatie waren opgeklommen en geloofden een vak te beheersen, die professionals wilden zijn.

Alles wijst erop dat ook de jaren rond 1970 zo'n breukvlak vormen, dat toen opnieuw een kentering in de ontwikkeling van de politie plaatsvond: eerst in de Verenigde Staten, daarna in West-Europa waaronder Nederland. Opnieuw waren politiemensen de dragende krachten van de omslag maar zij verschilden van de generatie van 1918 en haar navolgers. Hun opgave was ook anders: zij moesten de bestaande politie uit het slop trekken waarin deze door harde confrontaties met opstandige jeugd, kritiek in de media en breed uitgelichte schandalen terecht was gekomen. Dat lukte ook. Met als leidraad het idee van *community policing* herstelden zij in de jaren tachtig het geschonden imago en bezorgden zij de politie weer een positie in de samenleving, meer rustend op sympathie dan op aanzien. Wat kenmerkt hen en hun politie? Niet dat idee *community policing*, denk ik. Wezenlijk lijkt mij dat die politie zelf haar positie in de snel veranderende samenleving moet

herijken, telkens opnieuw. Terwijl de oude, professionele politie zelfbewust en zelfverzekerd was, wordt van de huidige politie zelfreflexiviteit gevergd en is zij ook steeds zelfreflectiever.

Die achtergrond maakt de betekenis van Piet van Reenen voor de Nederlandse politie goed duidelijk. Hij was in Nederland de eerste politieofficier die in aansluiting op (maar niet in navolging van) politiemensen in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië de eigen organisatie ging onderzoeken. Samen met collega Peter Verton publiceerde hij begin 1974 in het sociologische tijdschrift *Mens en Maatschappij* een artikel met de titel 'Over de legitimiteit van het hedendaagse politioptreden'. Dat was het begin van het politieke politieonderzoek in Nederland. Natuurlijk was er voorheen ook al door politieofficieren over de politie geschreven, maar die publicaties waren geschreven in de rotsvastе overtuiging dat de identiteit en de taak van de politie duidelijk waren en vastlagen. En ook was er al onderzoek naar de politie gedaan, in 1967 nog door de commissie Enschede naar aanleiding van de Bouwvakkersrellen, maar dat was een gezelschap van buitenstaanders geweest. Nu ging de politie haar eigen optreden onderzoeken, in de overtuiging dat dat optreden aanpassing behoeft om beter politiewerk te verrichten. Die praktijk heeft zich doorgezet en inmiddels kan de politie niet meer zonder die baaiert aan onderzoeken, met uiteenlopende impact op organisatie en optreden. Evaluatieonderzoek, beleidsondersteunend onderzoek, actieonderzoek, observatieonderzoek, historisch onderzoek. Alleen theoretische beschouwingen zijn in Nederland minder vaak te vinden dan in het buitenland.

In die geleidelijk breder wordende stroom is Van Reenen altijd aanwezig geweest en altijd een eigen koers blijven varen. Hij sloot zich niet op in de ivoren toren van de formalistische, Duitse sociologie waarin hij was opgeleid. Hij bewaarde mentaal afstand van de hervormers van Politie in Verandering en hun idee van *community policing* en signaleerde al vroeg de schaduwzijden van hun plannen. Hij vertaalde de pessimistische, sociologische beschouwingen over de crisis van de verzorgingsstaat in praktische analyses over het handhavingstekort. Hij boog zich over de moraal van politiemensen en verbond die met de zorg voor het moreel van de troepen. Met al zijn intellectuele verkenningen zette Van Reenen vrijmoedig nieuwe thema's op de kaart. Hij zocht niet het isolement van de academische wereld maar bleef zich tot een politiegehoor richten, ook al had hij de gelederen van het Rotterdamse

korps inmiddels verlaten. Daarmee betrad hij een spanningsveld waarin slechts lastige compromissen zijn te vinden tussen intellectuele diepgang, oprechtheid, wetenschappelijke validiteit en impact op de politiepraktijk.

Legitimiteit verwerven

Toen Van Reenen en Verton hun artikel over legitimiteit publiceerden, had de culturele revolutie van de jaren zestig al zijn sporen door het land getrokken: de samenleving was, in de woorden van de journalist Henk Hoffland, stevig aan het dekoloniseren. Van Reenen en Verton raakten dan ook het hart van het toenmalige politievraagstuk: hoe moest het verder met die politie? Hoe te handhaven als zoveel regels op losse schroeven komen te staan? Dat de Amsterdamse politie tijdens het huwelijk van kroonprinses Beatrix en de Bouwvakkersrellen van 1966 ernstig had gefaald, had de televisie al duidelijk gemaakt. Dat aan dat falen bureaucratisch gedrag ten grondslag had gelegen, had twee jaar later de onderzoekscommissie Enschede pijnlijk blootgelegd. Terwijl behoudende kringen zich sindsdien bogen over de vraag waarom de jeugd gezag niet meer aanvaardde, waren veel bestuurders, surfend op de roep om verandering, slagvaardig gaan hervormen. In politiekering had zich eenzelfde tweedeling voltrokken: enkele korpschefs, waaronder Frans Perrick in Nijmegen, verhardden in politieel conservatisme; andere, waaronder Kees Peijster in Den Haag, volgden het bestuur in de vlucht naar voren.

Van Reenen en Verton doorbraken die tegenstelling. Zij kaartten het handhavingsvraagstuk aan dat Perrick zozeer verontrustte, maar deden dat niet in de gangbare cultuurpessimistische termen als gezagsverlies maar met een fors sociologisch begrippenapparaat dat hun in staat stelde kritisch naar de eigen organisatie te kijken. Opvallend, zeker voor twee politiemannen, maar ook wel passend in de tijdgeest is dat zij aan de eigen organisatie een drang tot machtsuitbreiding toeschrijven. De politie zou het verlies aan legitimiteit van de overheid trachten te compenseren door steun te zoeken bij een eigen maatschappelijke achterban. Dat inzicht is tot op de dag van vandaag in Van Reenens publicaties terug te vinden, van zijn kritiek op Politie in Verandering tot zijn analyse van de doodseskaders in Latijns-Amerika.

Datzelfde begrippenapparaat gunde ook een blik op mogelijkheden tot herstel van het verloren aanzien.

Die nieuwsgierigheid, het oog voor alternatief politietoetreden, was bij Van Reenen en Verton gewekt tijdens hun beginjaren bij het Rotterdamse korps. Van Reenen was daar in 1964 als inspecteur van politie begonnen. In de drie voorafgaande jaren had hij aan het Rijksinstituut voor Opleiding van Hogere Politieambtenaren vooral fysieke vaardigheden en juridische kennis opgedaan. Dat hij politiemans wilde zijn, had hij van huis uit meegekregen: zijn vader was onderzoeker bij de Haagse politie. In Rotterdam groeide al gauw de onvrede met de gang van zaken. Zo stoorde het hem bij de Verkeersdienst dat niemand zich afvroeg wat specifiek toezicht nu voor effect sorteerde: was het niet zinloos wat men daar dag in dag uit deed? Toen ook in Rotterdam jongeren zich op straat begonnen te roeren, zochten hij en zijn generatiegenoten naar creatievere methoden om de rust te herstellen dan deze uiteen te slaan.

Vanuit die onvrede en naar eigen zeggen 'om niet teveel in de kroeg te zitten' volgde Van Reenen in 1966 het voorbeeld van Verton en ging aan de Erasmus Universiteit sociologie studeren, tegen de wens van de korpsleiding in. De diepste indruk maakten daar de colleges van hoogleraar P.J.A. (Guus) ter Hoeven, een politiek-socioloog in de traditie van Max Weber. Hem zocht hij na zijn afstuderen dan ook aan als promotor. Dat proefschrift, getiteld *Overheidsgeweld*, kwam er en sloot aan bij de benadering van Ter Hoeven: een focus op instituties, veel gebruik van concrete beschrijvingen, vrijmoedige, formaliserende analyses met politiek-sociologische sleutelbegrippen. Het paste in een al langer bestaande traditie van wetenschappelijk onderzoek dat het overheidsoptreden wilde ondersteunen, niet door de effecten van beleid vast te stellen of suggesties ter verhoging van de efficiency van de uitvoering aan te dragen maar door stof tot nadenken, tot bestuurlijke oordeelsvorming te verschaffen. Maar tot dan toe had niemand de politie zo benaderd.

Overheidsgeweld is een studie naar de wijzen waarop de Nederlandse overheid met politiediensten allerlei vormen van geweld met meer en minder succes trachtte te beheersen. De vrijmoedigheid van de auteur komt tot uiting in een historiserende aanpak (de studie biedt en passant een overzicht van een eeuw politieke geweldsbeheersing) en in een dynamisering van het traditionele idee van legitimatie van

overheidsop treden. Het traditionele beeld van legitimiteit die slechts kan worden bedreigd en verdedigd, ruilt Van Reenen in voor een visie waarin de overheid (via processen van politisering van geweld en re-institutionalisering) aangetaste legitimiteit kan herstellen door aanpassing. Deze theoretische exercitie leverde niet alleen een boeiend boek op dat nog steeds het lezen waard is, maar het hielp een generatie jonge politieofficieren ook ontdekken dat het voor de politie mogelijk was om door aanpassing van de organisatie het verloren aanzien te herwinnen.

Die inspecteurs, waaronder Eric Nordholt en Jan Wiarda, kwamen met hem in contact tijdens bijscholingscursussen in het Politie-studiecentrum in Heelsum waar Van Reenen in 1972, een jaar na zijn afstuderen, in dienst kon treden als onderzoeker. Kort nadat het artikel in *Mens en Maatschappij* was verschenen, kreeg een groep korpschefs van de minister van Binnenlandse Zaken opdracht met een onderbouwd voorstel tot uitbreiding van de sterkte van de politie te komen. Het nieuwe kabinet-Den Uyl had daar wel geld voor over. Enkele jonge, ambitieuze hoofdinspecteurs, waaronder Nordholt en Wiarda, mochten het voorstel opstellen. Het resultaat, het drie jaar later gepubliceerde rapport *Politie in Verandering*, is bekend en ook dat dat rapport niet adviseerde om de sterkte uit te breiden maar om de inrichting van de organisatie radicaal te veranderen. Het werd een manifest ter hervorming van de politie. In de herinnering aan dat rapport domineren de concrete doelen zoals deconcentratie, despecialisatie en teamvorming. Dat beeld onttrekt het belangrijkste aspect aan het zicht: de impuls tot politieke zelfreflectie. Het rapport dwong de politie om in de spiegel te kijken. Van Reenen en Verton waren de auteurs daarin voorgegaan; hun artikel had de hoofdinspecteurs volop stof tot discussie gegeven. Maar toen het rapport verscheen, had Van Reenen al een stap verder gezet.

Distantie tot de hervormers

In 1980 publiceerde Van Reenen het artikel 'De andere politie'. Het is, zoals de ondertitel ook aangeeft, een late reactie op het rapport *Politie in Verandering*. Dat rapport had na indiening bijval en kritiek opgeroepen: kritiek van politici en oud-korpschef Perrick, bijval van onder meer diens collega Peijster en NRC-journalist Frank Kuitenbrouwer.

Een dominant argument van de critici was dat de opstellers door een expliciet doel voor de politie te formuleren een terrein betraden waar de politie niet thuishoort: dat van de politiek. Hoewel Van Reenen laat blijken zelf ook verandering van de politie noodzakelijk te vinden, lijkt hij die kritiek te delen. Ook hij bespeurt in de hervormingsdrang een ideologische component, een wens om de politie in te zetten om de samenleving om te vormen naar sociaaldemocratische snit. Maar hij formuleert zijn bezwaren anders, als binnenstaander, vanuit politieperspectief. Hij meent dat de politie zich grenzeloze ambities zou stellen met het omarmen van de nieuwe doelstelling, pretenties die andere delen van de overheid onder druk van 'de crisis van de welvaartstaat' juist laten vallen. Hij ziet de politie nog steeds als een machtsapparaat en onderkent in de toenadering tot de bevolking en haar noden dan ook een streven om een eigen machtsbasis te vestigen. Omdat die bevolking weinig gediend is van repressief politieoptreden, verwacht hij dat dat streven de politie zal aanzetten tot het verwaarlozen van haar geweldsfunctie en dat dit haar zal vervreemden van het bevoegd gezag. Die geweldsfunctie blijft onvermijdelijk aanwezig, zo zal hij in de volgende jaren regelmatig blijven stellen, en daarom kan die maar beter door de politie worden vervuld.

Decennia later terugblikkend kan worden gesteld dat Van Reenen al vroeg wees op feilen van het gebiedsgebonden politiewerk. Zijn kritiek kwam niet uit de lucht vallen. Hij bouwde voort op zijn eerder verworven sociologische inzichten in het functioneren van de politie en bleef daar trouw aan, ook al brachten deze hem er nu toe om zich van de hervormers te distantiëren. Zijn kritiek sneed hout maar heeft geen bespeurbare invloed op de omvorming van de politie gehad die kort daarop in Haarlem en andere plaatsen ter hand zou worden genomen.

Van Reenen kon zich die vrijmoedigheid veroorloven omdat hij in 1982 was aangesteld bij de Politieacademie, eerst als waarnemend directeur, later als directeur. Aan de academie werd hij geconfronteerd met een organisatie die in de voorafgaande jaren hoger, academisch geschoolde docenten had aangenomen maar zich mede daardoor had vervreemd van de politiedienst. Een eerdere poging dat laatste probleem te verhelpen, was mislukt. Van Reenen mocht de vastgelopen verhoudingen weer vlot trekken. Dat lukte hem en ook trachtte hij, ook al was hij zelf tot dan toe gericht op wetenschappelijk politieonderzoek en bleef hij streven naar het verhogen van het niveau van de academie,

de dienstbaarheid aan de politiepraktijk te herstellen. Ook zelf sloeg hij daarop een meer op de dagelijkse praktijk gerichte koers in. Hij liet het politiek-sociologische streven naar modelbouwen dat hem in zijn opleiding was bijgebracht, varen en omarmde een meer Angelsaksische, essayistische benadering. Hij ging reageren op actuele thema's, maar zonder zich direct met beleidsvorming te bemoeien. In 1981 blikte hij bijvoorbeeld terug op de Kroningsrellen van 1980, zonder zich te mengen in de discussies die tot een herziening van de grootschalige ordehandhaving zouden leiden.

Begrensd handhaafbaarheid

Als directeur van de Politieacademie ging Van Reenen ook zelf een bijdrage aan het onderwijs leveren. Samen met Peter van Lochem en Cyrille Fijnaut verzorgde hij het vak Politietheorie in het achtste, afsluitende semester van de opleiding. In 1987 publiceerde hij de studiestof in de bundel *Het Politiebestel*, met een reeks sleutelteksten uit de politiek-bestuurlijke discussie over dat bestel, voorzien van een eigen inleiding. Op dat moment waren al bijna twintig jaren van vruchteloze discussies en gesneuvelde ontwerpen voorbij gegaan sinds de herinrichting door de regering in het parlement aan de orde was gesteld. Van Reenen, en met hem zijn inmiddels druk hervormende generatiegenoten, verwachtte dat een constitutioneel democratisch stelsel als het Nederlandse niet in staat zou zijn om een complex apparaat als de politie dat de ruggengraat van de staat vormt te herzien. Alleen een ernstige crisis zou alle betrokken partijen samen over de streep kunnen trekken. Dat zou een verkeerde inschatting blijken te zijn.

Twee jaar later kwam het er namelijk toch van, op een achternamiddag van de formatie van het kabinet Lubbers III. Nederland kreeg, zonder crisis, zonder slag of stoot, een nieuw, regionaal politiebestel. In één opzicht bleek Van Reenen en zijn collega-onderzoekers de verhoudingen wel goed te hebben beoordeeld. De formele weg werd door de regering niet bewandeld: de 26 korpschefs waren al benoemd en aan de slag gegaan voordat het wetsvoorstel door het parlement was aanvaard. Begin 1994, bij de officiële start van de nieuwe korpsen, wierp Van Reenen een kritisch licht op het nieuwe bestel. Hij signaleerde, niet als enige en zeker niet als laatste, dat de constitutionele inbedding

gebrekig was, dat de organisatie ‘zwevende’ werd gehouden en toonde zich sceptisch over de mooie beloftes van vergroting van efficiency en effectiviteit en van kostenbesparing waarmee de plannen door het parlement waren geloodst. Twintig jaar later, nu de Nederlandse politie wordt genationaliseerd, heeft zijn kritiek op de doorvoering en op de gewekte verwachtingen nog verrassend weinig van zijn scherpte verloren.

Ondertussen had Van Reenen de functie van Hoofdinspecteur voor de Rechtshandhaving bij het ministerie van Justitie aanvaard en zich op handhavingsvraagstukken gestort, een kwestie die in de voorafgaande twee decennia steeds meer bestuurlijke aandacht was gaan vragen. Als politiek-socioloog had hij veel affiniteit met de thematiek. Hij ontwierp met twee collega’s de Tafel van Elf, een reeks indicatoren waarmee de naleving van wet- en regelgeving kan worden vastgesteld en geoptimaliseerd. Niet eerder in zijn loopbaan was hij zo nauw bij de beleidsvorming betrokken geraakt en had hij zich zo sterk met de beleidsmakers geïdentificeerd. Veel weerklank lijkt het model echter niet te hebben gevonden. Voor zover de onvoorspelde reorganisatie van het bestel hem niet al had ontvonden, moet de geringe ontvankelijkheid van de politiek voor de voorgestelde rationalisering van de wets-handhaving dat wel hebben gedaan. Onbedoeld bereidde het hem voor op een nieuwe wending in zijn belangstelling en een nieuwe positiebepaling tegenover de politie.

Tussen moraal en het moreel

In de tweede helft van de jaren negentig dook een nieuw thema in het werk van Van Reenen op: de betrokkenheid van de politie bij mensenrechtenschendingen. Tijdens zijn directeurschap van de Politieacademie was hij reeds geconfronteerd geweest met een discussie over de rol van de politie tijdens de Duitse bezetting: die had geresulteerd in de vernoeming van het gebouw naar de als verzetsman gesneuvelde Rotterdamse politie-aspirant Samuel Esmeijer. Kort daarop was hij betrokken bij de oprichting van een politiegroep in de Nederlandse organisatie van Amnesty International. Gangmaker was de kort tevoren gepensioneerde Zaanse korpschef A.B.J. Prakken, die als jongeman tijdens de bezetting verzet had gepleegd. Van Reenen

werd voorzitter van de groep, deed ook onderzoek voor Amnesty maar kwam vooralsnog niet tot publicaties over dit thema.

Pas in 1996, als Nederland in de ban is van de IRT-affaire en de ontsporing van de drugsbestrijding, duikt het onderwerp in zijn werk op, allereerst in een indringend artikel over de soms buitengewoon lastige keuze voor politiemensen tussen loyaliteit aan de eigen organisatie en behoud van persoonlijke integriteit. Van Reenen spreekt van het Stalker-dilemma, naar de Britse politiechef John Stalker die een onderzoek moest instellen naar de liquidatie van zes katholieke burgers door de Royal Ulster Constabulary, de Noord-Ierse politie, en die na enige tijd van het onderzoek werd afgehaald, teruggekeerd in zijn moederkorps valselijk werd beschuldigd van misdragingen, buiten dienst werd gesteld, van alle aantijgingen werd vrijgesproken en toen zelf maar ontslag nam wegens de verstoorde werkverhouding. Opvallend aan deze affaire was dat Stalker, terugblikkend, begrip had voor de Noord-Ierse politiechef die zijn onderzoek dwarsboomde en zo had meegewerkt aan het einde van zijn politieloopbaan. Soms is loyaliteit aan de organisatie belangrijker dan integriteit, zo is ook de boodschap van Van Reenen: politie kan niet altijd schone handen houden.

Het is een tegendraads betoog dat buitenstaanders attendeert op de onmogelijke keuzes waarvoor politiemensen zich soms gesteld zien, dat gemakkelijke oordelen onmogelijk maakt en zo ruimte maakt voor een vrijmoedige discussie over het politievak. Het thema bleef Van Reenen de volgende jaren bezighouden, mede doordat hij eind 1997 bij de Universiteit Utrecht aantrad als bijzonder hoogleraar in het onderzoek naar de oorzaken van mensenrechten-schendingen. In zijn inaugurele rede, getiteld *Schendingen in de schaduw*, gaf hij, zoals gepast, een overzicht van dit onderzoeksterrein. Tegen het einde vertelde hij over een eigen, toevallige ontmoeting in Zuid-Afrika met een zwarte jongen die blind was geworden als gevolg van politieel vandalisme. Van Reenen, ontsteld door het verhaal, had daarop de jongen zijn verontschuldiging als politiemann aangeboden en deze had die geaccepteerd, na enige aarzeling. Het voorval is tekenend voor Van Reenens vergaande identificatie met de politie maar ook voor zijn diepgaande, ideële beroepsopvatting. Het introduceert ook een stilistische vernieuwing in zijn publicaties: voortaan haalt hij vaker persoonlijke ervaringen aan om een thema bij de lezer te introduceren.

Indrukwekkend is het voorwoord, getiteld *Twee broers*, dat hij het volgende jaar toevoegde aan een bundel over ethiek in het politievak. Hij beschrijft daarin het lot van zijn vader en oom, twee Haagse politieagenten, die in het bezettingsjaar 1941 een groep agressieve Nederlandse nationaalsocialisten probeerden te bedwingen en zich daarbij gedwongen zagen van hun vuurwapen gebruik te maken. De nieuwe machthebbers namen dat het tweetal zeer kwalijk: gebruikmakend van de verklaringen van collega's werd zijn oom ontslagen, zijn vader zou later opgepakt worden en naar een Duits strafkamp worden gevoerd. De broers overleefden de oorlog, keerden terug bij de politie maar betaalden fysiek een forse prijs voor hun plichtsgetrouwe optreden, zonder er ooit erkenning voor te krijgen.

Van Reenen maakt duidelijk dat de ervaringen van zijn vader ook een stempel op zijn eigen kijk op politiewerk hebben gedrukt, dat deze hem hebben aangezet om als binnenstaander kritische vragen te stellen over de uitoefening van het vak. Bijzonder aan zijn wending naar morele kwesties is het behoud van de sociologische blik in zijn beschouwingen. De politiemoraal, het morele gedrag van individuele politiemannen en -vrouwen, blijft Van Reenen verbinden aan het moreel van de troep, in zijn woorden aan de geest van blauw, hoe lastig dat intellectueel soms ook is, want beide harmonisch verenigen lijkt veelal niet mogelijk. Maar het biedt Van Reenen wel een goed voertuig om kwesties van moraal en vakmanschap binnen de politie op een vruchtbare wijze aan de orde te stellen.

Parallel aan een hele reeks onderzoeken naar mensenrechtenschendingen elders in de wereld is hij de laatste jaren op zoek naar het medicijn, de bronnen van *decent policing*. In een beschouwing naar aanleiding van het honderdjarig bestaan van het politieke leerboek Stapel en De Koning onderkent hij die in een lange traditie van politie-idealisme, van politiemensen die hun vrije tijd opofferden om de politieopleiding te verbeteren en het vak te verheffen, die zijn 'geest van blauw' vertegenwoordigen. Een schijnbare dissonant was zijn publicatie *De tanden van de politie* uit 2009, waarin hij pleitte voor versterking van de weerbaarheid van het uitvoerend politiepersoneel, voor een politie die ook een zekere mate van angst bij burgers inboezemt. Dat pleidooi werd hem ingegeven door zijn bezorgdheid over de heftige geweldsincidenten van de laatste jaren en het politieke onvermogen die te beheersen. Zijn betoog is echter slechts schijnbaar afwijkend van

zijn pleidooien voor respect voor mensenrechten: op een dieper niveau vloeit het evenzeer voort uit zijn vrees voor ongecontroleerd geweld in de samenleving. Geweld zal er zijns inziens altijd zijn: het beste is als het beheerst wordt ingezet door een instituut dat publiekelijk verantwoording aflegt: de politie.

Conclusie

Het demasqué van de politie in de jaren zestig heeft de loopbaan van Van Reenen en zijn generatiegenoten-onderzoekers binnen de politie getekend. De stabiele wereld van de jaren vijftig, nog verlengd door een driejarig, afgeschermd verblijf in een Hilversums opleidingsinstituut, stortte ineen. De ontluistering van het gezag in de samenleving trof in hun ogen ook hun veel minder goed opgeleide superieuren. Die ervaring maakte bij hen een drang naar het stellen van fundamentele vragen over de eigen organisatie los en opende hun de ogen voor de politiek en voor sociale vraagstukken. Zo was de basis gelegd voor het politieonderzoek in Nederland. Ook Van Reenen ging zich fundamentele vragen stellen maar opvallend genoeg zonder zich druk te maken over wat de politie is. Hij werd politieonderzoeker, evenals een handvol collega's in binnen-en buitenland, maar in tegenstelling tot het merendeel van de laatsten bevat zijn werk geen definitie van de politie. Voor hem was en is duidelijk wat de politie is: een lastig, soms zwaar en bijna altijd ambivalent beroep. Die meerslachtigheid probeert hij zijn academische opleiding getrouw nog steeds in algemene, sociaalwetenschappelijke termen te formuleren, niet om tot definities of formules te komen, maar om aan het rommelige, verwarrende politiewerk zin en betekenis te geven. Zijn denkbeeldige gehoor bevindt zich daarbij nog steeds in de burelen van de politie.

Van Reenen kijkt nog steeds met een sociologische blik naar de politie maar er zijn in de loop der tijd wel accentverschillen in zijn visie te bespeuren. Gaandeweg is hij de onvermijdelijke aanwezigheid van de staatsraison in politiewerk minder sterk gaan beklemtonen en is hij meer cultureel conservatieve thema's gaan benadrukken. In dat opzicht vertoont zijn oeuvre veel affiniteit met dat van de grote Rotterdamse socioloog Jacques van Doorn, die van een beleidsondersteunend onderzoeker evolueerde tot een conservatieve maatschappijcriticus. Ook Van

Reenen is met persoonlijke verhalen aandacht gaan vragen voor het menselijk tekort bij de politie en voor de grenzen aan het formaliseren door onderzoekers. Zijn onderzoeken in het buitenland brachten hem ertoe de impact van culturele factoren meer te benadrukken.

Van Reenen heeft met zijn publicaties weinig meer willen bereiken dan het verspreiden van verworven inzichten. Naar eigen zeggen zijn er maar een paar thema's die hem ook praktisch engageren: de situatie in de Antillen, de onderzoeken naar mensenrechten-schendingen en soms kleine praktische zaken. Van de politiek houdt hij zich in de regel verre. Duidelijk is dat collega-onderzoekers die nauwer aansluiting hielden bij politiek en bestuur, meer concrete resultaten hebben geboekt. Van Reenen maalt daar eigenlijk niet om. Zijn verdiensten liggen op een ander vlak, meer dan hij zelf zich lijkt te realiseren. Hij baande en baant nieuwe wegen voor het politieonderzoek, heeft al die tijd zijn intellectuele onafhankelijkheid behouden maar ziet zichzelf tegelijkertijd nog steeds als de politieman die voor zijn collega's licht moet werpen op netelige zaken. Hij zorgt, meer dan wie dan ook van zijn generatiegenoten, voor reflectie in een steeds zelfreflexiever wordende politieorganisatie.

Andere bronnen dan de publicaties van Piet van Reenen

Interviews met Piet van Reenen d.d. 9 december 2004 en 14 februari 2013.

J.A.A. van Doorn, *Nederlandse democratie. Historische en sociologische waarnemingen*. Amsterdam: Mets & Schilt, 2009.

Guus Meershoek. *De geschiedenis van de Nederlandse politie: De Gemeentepolitie in een veranderende samenleving*. Amsterdam: Boom, 2007.

Guus Meershoek, 'Samuel Esmeijer' in: M. de Keizer, M. Plomp (red.), *Een open zenuw. Hoe wij ons de Tweede Wereldoorlog herinneren*. Amsterdam: Prometheus, 2010, p. 476-486.

Twee broers

Op 13 februari 1941 deden mijn vader en mijn oom Piet dienst in de Rembrandtstraat in de Haagse Schilderswijk, een arbeidersbuurt die bekend stond als het ‘rode fort’.¹ Beiden waren, kort nog, agent bij de Haagse Gemeentepolitie. Met nog een derde geüniformeerde agent en een vierde in burger waren zij daarheen gestuurd om de orde te bewaren en het publiek te beschermen tegen gewelddadig optreden van de WA. Een dag eerder had de WA de ruiten van huizen op de begane grond ingeslagen en hier en daar huisraad vernield. De verwachting was dat de WA, die een steunpunt in de buurt had, terug zou komen.

In de eerste jaren van de oorlog, in 1940 en 1941, marcheerde de WA, de weerafdeling van de NSB, door de steden van Nederland. Zwart geüniformeerd, gelaarsd en peloton- of compagniegewijs trokken ze, zingend soms, demonstratief door buurten en centra om zoals de leiding het noemde ‘de straat te veroveren’. Opmerkingen vanuit het publiek, vijandig meestal, leidden tot gewelddadige reacties van WA'ers, die met vuisten, koppelriemen, gummistokken en sabels op het publiek insloegen. Soms leidden de marsen tot grote vechtpartijen met het publiek, vooral in buurten die als ‘rood’ en antifascistisch te boek stonden. De Duitse overheid en de Duitse politie, die het optreden van de WA overigens ‘rapaljeachtig’ noemden, beschermden de WA, vaak ook door aanwezigheid bij marsen.²

Diezelfde dertiende februari had de korpsleiding van de Haagse politie aan het personeel opdracht gegeven om voortaan soepel op te

1 Ik ken dit verhaal uit mondelinge overlevering. Ik heb het opgeschreven en op juistheid laten controleren door personeel van het ministerie van Justitie in het zogeheten Geheim Archief. Dat heeft aan de hand van de PRA-dossiers van mijn vader en mijn oom de juistheid ervan bevestigd.

2 L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, deel 4. Den Haag 1972, p. 541 e.v.

treden tegen de WA. Het consigne was om geen geweld te gebruiken, tenzij de politie zelf werd aangevallen.

Inderdaad: de WA keerde die dag terug naar de Rembrandtstraat. De eerste expeditie was kort; toen er weer ruiten werden ingeslagen, een man was neergeslagen en twee politiemensen werden bedreigd, trokken politiemensen hun pistolen, waarop de WA'ers zich terugtrokken. Zij kwamen kort daarop terug; dertig man sterk, in looppas – stormpas noemden ze het – met messen, sabels en gummistokken in de hand en in verspreide formatie. Er waren veel mensen op straat, boos, bang en verontwaardigd. WA'ers sloegen op hen in. Sommigen vielen gewond neer en bleven liggen. Een groep WA'ers bleef inslaan op een man die gewond was neergevallen. Drie politiemensen stonden daar vlak bij. Ze trokken hun pistool en oom Piet, de oudste van de twee broers, sommeerde de slaande WA'ers te stoppen en terug te gaan. Anders zou er geschoten worden. Toen dat niet gebeurde, toen het mishandelen doorging, schoten beide broers in de lucht en vervolgens – mogelijk – gericht. Mijn oom schoot vijfmaal, mijn vader tweemaal. Een van de WA'ers werd geraakt door een kogel. Hij viel gewond neer en werd na verloop van tijd afgevoerd naar het ziekenhuis. Na zes weken was hij hersteld.

De kogel bleek afkomstig uit het pistool van mijn oom. Later werd door een ballistisch deskundige vastgesteld dat het een ricochetschot was. Vermoedelijk was de kogel via het plaveisel in het lichaam van de WA'er terecht gekomen. De leider van de WA groep moest na het schieten door anderen worden tegengehouden; hij wilde alsnog de agenten met een mes te lijf.³

Oom Piet werd in opdracht van de Duitsers kort na de schietpartij ontslagen uit politiedienst. De rechtbank veroordeelde hem tot een gevangenisstraf van veertien dagen. Bij het proces verklaarde de derde politiemann, die niet had geschoten maar wel zijn pistool in de hand had gehad, dat er geen sprake was van noodweer, maar dat de beide broers geschoten hadden om de liggende man te ontzetten. Ondanks dat nam de rechter noodweer aan, vandaar de lichte straf.

Het gezin van mijn oom bleef aanvankelijk zonder inkomsten achter. Pogingen om weer aan het werk te komen mislukten door interventies van de Duitse overheid. De spoorwegen namen hem ten slotte aan.

3 De Jong, a.w., p. 544.

Hij dook daarna onder en speelde een belangrijke rol in het verzet in Den Haag. Mijn vader werd, veel later, als ‘deutschfeindlich’ aangehouden door de Duitse politie, naar een concentratiekamp gebracht en naar Duitsland afgevoerd. Ik werd ruim twee jaar na het incident geboren en naar mijn oom vernoemd: Pieter. De vrouwen en de kinderen van mijn vader en mijn oom kwamen met enige moeite de oorlog door, zoals velen.

Toen ik vele jaren later, na de begrafenis van mijn vader, dit verhaal, dat ik uit overlevering kende, aan collega's vertelde – juist dit verhaal vertelde ik – sprongen de tranen in mijn ogen. Het had indruk op mij gemaakt. Een daad van eenvoudige rechtvaardigheid.

Dit is het verhaal van mijn oom en mijn vader, twee Loosdrechtse landarbeiderszoons. Een heel klein stukje ervan. Het speelt in de oorlog en de problemen waar politiemensen toen voor stonden zijn anders dan de vraagstukken van vandaag de dag. Het kernprobleem is echter steeds hetzelfde en de vragen ook. Was het ethisch verantwoord wat zij deden? Ongetwijfeld. Was de prijs die zij betaalden niet te hoog? Ik weet het niet. De collega die voor de rechtbank verklaarde dat er geen sprake was van noodweer: hij was trouw aan zijn ambtseed, hoop ik. Maar hij stelde mijn oom aan het gevaar van een zware gevangenisstraf of nog erger bloot. Had hij gelijk? Was dat ethisch? En de korpsleiding van Den Haag die wapengebruik verbood tegen WA'ers; wat te denken van de ethiek daarvan? En wie stuurt jonge agenten met zo'n onmogelijke opdracht de Schilderswijk in? Wat zou ik trouwens gedaan hebben daar? Deze vragen, deze dilemma's komen op bij het verhaal van de twee broers. Het zijn ethische dilemma's die nog niets van hun actualiteit verloren hebben.

Mijn vader en mijn oom zijn na de oorlog naar de politie teruggegaan. Mijn oom werd na verloop van tijd ziek en daarna afgekeurd. Ik houd het er op dat zijn oorlogservaringen daarin een grote rol speelden. Mijn vader is bij de politie gebleven, een typische binnenstadsrechercheur. Hij was er altijd mee bezig, was zelden op tijd thuis voor het eten, maalde niet om onbetaald overwerk en hij en zijn collega's zaten vol verhalen over het werk. De eerste tegenslag kwam toen hij niet werd bevorderd tot brigadier: geen diploma Engelse taal. Razend was hij. Hij, die altijd aan het werk was, uitstekende beoordelingen had en nergens te beroerd voor was, hij werd gepasseerd. Toen hij zevenenvijftig was en intussen toch brigadier, kreeg mijn vader een beroerte en dat was

het einde van zijn politieloopbaan. Hij was de lol in zijn werk toen al een tijdje kwijt; brigadier op een afdeling aan het hoofdbureau waar hij bureauwerk moest doen. Processen-verbaal corrigeren. Een weinig zinvolle tijdsbesteding, vond hij. Hij deed het met tegenzin. In het ziekenhuis waar hij na zijn beroerte was opgenomen, kwam af en toe een collega op bezoek, daarna minder en tenslotte nauwelijks meer. Zijn afdelingschef was eenmaal langs geweest. Daarna ook niet meer. Te druk.

Zingeving van het politiewerk is sterk verwant en ook overlapend met ethiek. Ook hier zijn het, net als bij ethiek, vooral vragen die opdoemen, vragen die sneller zijn gesteld dan beantwoord. Samen vormen de thema's wat men zou kunnen noemen 'de geest van blauw', de geest van de politie, de zoektocht naar dat wat tenslotte bepalend is voor de koers van de politie als organisatie en meer nog, voor het gedrag van politiemensen.

Het heeft mij moeite gekost om het verhaal van de Rembrandtstraat te reconstrueren. De geest die achter de opstelling van de twee broers schuilging, heeft hen hun hele leven begeleid en ik vermoed het mijne ook.

Over de legitimiteit van het hedendaagse politieoptreden

De politie is tot nu toe nagenoeg ontsnapt aan de aandacht van de sociale wetenschappen in Nederland.¹ Hier en daar vindt men een beschouwing, doch van literatuur van enige omvang is geen sprake.² Dat is jammer. Aan de hantering van het monopolie van legitiem fysiek geweld en meer in het algemeen aan de officiële normhandhaving moet bij de bestudering van een sociale orde immers een aanzienlijk belang worden toegekend. Zo is in Elias' verhandeling over het ontstaan van staten het geweldsmonopolie een centrale machtsbasis.³ Meer recentelijk kent Smelser aan de werking van sociale controle – waarin de politie een belangrijke plaats inneemt – bij het ontstaan van collectief gedrag een belangrijke plaats toe.⁴ In dit artikel besteden wij aandacht aan een van de belangrijkste problemen waarmee de politie zich de laatste jaren geconfronteerd heeft gezien: de aanvaarding van haar optreden in een aan snelle veranderingen onderhevige samenleving. We willen proberen dit legitimiteitsprobleem kort te analyseren en vervolgens beschrijven hoe de politie zich aanpast. Naar onze mening bestaat deze aanpassing voornamelijk daarin, dat de politie zich een zelfstandige machtsbasis verschaft.⁵ Zij doet dit door het creëren van een eigen achterban.

Wij hebben ons in onze beschouwing vrij rigoureuze beperkingen opgelegd. In de eerste plaats blijft beschrijving van de politieke aanpassing beperkt tot die in de relatie tussen de politie en het publiek.

1 Van Reenen schreef dit artikel samen met collega en vriend Peter Verton.

2 Wij danken P.J.A. ter Hoeven, C. Fijnaut en F. Perrick voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit artikel.

3 Elias, N., *Über den Prozess der Zivilisation*, dl. 2. Basel 1939, p. 142 e.v.

4 Smelser, N.J., *Theory of collective behaviour*, London 1976, p. 17, 262 e.v.

5 Voor de definiëring van het begrip macht en de daaraan verwante begrippen: J.A.A. van Doorn, *Organisatie en Maatschappij*. Leiden 1966, p. 10-13.

De relatie tussen de politie en het bevoegd gezag blijft buiten beschouwing. In de tweede plaats blijft onze beschouwing algemeen. Wij spreken over ‘de politie’ en differentiëren alleen naar zelfstandige eenheden of specialismen – zoals de surveillancedienst en de recherche – wanneer daar vanuit het oogpunt van aanvaardingsproblematiek reden toe is. Wij spreken over ‘de bevolking’ of ‘het publiek’ als het geheel van machtssubjecten van de politie en tenslotte spreken wij al even generaliserend over ‘de politieke overheid’ om die instanties aan te duiden die algemeen bindende beslissingen nemen.⁶

Men kan zich afvragen of het niet juist was geweest de problemen van de politie te behandelen als onderdeel van die van het gehele uitvoerende bestuur, waarvan immers de politie deel uitmaakt. De politie staat echter min of meer apart. Met name door haar onderscheidend specialisme – de legitieme geweldstoepassing en de hantering van negatieve sancties – met name ook door haar herkenbaarheid en haar optreden buiten de bureausituatie. De zichtbaarheid van de activiteiten en het in de sociale werkelijkheid opereren identificeert de politie en maakt haar problemen en aanpassingsmogelijkheden tot andere dan die van het overige bestuur. Het feitenmateriaal dat de achtergrond vormt van onze beschouwing bestaat uit eigen ervaringen in de politiedienst (respectievelijk 7 en 6 jaar) en uit een aantal gesprekken waarin wij onze visie toetsten aan die van politiemensen.

Legitimiteitsterugval

De relatie tussen politie en publiek kan worden omschreven als een machtsrelatie met het publiek in de subjectrol. Deze relatie kan in mindere of meerdere mate normatief ondersteund zijn en zo tot gezagsrelatie worden. Voor deze legitimering is de politie afhankelijk van de politieke overheid. Wanneer de macht van de politie een afgeleide macht is, dan kan ook de legitimering formeel gezien niets anders dan afgeleid zijn. De politieke overheid verwerft zich, althans in de Nederlandse situatie, legitimiteit door de erkenning van haar machtspretentie door de categorie die wij eerder als publiek aanduiden. Een

6 Deze benaming is vrij willekeurig. Van Braam noemt het ook strategisch of normstellend bestuur. A. van Braam, *Sociologie van het staatsbestuur*, dl. I. Rotterdam 1969, p. 21 en 29.

deel van het aldus geoogste vertrouwen wordt toebedeeld aan de politie. De cirkel van de formele legitimering is rond; de verhouding tussen politie en publiek wordt via de politieke overheid tot gezagsrelatie. De zo ontstane afhankelijkheid klinkt op vele manieren door. Het 'in naam der wet' is een rechtstreekse verwijzing naar de politieke wilsuiting. Daarnaast wordt in vele wettelijke bepalingen de ondergeschiktheid van de politie duidelijk gemaakt.⁷ De positie van de politieke overheid, het zij ten overvloede gezegd, is hier van doorslaggevend belang. Niet alleen verdeelt zij haar 'voorraad' legitimiteit, doch zij beïnvloedt door haar beleid mede hoeveel vertrouwen machtssubjecten bereid zijn haar te schenken.

Aan het vanzelfsprekende en algemene geloof in de rechtmatigheid van politiek handelen is in de loop van de jaren zestig een eind gekomen. Het mandaat wordt aarzelend en onder voorbehoud gegeven. Jolles spreekt in een recent artikel over representatie en democratie van 'flakkerende legitimiteit'.⁸ Anderen hebben het over een regelrechte crisis. Wij willen van deze legitimiteitsterugval uitgaan. Deze legitimiteitsterugval hangt nauw samen met de voorgaande structurele en culturele veranderingen in de maatschappij. Veranderingen die de spanningen binnen de samenleving sterk doen toenemen. Er is immers geen sprake van een uniforme en algemene ontwikkeling, doch van vele tendensen en tegenbewegingen, verschillend zowel in richting als in omvang. De flexibiliteit van het gehele sociale systeem wordt op de proef gesteld. Conflicten zijn niet te vermijden. Voor de politie hebben legitimiteitsterugval en sociale veranderingen tweemaal gevolg: afnemende aanvaarding van haar optreden door publieksgroepen en een toenemende werkbelasting.

Het afnemende vertrouwen in de politieke overheid leidt tot verminderde aanvaarding van het politieoptreden. De geringe legitimiteit van de politieke overheid doet zich gevoelen daar waar politieke beslissingen in actie worden omgezet. In toenemende mate moet de politie haar machtspretentie waar maken. De toepassing van geweld en ook die van andere negatieve sancties neemt toe, gevolgd door een

7 Zie bijvoorbeeld artikel 28 *Politiewet* 04-07-75, waar in de taakomschrijving de ondergeschiktheid van de politie zowel aan hoger uitvoerend bestuur (bevoegd gezag) als aan de politieke wilsuiting (geldende rechtsregels) wordt genoemd.

8 Jolles, H.M., 'Representatie en democratie' in: *Mens en Maatschappij*, 47^e jrg. No 3/4, p. 262.

verdere afname van het gezag van de politie. De politie dreigt wanneer deze tendens zich voortzet in een geïsoleerde positie te geraken als negatieve-sanctie-specialist van de overheid. In de Verenigde Staten, waar in sommige gebieden de hier aangegeven ontwikkeling reeds ver is voortgeschreden, neigt men ertoe de politie als een gedepriveerde minderheidsgroep te zien.

Naast het feit dat de politie aanvaardingsproblemen krijgt, doet zich een tweede probleem voor: de hoeveelheid werk neemt sterk toe. Afnemende legitimiteit van de politieke overheid heeft tevens tot gevolg dat de bereidheid om mee te werken aan de uitvoering van wettelijke voorschriften van de zijde van de bevolking afneemt. Het aantal wetsovertredingen neemt toe. Bovendien laten de al aangestipte sociale veranderingen de politie niet ongemoeid. De daaruit voortkomende problemen en conflicten liggen voor een deel op haar terrein, òf omdat zij wetsovertredingen opleveren òf omdat de bemiddeling van de politie wordt ingeroepen. De politie zit in een onbehaaglijke positie. Haar werk neemt snel in omvang toe en de weerstand tegen haar optreden wordt groter. Het politiewerk wordt langzamerhand ook in Nederland als gevaarlijk gepercipieerd.⁹ In het verschiet ligt het verwijt van incompetentie. In het verschiet ligt ook een isolering van de politie. En tenslotte is afnemende sociale waardering voor de politieman het voor de hand liggend gevolg van zowel veronderstelde incompetentie als de steeds gewelddadiger wetshandhaving. Statusverlies is onvermijdelijk. Tot zover onze schets van de problemen waarvoor de politie zich geplaatst ziet. In het volgende belichten we de wijze waarop de politie daaraan het hoofd biedt.

Prestatie en contraprestatie

De ondergeschiktheid van de politie aan de politieke overheid en hoger uitvoerend bestuur is niet absoluut. In de taakuitvoering is haar een zekere vrijheid gegeven vanuit het besef, dat algemene wettelijke regelingen niet altijd zijn toegesneden op concrete situaties. Deze vrijheid geeft de mogelijkheid van aanpassing aan wijzigende

9 Mud, A.K., 'Politieprobleem: onvoldoende rugdekking', in: *Socialisme en Democratie*, 27^e jrg., april 1971, p. 229-239. Zie ook: A. van Braam. 'Onzekerheid in het politie-ambt' in: *Documentatieblad WVD*, jrg. 1971, nr.2, p. 58-68.

omstandigheden.¹⁰ Er is een zekere flexibiliteit aanwezig. Deze mogelijkheden zijn echter toegekend binnen het raam van de bestaande hiërarchische verhoudingen. De machtsverhouding tussen politie en de politieke bestuurlijke overheid wordt er niet door aangetast. De beslissingsvrijheid op het uitvoerende niveau kan naar believen worden beperkt en vervangen door imperatieve voorschriften. Zo kan, om eenvoudig een voorbeeld te noemen, de vrijheid van een agent die een verkeersovertreding constateert en afhankelijk van de situatie kiest uit a. niets doen, b. een waarschuwing geven, c. een betaalde waarschuwing aanbieden en d. proces-verbaal opmaken, beperkt worden door het van hogerhand afkondigen van speciale verkeerscontroles waarbij uitsluitend verbaliserend wordt opgetreden. Een ander voorbeeld wordt gevormd door het politioptreden bij de gijzeling van een boerengezin in Deil op 29 en 30 januari 1973 door twee bankovervallers. Bij die gelegenheid had de procureur-generaal alle bevoegdheden aan zich getrokken en was de politie min of meer tot instrument geworden.

De aanpassing van de politie als reactie op ontoereikende legitimering van haar optreden door de politieke overheid is van een andere orde dan de hiervoor aangeduide discretionaire bevoegdheid. Zij bestaat daarin dat de politie zich zelfstandig aanvaarding verwerft vanuit het publiek, als aanvulling op de haar van boven toebedeelde legitimiteit.¹¹ 'When the police lack broad acceptance of their authority, they must find a way to legitimate their authority'.¹² Wij zullen deze uitspraak toelichten.

Er zijn in de relatie tussen politie en publiek twee officiële machtsbases te onderscheiden waarop politieke activiteiten zijn terug te voeren. Deze machtsbases zijn oneigenlijk; de politieke overheid heeft ze gedelegeerd. De eerste is de hiervoor reeds genoemde door de politieke overheid toebedeelde legitimiteit. De politie verwijst naar haar opdracht van

10 In de buitenlandse literatuur, voornamelijk de Amerikaanse, vindt men onderzoek naar het gebruik van deze 'discretion.' Zie bijvoorbeeld W.R. La Fave: *Arrest*, 1965, en W.R. La Fave: *The police and non enforcement of the law*, deel I en II in: *Wisconsin Law Review*, vol. 1962, nr. 1, p. 104-137 en vol. 1962, nr. 2, p. 179-239. Het enige onderzoek dat daaromtrent tot nog toe in Nederland is gedaan, is C. Fijnaut: *De selectiviteit van het justitiële politioptreden*, 1971 (niet gepubliceerd).

11 Long wijst op de noodzaak van het verzamelen van een eigen achterban als de machtstoeiding aan het uitvoerend bestuur ontoereikend is. N. Long, 'Power and Administration' in: Van Braam, a.w., p. 63-38.

12 A.J. Reiss jr., *The police and the public*. New Haven 1971, p. 175.

de politieke overheid. Tegenover deze machtsbasis staat wat men zou kunnen noemen een invloedsbasis van het publiek. Via het legitimiteitsgeloof kan de machtsuitoefening van de politieke overheid worden beïnvloed. De tweede grondslag voor politieke machtsuitoefening wordt gevormd door haar mogelijkheid om fysieke dwang toe te passen: het haar gedelegeerde monopolie van het legitiem fysiek geweldsgebruik. De invloed die tegenover dit machtsmiddel staat van de zijde van de machtssubjecten is gering. Daarin onderscheidt zich deze machtsbasis van eerstgenoemde. Ook wanneer het legitimiteitsgeloof wegvalt blijft de toepassing van fysiek geweld als machtsmiddel bestaan.

Deze twee machtsbases vullen elkaar aan. Waar machtsverhoudingen niet worden aanvaard, worden zij opgelegd. Aangezien het voornaamste probleem van de machthebber de verduurzaming van de relatie is, moet aan het legitimiteitsgeloof als machtsbasis een groter gewicht worden toegekend dan aan de toepassing van fysiek geweld. Immers, via legitimering kunnen machtsverhoudingen geïnstitutionaliseerd worden en zich ontwikkelen tot stabiele gezagsrelaties. Afnemende legitimiteit vormt dus een ernstige bedreiging van de gezagsrelaties, binnen welke de politie het handelen van het publiek zonder veel moeite reguleerde. De politie moet in toenemende mate terugvallen op haar tweede machtsbasis; het fysieke geweld. Geweldstoepassing heeft echter haar grenzen. Mankracht en geweldsfaciliteiten zijn beperkt. Belangrijker echter is het feit, dat onze politieke cultuur, gebaseerd op instemming en overreding een dwangmatige doorgezette machtsrelatie politie-publiek niet toelaat.

De erkenning van de beperktheid van de machtsbasis die geweldspotentie heet, is tegelijkertijd een erkenning van de onoplosbaarheid van de politieproblemen. Binnen het kader van de aan de politie gegeven bevoegdheden zijn legitimiteitscrises niet op te vangen. De politie moet haar toevlucht nemen tot andere middelen om zich te handhaven. We onderscheiden deze middelen in a-legale en illegale. De aanpassing met a-legale middelen kenmerkt zich daardoor, dat de politie de haar opgelegde beperkingen gedeeltelijk opzij schuift zonder tot regelrechte wetsovertreding te geraken. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan het gebruik van niet voorgeschreven middelen of het gebruik van bevoegdheden voor andere dan voorgeschreven doelen. Wij spreken van illegale aanpassing als de politie tot wetsovertreding overgaat om zich te handhaven. De recent in de openbaarheid gekomen corruptie bij

de New Yorkse politie – de omkoping van politieambtenaren door goksyndicaten – is wel degelijk te zien als sociale beheersing, zij het met illegale middelen. In ons verdere betoog blijft deze illegale aanpassing buiten beschouwing.

De a-legale politieke aanpassing sluit aan bij de heersende politieke cultuur. Zij is noodzakelijkerwijs gericht op het behoud van de aanvaarding van de macht van de politie door het publiek. Directe aanvaarding vanuit het publiek kan de politie een machtsbasis verschaffen die niet op de politieke overheid is terug te voeren. De politie maakt zich daardoor onafhankelijker van de politieke overheid. Ons inziens bestaat de situatie, waarin de aanvaarding van de politie niet de directe afspiegeling is van de aanvaarding van de politieke overheid, in Nederland al enige tijd. Deze mening kan niet worden ondersteund door recente onderzoeksgegevens; ze ontbreken. Wel zijn enige cijfers beschikbaar uit 1966 en 1967. Gezien de ouderdom van deze cijfers worden zij slechts als illustratie opgevoerd.¹³

1. Vertrouwen in de politie (de politie doet haar werk uitstekend) (n= 2155)

zeer eens/eens	82,7 procent
oneens/zeer oneens	14,3 procent
weet niet geen antwoord	3 procent

2. Waardering taakvervulling overheidsorganen (n= 2155)

tamelijk/heel sterk/gemiddeld	59,8 procent
nogal gering/zeer gering	40,2 procent

Het is niet alleen de ouderdom van de gegevens die tot voorzichtigheid noopt, ook de aanduiding overheidsorganen roept enige twijfels op. Voor ons doel zouden deze organen identiek moeten zijn aan wat wij met politieke overheid bedoelen. Hoekema, die deze cijfers aanhaalt in zijn boek *Vertrouwen in de justitie*, gaat wel in die richting.¹⁴ Wij blijven van twijfel vervuld. Hoe het ook zij, het verschil in waardering tussen de politie en de overheidsorganen is zeer opvallend en een duidelijke indicatie van de kennelijk van de rest van de overheid te onderscheiden

¹³ Hoekema, A.J., *Vertrouwen in de justitie*. Alphen aan den Rijn 1971, p. 89.

¹⁴ Hoekema, A.J., *a.w.*, p. 93.

vertrouwenspositie die zij bezit. Een vertrouwenspositie die gunstig afsteekt bij die van de rest van de overheid.

De poging zich te handhaven kan leiden tot autonomiestreven van de politie. In dat geval wordt het behoud van aanvaarding een nieuwe doelstelling voor de politie, die naast of eventueel in de plaats van de oorspronkelijke doelstelling komt. Aanvaarding, voorheen slecht een middel tot een door de wet gesteld doel, wordt zo tot doel op zich. Een dergelijke verschuiving klinkt ook door in de woorden van Banton, die naar aanleiding van een onderzoek in een stad in Schotland opmerkt: ‘to explain what the policeman actually does, it is necessary to see his actions as being governed much more by popular morality than by the letter of the law. Most often morality and the law concede, but when they don’t, it is usually morality that wins.’¹⁵

Hoe slaagt de politie erin zich een eigen aanvaarding te verwerven? Zij doet dit door transacties met het publiek die te omschrijven zijn als ruilhandelingen. In de ruilverhouding politie-publiek heeft de politie een aantal schaarse waarden aan te bieden die tegemoet komen aan fundamentele voorwaarden voor samenleven. Zij kan – zij het zeer betrekkelijk – veiligheid bieden en verder ordening, bescherming van lijf en goed, hulp en eventueel een voorkeursbehandeling. De andere partij, het publiek, heeft als ruilobject de erkenning van de machtspretenties van de politie. Daarnaast ook het verlenen van sociale status aan de politie en eventueel, doch niet noodzakelijk, wetsconform gedrag.

De overmacht van de politie in zo’n ruilverhouding is gering. Zij wordt bijna geëvenaard door de invloed van het publiek. De aanvankelijk geringe macht die de politie aan deze relatie overhoudt, kan worden vergroot via institutionaliseringsprocessen. De politie poogt een nieuwe vertrouwensrelatie aan te gaan met het publiek. Zo is een van de doelstellingen van een zich nu voltrekkende reorganisatie van de surveillancedienst van de Amsterdamse politie waarbij men teruggaat naar de aan vaste wijken gebonden voetagent, het vergroten van het vertrouwen in de politie. De grondslag voor het vertrouwen in de politie wordt nu meer geleverd door het geloof in haar deskundigheid en niet meer zoals bij de klassieke voetagent het geval was alleen door het

15 Banton, M., *The policeman in the community*. London 1964, p. 146.

geloof in de rechtmatigheid van het optreden van een representant van de overheid: een functionele legitimering.¹⁶

Behalve door de uitwisseling van invloed en macht kan de politie zich vertrouwen verwerven via de hulpverlening; een deel van haar taak – door velen als oneigenlijk beschouwd – waarin de enige basis voor het optreden ligt in de deskundigheid van de politie. Reiss en Bordua relateren deze hulpverlening aan de machtsuitoefening van de politie. Zij zeggen in dit verband, dat de politie óók in haar normale taak een variabel gebruik maakt van de vele private *dispute settling techniques*. Op die manier kan de politie variaties aanbrengen in de mate waarin het formele wettelijke normsysteem wordt opgelegd aan verschillende groepen uit de bevolking.¹⁷ Met andere woorden, de politie hanteert hulpverleningstechnieken als alternatieve vorm van sociale beheersing, ook in die gevallen waarin formele machtsuitoefening (gebruik van bevoegdheden en geweld) was toegestaan.

De voornaamste gedachte die in deze paragraaf is neergelegd, is dat de politie via transacties met groepen uit de bevolking tracht zich een zelfstandige machtsbasis te verschaffen. Deze transacties dienen om de formele legitimering van het politieoptreden aan te vullen, gegeven de beperkingen van het geweldgebruik. Duidelijk is dat ruil en de in het verlengde daarvan liggende functionele legitimering niet de uitsluitende grondslag van het politieoptreden vormen. In veel gevallen kan een keus worden gedaan uit verschillende machtsmiddelen afhankelijk van de situaties en de publieksgroepen waarin de politie opereert.

Achterban en referentiegroep

‘Some (police) officers take it upon themselves to enforce segregation or the negro’s subordinate status. Brutality of this kind occurs most often in those places where racial segregation has the force of tradition

16 Wij hanteren de functionele gedragsdefinitie van Lammers: ‘die vorm van gezagsuitoefening, welke berust op een legitimering van machtsuitoefening door instemming van hen die aan die macht zijn onderworpen, met de doeleinden waarvoor en de middelen waarmee macht wordt uitgeoefend’. C.J. Lammers. *Medezeggenschap en overleg in het bedrijf*, Utrecht 1965, p. 184.

17 A.J. Reiss jr., and D.J. Bordua. ‘Environment and Organization: a perspective on the police’, in: D.J. Bordua (ed.). *The Police: six sociological essays*. New York 1967, p. 31.

behind it.⁷⁸ Dit citaat illustreert ons verdere betoog op twee manieren. In de eerste plaats wordt duidelijk, dat wij tot nu toe sprekend over het publiek te generaliserend te werk zijn gegaan. Binnen deze categorie zijn groeperingen te onderscheiden met verschillende en vaak concurrerende opvattingen en doelstellingen. Soms gaat het daarbij om de klassieke tweedeling heersers en overheersten zoals in het citaat, in andere gevallen om een veelheid van groepen van verschillende omvang en macht. Het tweede punt waar dit citaat ons brengt, is het feit dat voor adequaat politieoptreden geen universele criteria bestaan. Concurrerende opvattingen en doelstellingen binnen het publiek werken ook door in de beoordeling van politiegedrag.

Deze opmerkingen geven enig reliëf aan de politieke aanpassing. Bij de transacties tussen politie en publiek heeft de politie de keus uit een aantal verschillende groeperingen. Soms is deze keuzemogelijkheid slechts in theorie aanwezig. Dit is het geval wanneer er sprake is van een duidelijke heersende groep waaraan de politie zich refereert, zoals in een koloniale situatie. In een pluralistische samenleving is daarentegen wel sprake van een keuzemogelijkheid.

Wij stuiten hier op het probleem van de achterban, hier gedefinieerd als die groepering of sociale categorie die bereid is de politieke machtsuitoefening vrijwillig te aanvaarden. Deze achterban is voor een deel die van de politieke overheid, voor een deel de door de politie zelf te verwerven aanhang. In het eerste geval is er sprake van een rationele legitimiteit. Dit deel van de achterban aanvaardt het optreden van de overheid in zijn algemeenheid en daarmee dat van de politie. In het tweede geval hebben we te maken met een specifieke achterban die niet per se het totale overheidsoptreden accepteert, doch via functionele legitimering alleen het politieoptreden aanvaardt.

Deze eigen aanhang die we nu nader zullen bezien, werft en behoudt de politie voornamelijk door middel van de in de vorige paragraaf genoemde ruilprocessen. In de meeste gevallen neemt de politie het initiatief tot de transactie. De aansluiting bij de bevolking wordt meestal gevonden via de keuze van een referentiegroep. De politie stemt haar acties af op de opvattingen van zo'n groep, in de verwachting haar aanvaarding te verkrijgen of te houden. De referentiegroep verhoudt zich tot de achterban als deel tot het geheel. De referentiegroep

18 *Justice 1962, Report of the US commission on Civil Rights 1961, book 5.*

vormt een hanteerbare en herkenbare eenheid in tegenstelling tot de meer amorfe achterban. Behalve via referentiegroepen kan de politie ook meer direct op de totale achterban inspelen. Zij kiest in dat geval niet een referentiegroep doch alleen een niet-referentiegroep en laat de vraag wie als referentiegroep zou moeten gelden onbeantwoord. Wij bespreken hierna beide strategieën.

Bij de keuze van een referentiegroep is de omvang het bepalende criterium. De politie kan rechtstreeks op deze omvang inspelen en de grootste groep kiezen, zij kan dit ook doen via een omweg. Wij denken hierbij aan het inspelen op een kleine referentiegroep die op grond van haar kwaliteit is geselecteerd. De leden van dergelijke referentiegroepen bezetten strategische posities binnen de samenleving en/of de groep treedt op als referentiegroep voor ook andere groepen. Het belang van dergelijke groepen ligt dus in het uitstralings-effect dat haar optreden heeft. De keuze van referentiegroepen op basis van kwaliteit blijft vrijwel altijd onopgemerkt zolang de opvattingen en belangen van dergelijke groepen verwerkt zijn in de bestaande wettelijke regelingen. De keuze van dergelijke referentiegroepen is dan in feite identiek aan het handhaven van de bestaande orde.

Wanneer het gaat om de omvang van de referentiegroep als voornaamste criterium voor de keuze, wordt de omweg via de eerste strategie vermeden. In een politiek systeem waar de omvang van de achterban meer speelt dan de kwaliteit daarvan, ligt deze tweede keuze meer voor de hand naarmate de toebedeelde legitimiteit afneemt. Naast de directe keuze van een referentiegroep kan ook meer in het algemeen op een achterban worden ingespeeld. De politie wijst dan haar tegenstander aan en niet haar referentiegroep. Het probleem van de keuze van een referentiegroep wordt zo vermeden. De strategie is bijzonder effectief ten opzichte van marginale groeperingen. Deze groepen gaan dan als out-group fungeren van de in-group politie-publiek. De politie kan zich direct identificeren met een zeer grote achterban. Op deze manier kan verklaard worden waarom de recherche doorgaans zo weinig problemen heeft met de aanvaarding van haar optreden: politie en publiek hebben zich verenigd tegenover de marginale 'misdadiger'.

Een verschijnsel dat men hierbij ziet optreden is het marginaliseren van groepen. De politie, of ook anderen, beladen een groepering met negatieve kenmerken en praten zo een groep of een sociale categorie naar een marginale positie toe. In Van Braams nota in het Rapport

Enschede zijn enkele voorbeelden van een dergelijk taalgebruik verzameld. Van Braam noemt aanduidingen als ‘rapaille’, ‘vieze langharige jongetjes’ en gesuggereerde relaties tussen provo’s en links-extremistische groepen categoriserende simplificaties.¹⁹ Wanneer de functie van dergelijke opmerkingen is een vijand te creëren geven wij de voorkeur aan de term marginaliseren. Treffend was in dit verband ook de beschuldiging van de Rotterdamse burgemeester W. Thomassen aan het adres van de leiding van de Rotterdamse havenstaking van 1970. Die leiding zou zijn samengeteld uit in Albanië opgeleide maoïsten. Het direct inspelen op een achterban lost nog een probleem op dat verband houdt met de keuze van referentiegroepen als ruilpartner. In een zo verscheiden en gedifferentieerde samenleving als de onze wordt een referentiegroep die aan de voorwaarden van de politie voldoet niet gevonden.²⁰

Iedere duurzame relatie met een aanwijsbare groep leidt onherroepelijk tot een verkleining van de achterban. We hebben gezien dat het direct inspelen op een achterban deze problemen van de keus van een referentiegroep voorkomt. Er zijn nog twee oplossingen. De eerst is de ad hoc referentiegroep. De politie kiest per situatie of per set situaties zonder dat er van een vaste relatie sprake is. De tweede oplossing bestaat uit het creëren van een fictieve referentiegroep in de vorm van een quasi statistische categorie. Deze categorie omvat de gepercipieerde opvattingen van een zo groot mogelijk deel van de bevolking. In deze categorie zijn de goedwillende burgers en de *law abiding citizens* terug te vinden. Ook deze oplossing benadert het direct inspelen op een achterban.

Een probleem is voorts de verborgenheid van het keuzegedrag van de politie. In verreweg de meeste gevallen worden de transactie en de gekozen partner of partners niet kenbaar gemaakt. Sterker nog in sommige gevallen vindt aanpassing plaats zonder dat de politiemann zich realiseert dat er van een keuze sprake is. Aan de andere kant zijn er ook leidende politiefunctionarissen die in een relsituatie zeer expliciet als voornaamste doel opgeven het rustig houden van de buurt en daarmee

19 Van Braam heeft in zijn bijdrage aan het rapport van de Commissie van Onderzoek Amsterdam, *Slotrapport*. Den Haag 1967, Bijl. 138, p. 6, een aantal van deze uitspraken, die hij categoriserend simplificaties noemt, verzameld.

20 Televisie-interview in actualiteitenprogramma ‘Brandpunt’ met W. Thomassen op 08-09-70.

openlijk een keuze doen. Kortom, het keuzegedrag kan zich zowel bewust als onbewust voltrekken.

De definiëring van de situatie

Waar de toedeling van legitimiteit aan de politie stagneert, kan van eenduidig en doorzichtig politieoptreden geen sprake meer zijn. Gezag is geen vast gegeven meer bij het politieoptreden, doch een schaarse waarde die de politie gedeeltelijk op eigen kracht moet zien te winnen of te behouden. Elk van de transacties waarmee deze zelfhandhaving van de politie gepaard gaat, betekent tegelijkertijd een compromis. Bij voortdoring moet soms veel worden afgedaan aan het principe gelijkheid van allen voor de wet. Het aanzien des persoons keert terug. Het is onmogelijk om een norm te destilleren uit het gedrag van de politie dat in de plaats komt van de onpersoonlijke en onpartijdige wetshandhaving. Het ene geval is niet meer per se een precedent voor het volgende; het politieoptreden wordt meer situatiegebonden.

Aan ieder optreden van de politie om het even of het om groepsactiviteiten gaat of om individueel optreden, gaat een besluitvormingsproces vooraf. Een onderdeel van dit proces vormt de definiëring van een situatie, een poging om een deel van de sociale werkelijkheid te vertalen en herkenbaar te maken. Dit is niet nieuw. Altijd al moest de politieman menselijke gedragingen persen in het kader van de wet, uiteenrafelen in de Elementen van Het Strafbare Feit en zich afvragen welke zijn bijbehorende bevoegdheden waren. Aan de definitie wordt nu een element toegevoegd. Zij gaat nu mede omvatten de poging om vast te stellen welke machtsbases in die situatie voorhanden zijn. Ook hier vormen de totale afwijzing van de politieactie of de generale aanvaarding van haar gezag geen probleem. De hierbij passende machtsbases en dito middelen beschreven wij. Het is de voorwaardelijke aanvaarding van het politieoptreden, de eventuele transactie die ons opnieuw brengt op het probleem van de keuze van een referentiegroep of niet-referentiegroep.

Voor het zoeken naar machtsbases of specifiek voor het zoeken naar referentiegroepen is het identificeren van opvattingen en doelstellingen die bij verschillende groepen leven van essentieel belang. De kennis daarvan geeft een beeld van de deskundigheidscriteria die deze

groeperingen hanteren en ook tot op zekere hoogte van de compromissen waartoe zij bereid zijn. Er zijn groepen waarvan de vraagprijs zo hoog is, dat een transactie onaantrekkelijk is voor de politie.

Een voorbeeld van een te hoge vraagprijs levert de nacht voorafgaande aan de TT-races te Assen van dit jaar op. De TT-nacht is vanaf 1976 de nacht van de rellen geweest. Dit jaar was het verenigd streven van politie en feestcomité om deze rellen te voorkomen. Het aanbod was tweeledig: a. een groot aantal evenementen gedurende gehele nacht (o.a. een naaktshow en karting races) en b. een uitgebreide politieursveillance met niet-te-beledigen voetpatrouilles. De betrokken politiemensen waren vastbesloten af te zien van geweld. De vraag aan de groepen belangstellenden en feestvierders was duidelijk: afzien van vernielingen en geweld tegen de politie. Deze herdefiniëring van de situatie had succes. De groepen aanwezigen namen de nieuwe formule over. Op een groep na die vanaf drie uur tot vijf uur 's nachts probeerde de politie over te halen tot geweldsgebruik. Om omstreeks vijf uur lukte dit toen na voortdurende provocatie ten slotte een politieman in zijn gezicht werd geslagen. Op dat moment was de vraagprijs van deze hardnekkige groep te hoog geworden voor de politie, die er met de gummistok op sloeg.

De bekendheid met verschillende opvattingen en doelstellingen krijgt pas zin als deze kunnen worden toegeschreven aan min of meer herkenbare groepen. Structureren van de situatie is noodzakelijk. Het is daarbij in de eerste plaats van belang vast te stellen wat tot die situatie behoort en wat niet. De begrenzing is er een in sociologische zin. Het gaat erom welke personen of groepen tot de situatie gerekend moeten worden en welke niet. De definitie van de grenzen van een situatie bepaalt mede de structuur daarvan; een aantal groeperingen wordt buiten beschouwing gelaten. Zo wordt soms als situatie een straat of een buurt, in andere gevallen een categorie als de vakbeweging of de werkgevers afgebakend.

Niet altijd is de politie in staat zelf de grenzen van de situatie te bepalen. De aanwezigheid van bijvoorbeeld de pers dwingt de politie tot een zeer ruime begrenzing van de situatie. Zo ook de aanwezigheid van representanten van omvangrijke organisaties. Binnen de aldus getrokken grenslijn is veelal een verdere structuur aan te brengen. Zo kan men denken aan een verdeling naar betrokkenheid, bijvoorbeeld: deelnemers, toeschouwers, belanghebbenden en geïnteresseerden.

Een verdere onderverdeling zou kunnen bestaan uit het identificeren van groepen binnen deze categorieën en eventueel over categorieën heen. Deze situatie is in kaart te brengen als een stelsel van in segmenten verdeelde concentrische cirkels.

Natuurlijk is niet iedere situatie nieuw voor de politieman. Hij heeft ervaring evenals zijn collega's. Er is een groot aantal standaarddefinities van situaties en een groot aantal standaardoplossingen voor problemen die hun bruikbaarheid in de praktijk hebben bewezen. Het is deze uit gedeelde ervaringen voortgekomen beroeps cultuur die een routinematige afhandeling van zaken mogelijk maakt. Deze beroeps cultuur omvat mede de gepercipieerde opvattingen van een aantal groeperingen en de mate waarin deze tot medewerking aan de politie bereid zijn. Deze cultuur, die een labeling van situaties mogelijk maakt, geeft een zekere regelmaat terug aan het politieoptreden. Hierin ligt de analogie met de wetgeving. Het verschil is echter dat de beroeps cultuur wordt opgebouwd vanuit de praktijk terwijl de wet van bovenaf wordt opgelegd. In de voeding vanuit de realiteit ligt tevens de flexibiliteit van de beroeps cultuur. Definities van situaties kunnen wijzigen.

Dit leerproces wordt van meer belang naarmate zich meer nieuwe situaties voordoen of opvattingen en doelstellingen wijzigen. Herdefiniëring blijft bovendien niet beperkt tot herdefiniëring per situatie; ook in de loop van één gebeurtenis kan het proces plaatsvinden. Ook meer afstandelijk is een leerproces te onderkennen. De opleiding en vorming van politieambtenaren is niet meer uitsluitend gericht op het bijbrengen van een legale beschouwingwijze. In toenemende mate wordt geprobeerd de politieman maatschappijgevoelig te maken, hem te brengen tot meer situatiegebonden probleemoplossingen. Nieuwe situaties geven de grootste kans op foute definiëring en dito politieactie. Zorgvuldige beoordeling is noodzakelijk wil geen verlies van achterban volgen. In feite is die zorgvuldigheid voortdurend noodzakelijk ook als het om routinezaken gaat. De functionele legitimiteit mag dan de politie enige ruimte geven voor machtsuitoefening, de deskundigheid van de politie blijft in principe voortdurend toegankelijk voor toetsing door referentiegroepen. De functionele legitimiteit is de minst stabiele van de geïnstitutionaliseerde gezagstypen.²¹

21 Er is nauw verband tussen de veronderstelling dat de basis van het politieoptreden verschuift van een rationele naar een functionele legitimiteit en de opvatting dat het politievak kenmerken van een professie of sub-professie vertoont. Zie: J.H. Skolnick, *Justice without trial.*, New York 1966, p. 231 e.v.

Samenvatting

De politie ziet zich geconfronteerd met de gevolgen van snelle maatschappelijke veranderingen. Spanning en conflictstof in de samenleving krijgt zij zichtbaar opererend in de sociale werkelijkheid en toezien op de naleving van wettelijke voorschriften veelal als eerste te verwerken. Zij moet voor de op haar afkomende problemen een redelijke oplossing vinden wil zij kunnen functioneren. Dat geldt in het bijzonder voor de legitimiteitsproblemen die de politieke overheid heeft en die resulteren in een verminderde aanvaarding van het politieoptreden. De politie poogt haar positie te handhaven door het creëren van een eigen achterban, zo een machtsbasis scheppend die haar onafhankelijker maakt van de politieke overheid. Zij doet dit door het kiezen van referentiegroepen of het direct inspelen op een achterban. Dergelijke keuzen worden per situatie gedaan omdat in een pluralistische samenleving een vaste coalitie met één referentiegroep onmogelijk is zonder verlies van achterban. Er zijn geen tekenen die erop wijzen, dat de snelheid van verandering afneemt: eerder is het tegendeel het geval. Dat betekent dat de problemen, ook die voor de politie, voorlopig eerder toe dan af zullen nemen. Dat betekent ook, dat het aanpassingsvermogen van de politie verder op de proef gesteld zal worden en dat de noodzaak zich van steun uit het publiek te verzekeren zal toenemen.

De andere politie

Een laat commentaar op het rapport Politie in Verandering

Sinds het midden van de jaren zestig is de politie in een aantal West-Europese landen opnieuw in beweging geraakt. Voor een belangrijk deel stonden deze ontwikkelingen in het licht van de beheersing van sociale onrust en terrorismebestrijding. Zo ontstonden nieuwe specialisaties met betrekking tot de informatie-inwinning, opsporing en bestrijding van terroristische groepen. Er kwamen internationale samenwerkingsverbanden tot stand. Legereenheden werden opgeleid voor politieke taken. Het is echter niet alleen deze beweging die de dynamiek van de politie in de afgelopen decennia bepaalt. Er zijn andere ontwikkelingen zichtbaar, die beschouwd kunnen worden als pogingen om de politie aan te passen aan de veelvormige dynamiek van de verzorgingsstaat. In Engeland was deze beweging het meest omvangrijk – de ontwikkeling van het zogeheten Pandasysteem – maar ook in de Verenigde Staten werd en wordt geëxperimenteerd met verschillende vormen van *teampolicing*.¹ In Hamburg werd in 1971 met behulp van een organisatiebureau geprobeerd de politie te hersnijden op nieuwe maat en ook in de literatuur kreeg dit politiewerk ‘met een menselijk gelaat’ aandacht. Vooral Angell maakte zich sterk voor een nieuwe, meer democratische politie.²

Ook Nederland heeft deel gehad aan deze beweging, deels via studies en publicaties, deels ook via experimenten, zoals die in Groningen, Epe en Lelystad. De meest omvangrijke studie tot nu toe is *Politie in Verandering*, een werk dat geplaatst moet worden in de nog jonge traditie van vernieuwende sociaalwetenschappelijke literatuur over de

1 Zie: W.G. Gay, H.T. Gay, J.P. Woodward, *Neighbourhood team policing*. Washington 1977 en M.C. Hableton, ‘Unit beat policing’ in: *Police Journal*, 1970, p. 117-126

2 J.E. Angell, ‘Toward an alternative to the classic police organizational arrangements, A democratic model’ in: *Criminology*, aug-nov. 1971.

politie.³ Wij zullen *Politie in Verandering* in dit artikel aan een kritische beschouwing onderwerpen. Een viertal thema's komt aan de orde: de relatie politiek-politie, de probleemoplossingsillusie, de veranderingswerking van het rapport, de waarneming van de werkelijkheid.

Politiekorpsen hebben altijd een merkwaardige relatie met het politieke gehad. Aan de ene kant kan men politiezorg beschouwen als gedelegeerde politieke machtsuitoefening, en in die zin is politiezorg altijd een politieke activiteit, maar aan de andere kant hebben institutionalisering en verambtelijking de politie een eigen rol en identiteit gegeven, die afstand scheppen ten opzichte van politieke autoriteit. In de ene situatie lijken politie en politici uit verschillende werelden te komen; op een ander moment zijn zij partners. Afhankelijk van de posities verspringt het perspectief. Dit verschijnsel is ook elders binnen het ambtelijk apparaat aanwezig; het krijgt echter ten aanzien van de politie door het discretionaire karakter van haar bevoegdheden en door het feit dat zij tevens geweldsapparaat is, een aparte dimensie. Nu is in de laatste tien jaar de verhouding tussen politie en politiek in beweging geraakt. Die beweging is zowel zichtbaar op het individuele niveau, waar sommige politiemensen zich de vraag stellen in hoeverre zij moeten mee werken aan politieke beslissingen waar zij niet achter staan, zoals de opslag van radioactief afval in Drenthe; die beweging is ook op het niveau van de taak en van de organisatie zichtbaar. Dit politieke thema is het centrale thema van het rapport *Politie in Verandering*. Het is ook een belangrijk thema in deze kritiek.

Wij zullen de relatie tussen politiek en politie vanuit twee verschillende invalshoeken benaderen: vanuit de politisering van de politie, en vanuit het streven naar integratie. Daarnaast staan wij stil bij de gevolgen van de probleemoplossingsillusie die in de verzorgingsstaat is gegroeid. De illusie – recentelijk afgezwakt door het ontstaan van een nieuw realisme – heeft mede de richting van het denken van de projectgroep bepaald. *Politie in Verandering* mikt op verandering, en dat is het derde thema. De vraag is welke bijdrage het rapport levert aan het veranderingsstreven van de samenstellers. Wij willen besluiten met enkele opmerkingen over de door de projectgroep weergegeven politieke werkelijkheid en de vertekening ervan.

3 Projectgroep Organisatiestructuren (POS), *Politie in Verandering*. Den Haag 1977.

Politisering

Een belangrijk probleem voor de naoorlogse overheid is de beheersing van maatschappelijke veranderingsprocessen geworden. Voor zover die conflicten met zich meebrachten die buiten bestaande institutionele kaders werden uitgevochten, raakte de politie bij deze dynamiek betrokken. Waar het meer en meer om door politieke besluitvorming veroorzaakte conflicten ging, nam de politieke relevantie van de rol van de politie toe, moest zij behoedzamer gaan opereren en kreeg zij steeds duidelijker een als politiek gedefinieerde rol. Deze politiserings-tendens, deze tendens om op te treden aan de hand van politieke criteria naast of in de plaats van wettelijke criteria, vormt voor de politie een probleem.

In *Politie in Verandering* is dit probleem omgezet in een doelstelling. Een nieuw onderdeel – een belangrijk en bewust geïntroduceerd onderdeel – van de functie van de politie zou het scheppen van condities voor maatschappelijke ontwikkeling en vernieuwing moeten zijn. In abstracto is deze functieverbreding nog wel te volgen, ja doet zij sympathiek aan in dit tijdsgewricht, maar naar mate men zich een meer concrete voorstelling maakt van deze verbrede functie wordt het allemaal minder duidelijk en ook minder sympathiek. Want om welke vernieuwingen gaat het? Wie stelt vast in welke gevallen het ‘je maintiendrai’ op zijn plaats is en wanneer het de voorkeur verdient condities te scheppen voor maatschappelijke vernieuwing. Concreter nog: moet de politie mede de condities scheppen, dat Marokkanen of Turken kerken bezetten teneinde het vreemdelingenbeleid te beïnvloeden, of moet ze dat niet doen, moet ze een bijdrage leveren aan de legalisering van abortus of moet ze dat niet doen, moet ze de condities scheppen voor het stoppen met de bouw van kerncentrales of juist voor de uitbreiding ervan, moet ze de bewustwording en de emancipatie van gedepriveerde groepen als Surinamers, gastarbeiders en werklozen bevorderen, tegenwerken, of moet zij neutraal blijven. Zo kan men nog wel even doorgaan. Wat in abstracto een prachtig ideaal lijkt, blijkt in werkelijkheid een stoppelveld vol voetangels en klemmen, een gebied waarin politieke opvattingen botsen, waarin principes vermengd raken met haalbaarheidscriteria, waarin partijpolitieke en electorale motieven meespelen, het gebied kortom van de politieke praktijk.

Voordat wij op de consequenties van de keuze van deze politieke doelstellingen nader ingaan moeten wij stilstaan bij een vooronderstelling: de mogelijkheid tot sturing van sociale veranderingen. Waarschijnlijk is de pretentie om maatschappelijke vernieuwingen te sturen (nog) te hoog gegrepen. Want: (a) Er is geen sprake van één ontwikkeling in een samenleving maar een veelheid van bewegingen naast, door en tegen elkaar. (b) Het begin van emancipatieprocessen kenmerkt zich meer door verwarring, onduidelijkheid en onzekerheid dan door een duidelijk geformuleerd beleid. Analyses en rechtvaardigingen zijn pas achteraf te geven, voorspellingen zijn riskant. (c) We moeten, ook al zouden we erin slagen condities te ontwerpen voor het bevorderen van vernieuwing, een onderscheid maken tussen de bedoeling van zo'n ontwerp en de effecten die in werkelijkheid optreden. Deze bedoelde effecten maken het succes van sociale planning zeer dubieus. De tegenwerking van Provo door de politie in 1965-66 heeft in belangrijke mate bijgedragen tot het succes van deze beweging. Het is zeer de vraag of de politie deze weg zou kiezen om condities voor vernieuwingen te creëren.

De Valk merkt in het verlengde van bovenstaande ten aanzien van samenlevingen op:

1. dat hun ontwikkeling meer toevallig dan bewust gestuurd is verlopen;
2. dat revoluties en andere vormen van krachtig ingrijpen een geringere breuk in de continuïteit van deze samenlevingen teweeg hebben gebracht dan op het eerste gezicht lijkt;
3. dat het resultaat van revolutie meestal anders is dan de aanstichters voor ogen hadden;
4. dat de ontwikkeling van samenlevingen die men bewust heeft pogen te sturen niet zoveel afwijkt van die van samenlevingen die men heeft laten begaan.⁴

De waarschijnlijk goed bedoelde pogingen om de politie een initiërende en begeleidende rol te geven bij sociale veranderingen en op deze manier die veranderingen minder schoksgewijs, gemakkelijker en zonder geweld te laten verlopen doen een veel omvattende pretentie in het

4 J.M.M. de Valk, 'Toeval en toeleg in de samenleving' in: N.H. Douben e.a.: *Maakbaarheid van onze samenleving*. Baarn 1978, p. 19.

denken vermoeden. Overheidshandelen – hier het politieke handelen – is onrust vóór, is plannend in staat te voorkomen in plaats van te genezen. De burger is consument geworden van een alles omvattende zorg. Ook in deze zin is de visie van de projectgroep een politieke. Stel dat deze zorg realiseerbaar is, wat wij sterk betwijfelen, dan zouden nog degenen die zouden weigeren zich te onderschikken aan deze totale zorg en zich tegen dit systeem verzetten, met geweld moeten worden bedwongen.

Terug nu naar de problemen die de realisering van de wens van de projectgroep met zich meebrengt. Deze problemen betreffen de deskundigheid die nodig is om politieke keuzen met enig succes te doen, de structuur die daarvoor vereist is en – in het verlengde daarvan – de controles die nodig zijn voor de beheersing van dit politiek-politieke apparaat. Politieke schattingen en besluitvorming vragen om hoogwaardige processuele en inhoudelijke vaardigheden. Die politieke deskundigheid bezit de politie nu niet. Ze zouden moeten worden toegevoegd aan de bekende politieke vaardigheden. Dat geldt ook voor wat men kan noemen de politieke rationaliteit; het denken in termen van macht, van haalbaarheid van besluiten, van compromisvorming. Deze politieke rationaliteit wijkt af van de meer ambtelijke politieke rationaliteit. Ook hier zou een combinatie gevonden moeten worden. Ook qua structuur zou de politieorganisatie meer geschikt moeten worden gemaakt voor politieke keuzen. Mogelijkheden voor inspraak door en consultatie van groepen belanghebbenden zouden moeten worden geïnstitutionaliseerd. Over de verhouding met het bevoegd gezag zouden nieuwe afspraken moeten worden gemaakt.

Opheffing van de taakverdeling tussen de organisatie die geweld als een van haar specialismen heeft en de politieke besluitvorming over het gebruik van deze organisatie geeft beheersingsproblemen. In de differentiatie van geweldloze en potentieel gewelddadige rollen immers ligt de mogelijkheid de bestuurder en de politiemans aan te spreken op hun specifieke gedrag en beleid. Diffusie van verantwoordelijkheden bemoeilijkt externe controle. Vermenging van rollen brengt ook de mogelijkheid van een toename van politieke doelbereiking met behulp van geweld. Men moet zich bij dit alles wel realiseren, dat ook de weigering om de politieke taakstelling in termen van maatschappelijke verandering te omschrijven een impliciete keuze is. Er zijn twee mogelijkheden: (a) men verklaart zich als politie ondergeschikt aan

de heersende politieke richting en kiest dus niet; (b) men kiest voor een niet op verandering gerichte politieke richting. Wij stippen deze mogelijkheden hier aan om te voorkomen dat de indruk ontstaat dat het verwijt van politisering alleen de projectgroep moet gelden.

In deze paragraaf hebben wij geprobeerd aan te geven wat de vooronderstellingen en complicaties zijn van de introductie van politieke elementen in de functieomschrijving van de politie. In de volgende paragraaf worden twee van deze politieke doelstellingen wat nauwkeuriger belicht: legitimiteitsbehoud en handhaving van het geweldsmonopolie.

Integratie

In 1974 hebben wij aandacht besteed aan de gevolgen die het teruglopen van politieke legitimiteit had voor de politie. Een van de belangrijkste aanpassingen van de politie aan de teruglopende aanvaarding van ook háár macht was, dat het behoud van legitimiteit ook een zorg van de politie werd.⁵ Lieten wij het bij beschrijving en analyse van deze verandering in het politieel handelen, in *Politie in Verandering* is het behoud van legitimiteit een van de belangrijkste doelstellingen geworden:

‘Het ligt voor de hand dat, zeker op langere termijn, de effectiviteit van het handelen van de politie in sterke mate afhankelijk is van de vraag of zij aanvaarding verwerft voor en door haar beleid en handelen. Alleen al uit effectiviteitsoverwegingen moet de politie dan ook de condities scheppen waaronder gezagsverhoudingen een persoonlijk karakter kunnen krijgen... Zij dient te streven naar een nauw contact met de bevolking, waarin meer permanente en persoonlijke relaties ontstaan. Hierdoor zal meer vertrouwen ontstaan in de deskundigheid en rechtvaardigheid van het politieoptreden.’⁶

Opbouw en instandhouding van een eigen legitimiteit is blijkbaar een centrale voorwaarde voor succesvolle integratie van de politie.

Ong Sien Hien heeft onlangs terecht gewezen op het onjuiste en ook onduidelijke gebruik van het legitimiteitsbegrip door de projectgroep

5 P. van Reenen, P.C. Verton, *Over de legitimiteit van het hedendaagse politieoptreden*. Zie deze bundel.

6 POS, a.w., p. 55.

en hij wijst in verband daarmee naar het autonomiestreven van de politie dat uit de ideeën van de projectgroep voortvloeit.⁷ Waarschijnlijk hebben de samenstellers van *Politie in Verandering* vooral oog gehad voor de ontwikkeling van een eigen functionele legitimiteit van de politie. Bij dit streven passen hier weer enkele opmerkingen. De eerste is, dat functionele legitimering van gezag vooral een crisislegitimering is. Het is de noodsporang van een machthebber die er niet in slaagt een meer stabiele gezagsrelatie in stand te houden. De in principe voortdurende opzegbaarheid van de functionele gezagsrelatie bedreigt die relatie voortdurend en vraagt daarom specifieke kwaliteiten en een mentale instelling waarvan de tekst van het rapport geen melding maakt.

Een tweede opmerking betreft de consequenties van het streven naar legitimiteitsbehoud of -vergroting. Het behoud van legitimiteit wordt binnen onze politieke ordening in eerste instantie als een politiek specialisme beschouwd. De verwerving van legitimiteit door de politie staat gelijk met de verwerving van een eigen zelfstandige machtsbasis, een potentiële bron van politieke macht. Deze doelstelling – of dit middel – vergroot de sociale beheersingsmogelijkheden van de politie, maar verkleint de politieke beheersingsmogelijkheden over de politie. Het politiek getinte handelen van de politie vergroot het absorptievermogen van het bestaande politieke systeem en het politieke streven legitimiteit te behouden komt het gehele systeem ten goede. De gevaarlijke zijde van de medaille is de afnemende beheersbaarheid van het politieke apparaat door het bevoegd gezag.

De mogelijkheid tot de opbouw van een eigen achterban geeft de politie een min of meer onafhankelijke en potentieel politieke machtsbasis. Een dergelijke verschuiving van politieke macht kan het hele politieke veld in beweging brengen. Niet alleen kan er sprake zijn van een relatieve afname van politieke macht van gevestigde machtscentra, maar ook het systeem van controles op politieke macht zou zich in dat geval moeten wijzigen en de politie mede gaan omvatten. Bij deze redenering past wel een voorbehoud. Het vertrouwen dat de politie verwerft, heeft betrekking op specifieke deskundigheden binnen een beperkt taakgebied. De legitimiteit die daar uit voortvloeit, wordt

7 O. Sien Hien, 'Politie en legitimiteit in Politie in Verandering' in: *Delikt en delinkwent*, juni 1979, p. 383 e.v.

binnen ons politieke bestel beschouwd als zijnde van een lagere orde dan legitimiteit die via verkiezingen wordt verworven.

Legitimiteitsbehoud en -verwerving door de politie dienen in eerste instantie om de integratie van de politie in de bevolking mogelijk te maken. Dit integratiestreven is een van de hoekstenen van de filosofie van *Politie in Verandering*. De vraag die echter onmiddellijk opwelt is: integratie waartoe? Is hier sprake van een nieuwe strategie van de overheid om haar wil op te leggen aan de bevolking? Is het een truc die eerder de naam verdient van infiltratie dan van integratie? Of bedoelt men werkelijk integratie? Als dat zo is, dan moet de loyaliteit in de eerste plaats bij een groep uit de bevolking liggen. Integratie schept verplichtingen. Hoe groot kan dan de zeggenschap van het bevoegd gezag nog zijn? Bij het integratiestreven hoort een integratiekader. De keuze van een buurt of wijk als integratiekader roept belangrijke bedenkingen op. Zijn in sommige oude buurten nog dichte en belangrijke sociale relatienetwerken aan te wijzen, in de moderne wijken is in toenemende mate sprake van anonimiteit en het aantal en de intensiteit van de relaties zijn verminderd. Voor oude en nieuwe woonwijken geldt een toegenomen mobiliteit van mensen. Voor oude en nieuwe wijken geldt dat belangrijke aantallen bewoners een groot deel van hun tijd elders doorbrengen. Even aangenomen dat het juist is om naar integratie te streven, dan is de eenzijdige concentratie op geografische eenheden een ontkenning van de complexiteit van de samenleving en van de politiezorg die daarbij hoort. Overigens hangt de kans op succes van een geïntegreerde politiezorg waarschijnlijk meer samen met de kenmerken van een bepaalde stad of buurt, dan met het streven van de politie.⁸

Politiezorg is een afgeleid gegeven. De vraag is of omkering van deze richting mogelijk is, dat wil zeggen of de oom-agent-rol kan worden gepast in een buurt waar de onderlinge saamhorigheid gering is, en of deze rol tot een toenemende integratie van de buurt kan leiden. Legitimiteitsbehoud en integratie zijn twee doelstellingen – of middelen – die de politie in een andere verhouding tot publiek, politieke overheid en bevoegd gezag brengen. Deze wijziging gaat zover dat men zich de vraag moet stellen hoe ze te passen zijn in het geweldsmonopolie van de staat.

8 M.E. Cain, *Society and the policeman's role*. Londen 1973, p. 22-23 en 122-123.

Geweldsrol

Tot nu toe hebben we de geweldsrol, of breder de negatieve sanctierol van de politie, genegeerd. Die komt nu aan de orde. Wij hebben vastgesteld dat (a) de werking van beheersingstactieken en -strategieën uit de niet-gewelddadige hoek het relatieve aandeel van negatieve sancties verkleint en dat (b) het doel van de politisering van de politie mede is de negatieve sanctierol van de politie verder te verkleinen. Wij zullen hier deze constatering in verband brengen met het geweldsmonopolie van de staat.

Nog steeds is het bezit van het monopolie van legitiem fysiek geweld het onderscheidende van de staat. Ook in de verzorgingsstaat met zijn gevarieerde pakket voorzieningen geldt de veronderstelling dat geweld geen particulier machts- en ruilmiddel is en mag zijn. Het feitelijk geweldsoverwicht is aan de staat, die daarvoor een gespecialiseerde organisatie in stand houdt. Dat impliceert dat iedere soevereine staat en de machtshebbers die daarin opereren de zeggenschap over het gespecialiseerde geweldsapparaat veilig stellen. Politie – het gespecialiseerde geweldsapparaat – moet betrouwbaar zijn. Is dat niet of onvoldoende het geval, dan wordt alles in het werk gesteld die betrouwbaarheid te vergroten. De voorstellen van de projectgroep werken in omgekeerde richting. Ze leiden waarschijnlijk tot een politie die zijn geweldsrol nauwelijks meer op zich neemt en onvoldoende loyaliteit heeft voor het heersende regime. Wij zullen deze stellingen toelichten.

Integratie is één van de centrale thema's van *Politie in Verandering*. Men spreekt van het integratiemodel. Het gaat erom acceptatie op te bouwen en in stand te houden: 'Mensen die, zelfs in de publieke sfeer elkaar kennen en regelmatig terug zien, zullen minder harde, zelfs gevoelig minder geweldsrelaties onder elkaar opbouwen'.⁹ Een legitieme machtsrelatie, zo meent de projectgroep, kan slechts opgebouwd worden als aan de volgende voorwaarden is voldaan: het vormen van de mogelijkheid tot het kennen en gekend worden (machtsdrager ten opzichte van machtssubject); het vormen van de mogelijkheid tot een duidelijke explicitering van de doelen en de verantwoording van de te hanteren middelen (informatie gericht op de omgeving); het vormen van de mogelijkheid tot het verkrijgen van een duidelijk beeld door de

9 POS, a.w.

machtsdrager, met betrekking tot de waarden en normen, verwachtingen en doelen van de individuen en groepen in de samenleving (informatie vanuit de omgeving gericht op de politieorganisatie).¹⁰

De nadruk komt te liggen op het verwerven en het behoud van acceptatie bij bevolkingsgroepen, activiteiten waarbij de politie een aanzienlijk eigen belang ontwikkelt.

Geweld vernietigt gemakkelijk de acceptatie van macht bij degenen die het ondergaan. Het genereert wantrouwen en angst in plaats van vertrouwen. Een politie die integratie nastreeft deinst terug voor geweld. Geweld gaat tegen het eigen belang van de politie indruisen, dat wil zeggen dat geweld geminimaliseerd wordt en dat selectie van gevallen waarin toch geweld wordt toegepast mede plaats vindt op grond van het eigen belang van de politieke integratie. Niet voor niets gaat een specialisatie op harde geweldsvormen gepaard met een grote sociale afstand ten opzichte van de bevolking (gekazerneerde of/semimilitaire politie). De overigens zeer schaarse gegevens die beschikbaar zijn, bevestigen dat geringe sociale afstand leidt tot het afzien van geweld van de zijde van de politie.

Hoe nu houdt de staat met deze geïntegreerde politie haar geweldspotentieel in stand. Zij heeft verschillende mogelijkheden. (a) Men richt binnen de politie speciale eenheden op die zich met name met repressie bezighouden. Deze ontwikkeling is zichtbaar in de oprichting van afdelingen als parkeerpolitie, parate (ME) pelotons en mogelijk ook in de zogeheten assistentiesurveillance. (b) Het geweldspotentieel wordt ondergebracht bij een organisatie buiten de politie, bijvoorbeeld de Marechaussee. Oplossing *a*. lost het dilemma geweld/geen geweld op door specialisatie binnen de eigen organisatie; een oplossing die niet in de filosofie van Politie in Verandering past. Oplossing *b*. ontnemt de politie haar onderscheidende repressieve kenmerken. Het wordt een dienstverleningsinstituut dat afziet van macht en dan is het waarschijnlijk eenvoudiger om het maatschappelijk werk uit te breiden tot een continudienst. Wij menen dat de politieke wens om een geweldspotentieel in stand te houden, zich niet laat verzoenen met de praktijk van een geïntegreerde politie.

Een tweede factor die hieraan onmiddellijk gekoppeld moet worden, is de betrouwbaarheid van de politie.

¹⁰ POS, a.w., bijlage, p. 273-274.

‘Legitimiteit van het politieke beleid en handelen vereist een gezamenlijke beleidsvorming van Openbaar Ministerie, de burgemeester als exponent van het plaatselijk bestuur en de politie. De politie tenslotte zal hierbij de belangen verband houdende met haar sociale beheersing in directe interactie met de samenleving in al zijn geleidingen inbrengen. Het beleid dat in dit driehoeksoverleg zal worden ontwikkeld en dat óók behoort door te werken in het beleid van het plaatselijk bestuur en het Openbaar Ministerie, zal dienen te voldoen aan de criteria van democratische legitimiteit; het zal derhalve primair afgestemd dienen te zijn op de plaatselijke gemeenschap en bovendien recht moeten doen aan de pluriformiteit en veranderlijkheid hiervan, overigens zonder dat hiervoor de legitimiteit van het meer omvattende strafrechtelijke systeem wordt aangetast.’¹¹

Hoe het latente conflict tussen de integratiebelangen van de politie en die van een plaatselijke gemeenschap enerzijds en die van andere idealen en belangen anderzijds moeten worden opgelost, blijft in het midden. Wel moet met de mogelijkheid rekening gehouden worden dat naarmate de integratie van de politie in een lokale gemeenschap toeneemt, de betrouwbaarheid van die politie voor het bevoegd gezag dat bovenlokale belangen en beleidsdoelen heeft, afneemt.

Een eigen machtsbasis en een eigen belang bij integratie maken de kans op een zelfstandige koers van de politie niet denkbeeldig. Blue Power wordt dan een macht om rekening mee te houden. Wie Staat zegt, zegt geweldsmonopolie. Wie Staat zegt, zegt politieke macht, machtsvorming, machtsbehoud. Binnen dergelijke imperatieven is een politie die er in de praktijk van afziet tevens betrouwbaar geweldspotentieel in handen van hoger gezag te zijn, niet wel denkbaar.

De probleemoplossingsillusie

Conflictpreventie, probleemoplossing en conflictbeheersing zijn sleutelbegrippen in de nieuwe richting die ten aanzien van de politie gekozen wordt. Het gaat niet meer om heilloze symptoombestrijding, nee het gaat om het wegnemen van de oorzaken van problemen; dat is de

11 POS, a.w., bijlage, p. 124-125.

nieuwe koers. Deze koers klinkt ons bekend in de oren: in de verzorgingsstaat is ons kennen en ons kunnen zodanig gegroeid, dat wij – zo is de pretentie – problemen fundamenteel kunnen oplossen, ja door goed bestuur probleemvoorkomend kunnen opereren. Onderdeel van ons verzorgend bestuur is het verlangen van groepen burgers, gevrijwaard te worden voor problemen en – mochten deze zich voordoen – daarvoor een oplossing gepresenteerd te krijgen van de overheid. De overheid is de eerste aangewezen instantie geworden voor de oplossing van de meest uiteenlopende noden en knelpunten. Nu ook de politie wil gaan meedoen aan deze ‘fundamentele’ overheidsactiviteiten is het zaak, aan de pretentie van de oplosbaarheid van problemen aandacht te besteden.

Veel is daarover nog niet bekend. Veel verder dan de vaststelling dat de illusie van de fundamentele aanpak en oplossingen inderdaad meer illusie is dan werkelijkheid komen we nog niet. De maakbaarheid van onze samenleving is nog beperkt, ons instrumentarium te onvolmaakt. Achter de beperkingen van de mogelijkheden van probleemvoorkomend en probleemoplossend bestuur ligt een fundamenteeler probleem dat recentelijk door B. de Swaan en B. Tromp is aangesneden. Het is de onbegrensde behoefte aan zorg van de overheid in de verzorgingsstaat: Tromp verwoordde die bodemloze put als volgt:

‘Welzijn als doelstelling van overheidsbeleid blijkt niet alleen een zeer slecht doordacht maar in feite ook een onbereikbaar doel te zijn. Niet alleen blijkt de overheid niet over adequate middelen te beschikken om het welzijn van mensen dichterbij te brengen, diezelfde overheid veroorzaakt in andere beleidssectoren juist onwelzijn. Maar wat veel doorslaggevend is: de criteria op grond waarvan mensen en groepen vonden dat ze in meerdere of mindere mate wel zijn, verschuiven voortdurend en niet gauw naar beneden.... Daarbij hebben welzijnsideologen geen rekening gehouden met wat de filosoof Karl Popper de asymmetrie van geluk en ellende heeft genoemd: armoede en noodduft zijn altijd concreet en daarom ook in principe beleidsmatig te bestrijden. Maar geluk is veel breder en ongrijpbaar, niet concreet en dit positieve begrip is daarom geen geschikte doelstelling van beleid. Zo ook bij welzijn.’¹²

De verbreding van politieke doelstellingen in de richting van deze welzijnsdoelstellingen betekent het betreden van een arbeidsterrein dat in principe geen einde kent. Iets van de moeilijkheden en de keuzeproblemen die dan ontstaan werd duidelijk op de najaarsconferentie van het Nationaal Centrum voor Geestelijke Volksgezondheid in 1979, een conferentie waarvan het thema luidde Oneindige Behoeftte – Oneindige Zorg en waarin telkens het blijkbaar niet oplosbare probleem van de vaststelling van de behoefte en de moeilijkheid van de prioriteitstelling naar voren komt.¹³ Pas dan gaan mankrachtproblemen echt tellen. Het zien van de bodemloosheid van de put van verzorging en hulpverlening leidt op zich al tot aarzeling om met de politie de weg van het verzorgend bestuur in te slaan. Is het – gegeven het aantal overtredingen, gegeven het aantal onopgeloste misdrijven en gegeven de gevoelens van onveiligheid bij sommige groeperingen – wijs beleid om de richting van de politieke activiteiten te veranderen en een even oneindig werkgebied aan te boren als de politie in de repressieve hoek al heeft? En zo ja, in hoeverre? Is de machteloosheid van de hulpverleners minder groot dan die van politiemensen?

Veranderkundige optiek

Politie in Verandering is een voorstel tot verandering van de gehele politie. In dit kader is het goed de vraag te stellen naar de strategie van de projectgroep en de inhoud der voorstellen vanuit veranderkundig oogpunt. Welke bijdrage levert *Politie in Verandering* aan de verandering van de politie? Het eerste dat daarbij opvalt, is de paradox die uit de visies van de projectgroep voortvloeit. *Politie in Verandering* is een inhoudelijke visie op politiewerk. Beleidsparticipatie en ruime beslissingsbevoegdheden op zo laag mogelijk niveau in de organisatie maken deel uit van die visie. Zo'n visie impliceert dat je ook politiekorpsen hun eigen visie moet laten schrijven en niet afhankelijk moet maken van de met nadruk gebrachte visie van *Politie in Verandering*. Het feit dat de projectgroep een visie heeft, blokkeert c.q. bemoeilijkt het realiseren

13 *Oneindige behoefte, oneindige zorg*, verslag Nationaal Centrum voor Geestelijke Volksgezondheid, Utrecht 1979.

van die visie.¹⁴ Waar we hier op stuiten, is het in de literatuur bekende onderscheid tussen organisatieanalyse en -advies (het dokter-patiënt model) en organisatieontwikkeling. De projectgroep wenst organisatieontwikkeling, maar bewerkstelligt een organisatieadvies. Haar visie loopt de groep hinderlijk voor de voeten. Dit bezwaar valt overigens niet te vermijden, tenzij men geen behoefte heeft aan de visie. Wij hebben die wel.

Een tweede bezwaar tegen de voorstellen van de projectgroep is de alles-of-niets fictie. Men doet voorkomen of het niet mogelijk is delen uit het pakket voorstellen over te nemen en dat het succes van eventuele verandering staat of valt met de compleetheid van de overgave. Op dit punt begint de visie trekken te krijgen van een geloof en de overname van zo'n visie die van een bekering. Wij menen dat het niet noodzakelijk is om voor alles of niets te kiezen. Partiële veranderingen zijn zeer wel denkbaar. Bijvoorbeeld: het is mogelijk meer wijk- of buurtgericht te gaan werken zonder het hele integratieconcept over te nemen en despecialisatie en horizontalisering zijn ook binnen de huidige politietak zeer wel te realiseren en zeer welkom. Een alles of niets keuze is vanuit veranderkundig oogpunt meestal een onjuiste strategie, de drempel wordt zo hoog dat slechts enkelen er over stappen.

Een laatste opmerking betreft de strategie van de projectgroep zelf. De groep heeft in stilte gewerkt. Aan haar resultaten is grote bekendheid gegeven. Waarschijnlijk zijn stilte en isolement een voorwaarde om een goed alternatief voor de huidige politiezorg te ontwerpen. Het resultaat was dat de politie onvoorbereid geconfronteerd werd met een stuk dat geschreven was in een jargon dat voor de meeste politiemensen niet te volgen was, dat controversiële opvattingen over de politie bevatte, dat integraal gepubliceerd werd en tot discussies op diverse politieke en bestuurlijke niveaus leidde. Nog groter was de schok van de publicatie van het meest recente rapport van de projectgroep over de sterkte van de politie. De weg die in beide gevallen gekozen is, is de weg buiten om, de weg via publicaties, publieke discussies en politieke stellingname. Deze veranderingsstrategie is gebaseerd op de schatting van de projectgroep dat de weg binnendoor, die via het departement naar de politiekorpsen loopt, geblokkeerd zou zijn. Die schatting van

14 Voor een meer uitgebreide behandeling: W. Broer, *Politie in schoksgewijze verandering*, scriptie EUR, Rotterdam 1977.

de projectgroep mag zeker niet onrealistisch heten. Nu ligt het werk van de projectgroep in de openbaarheid en die openbaarheid moet als hefboom gaan fungeren voor verandering. Het gevolg was echter dat de rijen gesloten werden. Binnen de politie is verontwaardiging te bespeuren geweest over de publicatie van de inhoud van de rapporten. Al met al geen gunstig klimaat voor experimenten met veranderingen, zij het dat, nu de emoties wegebben, de vraag om experimenten ook binnen de politie opklinkt. De strategie van de projectgroep lijkt een strategie van de wanhoop geweest te zijn. Een strategie van een groep die meende onvoldoende kans te hebben om gehoord te worden binnen politie en ministerie. In hoeverre verandering en vernieuwing bij de politie met deze strategie gediend zijn en binnen de politie elementen van de visie worden overgenomen, blijft voorsnog een open vraag.

De waarneming van de werkelijkheid

Een goede beleidsanalyse begint met de als problematisch ervaren werkelijkheid en stelt de vraag naar de feitelijke grondslag van die ervaring. In dit opzicht laten de auteurs van *Politie in Verandering* een aantal steken vallen. Hun beschrijving van de werkelijkheid is een gestileerde vertekening die, zo kan men vermoeden, meer uit hun visie voortvloeit dan uit feiten. C. Fijnaut en L. van Ouirive hebben al gewezen op het gebrek aan feitelijke onderbouwing van *Politie in Verandering* en met name gepleit voor historisch onderzoek.¹⁵ Wij zullen ons hier beperken tot commentaar op datgene dat als feitelijke is ingebracht. Wij doen dat op een drietal velden. Het eerste is de aandacht die binnen de politie bestaat voor de bevolking, het tweede de gevoeligheid voor bestuurlijke problemen en het derde dat van de agent op straat. Voordat wij deze velden behandelen, staan wij stil bij het verschijnsel van de ingeblikte politie, een verschijnsel dat in *Politie in Verandering* wordt beschreven en van een verklaring wordt voorzien op een manier die tot commentaar noodt.

15 C. Fijnaut, L. van Ouirive, 'Beschouwingen aangaande het rapport *Politie in Verandering*' in: *Tijdschrift voor de politie*, 1978, no. 1, p. 27.

Blik en technocratie – Politie in Verandering begint haar beschrijving van de historische werkelijkheid na 1945, in de periode van wederopbouw:

‘Een periode voorts, waarin als gevolg van het vorenstaande, machtsrelaties door een krachtig proces van institutionalisering transformeerden tot een betrekkelijk stabiel gezagssysteem, waarin de rol van de politie – deze rol kan zoals werd opgemerkt als sterk instrumenteel worden gekwalificeerd – als een quantité négligeable kan worden beschouwd en de facto ook is beschouwd. Dit verschijnsel houdt, zoals elders in deze studie zal worden uitgewerkt, verband met het feit, dat binnen een politiek systeem waarin het (overheids) gezag niet of nauwelijks ter discussie staat, de politie, zo zij in haar functioneren niet te zeer van de formeel democratische regels en procedures afwijkt, zich als overheidsorgaan sterk aan de aandacht van de samenleving (controle) kan onttrekken.’¹⁶

Deze ‘gebastioneerde’ politie gaat zich na de sociale onrust van de jaren zestig aanpassen aan de veranderde omstandigheden. Het wordt, zo meent de projectgroep, de periode van de eenzijdige efficiencyverhoging:

‘Daarbij staat het uiteindelijke doel van de politieorganisatie: wets-handhaving, ordehandhaving en hulpverlening (dit laatste in technische zin) eigenlijk nauwelijks ter discussie. Alleen de manier waarop de doelen moeten worden bereikt vraagt de aandacht. Dit alles betekent dat voor zover er van bewuste doelformulering sprake is het steeds gaat om doelen onder een laag niveau van abstractie geformuleerd. Oplossingspercentages (recherche), aanrijtijden, wachttijden, reactietijden en behandel tijden (assistentie-surveillance) zijn voorbeelden van deze operationele doelformulering, waarbij het verhogen van de efficiency om deze doelen te bereiken daarenboven niet zelden werkt in de richting van het verschuiven van de doelen (displacement of goals).’¹⁷

¹⁶ POS, a.w., bijlage p. 148.

¹⁷ POS, a.w., bijlage p. 188.

De politie, na 1945 teruggetrokken uit de samenleving, in auto's rondrijdend, reageert met efficiency verhogende maatregelen op de legitimiteitsterugval van de jaren zestig, aldus de enigszins vereenvoudigde visie in *Politie in Verandering*.

Men kan ook een heel andere verklaring en waardering geven voor de veranderingen die na de oorlog van de grond kwamen. Wij geven die als alternatieve hypothese. Om die hypothese op te bouwen moeten wij kort terug naar vóór 1940. Toen bestond een systeem van continu toezicht van politie over het hele gebied van een gemeente. Dit vooral in de steden sterk uitgebouwd systeem van ronden, contra-ronden en posten, dubbel of enkel, was tot stand gekomen in de vorige eeuw en rondom de eeuwwisseling uitgebouwd. Het was een van de belangrijkste en meest zichtbare taken van de overheid: het permanente toezicht op het doen en laten van de gehele bevolking. Dit toezicht werd aangevuld met heimelijk toezicht op politiek gevaarlijke groepen met een geweldsreserve voor ongeregelheden. Dit was het industriële patroon, het 'antwoord aan de socialisten' zoals we het elders noemden.¹⁸

De wijzigingen die in dit toezicht na 1948 ontstonden, kunnen het best worden omschreven als de afzwakking van een bestuurstype. Het repressieve bestuur trok zich langzaam aan terug. Permanent toezicht op alle plaatsen werd permanente beschikbaarheid plus incidenteel toezicht. De politie verdween uit de wijken; wijk- en postbureaus werden gesloten; daar was niet meer te doen; de aandacht verschoof naar gebieden waar zich nieuwe beheersingsproblemen voordeden, met name naar het verkeer. Het succes van het niet repressieve bestuur maakte de afzwakking én de heroriëntatie van het repressieve bestuur mogelijk. Dat de heroriëntatie ging in de richting van concentratie op grotere bureaus en inblikking had te maken met twee factoren:

- (a) het eind der ideologische conflicten dat in de jaren vijftig werd aangekondigd. Alle problemen, zo meende men, waren technisch oplosbaar geworden en voor ideologieën was geen noodzaak meer. De angst voor gewelddadige emancipatiebewegingen of omwentelingen ebde weg. Voor de oefening in gewelddadige optreden met grote eenheden bestond binnen de politie nauwelijks belangstelling. De politieke inlichtingendiensten werden binnen de politie als uitdijds relikwieën van kort na de oorlog beschouwd.

¹⁸ P. van Reenen, *Overheidsgeweld: Een politiek-sociologische analyse van het geweldsmonopolie*. Alphen aan den Rijn 1979.

- (b) Nieuwe regel- en ordeningsproblemen gingen zich met name voordoen in het bij uitstek technische gebied van het verkeer. Beheersing van dat verkeer vraagt modernisering der politie, kennis van techniek, kennis van verkeerslichten. De explosieve groei van dit verkeer bewerkstelligde een explosieve groei van politieke bemoeienis met dat verkeer; een groei waarvoor het potentieel in mensen en geld – gegeven de politieke en sociale vrede – beschikbaar was.

De aandacht verschoof naar de gebieden waar zich de nieuwe ordeningsproblemen voordeden. Dat kon gebeuren bij de gratie van het feit dat middelen vrij kwamen uit de sector van de ordehandhaving. Tot zover onze alternatieve hypothese.

De aandacht voor de bevolking – De aandacht voor de bevolking blijft in de naoorlogse periode veel groter dan in Politie in Verandering wordt gesuggereerd. Perrick wees daar ten aanzien van de kinderpollie al op, maar nog duidelijker ligt deze aandacht besloten in de groei van het aantal steden dat een systeem van wijkagenten opzette.^{19,20}

Verdeling wijkagenten-systemen naar korpsgrootte

Korpsgrootte	201	200-201	100-50	< 50	Totaal
Aantal korpsen	17	24	48	50	139
Aantal met wijkagenten	17	10	26	14	76
Percentage met wijkagenten	100%	71%	53%	28%	53%

Opvallend is dat de wijkagent minder voorkomt naarmate de omvang van het korps afneemt. Mogelijk is de verklaring daarvoor dat in kleinere plaatsen de sociale afstand tussen politie en bevolking kleiner is dan in grote plaatsen en dus in veel mindere mate als probleem wordt ervaren. Deze kleinschaligheid treft men bijvoorbeeld aan bij het Korps Rijkspolitie, die een vorm van politiezorg heeft die in de analyse van de werkgroep afwezig blijft.

Voor wat betreft de tijd waarin de wijkagentensystemen zijn ingevoerd kan het volgende schema enig inzicht geven.

19 F. Perrick, 'Politie in Verandering' in: *Tijdschrift voor de politie*, 1978, no.1, p. 5.

20 *De wijkagent bij de Nederlandse politie*, rapport Centrale Politie Surveillancecommissie, Den Haag 1979, p. 70 e.v. De tweede tabel is samengesteld op basis van gegevens uit dit rapport.

Invoering wijkagentensysteem

Tijd	Aantal	procent
voor 1960	10	15
1960-1969	24	24
1970-1978	41	61
	75	100

Er is dus zeker geen sprake van een eenzijdige instrumentalisme of hoe men dat ook noemen wil. Daarnaast is na de rellen in Amsterdam in 1965-1966 en het verschijnen van het onderzoeksrapport daarover (rapport Enschede) minstens een bezinning geweest op de taak en werkwijze van de politie. Experimenten in het buitenland zoals het Engelse Pendasysteem en de Hamburgse reorganisatieplannen werden bestudeerd. In sommige steden – zoals Groningen en Nijmegen – leidde dat tot een experimentele opzet van de geüniformeerde dienst.

De aandacht voor bestuurlijke problemen – Als er één gebied is geweest waar van een louter technocratische taakopvatting geen sprake is geweest, is dat het gebied van de ordehandhaving. Met name daar is sprake geweest van een differentiatie in beheersingsactiviteiten – zowel geweldloze als gewelddadige – en van een koppeling van politieke, bestuurlijke en politieke doelstellingen. Met name daar werd het simpele ambtelijke geweldsantwoord op uitdagingen aan de overheid vervangen door reactiewijzen die mede konden bijdragen tot het behoud van legitimiteit van politieel handelen.²¹ Paradoxaal genoeg is in de ontwikkeling van het geweldsoptreden van de overheid de aandacht voor de bevolking het sterkst zichtbaar geweest.

De agent op straat – De technocratische ontwikkeling bij de politie – het computerdenken – waartegen de projectgroep zich afzet, heeft zijn hoogtepunt alweer gehad. Het computerdenken is ook nooit het denken van de gehele politie geweest. Het is in tegenstelling tot wat de projectgroep meent slechts het denken van een kleine groep geweest. Computerdenken is beheersingsdenken. Het is zeker niet het denken van de politieman op straat. Die probeert juist de vrijheid te behouden om in zijn contacten met de bevolking adequaat te kunnen blijven handelen. Controlepogingen via computersystemen worden veelal

21 Van Reenen, a.w., p. 235 e.v.

geboycot door uitvoerende politieambtenaren. Computerdenken is denken van de leidinggevende laag bij de politie. Maar ook hier moet een selectie gemaakt worden. Het was denken van enkele Rotterdamse hoofdinspecteurs dat, als experiment overgenomen door de Directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken, heeft geleid tot experimenten in een aantal politiekorpsen. Dit computerdenken is overigens al weer op zijn retour, dat wil zeggen dat het realisme terugkeert. De computer is een middel, soms beter, soms minder goed bruikbaar.

De politieke werkelijkheid en historie, zo menen wij, zijn minder uniform en ook anders dan de projectgroep deze tekent. Er is geen keerpunt '66 geweest. Er is een veel geleidelijker en veelvormiger ontwikkeling geweest, een ontwikkeling waarin ook een rapport als dat van de projectgroep een plaats vindt.

Samenvatting

Hoewel het tweede en meest recente rapport van de projectgroep Sterkte van de Politie het meeste stof heeft doen opwaaien, moet het eerste rapport *Politie in Verandering* als verreweg het meest belangrijk worden beschouwd. Want daarin wordt een nieuwe visie op politiezorg ontvouwd; een activiteit die aandacht en steun verdient; een activiteit ook die kritiek waard is. Onze kritiek richt zich op enkele hoofdlijnen in het rapport. Het zijn vooral de politieke implicaties van de voorstellen van de projectgroep die tot nadenken stemmen. Realisering van wat de projectgroep zich voorstelt, heeft belangrijke gevolgen voor de rol van de politie en haar relatie ten opzichte van politieke overheid, bevoegd gezag en bevolking. Wanneer men iets verder doordenkt, komen de meest belangrijke vragen die het werk van de projectgroep oplevert buiten het gebied van de politie terecht en betreffen zij in eerste instantie onze politieke cultuur en structuren. Het is overigens de vraag of de noodzaak om het geweldsmonopolie in stand te houden de politie voldoende ruimte laat om met integratie experimenten te beginnen. Zolang men de geweldsrol bij die politie blijft onderbrengen, zal de behoefte aan controle over de politie van bovenaf integratie in de weg staan. Het succes van de rolwijziging die de projectgroep de politie toedenkt, hangt nauw samen met de successen die vanuit de welzijnssector en de geestelijke volksgezondheid te melden zijn. Hier is op zijn

minst aanleiding tot voorzichtigheid. Ter afsluiting: in de visie van de projectgroep is bewogenheid met de samenleving en met de politie herkenbaar. Dat geeft herkenningspunten, dat geeft ook politiek getinte kritiek. Het stimuleert hopelijk ook anderen tot nadenken over de rol van de politie in de toekomst.

Politieleiding en haar opleiding

Een oriëntatie op de toekomst

In november 1981 verscheen in Londen het rapport *The Brixton disorders*, naar de hoofdonderzoeker het *Scarman report* genoemd. Het onderzoek was ingesteld na de in deze eeuw voor Engeland ongekened hevige rellen in de Londense wijk Brixton in april 1981, rellen die in juli gevolgd werden door vergelijkbare en even schokkende gebeurtenissen in tal van Engelse steden. Het Scarman report is sedert het verschijnen druk bediscussieerd binnen de Britse politie. De betekenis gaat de Brixton rellen als incident ver te boven. Scarman gaat in op de maatschappelijke oorzaken van de rellen en men kan zonder overdrijving zeggen dat via de aanbevelingen een poging gedaan wordt de Britse politie aan te passen aan de eisen van de huidige en toekomstige stedelijke problematiek. De aanbevelingen betreffen de werving van politieambtenaren, de leiding, de discipline, de wijzen van taakuitvoering, het overleg politie-bevolking, het hanteren van ordeverstoringen en de opleiding. Op dat laatste terrein worden onder meer de volgende aanbevelingen gedaan:

‘Courses designed to develop the understanding that good community relations are not merely necessary but essential to good policing should, I recommend, be compulsory from time to time in a police officer’s career up to and including the rank of superintendent. Training in the handling of public disorder should be provided for all ranks up to and including commander (assistant chief constable). The Home Office, together with chief officers of police, should seek to establish common programmes and minimum standards for in-service training in both these areas..... Above all, the central theme in all training must be the need for the police to secure the consent and support of the public if they are successfully to perform their duties.’ (Scarman 1981)

Opleiding is, zo blijkt, een belangrijk middel als het erom gaat de politie te verbeteren. Ook in het rapport van de Commissie van Onderzoek Amsterdam, een commissie die werd ingesteld na de zogeheten Provo-rellen en het Bouwvakkersoproer in Amsterdam in het voorjaar van 1966, wordt gewezen op de noodzaak van een betere opleiding ter verbetering van het functioneren van de politie (Enschede 1967). Wie tenslotte de Amerikaanse literatuur over *police professionalism* erop aanslaat, stuit voortdurend op het thema van de opleiding als middel om het peil van de politie, haar status en de kwaliteit van de politiezorg te verhogen. (Presidents Commission 1967; Carte en Carte 1975). Terzijde zij opgemerkt dat deze Amerikaanse beweging ter verbetering en verheffing van de politie via opleiding, sterke overeenstemming vertoont met soortgelijke activiteiten van idealistische politieambtenaren en belangenorganisaties in Nederland voor en na de Eerste Wereldoorlog. De door deze organisaties en personen gestichte opleidingen hebben het vooroorlogse beeld daarvan sterk bepaald (Gedenkboek 1934). Verbetering van de politie, zo luidt de boodschap van Lord Scarman, van de Onderzoekscommissie Amsterdam, van de pleitbezorgers van professionalisering van de politie in de Verenigde Staten en van de Nederlandse politie-idealisten van het begin van deze eeuw, dient gerealiseerd te worden via de verbetering van de opleiding van de politie.

Verbetering heeft altijd een specifieke inhoud. Voor de ene groep politieambtenaren kan verbetering iets anders betekenen dan voor de andere en in 1918 ging het om andere zaken dan in 1982. Dat betekent dat de opleiding zelf aan verandering onderworpen is, wil zij haar rol kunnen blijven vervullen. Deze inleiding is te beschouwen als een bezinningsmoment op de kwaliteit van een deel van de opleiding: op die van de hogere ambtenaren. Dat is geen principiële keuze maar een keuze die door de gelegenheid waarvoor deze inleiding werd geschreven, is ingegeven. Overigens menen wij dat een belangrijk deel van de hier geschetste problemen niet alleen voor de categorie hogere ambtenaren geldt en dat deze verkenning mogelijk ook voor de andere categorieën ambtenaren bij de politie niet van belang is ontbloomt. Doel van deze inleiding is een voorzichtige poging te doen om politierelevante maatschappelijke ontwikkelingen te voorspellen en na te gaan in hoeverre opleidingen voor hogere politieambtenaren een bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van politieleiderschap. Anders gezegd:

welke maatschappelijke ontwikkelingen zijn waarschijnlijk; wat betekenen die voor het leidinggeven in politieorganisaties en hoe kan opleiding aan de hantering van die problemen een bijdrage leveren?

Ter afsluiting van mijn inleidende opmerkingen past een waarschuwing. De teneur van deze inleiding is dat verbetering van de politie zich met name via opleiding voltrekt én kan voltrekken. Beleidsfunctionarissen in en buiten de politie spreken doorgaans in dezelfde termen: mankeert er iets aan het functioneren van delen van het politiekorps? Dan brengt de opleiding heil. Het is heel vleidend voor opleidingsfunctionarissen om te horen dat zij de hoop voor de toekomst zijn maar in sommige gevallen is deze oplossing geen oplossing. Policy-makers overschatten, soms uit onwetendheid, soms ook bewust, het belang van opleidingen. Een probleem schijnt opgelost door er een opleiding voor te creëren. Verbeterde opleiding van leidinggevende politieambtenaren biedt geen oplossing voor bijvoorbeeld een slecht selectiesysteem, een falend beoordelingssysteem of een te star bevorderings- en overplaatsingsbeleid. Opleiding van individuele leiders in bijvoorbeeld een nieuwe stijl van leidinggeven of een andere politiefilosofie helpt niet wanneer de organisatie waarin de student terugkeert, ongewijzigd blijft.

Opleiding helpt ook niet wanneer de politie-externe condities en vooral de bestuurlijke en politieke condities te ongunstig zijn, d.w.z. het in de praktijk brengen van het geleerde feitelijk onmogelijk maken. Te vaak worden interne problemen van het politiemangement (met name personeels- en organisatorische problemen) en externe problemen van politiemangement (conflicten met bevolkingsgroepen, bestuurlijke en politieke overheden) quasi opgelost door ze tot opleidingsproblemen te verklaren. Wie verantwoordelijk is voor de initiële of de voortgezette vorming van leidende politieambtenaren hoedde zich voor deze valkuil. Ook zal hij de problemen die achter de vraag naar een opleiding schuil gaan in een aantal gevallen niet kunnen oplossen en doet hij er goed aan de beperking van een opleiding duidelijk te maken om teleurstelling of verwijten in de toekomst te vermijden.

Lijnen uit het verleden

De Nederlandse overheid houdt zich nog niet zo lang bezig met politieopleiding. Tot de Tweede Wereldoorlog heerste het particuliere initiatief. Alleen de vooroorlogse Marechaussee die de politiezorg ten plattelande verzorgde, heeft altijd, dat is vanaf 1814, een opleiding gekend (Van den Hoek, 1963). Bij de Gemeentepolitie (en ook, zij het in veel mindere mate, bij de Rijksveldwacht) heerste een onoverzichtelijke situatie. Sommige gemeenten hadden geen toelatingseisen, andere hadden deze wel, maar onderling verschilden de eisen sterk. Enkele lieten een opleiding voor lagere of hogere ambtenaren door eigen personeel verzorgen. Sommige hogere politieambtenaren organiseerden een eigen particuliere opleiding voor lager of hoger personeel en verdienden zo iets bij. Vooral de vakbonden van politieambtenaren beijerden zich voor de verheffing van het ambt via eigen landelijke exameneisen en examens voor lagere en hogere politieambtenaren. Na 1919 richtte de algemene bond (ANPB) een eigen politie school voor lagere politieambtenaren op, naderhand uitgebreid met een cursus voor hogere ambtenaren. Een curieus detail is dat de benodigde fondsen bijeen kwamen door de opbrengst van een jaarlijkse loterij onder vakbondsleden. Vandaag de dag kijken wij lichtelijk verbaasd naar een dergelijke wijze van financiering, maar voor de vakbond was het kenmerkend de enige manier waarop de school in stand kon worden gehouden. (Gedenkboek, 1934).

Pas na de oorlog nam de overheid de zorg voor de politieopleidingen over, zij het dat tot voor kort de opleidingsscholen voor Gemeentepolitie door de gemeenten betaald werden. De rijksopleiding voor hogere ambtenaren was een voortzetting van de opleiding voor hogere ambtenaren van de ANPB. De directeur van die school, de Modelpolitievak school, werd directeur van de rijksopleiding, kort daarna – in 1948 – Rijksinstituut tot Opleiding van Hogere Politieambtenaren (RIOPHA) genoemd en in 1969 omgedoopt tot Nederlandse Politieacademie (NPA). In 1957 werd het Studiecentrum voor Hogere Politieambtenaren opgericht om te voorzien in de behoefte aan voortgezette opleiding van al in functie zijnde hogere politieambtenaren, vooral op managementgebied (Groeneweg, 1976). Wanneer wij naar de ontwikkeling van deze twee opleidingen kijken, kunnen wij in

hoofdpijnen het volgende beeld schetsen. Met betrekking tot de NPA vallen vier trends op.

De eerste betreft de orde van de opleiding. Deze loopt van semi-militair naar semiuniversitair. In de jaren veertig en vijftig werden tot de tweejarige opleiding uitsluitend studenten toegelaten die in militaire dienst waren geweest. De meesten hadden het tot reserveofficier gebracht. Aan de opleiding was een internaat verbonden. De tucht had sterke overeenkomsten met de militaire tucht, zij het dat aan militaire vorming in aanvang niet veel gedaan werd. Na 1959 verviel de eis dat studenten hun dienstplicht moesten hebben vervuld, maar werd de studie uitgebreid met een semimilitaire opleiding. De duur werd verlengd tot drie jaar. Na 1969 werden successievelijk alle militaire elementen uit de opleiding verwijderd met uitzondering van het schieten en de ongewapende exercitie. Alleen de eerstejaars studenten zitten nog in het internaat. Ouderejaars wonen in de stad. Tucht is sterk versoepeld, men kan zeggen praktisch afgeschaft. Aan het eind van de jaren zeventig verviel de plicht tot het dragen van het uniform.

De tweede ontwikkeling betreft de lengte van de opleiding. Begonnen als tweejarige opleiding kwam er in 1959 een derde jaar bij en in 1969 werd de opleiding vierjarig door de introductie van een stagejaar in de opleiding. Vooral de verlenging van 1959 betekende een aanzienlijke verzwaring van het theoretische deel van de opleiding. Voor een verdere verlenging van de opleiding bestaan geen plannen. Wel is het de afgelopen tien jaar in een aantal korpsen een goed gebruik geworden om jonge hogere politieambtenaren een lange introductie te geven.

De derde ontwikkelingslijn betreft het vakkenpakket. Dit loopt van juridisch naar juridisch plus sociaalwetenschappelijk. De naoorlogse tweejarige opleiding en ook nog de driejarige opleiding waren nagenoeg geheel gewijd aan het bijbrengen van juridische kennis en praktische vaardigheden. Vakgebieden als organisatieleer en criminologie werden nauwelijks gedoceerd. Na 1959, maar vooral na 1969, werd de opleiding veel sterker maatschappelijk gericht, als aanpassing op de zich wijzigende rol van de politie in de samenleving. Sociaalwetenschappelijke vakken als criminologie, sociologie en psychologie vonden hun plaats zowel in het theoretische deel van de opleiding als ook in de vaardigheidsontwikkeling. Het laatste deel van de opleiding werd sterk gericht

op de politieorganisatie en het leidinggeven daarbinnen en op de maatschappelijke problemen waarmee de politieman wordt geconfronteerd.

Deze ontwikkeling hing nauw samen met de professionalisering van het docentenbestand. Tot omstreeks 1970 bestond het docentenkorps in belangrijke mate uit hogere politieambtenaren die een deel van hun tijd beschikbaar stelden om les te geven aan de NPA. Daarna werden fulltime docenten van academisch niveau aangetrokken, waardoor de kwaliteit van het onderwijs kon verbeteren en ook aan de niet-juridische vakken meer systematisch aandacht kon worden besteed. Een deel van deze docenten komt niet uit de politie voort.

De vierde ontwikkeling betreft de onderwijsdoelen. Die zijn verschoven van kennisoverdracht naar inzichtvergroting. De opleiding was tot 1969 vooral gericht op het bijbrengen van feitelijke en reproduceerbare kennis. Daarna is sterk de nadruk komen te liggen op inzicht en analytische vaardigheden. Dit voor wat betreft de NPA-opleiding.

Het Studiecentrum voor Hogere Politieambtenaren heeft een wat andere ontwikkelingsgang gehad. Daar hebben van het begin af aan managementvaardigheden centraal gestaan. De wens om deze vaardigheden van de al werkende hogere politieambtenaren verder te ontwikkelen was het motief voor oprichting van het centrum. Er zijn daar dan ook nooit cursussen op juridisch terrein gehouden. Voor diverse leidinggevende niveaus worden managementcursussen georganiseerd. Drie ontwikkelingen in de geschiedenis van het Studiecentrum verdienen de aandacht.

De eerste is de oriëntatie van het onderwijs. Die is verschoven van theorie naar praktijk. Langzamerhand is het streven gegroeid om in zo dicht mogelijke relatie met de politiepraktijk de kwaliteit van het management te verbeteren. Dat betekent dat de grens tussen opleiding en advisering, tussen schooleren en praktijkleren vervaagt. Zo is een dynamische relatie tussen opleiding en praktijk ontstaan, waarbij opleidingspakketten veelal samen met de cursisten worden samengesteld en niet zelden de docent in een politiekorps zijn begeleidende activiteiten voortzet. Automatisch verschoof daarmee ook de inhoud van de cursussen omdat de problemen die met leidinggeven samenhangen, steeds nadrukkelijker naar voren kwamen en andere thema's verdrongen. Het studiecentrum heeft langzamerhand zijn leerfunctie omgezet in een ondersteuningsfunctie.

De tweede ontwikkeling hangt met de eerste samen. Werden vroeger standaardcursussen aangeboden, tegenwoordig worden leeractiviteiten afgestemd op de behoefte van zo nauwkeurig mogelijk omschreven doelgroepen. Dat kan een groep zijn in een korps, dat kan ook een groep zijn die over meerdere groepen verspreid is.

Een derde lijn is de verschuiving van aandacht van middenmanagement naar topmanagement. Tot in het begin van de jaren zeventig was de aandacht van het studiecentrum niet gericht op de topleiding of de toekomstige topleiding van de Nederlandse politie, maar op de lagen daaronder. In het midden van de jaren zeventig werd het topmanagement met zijn sterk toegenomen problemen ontdekt door het Studiecentrum, die daaraan via het zilveren manen project nu intensieve aandacht besteedt.

Wanneer we de ontwikkeling van de twee opleidingsinstituten naast elkaar leggen, valt vooral op hoe weinig ze overeenstemmen. Op belangrijke punten zijn ze zelfs tegengesteld. Zo is één van de meest opvallende verschillen dat de Politieacademie haar afstand tot de politie vergroot heeft en het Studiecentrum zich naar de praktijk toe heeft bewogen. De professionalisering van het docentenkorps van de NPA, de theoretische verdieping en verbreding van het onderwijs en de toenemende identificatie met academische vrijheden heeft de afstand tot de politiepraktijk vergroot (CILIP 1982). Het Studiecentrum werkte van oudsher zonder vaste docentenstaf en deelname was op basis van vrijwilligheid. Professionalisering van docenten en systematische theoretische oriëntatie konden niet optreden en de niet-verplichte aard van de cursussen dwong het Studiecentrum om op de praktijk georiënteerd te blijven om cursisten te blijven trekken. Het is zeer opvallend dat, hoewel vooral voor de hoogste leidinggevende regionen het belang van een academische studie met een hardnekkige regelmaat wordt geponeerd, vooral de NPA zich op de universitaire wereld heeft georiënteerd en het Studiecentrum juist niet.

Als de signalen niet bedriegen is op dit moment zowel aan de NPA als aan het Studiecentrum een heroriëntatie op gang gekomen. De NPA oriënteert zich opnieuw op de praktijk en het Studiecentrum is bezig zijn universitaire contacten aan te halen. Het zou mij niet verbazen, wanneer de inmiddels gerealiseerde uitbreiding van de staf van het Studiecentrum tot een met de NPA vergelijkbare professionalisering leidt.

Beleidsproblemen

De vraag welke maatschappelijke problemen in de nabije en verdere toekomst de beleidsproblemen voor de politie zullen vormen, problemen waarop de opleiding moet anticiperen, is nooit met zekerheid te beantwoorden. De toekomst is per definitie onzeker. Toch is reflectie op de toekomst noodzakelijk. Beslissingen over de opleiding die op dit moment genomen worden, kunnen in hun consequenties – in ieder geval in de Nederlandse situatie – over tien jaar in de politiekorpsen gaan doorwerken. Wij kunnen de vraag naar de ontwikkeling van onze samenleving en de voor de politie relevante problemen dus niet negeren, hoe speculatief, onvolledig, globaal en vol voorbehoud onze verkenning ook zal zijn. Toetsend onderzoek is op dit gebied nog nauwelijks verricht. Er zijn – behalve de WRR-studie *De komende 25 jaar* (1977) – geen gegevens of voorspellingen om op terug te vallen. Wij zullen ons hier concentreren op de Nederlandse situatie en eerst aandacht schenken aan de toekomstige problematiek, onder te verdelen in politie-interne en politie-externe vraagstukken. In de volgende paragraaf zal getracht worden de vraag te beantwoorden welke bijdrage de opleiding van hogere politieambtenaren kan leveren aan de politieke hantering van deze problemen.

Wanneer wij ons allereerst concentreren op de politie-interne beleidsproblemen, dan springen er drie in het oog: behoud van arbeidsmotivatie, reorganisatie en bezuinigingen. De leeftijdsopbouw bij de politie is zeer ongunstig. In 1939-40 en in 1945-46 zijn grote aantallen politieambtenaren bij de politieorganisatie ingestroomd. Deze generatie is na 1970 met pensioen gegaan. Na 1946 zijn weinig politieambtenaren ingestroomd. Na 1970 begon een aanzienlijke uitbreiding van de politie. Tussen 1970 en 1980 zijn grote aantallen politieambtenaren geworven ter vervanging van de genoemde oorlogsgeneraties en voor de uitbreiding van de politie. Het gevolg is een sterke verjonging van de politie geweest tezamen met versnelde carrières voor lagere en voor hogere politieambtenaren, die opgevallene plaatsen der ouderen innamen (Van Reenen, 1980). De situatie is op dit moment zo, dat de meeste leidinggevende posten bezet zijn door jonge tot zeer jonge politiemensen, dat een zeer grote groep jonge politiemensen in de lagere zowel als in de hogere rangen nauwelijks of geen carrièreperspectieven heeft en langdurig in de huidige functie zal moeten blijven werken. Dit

gebrek aan carrièreperspectief zal zonder twijfel leiden tot een afname van de arbeidsmotivatie in de nabije toekomst.

Het tweede interne probleem vormt de huidige versnipperde organisatie en de mogelijke reorganisatie van de politie. Al enige jaren liggen omvangrijke reorganisaties van de gehele politie in het verschiet. Het voornemen is om Gemeente- en Rijkspolitie om te vormen tot provinciale politiekorpsen. Dat is een gigantische operatie. Naast herziening van de vele formele regelingen, de aanpassingen van materieel, uitrusting en uniformen vormt de herindeling van het personeel in nieuwe verbanden een belangrijk en aandacht vragend managementprobleem. De vaardigheden om een dergelijke operatie tot een goed einde te brengen ontbreken tot op dit moment nagenoeg geheel binnen de Nederlandse politie. Bovendien is ook de huidige politieorganisatie in beweging geraakt. Binnen een aantal korpsen wordt geëxperimenteerd met nieuwe plattere organisatievormen, andere wagen zich aan teampolitie-experimenten en bijna overal is de tendens tot despecialisatie zichtbaar. Ook de vaardigheid om dergelijke veranderingen te initiëren en te begeleiden is bij de Nederlandse politie nauwelijks aanwezig.

Het derde en laatste politie-interne probleem wordt gevormd door de bezuinigingen die de overheid doorvoert. Dit is geen managementprobleem voor morgen; het speelt vandaag al. Politie mensen, voor zover ik ze ken, zijn weinig kostenbewust of efficiency georiënteerd. Zij hebben – zo luidt hun gedachtegang – moeilijk werk te doen en verwachten dat zij de middelen krijgen om dat goed te doen. Toch kunnen politiemanagers niet om bezuinigingen heen. Zij worden geconfronteerd met twee vragen: a. Hoe kunnen bij een teruglopend budget toch kwalitatief en kwantitatief dezelfde politiediensten geleverd worden aan de overheid en de bevolking, dan wel kan terugval in de dienstverlening zo lang mogelijk worden uitgesteld; een vraag de vergroting van efficiëntie betreffend. b. Hoe kan, als dan op den duur toch minder politiediensten verleend gaan worden, op een juiste manier gekozen worden tussen de verschillende politieke activiteiten, een vraag naar beleid dus. Ook hier schiet de vaardigheid van de Nederlandse politie-manager in het algemeen tekort.

Wanneer we ons op de externe problematiek richten, dan vallen de volgende ontwikkelingen op: a. Binnen de overheid: de toenemende bestuurlijke en politieke instabiliteit en de politisering van het overheidsbestuur. b. In de samenleving: werkloosheid, integratieproblemen

van etnische minderheden, verhardende politieke protestbewegingen en nieuwe vormen van criminaliteit. c. Ten aanzien van de politie: een toenemende neiging de oplossing of hantering van maatschappelijke problemen af te wentelen op de politie.

ad.a. In de loop van de jaren zeventig is het aantal bestuurlijke en politieke problemen sterk gegroeid, sterker dan het probleemoplossend vermogen van de overheid. Meer en meer zaken bleven onopgelost liggen. Een belangrijke oorzaak daarvan was het feit dat het niet om technische problemen ging maar dat principiële en ideologische overwegingen opnieuw een belangrijke rol gingen spelen in de besluitvorming. Dat gold voor atoomenergie ja of nee, stadsvernieuwing ja of nee, abortus, verdoevende middelen, economische groei, wegeaanleg, kernbewapening etc. Het groeiende principiële actieve verzet tegen onwettige beslissingen in deze zaken bevorderde politieke instabiliteit terwijl het ambtelijk apparaat zich moest gaan aanpassen aan de pragmatischer wordende politieke besluitvorming en daardoor in toenemende mate zelf politieke motieven liet meespelen in de voorbereiding en uitvoering van beleid. Voor de politie betekent dit, dat zij vooral in grote steden aan toenemende politieke pressie en beïnvloeding blootstaat en dat zij soms overheidsbeleid uit moet voeren dat niet in alle gevallen duidelijk, samenhangend en rechtvaardig wordt geacht. In sommige grote korpsen heeft dat geleid tot protesten van de politievakbeweging en tot groeiende demotivatie.

ad.b. Politieke instabiliteit is niet los te zien van maatschappelijke problematiek. En die is niet gering. Voor heel Europa geldt dat de economische stagnatie van dit moment dreigt door te schieten naar een economische crisis. Dergelijke omslagpunten zijn bekend als concentratiepunten van sociale onrust. De tekenen daarvan zijn in een aantal landen al duidelijk zichtbaar. Het opvangen en in goede banen leiden van stakingen en andere vormen van sociale onrust zonder al te veel negatieve gevolgen wordt opnieuw een belangrijke taak voor de politie. Mocht de crisis doorzetten dan zijn de uitvalverschijnselen als drugs- en alcoholverslaving en toenemende criminaliteit voorspelbaar. Verzoeken aan de politie om hulp en verzoeken om bemiddeling bij conflicten zullen toenemen. Dit nieuwe beroep op de diensten van de politie zal haar capaciteit onder druk zetten, terwijl budgets beperkt worden.

Zowel uit ex-koloniën, als uit de landen rondom de Middellandse Zee zijn de afgelopen decennia grote aantallen allochtonen Nederland en een aantal andere EG-landen binnengekomen. De integratie van deze groepen levert problemen op. In oude wijken van grote steden ontstaan *melting pot*-gemeenschappen waar verschillende etnische groepen het moeizame proces van aanpassing en integratie aan het nieuwe land beginnen onder doorgaans ongunstige omstandigheden. De positie van deze groepen op de arbeidsmarkt is uiterst zwak. Zij komen onvermijdelijk in de oudste buurten terecht en moeten niet alleen wennen aan het land, maar ook aan verschillende andere etnische groepen om hen heen. Deze buurten zijn heel moeilijk te ‘poli-cen’. De problematiek van de zogeheten tweede generatie is bekend. Meer in het algemeen gesproken zullen de problemen die de integratie van de verschillende etnische groepen in onze samenleving met zich meebrengt de politie in toenemende mate bezighouden. Voorts is er het principiële en soms gewelddadig verzet tegen de bestaande orde. Dit is al enige tijd een probleem voor de Nederlandse politie. Het hanteren van dit gewelddadige protest (en het zoveel mogelijk voorkomen daarvan) is één van de moeilijkste opgaven voor politiechefs. Een klemmende vraag daarbij is hoe voorkomen kan worden dat de hele politieorganisatie te zeer op geweld georiënteerd raakt.

Een laatste ontwikkeling die voor het politiemangement van belang is, is de ontwikkeling van nieuwe vormen van criminaliteit. Daarbij springen vooral in het oog de overtreding van de milieuwetgeving, van sociaaleconomische wetgeving en de opkomst van computer gerelateerde delicten. De overeenkomst tussen deze delicten is dat zij een zeer gespecialiseerde knowhow vragen, zeer tijdsintensief zijn en vaak een aparte ad hoc opsporingsorganisatie vragen waarin verschillende diensten moeten samenwerken. Het is niet onwaarschijnlijk dat de internationale aspecten van deze criminaliteit zullen toenemen.

Ad.c. Het laatste probleem dat wij hier aanstippen, is het afwentelingsprobleem. Ooit heeft de Nederlandse verzorgingsstaat de pretentie gehad bijna alle maatschappelijke noden te kunnen lenigen. Deze pretentie blijkt op dit moment meer en meer een illusie. Problemen stapelen zich op en blijken voorshands onoplosbaar. De hantering – ik zeg niet oplossing – van een aantal van deze problemen wordt afgewenteld op de politie. Werd de politie in de jaren zestig beschouwd als een ouderwets, niet meer bij de moderne tijd horend controleapparaat

dat overleefde methoden hanteerde, thans wordt opnieuw en in sterke mate teruggegrepen op de formele controlemogelijkheden en op de informele controlecapaciteit die de politie heeft: toezicht, correctie, sanctiedreiging, dwang en de minder formele mogelijkheden die als sociale vaardigheden opduiken waar het gaat om het oplossen van conflicten, het sussen van onrust en het bemiddelen tussen overheid en bevolkingsgroepen. Deze nieuwe of liever gezegd opnieuw ontdekte veelzijdige controlefunctie van de politie is betrekkelijk snel opgekomen en van toenemend belang voor het in stand blijven van onze politieke en maatschappelijke ordening. Het geeft de politie een sleutelrol in het hanteren van de crisisverschijnselen die in onze verzorgingsstaat nu zichtbaar worden. Deze sleutelrol maakt de politie tegelijkertijd kwetsbaar: in de verzorgingsstaat zijn bijna alle problemen meteen ook politieke problemen. Lukt het de gevestigde politiek niet vele van deze problemen op te lossen, hoe zou de politie dat wel kunnen. Probleem dempen is het beste waartoe zij kan komen. Vraag voor politimanagement blijft hoe een overmatig aanbod aan werk is te voorkomen en hoe vermeden kan worden dat de politie beklemd raakt tussen pressiegroepen, actiegroepen en de gevestigde politiek.

Tot zover de toekomstige politieke problematiek. We herhalen dat het beeld onvolledig zal zijn en het is voor discussie vatbaar of dit de meest belangrijke vraagstukken zijn. De selectie is een persoonlijke.

Opleidingsconsequenties

Wanneer wij nu de stap maken van politieke problematiek naar opleidingsproblematiek is het goed om te herhalen dat sommigen er gemakkelijk toe neigen om politieke vraagstukken door te schuiven naar de opleiding en ze tot opleidingsvraagstukken te verklaren. Sommige opleiders zijn in dit opzicht niet kritisch genoeg of overschatten hun eigen mogelijkheden en zeggen te snel ja tegen vermeende opleidingsvraagstukken. Wij zullen de interne en externe politieke problematiek die wij hiervoor aanstipten opnieuw, maar nu vanuit opleidingsoogpunt de revue laten passeren.

Als we dan eerst de interne problematiek bij de kop vatten, stuiten we al direct op een via de opleiding niet op te lossen vraagstuk; dat van de politiemensen zonder carrièreperspectief. Oplossingen moeten

vooral worden gezocht in het personeelsbeleid (*job rotation*, creëren van nieuwe kaderrangen, versnelde door- en uitstroming etc.). Opleiding kan een rol spelen bij het bewust maken van het probleem, via simulatie van mogelijke oplossingen die zich richten op de motivationele aspecten van menselijk gedrag en de mogelijkheden om die te beïnvloeden. Hier ligt vooral een taak voor het Politiestudiecentrum.

Reorganisatievoornemens zijn veel beter via opleiding te begeleiden. Er staan vier wegen open:

- a. uitbreiding van het vakgebied organisatieler en organisatieverandering op de NPA-opleiding en het Studiecentrum.
- b. introductie van opleidingsmogelijkheden voor specialisten in het veranderingsproces (financieel, materieel en personeel).
- c. stimulatie van verandering in specifieke korpsen als droogzwem-oefening, voor veranderingsmanagement.
- d. oriëntatie bij andere overheidsorganisaties en buitenlandse politiekorpsen die reorganisaties hebben ondergaan, om van hun successen en fouten te kunnen leren.

Het is wellicht overbodig om aan te stippen dat deze vier mogelijkheden anders uitwerken als het gaat om de opzet van provinciale politie, dan wanneer het gaat om de huidige organisatiedynamiek.

Ook efficiencyvergroting en een nog meer beleidsmatige opstelling van de politiechefs laten zich via opleiding realiseren. Daartoe zullen de opleidingen sterker bedrijfseconomisch en bedrijfskundig georiënteerd moeten worden. Daarnaast zal vooral op het Studiecentrum nog meer aandacht moeten worden besteed aan beleidsvorming en vaststelling en zal de NPA de vaardigheden die in de beleidsvoorbereiding liggen, moeten bijbrengen. De nadruk op beleidsplanning en op financieel management die bij het Studiecentrum op dit moment wordt gelegd, is een stap in de goede richting.

De politie-externe vraagstukken laten zich door hun aard minder gemakkelijk sturen door management dan de interne. Dienovereenkomstig is ook het aandeel van de opleiding bij de oplossing van externe vraagstukken geringer.

Economische terugval levert zoals we zagen voor de politie twee soorten problemen op: sociale onrust en groei van sociale problematiek en criminaliteit. Wie de geschiedenis van de politie nagaat, ziet dat hier niets nieuws onder de zon is. Deze rol is de politie in het verleden bij

economische crises meermalen toebedeeld. Sociale onrust levert een opleidingsdilemma op. Aan de ene kant is er iets te zeggen voor een opleiding die vooral organisatorisch van aard is en zich concentreert op de grootschalige inzet van politiemensen ter beheersing van onrust. Zo'n opleiding heeft als voordeel een in organisatorisch en logistiek opzicht goede voorbereiding en beheersbare uitvoering van beleid via een gespecialiseerde organisatie. Aan de andere kant kan men zich in de opleiding ook concentreren op de zo geweldloos mogelijke beheersing van uitingen van sociale onrust. Hoewel beide richtingen in theorie elkaar niet hoeven uit te sluiten, leveren in de praktijk de twee benaderingen doorgaans wrijvingen op. De eerste beschouwt het hanteren van onrust vooral als een tactisch probleem van het hanteren van grote mensenmassa's en het adequaat gebruik van politie-eenheden daar tegen. De tweede ziet het vooral als een bestuurlijk probleem, waarbij de politie zich ook afvraagt hoe onrust voorkomen kan worden en zoveel mogelijk beperkt kan worden en hoe zij een bijdrage kan leveren aan een zo geweldloos mogelijk verloop van uitingen van sociale onrust. Onze voorkeur heeft de tweede benadering.

Werkloosheid en de uitvalverschijnselen als drugs- en alcoholgebruik en criminaliteit die daarbij horen, lenen zich slechts in beperkte mate voor gerichte politieopleiding naast de al bestaande rechercheopleidingen. De belangrijkste bijdrage die de opleiding hier heeft, is het geven van achtergrondinformatie en inzicht in dit uitvalgedrag en daarnaast het bijbrengen van mogelijkheden voor eerste opvang en begeleiding.

Voor protestgroepen geldt hetzelfde dilemma als voor de sociale onrust die met economische terugval samenhangt, kiest men voor een bestuurlijke benadering van het probleem of voor een meer politietactische. Hier geldt ons inziens nog sterker de voorkeur voor een bestuurlijke invalshoek, omdat de zorg voor de toenemende gewelddadigheid óók en misschien zelfs in de eerste plaats een zorg is voor de politie. Mogelijk is in de opleiding een scheiding aan te brengen tussen een meer tactisch georiënteerd en meer bestuurlijk georiënteerd leiderschap, zodat aan beide invalshoeken recht wordt gedaan. Gewelddadig opererende groepen leveren hele specifieke problemen op. Dergelijke groepen vergen aparte organisationele aanpassingen en specifieke politieke vaardigheden. Voorbereiding van een dergelijke aanpassing

vraagt een omvangrijke heroriëntatie van het onderwijs voor een aantal hogere politieambtenaren.

In de komende decennia zal de politie in toenemende mate te maken krijgen met de problemen die de integratie van de verschillende etnische groepen in onze samenleving met zich meebrengt. Ook hier kan de opleiding slechts een bescheiden rol spelen. Een effectieve leer-methode kan zijn het leren van andermans fouten. De Verenigde Staten, maar ook een aantal Europese landen hebben ervaring met politie-zorg in gebieden waar diverse bevolkingsgroepen samenleven. Studie van politiewerk en werkwijzen daar kan een bijdrage leveren aan een adequate politie-zorg in Nederland. Daarnaast is een intensieve kennis van deze bevolkingsgroepen, hun afkomst en eventueel hun taal gewenst, naast kennis van de tweede-generatieproblematiek. Zowel de NPA als het Studiecentrum heeft hier een taak.

Bestuurlijke en politieke instabiliteit en de neiging om maatschappelijke problemen op de politie af te wentelen brengen de politie binnen het politieke krachtenveld. De vraag of een politiekorps daarin een speelbal wordt of niet, is in sterke mate afhankelijk van de externe autoriteit en de bestuurlijke vaardigheid van de topleiding van de organisatie. Opnieuw de vraag hoe opleiding daaraan kan bijdragen. Een eerste – weinig gerichte mogelijkheid – vormt de status van de opleiding van deze leiders. Academici hebben in dit opzicht een voorsprong op anderen. Een academische opleiding voor topleiders is een mogelijkheid die serieus moet worden overwogen. Bestuurlijke vaardigheid kan daarnaast worden vergroot door politicologie en bestuurskunde in het pakket op te nemen, om zo de politieke en bestuurlijke werkelijkheid te leren kennen en te hanteren. Dergelijke activiteiten worden echter pas zinvol bij een goed selectie-, promotie- en loopbaanbeleid.

Tot besluit

Maatschappelijk vraagstukken leveren voor een deel politieproblemen op. Voor zover die problemen voor het management van belang zijn, moet de opleiding van hogere politieambtenaren op de hantering van die problemen zijn afgestemd. Wij hebben een aantal van die problemen geïdentificeerd en gepoogd na te gaan wat de consequenties zouden

zijn voor de activiteiten van de NPA en het Studiecentrum en daarbij niet nagelaten om de beperkingen van opleidingen te benadrukken.

Eén facet is nog niet aan de orde geweest en dat is de visie op de politie van waaruit men opereert en van waaruit een opleiding gestalte krijgt. Het is een belangrijke functie van het politieonderwijs om zo'n visie op de politie over te dragen. De vraag doemt op of we zo'n visie hebben en of die voor de toekomst geschikt is. Als ik het goed zie, zijn er twee basisoriëntaties. De één is gericht op de overheid en de ondergeschiktheid van de politie daaraan; de tweede op de bevolking en de dienst daaraan. De eerste oriëntatie zou men formeel juridisch kunnen noemen, de tweede functioneel. De eerste beschouwt de bevolking als een gegeven, de tweede beschouwt de bevolking als haar probleem. De eerste is gericht op gehoorzaamheid van de bevolking, de tweede op acceptatie door de bevolking. Sommigen menen dat deze twee oriëntaties elkaar uitsluiten en kiezen voor een overheidsgeoriënteerde of voor een bevolkingsgeoriënteerde politie. Ik geloof niet dat de twee oriëntaties elkaar uitsluiten maar dat het vruchtbaarste uitgangspunt ligt in een combinatie van de twee. De politie is specialist van een werkbare ordening en kan dat alleen maar zijn als zij opereert in het spanningsveld tussen datgene dat 'van boven' wordt opgelegd en datgene wat in de sociale werkelijkheid gerealiseerd kan worden. Een dergelijke dubbele oriëntatie sluit conflicten niet uit, integendeel het conflict ligt er in besloten; maar waarschijnlijk is het hanteren van dat conflict de belangrijkste opdracht voor de specialisten van de werkbare ordening.

Literatuur

- Carte, G.E. & E.H. Carte, *Police reform in the United States; the era of August Vollmer*. Berkeley 1975.
- CILIP-Polizei, *Ausbildung und Rekrutierung am Übergang zu den 80er Jahren, die Mobilisierung von Intelligenz*. CILIP-civil liberties and police, nr. 11, 1982.
- Enschedé, Ch.J., *Slotrapport van de Commissie van onderzoek Amsterdam*. 's-Gravenhage 1967.
- Gedenkboek; 15 jaar Modelpolitievakschool*. Hilversum 1934.
- Groeneweg, N., *Van nachtwacht tot computermacht; vijftig eeuwen politie en justitie*. Zaltbommel 1976.

- Hoek, W. van den, *De geschiedenis van Het Wapen der Koninklijke Marechaussee*. 's-Gravenhage 1963.
- The Presidents' commission of law enforcement and administration of justice, *Task force report: the police*. Washington 1967.
- Reenen, P. van, 'Kracht aan de wet' in: *Justitiële verkenningen*, nr. 5, 1980, p. 5-45.
- Scarman, O.B.E., *The Brixton disorders; 10-12 April 1981*. London 1981.
- WRR, *De komende vijftwintig jaar; een toekomstverkenning voor Nederland*. 's-Gravenhage 1977.

Het zwevende politiebestedel

‘De geesten zijn rijp, de velden wit om geogst te worden’, zo juichten de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie in de inleiding van de nota *Een nieuw politiebestedel in de jaren 90*.¹ En hoewel men kan twisten over de vraag hoe wit de velden dan wel waren, moet worden vastgesteld dat zij gelijk hadden; er komt inderdaad een nieuw politiebestedel. De feitelijke reorganisatie van de politie is reeds vergevorderd. De wijze van verandering van deze grote overheidsorganisatie is op zichzelf een aparte studie waard en verdient voorlopig al een compliment. De formele neerslag van het bestel in wording – het ontwerp van de nieuwe Politiewet – heeft in behandeling tot nu toe nauwelijks averij opgelopen (Cachet, 1991).

Rationalisatie en schaalvergroting zijn de twee thema’s die ook deze bestelwijziging beheersen en wel zodanig dat met het principe van de lokaal gebonden en gestuurde politiezorg wordt gebroken, een principe dat teruggaat tot in de Middeleeuwen en dat de weerspiegeling was van de sterke politieke en bestuurlijke positie van de steden in dit land. Dat die steden hun positie in belangrijke mate zijn kwijtgeraakt, mag een historisch moment worden genoemd. Het ontwerp van de Politiewet dat dit alles zal bewerkstelligen, is het onderwerp van beschouwing in dit artikel.

Wij zullen het in het ontwerp neergelegde politiebestedel beschrijven aan de hand van een aantal beleidsuitgangspunten met betrekking tot de sturing en organisatie van de politie. Deze uitgangspunten zullen tevens in een historisch perspectief worden geplaatst, zodat de wortels van het huidige bestel beter zichtbaar worden. Bij een aantal beleidsuitgangspunten zullen kritische kanttekeningen worden gemaakt. Onder sturing van de politie wordt verstaan de externe sturing die tot stand komt via gezag, beheer en het nieuwe bestuur. Met organisatie

¹ *Een nieuw politiebestedel in de jaren negentig*, Handelingen TK 1989-1990, 21 461, nr. 2, p.3.

wordt hier de organisatie van de politie bedoeld, niet die binnen politiekorpsen.

De keuze van beleidsuitgangspunten als organiserend principe voor dit artikel verschaft tevens de mogelijkheid om de beleidsmatige onderbouwing van de huidige bestelwijziging tegen het licht te houden. Met de korte analyse daarvan begint dit artikel. Aan het slot wordt nog aandacht besteed aan een aantal gevolgen van het zwevende karakter van het politiebestedel, zoals we het in de titel typeerden. Met name de toegenomen ingewikkeldheid en de kosten van de sturing van de politie zullen aandacht krijgen. Daarnaast zal worden ingegaan op het verschijnsel van de informele landelijke colleges.

Beleidsvoorbereiding en beleidsuitgangspunten

Het nieuwe politiebestedel moet blijkens de Memorie van Toelichting leiden tot een doelmatiger (meer efficiënte) en doeltreffender (meer effectieve) politie.² Regionale politiekorpsen met een eensoortige politie zijn het middel om die doelen te bereiken; een omvangrijke operatie waarvoor 350 miljoen gulden is uitgetrokken en die niet ten onrechte is geclassificeerd onder de zogeheten grote operaties. Zo'n operatie moet zorgvuldig worden voorbereid en uitgevoerd. Een van de mogelijkheden daartoe wordt gevormd door de beleidsmatige voorbereidingen op de beide politiedepartementen, waarvan de neerslag moet zijn terug te vinden in de documenten die de besluitvorming in het parlement begeleiden.

In de nota *Een nieuw politiebestedel* – het eerste beleidsinstrument voor het nieuwe politiebestedel – zoekt men vergeefs naar een analyse van de problemen met het huidige bestel. De beschrijving van het beleidsprobleem op p. 4 van de nota is welbeschouwd nogal mager:

‘Met een verbrokkeld, ondoelmatig en in verhouding kostbaar politieapparaat valt geen passend antwoord te geven op de toenemende bovenlokale criminaliteit, die ook in zwaarte sterk groeit. Ook de

2 Onder doelmatigheid of efficiency wordt hier verstaan de mate waarin de ‘productiefactoren’ zo zijn gebruikt dat een dienst tegen de laagste kosten wordt aangeboden; onder doeltreffendheid of effectiviteit de mate waarin een bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van de doelen van de (politie)organisatie.

groter wordende gevoelens van onveiligheid die door de stijging van het criminaliteitsniveau in onze samenleving ontstaan, vragen om een adequaat antwoord. Daarnaast vereist ook de toeneming van de internationale criminaliteit een doeltreffender organisatie van de politie. Zonder een belangrijke schaalvergroting en verbetering van de bedrijfsvoering zullen de kosten verbonden aan een relatief duur en niet zo effectief politieapparaat als wenselijk ware, op termijn onbeheersbaar worden.'

De verbrokkeldheid, de ondoelmatigheid en de relatieve duurte van de politie vormen dus een belangrijke handicap om de in de nota geschetste problemen op te lossen. Vergroting van kwaliteit en doelmatigheid van de politiezorg door de reorganisatie van de politie in vijftientig regionale korpsen en een korps landelijke politiediensten vormen een passend antwoord op deze problemen (Cachet 1991). Ook de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp geeft geen nader antwoord op de vraag wat nu precies de actuele problemen zijn, wat daarvan de oorzaken zijn en op welke wijze en in welke mate juist de gekozen oplossing het probleem verkleint of zelfs helemaal doet verdwijnen.³ Wat wordt hier bedoeld met ondoelmatigheid, waaruit blijkt deze, wat zijn de oorzaken ervan en hoe precies kan de politie doelmatiger worden gemaakt, zo moet men zich afvragen. Overigens was het blijkbaar ook in het verleden niet gemakkelijk een goede analyse te presenteren; het wetsontwerp voor een provinciale politie van 1980 kent evenmin een probleemanalyse; men moet teruggaan naar het voorontwerp *Herziening politiewet* van 1969 voor een soort probleemanalyse.⁴

Het in de aangehaalde beleidsdocumenten zo globaal beschreven probleem en de even globale oplossingen – waarbij de relatie tussen probleem en oplossing in het midden blijft – heeft het in sommige opzichten aantrekkelijke dat niet zal zijn vast te stellen of het nieuwe politiebestedel een succes is. De efficiencywinst is niet te meten, omdat de efficiency van de oude organisatie niet kan worden nagegaan, omdat niet gespecificeerd is wat voor efficiencywinst wordt bedoeld en omdat effecten waarschijnlijk niet kunnen worden herleid naar oorzaken.

3 Doorgaans wordt juist aan een goede probleembeschrijving en analyse grote waarde gehecht bij beleidsontwerpen. Zie Hoogerwerf (1987, p. 58-59).

4 *Herziening Politiewet*, Den Haag, 1969, p. 35 e.v.

Effectiviteitwinst is niet na te gaan omdat onbekend is of en in welke mate de gestelde beleidsvraagstukken door de politie kunnen worden opgelost. Of regiovorming inderdaad zal leiden tot een betere bestrijding van de bovenlokaal georganiseerde criminaliteit, de internationale criminaliteit en de onveiligheidsgevoelens is een open vraag. Gegeven de aard van de beleidsvoorbereiding en de verwoording van dat beleid zal de reorganisatie altijd als gelukt of als mislukt kunnen worden beschouwd.⁵

Deze kritiek, hoewel dunkt ons juist, is tegelijk vanuit een aantal perspectieven ook veel te gemakkelijk. Er zijn tenminste drie tegenwerpingen mogelijk. De eerste is dat de relatie tussen politieactiviteit en resultaat – vermindering van criminaliteit of andere maatschappelijke problemen – altijd al gecompliceerd is geweest. Zo concludeerde Fijnaut (1985) uit een literatuurstudie dat de invloed van de politie op criminaliteit in het algemeen gering is. De politie is naar veler oordeel broodnodig, maar tot nu toe is niet echt goed vast te stellen en te bewijzen geweest welke precies haar bijdrage is. Ook in het kader van de hier besproken bestelwijziging is de effectiviteitsvraag dus gemakkelijker gesteld dan beantwoord.

De tweede tegenwerping is dat elders in de loop der tijd wel degelijk een aantal analyses is gemaakt van delen van de politieproblematiek; ze zijn weliswaar niet vermeld maar mogelijk hebben ze wel meegepeeld.⁶ Ten derde kan men constateren dat de keuze van het moment van de reorganisatie en de keuze voor de regio niet primair zijn ingegeven door technisch-beleidsmatige, maar door politiek-bestuurlijke overwegingen. Niet voor niets merken de bewindslieden in hun eerste nota over een nieuw politiebestedel op dat een nieuwe Politiewet slechts dan goed zal kunnen functioneren ‘wanneer zij gedragen wordt door een in brede kring levende consensus over de uitgangspunten die aan het nieuwe bestel ten grondslag liggen’ (Nota, 1990, p. 3).

In een veld zo vol tegenstellingen in opvattingen en belangen gaat het er vooral om het ijzer te smeden als het heet is en er vooral voor te zorgen dat het heet genoeg blijft. Of, zoals Docters van Leeuwen (1992,

5 De in de voorafgaande paragraaf geventileerde kritiek heeft betrekking op de tekst van de nota *Een nieuw politiebestedel* en de Memorie van Toelichting bij de nieuwe Politiewet, Handeling Tweede Kamer, 1989-1990, 22 562, nr. 3.

6 Zie Andersson, Elffers e.a. (1988a, 1988b). Een goed voorbeeld van analyse en beleidsaanbevelingen is ook A. Cachet (1990).

p. 388), bij de voorbereiding van het ontwerp betrokken, het formuleerde: het ging om het creëren van doorslaggevendheid.

Het vraagstuk van de politieorganisatie moet dus betrekkelijk los worden gezien van actuele beleidsproblemen en meer worden begrepen in termen van de processen van schaalvergroting en gewichtsverschuiving die in onze bestuurlijke organisatie al sinds langere tijd lopen. Het tijdstip waarop deze schaalvergroting plaatsvindt, hangt dan vooral samen met de mogelijkheden om het politieprobleem op de politieke agenda te krijgen en te houden in die periodes waarin de steun voor schaalvergroting voldoende groot is.⁷ Als men deze redenering aanvaardt, valt er in dit opzicht dus ook weinig te evalueren. Er is geen directe koppeling meer aan een actueel beleidsprobleem. De faciliteit – de organisatie dus – wordt bijgesteld als gevolg van een algemeen en langdurig gevoelde noodzaak daartoe. Men kan nagaan hoe het reorganisatieproces is voorbereid en wordt gestuurd, hoe het verloopt en wat de kosten zijn en dat alles gebeurt ook, maar de effectiviteitsvergroting zal niet echt kunnen worden geëvalueerd. Dit betekent overigens niet dat een probleemanalyse overbodig is geworden. Het zou niet de eerste keer zijn dat beleid werd gestoeld op verouderde gegevens of veronderstellingen, terwijl het beleidsprobleem intussen was veranderd of geheel was verdwenen en het blijft ook bij de politie van belang te weten welke baten globaal tegenover de kosten zullen staan.

De nieuwe Politiewet en het nieuwe politiebestedel zijn en blijven zo tevens in belangrijke mate gebaseerd op veronderstellingen omtrent de factoren die een bijdrage leveren aan de vergroting van de doeltreffendheid, de doelmatigheid en het democratisch gehalte van de politie. Zo'n geheel van veronderstellingen dat aan beleid of wetgeving ten grondslag ligt, heet een beleidstheorie (Hoogerwerf, 1987). Beleidstheorieën vormen als het ware de conceptuele achterkanten van het beleid, de redeneringen en oordelen die eraan ten grondslag liggen. Wat betreft het politiebestedel zijn deze voor een deel expliciet terug te vinden in het ontwerp Politiewet, voor een ander deel zijn zij impliciet gebleven of op sommige punten misschien zo vanzelfsprekend dat zij onvermeld blijven.

7 Hier is dus een ander type analyse aan de orde dan het rationele beleidsmodel. Agendatheorieën lijken hier meer van toepassing. Zie onder meer De Jong (1985).

Het is hier niet de plaats om de beleidstheorie met betrekking tot het politiebesteding volledig te beschrijven. Hieronder worden de in onze ogen belangrijkste elementen ervan genoemd, welke vervolgens worden gebruikt als organiserend principe voor de behandeling van delen van het ontwerp Politiewet. De volgende uitgangspunten hebben betrekking op de *sturing en controle* van de politie:

- De sturingsmacht over de politie behoort verdeeld te zijn
- Er moet democratische controle zijn op de sturing van de politie
- Er is een bestuurlijk beheersprismaat
- Het rijk dient de politiekosten te betalen

Uitgangspunten betreffende de *organisatie* zijn:

- De politieorganisatie volgt de staatkundige organisatie van het land
- Er is algemene politie
- Er is eensoortige politie
- Er is burgerlijke politie
- Er bestaat gebiedsexclusiviteit
- Er is geen landelijke politie
- Schaalvergroting geeft effectiviteitswinst
- Schaalvergroting geeft efficiëntiewinst

Sturingsmacht over de politie

De sturing van de politie en de wijze waarop die sturing is georganiseerd, kunnen worden gezien als de bovenkant, en de politieorganisatie als de onderkant van het politiebesteding. Zoals gebruikelijk worden de twee aspecten van sturing, gezag en beheer, hier afzonderlijk behandeld.

Gezag. Zeggenschap over de organisatie die het geweldsmonopolie van de staat feitelijk beheert en uitoefent, geeft macht. Spreiding van die macht vermindert het politieke gewicht van deze zeggenschap en verkleint zo de politieke betekenis van de politie. Verdeling van de macht over de politie is dan ook een oud adagium in samenlevingen die de macht van het geweld vrezen. Dat geldt ook voor Nederland. In de toelichting op de Politiewet van 1957 werd dit uitgangspunt als volgt verwoord:

‘De ondergetekenden menen in en buiten de Staten Generaal instemming te mogen verwachten met een stelsel dat gebaseerd is op de volgende grondgedachten: a. Een politieapparaat onder het gezag van één bewindspersoon strookt in ons land niet met de historische ontwikkeling, noch met de volksaard die over het algemeen afkerig is van concentratie van macht.’⁸

Het ontwerp Politiewet weerspiegelt dit principe op nagenoeg dezelfde manier als de oude wet: de burgemeester en de officier van justitie delen het gezag over de politie. In de artt. 12 en 13 van het nieuwe ontwerp is dit uitgangspunt neergelegd. Kenmerkend voor de verantwoordelijkheid voor de openbare orde is dat deze altijd primair bij het laagste bestuurlijke niveau heeft gelegen: het gemeentebestuur of de burgemeester.⁹ Deze deling van het gezag dateert van 1851, toen de Gemeentewet de gemeentelijke politie mede dienstbaar maakte aan de rijkspolitiezorg – opsporing van strafbare feiten volgens het Wetboek van Strafrecht – en dus onder gezag plaatste van de officier van Justitie.¹⁰ Vóór die tijd had het Openbaar Ministerie wel een taak met betrekking tot de opsporing en vervolging, maar geen zeggenschap over de plaatselijke politie. De vraag of en hoe die politie opspoorde, was dus een puur lokale aangelegenheid.

Ook de sturing op een hoger niveau dan dat van de burgemeester is geregeld en wel in art. 16 van het ontwerp. Opvallend daarbij, maar niet nieuw, is dat de commissaris der Koningin respectievelijk de minister van Binnenlandse Zaken niet rechtstreeks zeggenschap krijgt over de politie, maar als het ware getrap: de commissaris kan de burgemeesters aanwijzingen geven en de minister een of meer commissarissen. Geen van beide gezagsdragers mag rechtstreeks opdracht geven aan de politie. Ook hier is het principe van de verdeling van de macht volgehouden, ook bij het toekennen van bevoegdheden aan hoger gezag. De mogelijkheid dat de commissaris der Koningin zich bemoeit met de lokale ordehandhaving en bij grootschalige gebeurtenissen de bevelvoering kan regelen dateert van 1945 en pas de Politiewet van 1957 gaf de minister van Binnenlandse Zaken een expliciete aanwijzingsbevoegdheid

8 Zoals geciteerd in Planken en Daalmans (1990), p. 7.

9 Zie de geschiedenis van de stedelijke politiezorg in de Franse tijd. Groeneweg, Hallema (1975).

10 Groeneweg, Hallema, 1975 p. 114-115 en 173 e.v.

ten aanzien van de commissaris der Koningin.¹¹ Dankzij zijn hiërarchie en eenheid kon het Openbaar Ministerie op landelijk, ressorts- en arrondissementsniveau de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde sturen. Het Rijkspolitiebesluit 1935 gaf daarnaast uitdrukkelijk de minister van Justitie en afgeleid de procureurs-generaal gezag over de politie voor de uitvoering van de rijkspolitietaken. Die expliciet geformuleerde bevoegdheid is in 1945 vervallen.¹²

Het principe van de deling van gezag tussen het taakgedeelte openbare ordehandhaving en het taakgedeelte strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is ook op de hogere gezagsniveaus min of meer in stand gehouden. Naast de burgemeester treft men de officier van justitie, naast de commissaris der Koningin de procureur-generaal en naast de minister van Binnenlandse Zaken die van Justitie. De getrapte bevoegdheidstoekenning die zo duidelijk aanwezig is in de artikelen die het bestuurlijke gezag over de politie regelen, is in de justitiële lijn althans in de Politiewet niet geformuleerd.

Beheer. Scheiding van gezag en beheer over de politie is ook een manier om macht te verdelen. In de nieuwe Politiewet is die scheiding verder doorgevoerd dan in de oude. De laatste kent een beheer over de Rijkspolitie door de minister van Justitie en een beheer over de Gemeentepolitie in handen van de burgemeester en, op landelijk niveau, gedeeltelijk in handen van de minister van Binnenlandse Zaken. In het nieuwe ontwerp is de burgemeester zijn beheersbevoegdheid kwijtgeraakt. Het beheer over de regionale korpsen wordt verdeeld tussen regionale korpsbeheerders en de minister van Binnenlandse Zaken en van het korps landelijke diensten is de minister van Justitie beheerder. Daarmee is een traditie van gemeentelijk gebonden, gestuurde en betaalde politiezorg beëindigd. De gemeente beheert haar eigen politie niet meer. Sterker nog, zij heeft geen eigen politie meer.

Beheer van de regio's en – in mindere mate – van het korps landelijke politiediensten is in het nieuwe politiebepaling gescheiden van het

11 In de Memorie van Toelichting staat overigens vermeld dat de instructie van de commissarissen der Koningin de verplichting bevatte dat de bevelen van hoofden van departementen stipt moesten worden nageleefd. Art. 51 zou dus vooral een beperking zijn van die verplichting. Wij trekken die lezing in twijfel.

12 Politiebepaling 1945 geeft in art. 2 de minister van Justitie de leiding en het beheer over het korps Rijkspolitie, terwijl daarnaast is geformuleerd dat de Rijkspolitie onder zijn bevel staat. Over gezag wordt niet meer gesproken.

gezag over het politieoptreden en daarmee is een verdere verdeling van macht over de politie gerealiseerd.¹³ Daarnaast is in de geest van het Politiebestedel 1945 en de Politiewet van 1957 op een aantal punten het instemmings- of gemeenschappelijkheidsvereiste gehandhaafd. Dit betekent dat de ene politieminister van zijn beheersbevoegdheid op aangewezen belangrijke beheersgebieden slechts gebruik mag maken met instemming van de andere. Dit evenwichtsprincipe dateert van 1945 en garandeert de inbreng van beide politieministers op belangrijke beheersgebieden van een van beiden ten aanzien van de politie en maakt het bovendien mogelijk om regelingen te treffen voor de gehele politie. Ook hier weer deling van de macht.

Nieuw is de expliciete koppeling van beheer en gezag op het niveau van de regio. De introductie van een bestuurscollege, dat jaarlijks beleidsplannen moet vaststellen (artt. 28 en 31), koppelt op een wat hoger abstractieniveau beheer(middelen) aan taak(doelen) en neemt daarmee de in een aantal gemeenten groeiende praktijk over dat politieke beleidsplannen worden besproken en gefiatteerd door het gemeentebestuur.

Opdeling van sturingsmacht over de politie staat op gespannen voet met efficiency. Men kan de nu ontworpen sturingsstructuur ook zeker niet efficiënt noemen. Daarvoor is het aantal spelers te groot en is de uit instemmingsvereisten voortkomende noodzaak tot overleg en compromisvorming te prominent aanwezig in de sturingsstructuur.¹⁴ Als de noodzaak om tot een meer efficiënte organisatie te komen drijfveer is geweest van de bestelwijziging, dan gaat dat zeker niet op voor de sturing. Het is overigens de vraag of dat erg is. Deling van macht over de politie is altijd een hoger principe geweest dan efficiency en dat hogere principe mag wat kosten.

13 Aangetekend moet worden, dat de scheiding ook nu niet absoluut is. De burgemeester-korpsbeheerder heeft als burgemeester ook in de nieuwe politiewet gezag over de politie in zijn gemeente en de minister van Justitie heeft naast het beheer van het KLPD via het OM gezag over de politie. Daarnaast heeft ook de minister van Binnenlandse Zaken naast beheer een getrapte gezagsbevoegdheid.

14 Een belangrijke klacht van de nieuwe burgemeesters-korpsbeheerders is nu al dat zij te weinig bevoegdheden hebben tegenover het regionale college om goed te kunnen beheren.

Democratische controle

Een belangrijk bezwaar van de Raad van State tegen het ontwerp Politiewet was de onvoldoende democratische controle op het beheer van de regionale politiekorpsen.¹⁵ Het uitgangspunt van democratische controle op de politie is, als het gaat om haar optreden, niet zo solide als veelal wordt gedacht. De burgemeesterlijke verantwoordelijkheid voor de openbare orde en voor de leiding over de politie is na 1851 gedurende vele jaren niet meer aan democratische controle onderhevig geweest.¹⁶ Pas na de rellen van 1966 is in de Gemeentewet een verantwoordingsplicht achteraf aan de raad ingevoerd; een plicht die strikt genomen geen politieke consequenties kan hebben.¹⁷

Ruim een eeuw is op het gebied van de openbare orde de gemeenteraad geen gesprekspartner geweest, en ook nu nog heeft die raad geen effectief controle-instrument. De democratische controle op de opsporing is verzekerd via de minister van Justitie, hoewel de officier van Justitie een ruime beslissingsvrijheid toekomt. In de praktijk wordt die controlemogelijkheid op het niveau van de Tweede Kamer slechts uiterst zelden omgezet in de daad.¹⁸ Wel is de afgelopen jaren in een aantal gemeenten een beleidsmatige invloed van de raad – beslissen over prioriteitstellingen van de politie, of in het kader van de begroting of aan de hand van afzonderlijke plannen – van de grond gekomen, maar voor de vele rijkspolitiegemeenten was deze vorm van sturing niet mogelijk: het parlement keurt immers de begroting van dit korps goed. Een soortgelijke beleidsmatige controle heeft de Tweede Kamer op de beleidsvoornemens en de realisering daarvan door het Openbaar Ministerie.

De democratische controlemogelijkheden op de politie zijn door de nieuwe beheersstructuur voor de ex-gemeentepolitiegemeenten afgenomen. Het is mogelijk dat de feitelijke invloed van de gemeenteraden door hun rol in beleidsplannen – wanneer die systematisch als sturings-en planningsmiddel gebruikt gaan worden – niet veel kleiner

15 Handelingen Tweede Kamer, 1991-1992, 22 562B, p. 5.

16 Voor 1851 had het gemeentebestuur gezag en beheer over de plaatselijke politie.

17 Dat een burgemeester zo onder druk van de gemeenteraad kan komen te staan dat hij niet meer kan functioneren en ten slotte moet worden vervangen, leidt overigens geen twijfel.

18 Zie de Memorie van Toelichting bij de Justitiebegroting van 1993, Handelingen Tweede Kamer, 1992-1993, 22 800h VI, nr. 1, p. 6 e.v.

wordt of misschien zelfs groter dan nu. Voor rijkspolitiegemeenten geldt het laatste in ieder geval. Al met al beoordelen wij het democratisch tekort niet als te groot. In ieder geval zal er, zo menen wij, geen nadelige invloed van uitgaan op de legitimiteit of de effectiviteit van de politie.

Bestuurlijk beheersprimaat

Het bestuurlijk beheersprimaat over de politie is een nog niet zo duidelijk uitgesproken en mogelijk zelfs betwist uitgangspunt van het nieuwe politiebestedel. De minister van Binnenlandse Zaken krijgt op basis van de artt. 44, 45 en 46 van het ontwerp het opperbeheer over de regiokorpsen, de korpsen waarbinnen naar de huidige opvattingen praktisch al het uitvoerende politiewerk zal worden gedaan. Weliswaar komt daarnaast aan de minister van Justitie beheersbevoegdheid toe over het KLPD, maar dat is vooral, maar zeker niet uitsluitend, gedacht als een ondersteunend korps voor de regio's.

Van meer belang voor de beheersmatige positie van de minister van Justitie is het gemeenschappelijkheidsvereiste (instemming of overeenstemming) van beide ministers waar het gaat om justitiële taakaspecten van regionale korpsen en van de positie en bevoegdheden van de hoofdofficier van Justitie in het regionaal college. Onmiskenbaar echter is het beheersmatig zwaartepunt verplaatst naar Binnenlandse Zaken.

Historisch gezien is deze ontwikkeling opvallend te noemen. Pas betrekkelijk recent heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken namelijk bemoeienis gekregen met de politie. Het ministerie van Justitie had die al vanaf 1813.¹⁹ Vanaf 1856 kreeg Justitie zijn eigen politieorganisatie, de Rijksveldwacht, en de Marechaussee was vanaf haar oprichting in 1814 dienstbaar aan de rijkspolitietaken en dus aan het OM; vanaf 1908 werd tweederde van de begroting van de Marechaussee gedragen door het ministerie van Justitie (Van den Hoek, 1963, p. 266). Vanaf 1935 kreeg de minister van Justitie gezag over de politie – ook over de

19 Vanaf dat tijdstip was zij verantwoordelijk voor de rijkspolitietaken en drukten de kosten voor die taak op de begroting van Justitie. Het korps Rijksveldwacht is altijd beheerd geworden door Justitie.

Gemeentepolitie – als het om rijkspolitietaken ging.²⁰ Tot 1940 was de minister van Justitie dus de politieminister bij uitstek en het had weinig gescheeld of die positie zou na de oorlog verder zijn uitgebouwd (Van Reenen, 1985). Binnenlandse Zaken kwam pas in 1931 in beeld, en dan nog heel bescheiden, toen dit ministerie een deel van de kosten van de Gemeentepolitie ging dragen en kreeg pas na de oorlog in 1945 beheersmatige zeggenschap over de politie. Men kan zeggen dat de lange termijnbeweging die vanaf 1813 in het politiebestedel te onderkennen, is er een was van schaalvergroting in de richting van één Rijkspolitie onder de minister van Justitie. Na 1940 zette een nieuwe beweging in die de bestuurlijke traditie van de politie, tot dan toe als gemeentepolitiekorpsen geconcentreerd op, beter gezegd verdeeld over, het gemeentelijke niveau, naar het niveau van de landelijke overheid tilde. Het ministerie van Binnenlandse Zaken werd de nieuwe centrale drager van deze bestuurlijke traditie die nu beheersmatig de overhand heeft gekregen.

Wat betekent dit alles voor de effectiviteit en de efficiency. Vermoedelijk niet zoveel. De dominantie van Binnenlandse Zaken is niet zo groot dat van een exclusieve beheerslijn gesproken kan worden. De invloed van de justitiële beheerslijn is zowel op landelijk niveau als in de korpsen zodanig, dat overleg en compromisvorming nog steeds noodzakelijk zijn. Dat was weinig efficiënt en dat zal wel zo blijven. Efficiencywinst zou hier geboekt zijn als een nagenoeg exclusieve keuze was gedaan voor een beherend ministerie.

Het rijk betaalt de politiekosten

Dit principe is in 1945 ingevoerd. Voor de oorlog betaalde het rijk alleen de Rijkspolitie, dat wil zeggen dat de Rijksveldwacht, de bijzondere ambtenaren en een deel van de Koninklijke Marechaussee werden betaald uit de begroting van het ministerie van Justitie. De Gemeentepolitie kwam voor rekening van de gemeenten, zij het dat na 1931 het ministerie van Binnenlandse Zaken in die kosten ging bijdragen. Na 1945

20 Opvallend was de omschrijving van de Rijkspolitietaken in dat besluit – alle politietaken die niet door de Gemeentewet als gemeentelijke politietaken waren aangewezen – door sommigen geïnterpreteerd als een aanzienlijke uitbreiding van het rijkspolitiebeprijp en dus van het gezag van de minister van Justitie.

kwamen alle politiekosten voor rekening van het rijk, met dien verstande dat de gemeenten de mogelijkheid behielden om op eigen rekening meer mensen of middelen ter beschikking te stellen. Dit principe blijft ook in het nieuwe ontwerp Politiewet in stand. De gekozen formuleringen in het nieuwe ontwerp – artikel 44 spreekt van bijdragen – maken het opnieuw mogelijk ook andere dan overheidsfondsen aan te boren. Op voorhand is niet uit te sluiten dat andere overheidsdiensten, bedrijven of particulieren ten behoeve van bepaalde diensten een bijdrage aan een regiokorps geven of dat korpsen geld vragen voor sommige diensten.

De organisatie van de politie

Wij noemden eerder de politieorganisatie de onderkant van het politiebestedel. Hieronder worden de beleidsuitgangspunten van de politieorganisatie behandeld.

Politieorganisatie en staatkundige structuur. Binnen de organisatiestructuren van bestuur en justitie lagen de gezags- en beheersposities over de politie ingebed. De organisatie van de politie heeft altijd die van het bestuur en de justitie gevolgd. Dit uitgangspunt is nu verlaten. Het politiebestedel is zwevend geworden. De bezwaren tegen deze constructie vanuit democratisch oogpunt zijn al genoemd. Het probleem kent echter meer aspecten. De organisatie van ons bestuur sluit niet meer aan bij de schaal waarop problemen moeten worden aangepakt en de regiostructuur van de politie is een van de vele pogingen om dit te verhelpen. Gezien het politieke en maatschappelijke belang van de politie is het onwaarschijnlijk dat het politiebestedel lang zal blijven hangen tussen bestuurslagen. Dat betekent dat met de reorganisatie van de politie een voorschot wordt genomen op een bredere bestuurlijke reorganisatie, die tot regionaal bestuur moet leiden, waarbij mogelijk zelfs 25 regio's worden gecreëerd.²¹ Docters van Leeuwen (1992, 388) schrijft hierover: 'Het eerste bij de constructie van deze reorganisatie een rol spelend principe was, dat de politieregio geen op zichzelf staande zaak kan

²¹ Zie de beleidsnotitie *Vernieuwing bestuurlijke organisatie*, Den Haag 1993, waarin wel sprake is van een regionale bestuurslaag, maar waarin geen aantallen worden genoemd.

blijven. Er is gerekend op bestuurlijke integratie en maatschappelijke herkenbaarheid van regio's waarin dan ook de politie thuis zou horen. Dat was dus zo'n jaar of zes geleden.' De nota *Besturen op niveau* weerspiegelt deze visie, zij het in afgezwakte vorm. De politieregio's zijn dus de wat premature explicitering van nieuwe opvattingen over onze staatsinrichting.

Gezien het belang van de politie en het uitgangspunt dat de politie is opgehangen aan een bestuurlijk-politieke structuur is de politieke regiovorming een stimulans voor bestuurlijke regiovorming. Blijft de laatste uit, dan ontstaat er toch een probleem. Het is ongewenst dat op de lange duur de politie tussen twee bestuurslagen in blijft hangen, bij een niet bestaande laag die derhalve ook geen macht genereert. De politie zal dan vermoedelijk neigen naar bestaande bestuurslagen, dan wel zullen bestaande bestuurslagen die macht naar zich toe proberen te trekken. In de richting van de gemeenten is de mogelijkheid daarvoor geopend via art. 36 van het Ontwerp: toedeling van beheersbevoegdheden aan burgemeesters versterkt hun positie tegenover de politie en het regionaal college, en die toedeling kan heel ver gaan als het regionaal college dat wil. Een beweging in de richting van de provincie – schijnbaar voor de hand liggend daar waar de regiogrenzen samen vallen met die van de provincie – is wat moeilijker, omdat het regionaal college ten opzichte van het provincieniveau vooral een collectief gemeentelijk belang en bestuursniveau zal representeren.

Boeiend is in dit opzicht de ontwikkeling van de bestuursregio Rijnmond. Wanneer de plannen daarvoor doorgaan, ontstaat een formele bestuurlijke structuur op regioniveau die als concurrent op zal gaan treden voor de nu in het ontwerp Politiewet neergelegde sturingsconstructie. Daar ligt toch enigszins voor de hand, dat de commissaris van de Koningin, als die functie zo zal gaan heten, korpsbeheerder wordt en dat het democratisch gekozen orgaan van Rijnmond de politieke controle zal gaan uitoefenen over het regionale korps Rijnmond, zeker als de bevoegdheden van burgemeesters en gemeenteraden in het gebied afnemen. Een aangenomen amendement op het ontwerp van de Tweede Kamerleden Brouwer en Kohnstamm bepaalt, dat zodra een regio rechtstreeks gekozen bestuur kent, de korpsleiding aan dat bestuur verantwoording aflegt. Dat zou daar het einde betekenen van het regionale college (Elzinga 1993, 510). Waarschijnlijk zullen dan twee sturingsstructuren naast elkaar bestaan: de zwevende van het huidige

ontwerp en de echte structuur. Twee problemen doemen hier op: wat te doen wanneer de ene bestuursregio anders wordt dan de andere en wat te doen wanneer de grenzen van de bestuursregio anders zijn dan die van de politieregio.

Algemene Politie. Het uitgangspunt van een algemene politie houdt in dat de politie de taak en de bevoegdheden heeft om op het gehele gebied van de rechtshandhaving en de handhaving van de openbare orde op te treden. Wij laten de vooral historisch interessante discussie over de betekenis van de Franse term ‘*police générale*’ hier maar even buiten beschouwing. Dit principe was onuitgesproken – dat wil zeggen niet neergelegd in wetgeving – aanwezig in het politiebestedel voor 1957 en nadien expliciet in artikel 28 Politiewet.²² In art. 2 van het nieuwe ontwerp is dit principe opnieuw en zonder discussie overgenomen. Toch is er wel enige reden voor zo’n discussie. Met de groei van de beleidsinstrumentele wetgeving wordt duidelijk dat de algemene politie een fictie is. Grote en nog steeds toenemende gebieden van wetgeving worden niet gekend door de politie en niet door haar gehandhaafd. Zij heeft op die terreinen wel bevoegdheden, maar geen of te weinig expertise, geen beleid en geen mankracht: zij oefent haar taak hier niet uit. Op slechts een klein deel van de totale wetgeving is de politie inderdaad actief.

De vraag is wat het uitgangspunt van een algemene politie dan nog betekent. Het principe kan worden gehandhaafd wanneer men het omschrijft als een soort reserve opsporingspotentieel voor de bijzondere wetgeving in tijden van nood of een sterke arm voor de bijzondere politie, maar niet wanneer men het idee heeft dat het gaat om een algemeen reservoir aan handhavingscapaciteit waaruit nagenoeg onbeperkt kan worden geput voor een veelheid van handhavingsvragen. De handhavingproblemen die ook bij de beleidsinstrumentele wetgeving steeds duidelijker worden, zullen eerder moeten leiden tot een verdere professionalisering van de bijzondere politie dan dat men zich blijft koesteren in het idee van een algemene politie.²³ Efficiency- en

22 De *police générale* is iets anders dan de algemene politie die wij hier bedoelen. Zie voor een toelichting Groeneweg, Hallema (1975), p. 107 en 406.

23 Opmerkelijk is dat in de sociale zekerheid en bij de belastingen uitbreiding en professionalisering plaatsvindt, terwijl oudere diensten zoals de AID, ECD en IGB onder sterke bezuinigings- en samenvoegingsdruk staan.

effectiviteitsvragen zijn hier alleen van belang met betrekking tot de coördinatie van de activiteiten van algemene en bijzondere politie. Heijder heeft voorgesteld de politiechef de regie te geven van de activiteiten van de bijzondere politie en particuliere beveiligingsdiensten die binnen zijn gebied opereren (Heijder, 1989, 17-18).

Eén politie. Het ontwerp Politiewet proclameert één politie, althans dat staat op pagina 5 van de Memorie van Toelichting en in het regeerakkoord. De wetstekst spreekt van 25 regionale politiekorpsen, een korps landelijke politiediensten en bijzondere ambtenaren. De eenheid zit hem waarschijnlijk in de gelijke taak en bevoegdheden, de rechtspositie, het uniform, de bewapening en in de eenheid van beheersregelingen die de politie betreffen. Wat betreft het optreden blijft het echter gaan om 26 organisaties. Het uitgangspunt van één politie is nieuw. Wij hebben altijd meer soorten politie gekend. In de afgelopen periode waren dat de gemeentepoliteiekorpsen en het korps Rijkspolitie en vóór de oorlog vervulden de Rijksveldwacht en de Koninklijke Marechaussee de rol van rijkspolitieorganisatie, terwijl er naast de Gemeentepolitie nog de Gemeenteveldwacht was. Verder is het goed erop te wijzen dat in het verleden niet werd gesproken van één Gemeentepolitie, maar van 148 gemeentelijke politiekorpsen. Het is niet geheel duidelijk of de proclamatie van de ene politie veel meer dan symbolische betekenis heeft. Er bestond al eenheid in een aantal formele regelingen voor de politie, zij het dat er verschillen konden bestaan voor Rijks- en Gemeentepolitie. Daarnaast impliceert het door de minister van Binnenlandse Zaken voor de regiokorpsen te introduceren concept van besturen op afstand een betrekkelijk grote vrijheid voor regiokorpsen om eigen regelingen te treffen op het gebied van rechtspositie, zodat variatie zal blijven bestaan.

Een voordeel van een eensoortige politie zou kunnen zijn dat competitie tussen verschillende politietypen tot het verleden gaat behoren. Wij zijn daar echter sceptisch over. Competitie tussen Rijks- en Gemeentepolitie kwam zeker hier en daar voor, maar dat gebeurde ook tussen gemeentepoliteiekorpsen onderling. Ook tussen de regiokorpsen zal, naast vele vormen van samenwerking, een competitie blijven bestaan. De efficiency- en effectiviteitswinst die uit dit uitgangspunt voortvloeien, zijn vermoedelijk nihil. De opheffing van het verschil tussen Rijks- en Gemeentepolitie heeft er niet toe geleid dat

het tijdsintensieve overleg tussen Justitie en Binnenlandse Zaken is verminderd. Ook in de nieuwe wet vergt het eerder genoemde evenwichtsprincipe veel overlegtijd. Er is zelfs reden om aan te nemen dat de kosten hier hoger uitvallen dan verwacht. Het oude systeem van scheiding van Rijks- en Gemeentepolitie en van vaste aantallen politiemensen per gemeente had twee belangrijke functies: het gaf zekerheid en voorspelbaarheid van de sterkte per gemeentepolitie-gemeente en er was een barrière tussen rijks- en gemeentepolitiegebied.

De gevolgen zullen waarschijnlijk tweemaal zijn. Ten eerste zal het belang van de stad – waar de grootste politieproblemen liggen – gaan domineren over dat van het platteland. Er is geen rijkspolitiestructuur meer die het platteland afschermt. Weliswaar zijn daar minder openbare orde-en criminaliteitsproblemen, maar de aanwezigheid en beschikbaarheid van politie spelen er een grotere rol. Deze tendens naar de stad wordt zeker niet afgeremd door de nieuwe methode om de noodzakelijke politiesterkte te berekenen; die is juist vooral gebaseerd op de werklast. Ten tweede zullen op twee niveaus problemen ontstaan met betrekking tot de verdeling van schaarse middelen (mensen): landelijk (tussen regio's en het Korps Landelijke Politiediensten) en binnen regio's tussen gemeenten. De voorspelbare conflicten daarover zullen tijd kosten en ertoe leiden dat ieder (met behulp van externe expertise) zijn eigen oplossing gaat zoeken. Hieronder zal overigens blijken dat het uitgangspunt van één politie in het nieuwe politiebestedel niet wordt gerealiseerd.

Burgerlijke politie. Het uitgangspunt van het burgerlijke – wat hier betekent het niet-militaire – karakter van de politie is in 1945 gekozen (Van Reenen, 1985). De Marechaussee is toen naast het politiebestedel komen te staan en werd bestemd voor de militaire politiezorg en de grensbewaking. Alleen in tijden van nood zou zij bijstand mogen verlenen aan de politie. Deze bijstand werd aanvankelijk ook consequent omschreven als militaire bijstand. De politietoekening die de Marechaussee ruim 130 jaar had vervuld, kwam hiermee ten einde, wat een breuk betekende met de Franse politietraditie waarin de gendarmerie een belangrijke rol speelt in de civiele politiezorg (Fijnaut, 1979). Reden voor deze beleidswijziging was de al voor de oorlog steeds sterker wordende opvatting dat de politie een niet-militaire signatuur zou moeten

hebben, een opinie die werd gedeeld door het verzet in de oorlog (Van Reenen, 1985).

Opvallend is dat hoewel het uitgangspunt van een burgerlijke politie blijkbaar nog steeds wordt gehuldigd, de Marechaussee – die ook in het nieuwe ontwerp niet voorkomt in art. 4, dat omschrijft wat politie is – een stille rentree heeft gemaakt als reguliere politieorganisatie. Die rentree begon feitelijk in 1965, toen de massale bijstand van de Marechaussee aan de politie begon, welke bijna onafgebroken tot op de dag van vandaag in zodanige intensiteit voortduurt dat wij dit wapen wel eens het uitzendbureau voor de Nederlandse politie hebben genoemd. De formele neerslag van die stille rentree was aanwijsbaar in de terugkeer van de Marechaussee in de Politiewet in 1988.²⁴

De rentree krijgt nu via lid c van art. 6 een opvallend vervolg. Daarin is de Koninklijke Marechaussee niet langer uitsluitend bijstandsorgaan voor de politie maar krijgt een eigen politieel territorium: de luchthavens Schiphol, Zestienhoven en Maastricht-Airport en mogelijk nog andere luchthavens. Deze toedeling van een eigen territorium waarop men bevoegd is voor de volledige politietaken en die taak exclusief uitoefent, maakt de Marechaussee naar ons oordeel tot een politiekorps en niet langer tot een bijstandsorgaan met politietaken. Het niet opnemen van de Marechaussee in art. 4 van het ontwerp doet daar niet aan af. Wij hebben niet langer een uitsluitend burgerlijke politie, maar een gemengd bestel.

Als deze argumentatie klopt, is het uitgangspunt van één politie niet gerealiseerd, maar kennen wij opnieuw twee soorten politie in ons land: de burgerlijke politie, onderverdeeld in regionale korpsen en het KLPD enerzijds en het wapen der Koninklijke Marechaussee anderzijds. De nieuwe situatie doet denken aan die in Frankrijk, waar een belangrijk deel van de politiezorg wordt vervuld door de gendarmerie. Wie daar met politiemensen praat, slaagt er niet in hen te laten zeggen dat de gendarmerie een politieorganisatie is. De gendarmerie is de gendarmerie en de politie is de politie. Het lijkt mij consequent en ook wat helderder om in ons land de Marechaussee maar wel politie te noemen. Effectiviteits- of efficiencywinst of -verlies zijn niet te verwachten.

24 Zie de wijzigingswet Politiewet van 14 december 1988, waarbij het takenbesluit van de Koninklijke Marechaussee in de Politiewet werd opgenomen.

Gebiedsexclusiviteit. In het verleden is door sommige commissies en recentelijk nog door Perrick (1982) gepleit voor een landelijke politie. In 1945 was een landelijke organisatie het officiële streven van het ministerie van Justitie. Tot een brede acceptatie van dit streven is het tot nu toe niet gekomen. In deze afwijzing heeft steeds een combinatie van twee motieven een rol gespeeld: de angst voor een concentratie van macht binnen en over de politie en de sterk lokale inbedding van de politie in het verleden, gekoppeld aan de sterke positie van gemeenten in ons staatsbestel. Beide motieven zijn al eerder aan de orde geweest. Niet zo lang geleden is daar nog bijgekomen de wens om de afstand tussen politie en de bevolking zo klein mogelijk te houden, wat volgens sommigen minder goed kan worden gerealiseerd met een grootschalige organisatie.²⁵

Verwant aan een landelijke politie is een politieonderdeel dat landelijke executieve taken heeft, maar niet is ingebed in een van de regionale korpsen: landelijk opererende en centraal opgehangen organisatieonderdelen. Artikel 38 van het ontwerp geeft de beide politieministers de bevoegdheid om het korps landelijke politiediensten bepaalde taken op te dragen. Dit zijn deels ondersteunende, deels executieve politietaken.²⁶ Hoewel voor enkele executieve taken een landelijke voorziening bestaat, zou het creëren van landelijke organisaties op hoofdtaken van de politie, zoals bestrijding van de zware criminaliteit en handhaving van de openbare orde, een doorbreking zijn van de tot nu toe gehanteerde uitgangspunten bij de voorziening in de politiezorg, een doorbreking die overigens formeel gezien in de nieuwe Politiewet tot de mogelijkheden behoort. Landelijke taaktoedeling is soms efficiencyverhogend, hoewel rekening moet worden gehouden met frictieverliezen wanneer regionale korpsen onvoldoende meewerken of tegenwerken. Of ook de effectiviteit wordt gediend, hangt af van de effecten van de grote afstand tot de bevolking die wordt gecreëerd.

Schaalvergroting geeft effectiviteitswinst. De bepaling van de doelmatigheid (effectiviteit) van de politie is altijd problematisch geweest. Zoals gezegd, is niet bekend wat de effectiviteit van de politie is en welke factoren die effectiviteit beïnvloeden. Wij kunnen er in hoofdzaak mee

25 Zie POS, a.w.

26 Handelingen Tweede Kamer, 1989-1990, 21 461, nr. 12.

volstaan te verwijzen naar onze opmerkingen aan het begin van dit artikel. Wel is het zo dat efficiencyverbetering mogelijkheden geeft voor effectiviteitsverbetering; de capaciteit neemt immers toe. Bovendien is in ieder geval de redenering plausibel, dat wanneer de schaal van een probleem toeneemt, ook de schaal van de organisatie moet groeien. Die redenering gaat in ieder geval op voor een aantal vormen van georganiseerde criminaliteit. Daar staat tegenover dat de georganiseerde criminaliteit veelal sterk gebonden blijft aan een specifiek crimineel milieu, dat vaak nog het jachtgebied is van de lokaal ingevoerde rechercheur (Van Duijne e.a., 1990).

Verder blijkt dat reductie van onveiligheidsgevoelens – blijkens de Memorie van Toelichting ook een doelstelling van het nieuwe politiebestedel – vooral wordt gerealiseerd door herkenbaar en aanspreekbaar politietoezicht in de buurt. Om dat te verwezenlijken is regiovorming niet per se noodzakelijk of zelfs maar een voordeel; hier is vooral de kleine schaal van belang. Opvallend is tot slot dat, in verband met de doeltreffendheid, in de stukken nergens wordt gesproken van de vrede-stichtende (*peacekeeping*) taak van de politie.²⁷ Wanneer daarmee impliciet wordt aangegeven dat die taak niet is gediend met schaalvergroting, dan is zij terecht weggelaten; wordt bedoeld dat die taak onbelangrijk is, dan is sprake van een betreurenswaardig misverstand.

Schaalvergroting geeft efficiencywinst. Schaalvergroting betekent, althans in theorie, efficiencywinst en meer coördinatiemogelijkheden. De efficiencywinst vloeit voornamelijk voort uit de vermindering van overheadkosten: staven en specialisten kunnen kleiner in aantal worden en apparatuur kan beter worden benut. De vergrote coördinatiemogelijkheden – de tweede vorm van efficiencywinst – zijn het gevolg van enerzijds het opheffen van het verschil tussen Rijks- en Gemeentepolitie en anderzijds de invoering van – vergeleken met de gemeentepolitiekorpsen – grote korpsen. De mogelijkheid om op landelijk niveau taken landelijk te laten verrichten geeft nog een extra mogelijkheid tot efficiencywinst. Verder wordt in de nota nog gewezen op de mogelijkheid om in de grote regiokorpsen een beter personeelsbeleid te voeren dan in de vele kleine gemeentekorpsen op dit moment mogelijk is.

27 Binnen de taakomschrijving van de Nederlandse politie valt *peacekeeping* onder ordehandhaving en hulpverlening. Helaas hanteren wij geen aparte term voor deze belangrijke politietaak.

Schaalvergroting is een thema dat al vanaf 1813 op de agenda staat. In eerste instantie ging het om de vraag of de toenmalige Marechaussee een landelijke organisatie zou moeten worden, een idee dat werd voorgestaan door de koning, maar nooit werd gerealiseerd. Ook de oprichting van de Rijksveldwacht was een vorm van schaalvergroting en men zou de voorstellen in 1944 en 1945 om tot één Rijkspolitie te komen, ook in de plaats van de gemeentelijke korpsen, eveneens in dat kader kunnen zien.

Efficiencyverbetering is een belangrijk motief voor de reorganisatie van de politie en ook hier is de redenering plausibel. Vooral nog is onzeker of die winst met de nieuwe organisatie ook wordt binnengehaald. Van Tulder (1992 en 1989) kwam op basis van SCP-onderzoek tot de conclusie dat de middelgrote gemeentepolitiekorpsen veel efficiënter waren dan de grootste gemeentepolitiekorpsen. Hij verklaart dat door wat men kan noemen bureaucratieverliezen van de grootste korpsen. Aangezien in de nieuwe opzet nu juist de schaalgrootte van de middelgrote gemeentepolitiekorpsen verdwijnt (de nieuwe regiokorpsen zijn aanzienlijk groter), voorspelt Van Tulder geen winst, maar verlies aan efficiency. De bureaucratieverliezen zullen immers vergeleken bij de oude situatie in alle regio's toenemen. Daarnaast moet worden bedacht dat er niet alleen sprake is van schaalvergroting maar ook van schaalverkleining. Het korps Rijkspolitie is verdwenen en daarmee de landelijke structuur die naast formele ook vele informele mogelijkheden had om op bovenlokaal niveau activiteiten van politiekorpsen te coördineren. Het wegvallen daarvan geeft mogelijke efficiencyverliezen bij de afstemming van activiteiten op bovenregionaal niveau. Die zullen echter niet vast te stellen zijn.

Wat betreft (de verruiming van) het personeelsbeleid lijkt zich een curieuze ontwikkeling voor te doen. De reorganisatie gaat in veel regio's gepaard met een afname van het aantal leidinggevende posities die hier en daar aanzienlijk is. Afgezien van de mogelijk goede redenen voor die vermindering, wordt het personeelsbeleid er niet door vergemakkelijkt. Er is zeker efficiencywinst te boeken – dubbele staven, specialisten en hulpmiddelen kunnen verdwijnen – maar er moet ook ernstig rekening worden gehouden met verliezen. Of de totale balans positief is of negatief, valt nog te bezien.

Complicaties in de sturing

Het lijkt erop dat het nieuwe politiebestedel, in vergelijking met het oude, efficiencywinst kan boeken bij de organisatie, maar verliezen moet incasseren bij de sturing van de politie. De oorzaken zijn hierboven genoemd. Zij zijn niet uniek voor de politie; ook elders binnen de overheid is gebleken dat schaalvergrotings- en rationaliseringsoperaties bij uitvoeringsorganisaties leiden tot complicaties in de bovenbouw. De staatkundige structuur van het land, die tot dusver niet is meegegroeid met de nieuwe structuren, kraakt onder de coördinatie- en competentieproblemen en de provisorische oplossingen die daarvoor worden gecreëerd. In het navolgende zal een zo volledig mogelijk beeld worden gegeven van de nieuwe sturing van de politie en zullen enkele van de daarin aanwezige voetangels en klemmen worden belicht. Daarbij zal met name het verschijnsel van de informele colleges aandacht krijgen. De sturing wordt onderverdeeld in operationele sturing (de sturing van de uitvoering van de taak), beheersmatige sturing (de uitoefening van de zeggenschap over de ter beschikking staande mensen en middelen) en de nieuwe beleidsmatige sturing (de koppeling van mensen en middelen aan te bereiken doelen).

Operationele sturing van de ordehandhaving is nog niet zo lang mogelijk boven het lokale niveau en nog immer heeft de burgemeester hier een centrale positie. Zoals gezegd, bestaat in het nieuwe ontwerp via art. 16 de mogelijkheid voor de commissaris der Koningin om de burgemeesters aanwijzingen te geven. Dezelfde bevoegdheid heeft de minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien van de commissarissen der Koningin in een aantal gevallen. Er is hier steeds sprake van een getrapte sturing: de burgemeesters of de commissarissen der Koningin worden niet gepasseerd door een hogere autoriteit die rechtstreeks in de politie ingrijpt. Voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is een dergelijke regeling niet nodig, omdat het Openbaar Ministerie landelijk georganiseerd is en als zodanig op grond van art. 13 van het Ontwerp de politie opdrachten kan geven. De coördinatie is hier een interne OM-coördinatie die zo nodig de vorm kan aannemen van de aanwijzing van een zogeheten landelijke officier, een officier die het gezag van het OM over de politie voor een aantal delicten geheel of gedeeltelijk uitoefent. Artikel 52 van het ontwerp, dat de minister van Justitie de bevoegdheid geeft om zich te verzekeren van mensen

en middelen uit de regiokorpsen, verschaft het OM indien noodzakelijk voldoende middelen. Terzijde moet hier worden opgemerkt dat het altijd de vraag is wat in de praktijk de winst is van zo'n bevoegdheid, die de mogelijkheid van conflicten in ruime mate in zich bergt.²⁸ De operationele sturing van de politie is steeds in handen van individuele gezagsdragers, niet van colleges. Bij het beheer en het beleid ligt dat anders.

Collegialiteit treft men bij de niet-operationele sturing van de politie om te beginnen aan bij het bestuur en het beheer van de regionale politiekorpsen. Het regionaal college bestuurt volgens art. 22 Ontwerp het regionale politiekorps. Dat bestuur is meer dan het beheren van het korps. De artikelen 28 en 36 van het Ontwerp spreken van een beleidsplan; een koppeling van middelen en doelstellingen van het regionale korps op jaarbasis. Naast, of boven, de operationele sturing ontstaat een meer algemene sturing op doelstellingen en middelen. De zeggenschap over het beheer op regioniveau, de zorg voor het apparaat of de middelen, is ook een collegiale aangelegenheid: het regionale college stelt het beheersplan vast en de korpsbeheerder voert het uit. Deze beheersverantwoordelijkheid past dus binnen de eerder genoemde bestuursverantwoordelijkheid van het college. Een door de Tweede Kamer aangenomen amendement van het lid Kohnstamm leidt ertoe dat de burgemeesters voor hun activiteiten in het regionaal college verantwoording schuldig zijn aan hun gemeenteraad. Daarnaast kunnen de gemeenteraden algemene regels stellen aan het functioneren van hun burgemeester. Deze regeling vergroot het democratisch gehalte van de sturing van de politie, maar daar tegenover staat het gevaar dat in plaats van een regionaal college een regionaal netwerk ter sturing van de politie ontstaat, waarin sommige burgemeesters met een geringe beslissingsruimte de besluitvorming vertragen en in ieder geval duurder maken. Het beheer op landelijk niveau is aan de minister. Het KLPD kent deze vorm van beheer niet.

De wijze waarop deze drie vormen van sturing op regio-niveau zich tot elkaar verhouden is niet in alle opzichten duidelijk. Aangenomen

²⁸ Een vergelijking van art. 51 van de huidige wet die o.m. de commissaris der Koningin de bevoegdheid geeft om bovenlokale bevelvorming te regelen, dringt zich hier op. In een aantal provincies werd het gebruik van deze bevoegdheid een aantal jaren geleden in de praktijk onmogelijk, omdat aanwijzing van een provinciale commandant tot grote problemen tussen sommige politiechefs zou leiden.

mag worden dat de beleidsmatige sturing de grenzen aangeeft van de operationele sturing; alleen is die beperking nergens vastgelegd. De burgemeester kan als verantwoordelijke voor de openbare orde daar vrijelijk buiten gaan wanneer hij geen morele binding voelt met collegebesluiten. De officier van justitie zal zich mogelijk gebonden voelen doordat zijn hoofdofficier zitting heeft in het regionale college, maar formeel gesproken is ook hij waarschijnlijk niet gebonden aan de beleidsplannen van de regio. Ook de procureur-generaal, de voor de opsporing hiërarchische chef van de hoofdofficier, is niet goed plaatsbaar binnen het gehele systeem van plannen en afspraken. Is hij aan beleidsplannen gebonden? Stuurt hij de hoofdofficier aan? Informele vormen van coördinatie moeten de formele structuur verder ondersteunen, op regionaal niveau via de beheersdriehoek en op lokaal niveau via de lokale driehoek. In hoeverre dat effectieve hulpconstructies zijn, moet nog blijken. De ervaringen met het driehoeksoverleg tot nu toe zijn niet overal bemoedigend.

Naast deze collegiale sturing op regioniveau treden interessante informele vormen van collegiale sturing op bovenregionaal niveau: de vergadering van korpsbeheerders en de 26 korpschefs verenigd in het politieberaad. Daarnaast ontwikkelt zich een derde college, dat van de zeventien hoofdofficieren van justitie die, vanuit hun nieuwe verantwoordelijkheid van medebestuurder en beheerder van een regiokorps, gemeenschappelijke standpunten gaan formuleren. Elk van deze drie colleges heeft zich secretariële ondersteuning verschaft. Het overleg van de korpsbeheerders is voorshands een echt overleg, waarin burgemeesters met dezelfde problemen – hoe krijg ik een regiokorps met een regionaal college van de grond? overleggen en soms tot een gemeenschappelijk standpunt komen. Het is te voorzien, dat bij gemeenschappelijke beheersproblemen waarbij één standpunt vis à vis het ministerie van Binnenlandse Zaken of Justitie dan wel de korpschefs gewenst is, het overleg zijn vrijblijvendheid verliest en men tot gedeelde standpunten komt. Ook de bevoegdheden van de korpsbeheerders op het vlak van de arbeidsvoorwaarden zullen de korpsbeheerders dwingen tot gemeenschappelijkheid van standpunten, omdat de politievakbonden in het overleg per regio anders een te groot voordeel in onderhandelingspositie zullen krijgen.

De hoofdofficieren hebben, evenals de korpsbeheerders, hun eigen overleg ontwikkeld om aan hun nieuwe verantwoordelijkheid ook

gemeenschappelijk gestalte te kunnen geven en ook zij formuleren gemeenschappelijke standpunten. Politiële beleids-, beheers- en operationele vraagstukken van bovenregionale betekenis worden in het coördinerend politieberaad aangevat en van een politieel standpunt voorzien, dat gecoördineerd wordt uitgedragen zowel in de publiciteitsmedia, als tegenover de departementen, de politiek en de korpsbeheerders. De koppeling tussen het formele en landelijke beleid van de beide ministers en het beleid en beheer van de regionale korpsen vindt in belangrijke mate plaats via de drie genoemde informele colleges. Ook de interregionale afstemming vindt in belangrijke mate plaats via deze colleges, die zo een alternatief vormen voor een formele landelijke overleg- en coördinatiestructuur.

Daarnaast is te verwachten dat ook tussen deze drie colleges op landelijk niveau contact zal ontstaan; een landelijke informele driehoek van colleges dus. En zo ontvouwt zich het boeiende beeld dat een deel van de landelijke beleidsvorming en coördinatie ten aanzien van de politie zal worden gepleegd door drie colleges die men in de nieuwe Politiewet tevergeefs zal zoeken. De kracht van de informele colleges schuilt in het gewicht van een gemeenschappelijk standpunt van zo'n college of van twee of drie colleges samen tegenover zowel het centrale bestuur en de politiek als de vakbeweging. Een machtsfactor van betekenis dus. De zwakte schuilt in twee hoeken: onderlinge onenigheid tussen de colleges enerzijds en concurrerende loyaliteiten anderzijds. Regiokorpsen hebben eigen belangen die soms onderling strijdig zijn en in dat geval concurreren de regiobelangen van de betreffende burgemeester/korpsbeheerder, hoofdofficier en korpschef met die van andere koppels of met een collegiaal standpunt.

Standpuntbepaling in de landelijke colleges zal zich dus vaak op het snijvlak van coöperatie en competitie afspelen. De recente conflicten over de verdeling van fondsen voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit zijn daar een voorbeeld van. Het is duidelijk dat de mogelijkheden ruimschoots aanwezig zijn dat de nieuwe opzet van de politie in ons land zal leiden tot nieuwe complicaties in de structuur en de verantwoordelijkheidsverdeling van de sturing van de politie. Nu was die structuur in de oude situatie ook niet al te eenvoudig en overzichtelijk, maar waarschijnlijk moeten in de nieuwe situatie nieuwe en meer sturingskosten worden gemaakt. Wat binnen de politie hopelijk aan

efficiencywinst wordt geboekt, moet mogelijk voor een deel weer worden prijsgegeven op het gebied van de sturing.

Slotopmerkingen

Het politievraagstuk behoort tot de categorie ontembare problemen; iedere oplossing creëert een nieuw probleem voor de toekomst.²⁹ Dit betekent dat de vraag of het politiebesteding nu beter is geworden dan het was, niet uitsluitend en misschien niet in de eerste plaats op grond van actuele efficiency- en effectiviteitsnoties moet worden beantwoord, maar globaler en ook minder gedecideerd. Toch spelen deze noties een rol. Het bestel zou doeltreffender en doelmatiger moeten worden. Uiteraard kan pas na verloop van tijd worden vastgesteld of van die ambities iets is terechtgekomen. Voorlopig, maar nog immer theoretisch, lijkt het erop dat naast de opbrengsten ook kosten te verwachten zijn. Deze betreffen vooral de sturing van de politie, die door de zwevende ophanging van de regiokorpsen en door het behoud van delen van het beheersdualisme in vergelijking met de huidige situatie hoger zullen worden. De sturing wordt niet efficiënter en het is twijfelachtig of zij effectiever wordt. Het aantal instanties dat zich met de doelbepaling van de politie is gaan bezighouden, is gegroeid, terwijl de wijze waarop zij zich tot elkaar verhouden niet altijd duidelijk is. De sturing is meer gecompliceerd geworden en door het ontstaan van informele landelijke colleges ook minder goed zichtbaar. Wat betreft de effectiviteit van de politie lijkt de Politiewet zich vooral te richten op de zwaardere criminaliteit. Het gevaar van die betrekkelijke eenzijdigheid is niet alleen dat bij voorbeeld *peacekeeping* en verkleining van onveiligheidsgevoelens buiten het debat en de afweging rondom deze Politiewet zijn gebleven, maar ook dat het perspectief van de ontwerpers van de wet te beperkt is geweest. Wanneer men naar de nota en de toelichting op de wet kijkt, lijkt met het taakgebied ordehandhaving geen rekening te zijn gehouden. Hoewel ordeverstoringen zich de afgelopen jaren niet werkelijk hebben voorgedaan, kan en zal dat in de toekomst zeker weer veranderen.

29 De term ontembaar is ontleend aan Hoppe, 1985, p. 187.

Literatuur

- Andersson, J., J. Elffers e.a., *Eenentwintig politiekorpsen met gelijke maat gemeten*. Utrecht 1988a.
- Andersson, J., J. Elffers e.a., *De landdienst van het korps Rijkspolitie kwantitatief onderzocht*. Utrecht 1988b.
- Cachet, A., *Politie en sociale contrôle*. Arnhem 1990.
- Cachet, A., 'Reorganisatie van het politiebestedel. Een onverwacht succes?' in: *Namens*, nr. 4, 1991, p. 4 e.v.
- Docters van Leeuwen, A.W.H., 'De reorganisatie van de Politie' in: *Bestuurskunde*, nr. 8, 1992.
- Duyne, P.C. van, R.F. Kouwenberg, *Misdaadondernemingen*, Arnhem 1990.
- Een nieuw politiebestedel in de jaren negentig*, Handelingen TK, 1989-1990, 21 461, nr. 2.
- Elzinga, D.J., 'Bram Peper: Rijnmond-Commissaris der Koningin en Korpsbeheerder?' in: *Binnenlands Bestuur*, 19 maart 1993, p. 510.
- Fijnaut, C. *Opdat de macht een toevlucht zij*. Arnhem 1979.
- Fijnaut, C., E.G.M. Nuyten Edelbroek, *Politiële misdaadbestrijding*. Den Haag 1985.
- Groeneweg, N., A. Hallema *Van nachtwacht tot computermacht*. Zaltbommel 1975.
- Heijder, A. *Management van de politiefunctie*. Arnhem 1989.
- Hoek, W. van den *De geschiedenis van het wapen der Koninklijke Marechaussee*. Apeldoorn 1963.
- Hoogerwerf, A., 'Het ontwerpen van overheidsbeleid' in: P.B. Lehning, J.B.D. Simons (red.), *Handboek Beleidswetenschap*. Meppel 1987.
- Hoppe, R., 'Goede beleidsnota's maken' in: R. Hoppe (red.), *Trends in Beleidsvormingstheorie en ontwerpleer*. Amsterdam 1985.
- Jong, J. de, 'Beleidsvorming, agendabouw en agendamangement' in: R. Hoppe (red.) *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerpleer*, Amsterdam 1985.
- Perrick, F., *Politie in Nederland*. Zwolle 1982.
- Planken E.J.H., P.S.J.M. Daalmans, *De Politiewet*. Zwolle 1990.
- Reenen, P. van, 'Politiebestedel en Politiebesluit 1945' in: J.C.H. Blom, e.a., *Redenen van Wetenschap*. Arnhem 1985.
- Tulder, F.P. van, 'Naar een doelmatiger Politie' in: Cachet, A. en U. Rosenthal (red.), *Reorganisatie van de politie*. Arnhem 1992.
- Tulder, F.P. van, *Doelmatig dienstverlening*. Rijswijk 1989.

The Amnesty adventure

Amnesty International's police group in The Netherlands

In September 1992, a group of ten senior Brazilian policemen visited the Netherlands. They had been invited by the professional group of police of the Dutch section of Amnesty International (AI). The group was accompanied by Brazilian AI members. In the course of their stay, they visited a number of police stations and observed the police-work. During visits to the Police Academy, a training institute for crowd control and a police training school, they were informed about the way the students were being introduced in human rights and how the concept was used in training for practical work and for crowd control. In the various discussions with AI and Dutch policemen, the human rights situation in the Netherlands and Brazil, including the killing of street children by police in Brazil, was a central issue. The results of the study tour were used to introduce and improve human rights training in police academies in Brazil, in which the Brazilian section of Amnesty International played and plays an important role.

The Dutch section of AI has a group of professional police working for AI when they are off duty. This group, established in 1986, consists of policemen and -women of all ranks. All are members of AI. It has remained unique until now. Despite several efforts, in no other country where AI has membership a similar specialized group of professional volunteers (police) has been formed.¹ The group has contributed to the human rights training and the improvement of human rights awareness of the police in the Netherlands, has contributed to different AI campaigns and urgent actions all over the world, has taken part in

¹ The author has been involved in efforts to start police groups in the Amnesty International sections of Nordic countries, in England and in Germany and to promote the idea of these groups in other AI sections as well. In vain. Within the British and German sections AI members who are policemen or -women gather every now and then since a few years. They are however not engaged in common activities deriving from their profession.

AI missions and has advised on police matters to the AI international secretariat in London. In this article I shall identify the factors that contributed to the successful establishment of the group.

The uniqueness of the group raises another and more fundamental question: how can the emergence and existence of such a group be explained? To what extent and in what relevant areas are Dutch society and Dutch police different from other countries and police forces and do these differences provide an explanation for the existence of the AI police group? I will seek an answer to that question in Dutch culture and more specific in Dutch police culture in the second part of this article and take the research of Hofstede on cultures and their consequences for organisations and governments as a starting point for analysis.²

Human rights and police

Hardly anybody is surprised that human rights and police do not go well together. On the contrary, the fact that AI has a police group is a cause of astonishment to people. Two elements play a key role in the discussion on the relationship between police and human rights: the definition or philosophy of police work and the relationship between police and activists.

Police philosophy. Some people see the relationship between the police and human rights as problematic. The police are an instrument of force of the state. That implies that a repressive government will create a police that is designed for repression, willing to use force and that too often at the same time has a potential for human rights violations. The police in every country have a potential for repression. Some countries have an impressive history of the use of this potential. There are countries – many countries – where policemen are torturers or members of death squads. In countries with a police philosophy that allows for human rights violations, the police and human rights activists are opponents or outright enemies.

2 G. Hofstede, *Culture's Consequences. International differences in work related values*. Beverly Hills 1980.

There is, however, another side to the coin. Police also represent a system that is embedded in law and therefore applies to, and itself is bound to adhere to legal principles. Legal principles that forbid breaches of human rights and place the police in a central position to apply human rights and to protect the population against violations of human rights. From this point of view, the centre of the profession of the police is the application and defense of human rights. This application is not only called for by legal standards but is also reflected in the philosophy of policing of various countries. This philosophy has different names: policing by consent, people oriented policing or in German *volksnahe Polizei* and reflects the view that the police are merely the servants of the public, and not primarily state agents.³ The basic attitude here is that the police provide a service of protection and help to the population and should, as a rule, render that service without or with a minimum of force. This principle was first formulated in a coherent way by sir Robert Peel for the London police in the last century, but it serves nowadays as a philosophy for many more police forces.⁴ The training of policemen in many countries, especially in those where policing is defined as service, contains basically the same principles as those laid down in human rights and the principles defended and looked after by human rights organisations like AI. A professional policeman is expected to live up to these standards. Thus at least in theory, there is no contradiction between Amnesty International and police ethics of a great number of countries.

In policing, reality however is always present. Ethics are fine, but practice shows that rules can be bent and that sometimes they have to be bent. And policemen and -women sometimes do bend rules. Some do it for fun, some for profit or career, some for idealistic motives and some out of fear or revenge.⁵ So for policemen, human rights are not abstractions that are far away from daily life and daily work, they are part of their everyday professional reality. Policemen are in a position to violate human rights almost every day. That's what makes most of them modest in their judgement and their approach to human rights,

3 See D.H. Bayley, 'The police and political development in Europe' in: C. Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton 1975, p. 377.

4 T.A. Critchley, *The Conquest of Violence*. London 1970, p. 110-118.

5 See for instance C.B. Klockars, 'A Theory of Excessive Force and its Control' in: W.A. Geller, H. Toch (eds.), *Police Violence*. New Haven 1996.

and breaches of the rights by colleagues. They know how difficult it sometimes is to live up to standards.⁶

The activist threat. Human rights organisations like AI are considered to be activist. From the point of view of the police that's hardly ever a compliment. Activists mean work, they use methods that may disturb the peace or constitute a breach of the law and are often considered to be radical. The tendency for the police to relate to such a group is not high if present at all. The police and the individual policeman tend to stay away from elements of the population that may cause trouble for them. More worrisome for the police is that these activists may be opponents of the force. In 1994, for instance, the Danish police were accused by AI of having used improper and inhuman methods of arrest.⁷ An AI report mentioned racist behaviour within the French *Police Nationale* and ill-treatment of foreigners by the police in Germany.⁸ Organisations accusing the police of illegal behaviour, even if right, tend to be considered as hostile to the organisation. The German police have a word for this: *Polizeifeindlich*. This is the essence of the complication in the police-AI relationship: the police demands loyalty of their members against threats and accusations, even if the accusations turn out to be true.⁹

There is another threat for governments in a strong human rights orientation from within the police. A police that is firmly devoted to human rights is of limited use for repressive purposes. In situations of political conflict where police might effectively defend the existing political order by the violation of human rights, the government now has an instrument of only limited effectivity: it will refuse the use of illegal means. That might be one of the reasons for some governments not to allow police and military to be members of human rights organisations. Such membership limits the loyalty of personnel to the regime. Limitation of membership of organisations does not only apply to human rights organisations. Often it is a broader range of organisations like for instance trade unions that are not allowed for the police. In countries that limit the freedom of police to take part in organisations

6 J. Rubinstein, *City Police*. New York 1973, ch. 7.

7 Amnesty International, Denmark, *Police Ill-treatment*, London 1994.

8 Amnesty International, Federal Republic of Germany, *Failed by the System: Police Ill-treatment of Foreigners*. London 1995.

9 P. van Reenen, *Police Loyalty and Police Integrity: The Stalker dilemma, Policing and Society*. The Hague 1997, no. 7, p. 1-57.

like trade unions, one can say that no close ties can develop between activist organisations and the police.

Success factors

The Dutch group has no equivalent within AI across the world. One wonders why; what were the factors that contributed to its success? I will suggest three such factors: the support both of the senior ranks of the police and of the police trade unions and the lack of rank and file resistance making routinisation possible.

Brass support. The first meeting of the group where the decision to start was made, was attended by three policemen holding the highest rank within the police. One of them was well known within the police for his role in the resistance during the Second World War. Moreover, the group was, and still is, explicitly supported by the whole group of chief-commissioners. The chair has been a chief-commissioner from the beginning. Visible membership and support from the top ranks made it easy for police of other ranks to take part in the group without fear of negative consequences. The participation of the 'resistance chief' connected the group with activities of the past that have a very high esteem within Dutch society. The top ranks thus set the norm and defined membership of the AI group as respectable. They protected all policemen who wanted to become members, from possible negative consequences: no sanctions were to be expected; on the contrary. In the beginning, a consequence of participation of senior ranks has been a relative underparticipation of patrolmen and first line supervising ranks.

Trade unions. The participation and public support of police trade unions was a second factor that accounts for the success of the group. The Dutch police are highly organised, 95 percent are members of a police union. Support from union bosses for the AI group in the unions' periodicals further enhanced the acceptance of the AI group both amongst rank and file and amongst senior policemen. These unions do not only support AI but also have their own human rights programs in which the concerns of AI and the police group fit neatly.

Rank and file acceptance. After a few years, the combined support of chiefs and unions has led to the normalization of the existence of the AI

group within the police. Was it a matter of discussion and sometimes of dispute in the beginning, the existence is now taken for granted and only the astonishment of policemen from abroad now and then raises the awareness of the abnormality of the group, from international perspective. Little resistance was observed from the police rank and file. I have defined this as acceptance. Informal social control within the police on membership of the police group has not been reported.

The principle that AI groups cannot be involved in actions against violations in their own country, protects police members from strong conflicts of interest and competing loyalty claims. Such claims will be voiced when the police are accused of being involved in human rights violations. When human rights violations occur in a country, the chances for the start of a group are low. From an official point of view such an act would be considered a threat to the police and informally it would probably create strong loyalty conflicts.¹⁰

Elements of an explanation: the cultural factor

The failure to start similar groups in other countries despite various efforts to do so, can be attributed to the absence of the success factors indicated before. However, if one takes a few steps back and looks at the question in a more detached way, that answer seems to be too superficial. The success factors may explain the success in a narrow sense, but not why such a group does exist in the Netherlands and not elsewhere. But the question remains, why there? Why are chiefs of police willing to support AI? How is it possible that they are allowed to do so? Why are police unions supportive here and for instance not in Sweden?¹¹ I suggest that an explanation is to be found in the culture of Dutch society and Dutch police. For reasons of brevity, the explanation will have to be a general one. The main typology of Dutch culture is drawn from the work of Hofstede, a Dutch anthropologist who conducted a comparative research on managerial cultures in fifty different countries.¹² The parts

¹⁰ See Van Reenen, a.w.

¹¹ The Swedish police union has been approached by AI in 1989 but saw no way of starting such a group.

¹² G. Hofstede, a.w.

of this chapter dealing with the police mainly have to be considered as illustrations of Hofstede's typology.

Hofstede and culture

In his pioneer work on international differences in work-related values Hofstede studied the effects that culture has on organisational behaviour.¹³ The research focused on four cultural dimensions: power distance, uncertainty avoidance, individualism and masculinity. During the study data were collected on these dimensions in forty countries. The countries were ranked on each of the four dimensions and on the combined rankings. On the basis of these data specific profiles of countries were drawn, identifying each of these countries. The findings of the project allow for conclusions on culture and behavioural tendencies within the area of organisational behaviour and management, but also on a more general level of behaviour within countries, as the dimensions represent to a large extent universal categories of culture.¹⁴ I will first and very briefly define the four dimensions and then concentrate on the Dutch pattern in Hofstede's typology.

Power distance. Power distance is defined as the difference in the extent to which a superior can define the behaviour of a subordinated person and the amount to which the subordinated can define the behaviour of the superior.¹⁵ In countries with low power distance, parents put relatively little value on obedience by children. In work, subordinates have weak dependency needs, expect to be consulted by their superiors and, although cooperative as a rule, are entitled to rebel or strike. The ideal superior is considered to be a loyal democrat. Privileges and status symbols are not acceptable. Higher educated employees subscribe to less authoritarian values than lower educated ones. In these countries, government is often led by parties stressing equality, and a tax system redistributing wealth. Religions stressing equality are dominant, as well as ideologies of equality and pluralist theories about societies.¹⁶

Uncertainty avoidance. Human society has developed ways to deal with the uncertainties of life. Different societies do this in different

13 G. Hofstede, *a.w.*

14 C. Kluckhohn, 'Universal categories of culture' in: S. Tax (ed.) *Anthropology Today*. Chicago 1962.

15 This is essentially the definition of M. Mulder, *The Daily Power Game*. Leiden 1979, p. 90.

16 Hofstede, *a.w.*, p. 135.

ways and some are able to live with more ambiguity than others that have a much higher uncertainty avoidance component in their culture. In low uncertainty avoidance countries there is a high tolerance for uncertainty and a relatively low level of anxiety within the population. People have little resistance to change, a low generation gap, strong achievement motivation and a pragmatic orientation toward rules. There is a preparedness to accept compromise.¹⁷ There seems to be greater freedom of experimentation with alternative behaviour.¹⁸ There is little conservatism and an acceptance of dissidents. Deviance is not felt as threatening and an atmosphere of relativism and empiricism prevails. Relativism is also the attitude toward rules: if they cannot be maintained, they have to be changed. Authorities are seen as servants of the citizens and not as rulers in their own right.¹⁹

Individualism. High individualism means that personal identity is based in the individual and not in the social system. The emphasis is on individual initiative and achievement and on everyone's right to his own opinion. Value standards are universal and not tied to a specific group.²⁰ There is emotional independence from the organisation one works for. Individual initiative is socially encouraged. The political system is usually balanced in a society of a rather rational type with a 'protestant' ethic.

Masculinity. Masculinity refers to the dominance of assertive in stead of nurturing values within a society. In a country with a low masculinity culture, work is done to live and not the other way around. Quality of life and environment are important. There is a service ideal within society and sympathy for the unfortunate, not for the achievers. There is a levelling tendency: don't try to be better than others. There is little occupational segregation. In these countries, there is benevolence versus the third world and sympathy for the oppressed. There is an appeal to 'tender' religions, philosophies and ideologies.²¹

17 Hofstede, *a.w.*, p. 176.

18 Hofstede, *a.w.*, p. 317.

19 Hofstede, *a.w.*, p. 184.

20 Hofstede, *a.w.*, p. 235.

21 Hofstede, *a.w.*, p. 297.

Dutch culture

Low power distance, uncertainty avoidance, low masculinity and high individualism; that is the general profile of Dutch society in terms of Hofstede's dimensions. For the meaning of this pattern I refer mainly to the earlier description of the dimensions; the explanation is specified according to the Dutch scores. The Netherlands share this pattern with other countries: Denmark, Finland, Norway and Sweden. In this type of culture – Hofstede has called it 'the Nordic culture' – sympathy for the underdog is strong and civic action groups are more likely to be formed than in other countries. Political life tends to be moderate and compromise-oriented.²² Motivation in work is not only guided by individual success but also partially related to collective values such as the environment, the weak and the oppressed. Leadership both in government and business only plays a limited role in the guidance of people who are mainly guided by themselves. Leadership that doesn't adapt to that rather non-authoritarian environment, is ineffective. There is no notion of a strong state. Although the police tend to be somewhat apart from society, this cultural picture constitutes the dominant cultural environment for the police and cannot fail to influence police culture and police behaviour deeply.

The absence of threat

Threat always closes groups and organisations. That is particularly the case for police forces that deal with threats and actual violence. The police react to threats and violence with hostility and distrust toward what it considers as opposing groups and eventually toward society as a whole. Although police work has become increasingly difficult and also more dangerous in the Netherlands, there has been no systematic threat of the police. That is to say, there has been no identifiable and stable enemy group with which hostile relationships could develop and exist for more than a short period of time. The feeling of being threatened hardly even exceeded the level of individual policeman against individual opponent. Threat from specific groups has not been

22 A. Lijphart, *The Politics of Accommodation*, New York 1968.

a permanent feature of Dutch policing until now. The explanation is to be found outside the police, in Dutch society.

There are no strong political, social, ethnic, religious or ethnic cleavages within Dutch society anymore. In the past left-wing political groups have posed as enemy groups for the police.²³ The emancipation of such groups and parties in the past and the absence of new groups with strong conflicting political ambitions have left the political landscape free from violence. Until now no strong hostile feelings have developed against emancipating cultural or ethnic minorities either.²⁴ The relative absence of threat has allowed the police to be relatively open to society and policing to be relatively relaxed in the Netherlands.

The absence of threat is not only a feature that shapes police behaviour. It also – and that is the main point to be made here – shapes the political and general culture. Here the absence of threat is a condition for non-violent and moderate political processes and for the expansion of liberal attitudes within society. One can say that the social condition of the absence of threat and threatening political groups shapes politics and society and opens the door for the police to act in a service like and non-threatening manner. Pragmatic attitudes and values have dominated Dutch politics during the 20th century. Lijpharts description of the politics of pacification that smoothed the political battles between emancipating groups from 1913 on is of relevance here.²⁵ Dutch politics have been businesslike and pragmatic from that time controlling the ideological cleavages between socialists, Protestants, Catholics and liberals.

Welfare state and the police: the new ideology

If one looks more closely at the Dutch police, one sees specifications of the more general cultural factors and developments described above. They regard the pragmatic tradition within the police, the relative

23 See: P. van Reenen, *Overheidsgeweld*, ch. 2, Alphen aan de Rijn 1979.

24 Some Moluccans have for some time posed as such a group, when they tried to put violent pressure on the Dutch government to help them realize their struggle for a Free Moluccan Republic. No other ethnic minority has developed a similar political movement (yet).

25 Lijphart, *a.w.*

progressiveness of the police elite and a type of policing specifically designed to police the welfare state.

A pragmatic tradition. The Netherlands is a country of towns. It does not have a tradition of strong state power, it has a tradition of strong merchant towns. Pragmatism is a key element in this tradition. The Dutch police tradition too has been mainly a tradition of municipal policing; a way of policing relatively independent of state control and embedded in the culture of town politics. The traits of Dutch culture and of political culture reflect the way of policing; a service style prevails, there is little tolerance for strong arms policing and as a consequence Dutch policing avoids force as much and as long as it can. Policing is finding pragmatic ways to solve problems of order and of law enforcement and of resistance of the public to authority.²⁶

A progressive elite. Nevertheless, also in the Netherlands the police have been known to be somewhat conservative in the past. Although there is no research material on police conservatism, one can state that during the last twenty years police leadership has developed from a relatively conservative orientation to a more progressive one. The observation that the revolution of the sixties was less a revolution than the continuation of liberal principles that had been part of the culture of the old elite as well and that young people merely accelerated and deepened what had been there already, also applies to the police.²⁷ The young inspectors that entered the forces in the early sixties who experienced the riots of the sixties and saw the adaptation of the authorities to the claims of students and workers, fit into this picture: they too deepened and accelerated the pragmatic and liberal type of policing that was already prevalent in the previous period. These young inspectors developed a system of policing that was adapted to the cultural changes of the sixties and the seventies and to the maturation of the welfare state: a concept of non-repressive policing that was oriented toward the solution of societal problems and not to repression, that sought to integrate the police into the population by a service style of policing and a small scale way of working and that was constantly aware of the fact that legitimisation of police mainly was in the hands of the people policed.²⁸

26 For an analysis of the role of force in the tradition see Van Reenen, *a.w.*

27 J. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw*. Amsterdam 1995.

28 M. Haenen, T.J. Meeus, *Het IRT Moeras*. Amsterdam 1996, p. 18-20.

Roughly put, external democratization and internal democratization were the two main themes. These ideals, though, were never quite realized, as police reality often was stronger than the philosophy. But major parts of the ideals were introduced indeed and form the philosophy and practice of the police. But force remained a tool that could less be done without than was hoped for. The realisation of this type of policing came in the hands of the young policemen that had designed the concept. They and their followers have had a great influence on police thinking and practice. They have become chiefs of police during the last ten years and they reorganised the police forces along more or less the same lines and based on the same philosophy of team policing.²⁹ They are the progressive elite that also made the professional group of police of AI possible.

Dutch welfare state policing. In the Netherlands, the bearers of the monopoly of force of the state, the military and the police, have been thoroughly influenced by the societal development toward a full-grown welfare state. Both institutions already were not too formal and ‘trigger happy’ at the beginning of the 1960s, but rather pragmatic in style and culture, and they adapted very thoroughly to societal changes in the seventies. Commenting on the role of the Dutch military in Bosnia an expert said: ‘An explanation might be that Dutch society has developed a rather high level of care (*zorggehalte*). The military has not exactly been immune to this phenomenon. It is possible that the confrontation with the field therefore runs somewhat more stiffly than elsewhere.’³⁰ The Dutch army is a lovely army and the police a lovely police. Let us be a bit more specific about the police.

During the seventies, a new policing concept was developed in the Netherlands. It was called the team concept and had the following traits:

- The goal of policing no longer is repression of the consequences of societal problems. The police have to contribute to the removal of the causes of these problems and avoid repression.
- The police are the servants of the people and not primarily of the state.
- The police function closely to the population and are directed toward the needs of the population. ‘Know and be known’.

29 *Politie in Verandering*. Den Haag 1977; J. Horn, *Veranderingen bij de Politie*. Alphen aan de Rijn 1989.

30 G. Teitler, ‘Het Liefste Leger van Europa’ in: *NRC-Handelsblad*, 16-12-95, p. 6.

- The police function is exercised in small teams within neighbourhoods by teams of nonspecialists. Most specialised jobs will be done by a non-specialised policeman. Most specialisations disappear or are changed into supportive specialisations.

In this way the Dutch police has adapted itself to the requirements of the welfare state and the political and social changes brought forward by the Cultural Revolution of the sixties as did the political elite. The changes in styles of policing and of organisation had to be approved by the political elite that had adapted so readily to the changes of the sixties. And they did enthusiastically. Within the police too – as in the political elite – one may suspect that the older police generation was progressive enough to allow the new development to happen. They allowed the new concept of policing to be designed and discussed and after that slowly introduced.³¹

Concluding remarks

Two concluding remarks have to be made, the first concerns a limitation of this article, the second deals with the question if the police group of AI is going to remain.

The psychological element. It is a good habit to point out the limitations of an article at the end. One element has to be mentioned, and that is the psychological element. The sociological explanation presented in the preceding chapters falls short of answering the question why people act the way they act. It only explains a general tendency. Behind the sociological explanation focusing on culture, there is a psychological one, which is as important and interesting as the one I present in this article. The decision to promote or to protect human rights as well as the decision to violate those rights, remains an individual one. This individual aspect is as fascinating as the collective one, maybe even more as individuals become visible.

Duration. The last question is: how long is it going to last? Will the police group go on existing and working? Apart from the normal ebb and flow of membership and a thousand reasons why such groups

31 J. Horn, *a.w.*, ch. 3, p. 10.

might perish, the main issue is the continuation of Dutch culture as it was described here and the relative progressiveness of the Dutch police elite. Is that type of elite going to last? There are some counter indications: the welfare state is under discussion and under reconstruction and so is the whole ideology underpinning the behaviour of the government and the administration. As a consequence of this reconstruction, the welfare state ideology of the police, its goals and its organisation have come under criticism as well. The police are in fact being adapted to new conditions: a new organisation, changing goals and other requirements of leadership. Especially the reorganisation of the Dutch police, which started in 1992 diminished the activities of the group and its membership in the period from 1993 till 1996. Membership dropped from 140 to about 60. In 1997 the group was restructured and regained the main part of its activities.

The societal climate has become more repressive, social welfare less generous. As the new trend is more market-oriented and less care oriented, emerging elites, political as well as administrative and police, will also for that reason tend to be less progressive than the old ones. Police elites will possibly provide less protection for the AI group of police. On the other hand, the main features of Dutch political and general culture do change rather slowly. And as the police group has become normal by now, and is part of Dutch police culture, it will most probably continue. Only if a loyalty dilemma arises in the future – the police coming under attack of AI under conditions of systematic external threat for the police for instance – it might dissolve.

Stapel en De Koning

De boeken lagen boven in een kast in de woonkamer van ons huis in Den Haag. Ze hadden een stoffen omslag van een onbestemde beige kleur met donkerbruine opdruk: P. Stapel en J.J.A. de Koning, *Leerboek voor de Politie*, vijftiende druk, 1939. Als ik me goed herinner waren het drie banden. In de kantlijn stonden met de hand geschreven aantekeningen van mijn vader, gemaakt toen hij de avondcursussen van de Algemene Nederlandse Politiebond in Hilversum volgde net voor de oorlog. Het moet halverwege de jaren vijftig geweest zijn dat ik ze voor het eerst inkeek. Ik zocht eerst artikel 461 WvSr. op, dat ik overal langs de weg had zien staan en kwam daarna uit bij andere artikelen: diefstal, bedrog en andere. Zo betrad ik voor het eerst de wereld van mijn vader, van het strafrecht en de wereld van een voor mij onbekende taal. Termen die mij tot dan toe vreemd waren, maar mij aantrokken door hun kennelijke en onverbiddelijke logica, maar ook door de geheimzinnigheid van een wereld erachter. Het geheimzinnigste vond ik het wetsartikel over bedrog: ‘Hij die, met het oogmerk om ... door listige kunstgrepen of een samenweefsel van verdichtsels, iemand beweegt tot het aangaan van ene schuld of het teniet doen van een inschuld ...’ ‘Oogmerk’? Vreemd woord. ‘Inschuld’? Nooit van gehoord. ‘Wederrechtelijk’, met dubbel r. Wat mocht dat zijn? En wat te denken van een ‘samenweefsel van verdichtsels’? En het ging alleen maar over mannen, vrouwen konden dat allemaal niet doen. Drie banden waren het met heel veel wetten en daarnaast ruime aandacht voor opsporingsleer, voor recherchewerk dus, voor het technische recherchewerk en eerste hulp bij ongelukken.

Mijn eigen exemplaar, het was van begin jaren zestig, was zwart van kleur met een blauwe opdruk. De vooruitgang was er niet aan voorbijgegaan. Losbladig was het geworden, een soort schroefstelsel, zodat via aanvullingen de verschillende banden up-to-date gehouden konden worden. En dat werden er steeds meer, vijf, zes, zeven banden, allemaal losbladig en allemaal bij de tijd gehouden via die ellendige

aanvullingen die je met de regelmaat van een klok – een abonnement was het – toegestuurd kreeg en waarmee je aan de slag moest om oude inhoud te verwijderen en nieuwe in te voegen. Monnikenwerk. Na twee jaar was de stapel niet ingevoerde aanvullingen in mijn kast zo hoog geworden, dat er geen beginnen meer aan was. Ik heb mijn abonnement opgezegd. Ik weet niet meer wat ik met de oude banden heb gedaan. De huidige Stapel en De Koning kent dat probleem niet meer, hij is digitaal geworden en deel van het Politie Kennisnet, ook digitaal.

Stapel en De Koning, Leerboek voor de Politie, bestaat in 2006 honderd jaar. Het is zo'n begrip, is zo van de politie, dat ik me pas onlangs realiseerde dat het ook gewoon een product is, een onderdeel van een fonds van een uitgever waarmee geld wordt verdiend. Maar ook dat moment van nuchterheid helpt niet, het plaatst Stapel en De Koning niet gewoon tussen de andere boeken in de boekhandel. Stapel en De Koning blijft gewoon Stapel en De Koning, Leerboek voor de Politie en een deel van de geschiedenis van de Nederlandse politie.

Grote handen

‘Leerboeken?’ ‘Voor de politie?’ ‘Wat mag daar dan wel in staan?’¹ Het is een hardnekkig beeld, de politiemans als eenvoudige ziel die aan een paar grote handen, een goede gezondheid en onbesproken gedrag genoeg had om zijn werk te doen. Hij hoefde niet veel te weten en hoefde dus ook niets te leren. Hij zou dus ook niet veel moeten verdienen en dat deed hij ook niet. Het is het beeld dat de politie, voor zover er van de politie kan worden gesproken in de gehele negentiende eeuw, was voorgehouden en een beeld dat vermoedelijk de politie ook zichzelf voorhield en het was nog waar ook. Je had voor heel veel beroepen in de negentiende eeuw weinig scholing nodig en dat gold ook voor dat van politiemans. Meestal werd een politiemans na een gesprek met de korpschef of de burgemeester aangenomen, waarna hij een tijdje met een oudere diender de straat opging en vervolgens werd losgelaten. Vooropleidingseisen verschilden en waren vaak minimaal en een opleiding ontbrak geheel. Het beeld was dus ook voor een groot deel waar: een eenvoudig beroep voor eenvoudige mensen met een laag loon. Een

1 P. Frima, *Politieopleiding*, Hilversum z.j. p. 5.

fatsoenlijk proces-verbaal konden de meesten van hen niet schrijven. Dat was het beeld en ook de werkelijkheid van de politie in de negentiende eeuw. Het werd nog vervuild door het instituut van de nachtwachten die, tegen een armzalige beloning 's nachts toezicht hielden en waarover voortdurend werd geklaagd: slapen tijdens het werk, drank en diefstal.

Het is niet helemaal duidelijk wat aan het einde van de negentiende eeuw beweging in de politie heeft gebracht. Wat zeker heeft meegespeeld, is de slechte bezoldiging, de onzekere rechtspositie en de erbarmelijke werkcondities van agenten. De bewustwording van die slechte positie onder politieambtenaren ging hand in hand met de snel gegroeide aandacht voor de uitbuiting van arbeiders in de fabrieken en op het platteland, de sociale kwestie. De opkomende arbeidersbeweging, voor een deel van socialistische signatuur, maar daarna ook vanuit kerkelijke kring geïnspireerd, had ook zijn politieële pendant. Ook daar morden mensen over de erbarmelijke condities en ook daar organiseerden politiemensen zich in vakbewegingen. En juist in en rondom die politievakbewegingen werd de noodzaak van beter geschoolde politiemensen geformuleerd als middel tot verheffing van de politie. De eenvoud van het beroep, een beroep waarvoor je niets geleerd hoefde te hebben, werd naar de vuilnisbelt verwezen.

Een tweede verklaring is dat omstreeks 1880 binnen de gemeenten en de gemeentelijke politiekorpsen een hervormingsbeweging op gang begon te komen. De oude negentiende-eeuwse politie met haar beperkte hoeveelheid dagdienders en nachtwachten, in tijden van drukte vaak aangevuld met militairen uit de garnizoenen, voldeed niet meer.² Een belangrijke motor voor die hervormingsbeweging is de snelle industrialisatie van Nederland en de daarmee samenhangende groei van de zogeheten werksteden het eind van de negentiende eeuw geweest. Vooral Amsterdam en Rotterdam maar ook steden als Enschede en Tilburg met hun katoenfabrieken groeiden. Nederland industrialiseerde laat maar snel. In korte tijd werden grote arbeiderswijken om de oude stadscentra en in de buurt van fabriekscentra gebouwd om die nieuwe arbeidersbevolking – meestal migranten van het platteland – te huisvesten. Die snelle aanwas en de concentratie van

2 Zie R. van der Wal, *Ofgeweld zal worden gebruikt! Militaire Bijstand bij de handhaving en het herstel van de openbare orde 1840-1920*. Hilversum 2002.

migranten in aparte wijken gaf nieuwe en onbekende problemen voor de politie. Daarnaast leidde de slechte sociaal economische situatie van de arbeidersbevolking tot sociale misère en sociale onrust in die steden, onrust die ook in politieke bewegingen werd omgezet. Socialisme, communisme en anarchisme vonden hun wortels in de industriële revolutie en hadden ook in Nederland in die tijd een grote werfkracht. De gemeentelijke politiekorpsen, die tot laat in de negentiende eeuw in de meeste gemeenten hadden bestaan uit een handjevol agenten die de dagdienst deden en nachtwachten voor de nachtdienst, werden in die periode stuk voor stuk gereorganiseerd, verbeterd en uitgebreid om ze beter geschikt te maken voor het politiewerk in een industrialiserende stad. Er was een betere politie nodig.

De politie als ideaal

Het is opvallend dat een organisatie als de politie zoveel idealisten heeft gekend en nog kent. Het is in ieder geval niet vanzelfsprekend. Wie in de wereld rondkijkt naar de manier waarop in veel landen politiezorg wordt vormgegeven, ontkomt niet aan een licht gevoel van cynisme, sterker nog, de geschiedenis van de politie in grote delen van de wereld laat vormen van politie zien die eenvoudigweg macht dienen, macht die hooguit in naam in het algemeen belang is, maar die feitelijk onderdrukt en die regelmatig of permanent over de schreef gaat. Wij zijn in Nederland zo gewend geraakt aan een fatsoenlijke politie, dat we te gemakkelijk aannemen dat het overal zo is. Het kan een heel cynisch beroep zijn en voor sommigen is het zelfs logisch dat het een cynisch beroep is. Wanneer de stelling dat macht corrupteert juist is, dan zijn machtsmisbruik, corruptie en wellicht ook marteling gewoon de uitvloeisels van die constatering. Dan baart een fatsoenlijke politie opzien, veel meer dan een cynische politie. Laten we eens kijken wat dat ideaal inhoudt voordat we naar de heren Stapel en De Koning – politie-idealisten bij uitstek – toegaan.

Politie-idealisme was een bijna exclusief Europees verschijnsel en het kwam op in de tweede helft van de negentiende eeuw, aanvankelijk als een bredere denkrichting over de rol en de legitimatie van de staat:

Wohlfahrtsstaat en *Wohlfahrtspolizei*.³ Deze begrippen waren de weerspiegeling van een in het Duitse taalgebied ontwikkelde visie op de rol van de staat, die vervolgens na 1880 door Bismarck werd gebruikt als visie op de tot eenheid gebrachte Duitse staten. Bevordering van ‘Wohlfahrt’, niet voor specifieke klassen, maar voor de gehele bevolking, een ambitie waaruit het Duitse sociale stelsel is voortgekomen, werd een van de doelstellingen van het Duitse Keizerrijk. Dat denken over *Wohlfahrtspolizei* (in de betekenis van bestuur) beïnvloedde vervolgens het denken over de politie, toen de belangrijkste arm van het bestuur. Ook die moest ten dienste staan van de hele bevolking en niet van de elite alleen, die moest ook elementen van preventie, van het voorkomen van misdaad gaan incorporeren en moest iets later in de tijd ook gebruik gaan maken van moderne wetenschappelijke technieken.

In Engeland is een zeker idealisme van meet af gerelateerd geweest aan de politie. De uitgangspunten die Peel in 1829 voor de Metropolitan Police formuleerde en waarvan ‘service’ aan de bevolking een kernbegrip was, staan nog steeds te boek als DE uitgangspunten voor een humane politie die, hoewel militair georganiseerd, georiënteerd is op dienstverlening aan de burgerij en die bovendien, bijzonder in de Europese politietraditie, ongewapend haar werk doet.⁴ Peels politie was veel minder een politie van de staat dan de Duitse en de Franse. Het was de politie van de burger en van de stad, nauwkeuriger nog: het was de politie van de handelsstad. Daarom spraken Peels ideeën ook Nederlandse politie-idealisten aan. Peels uitgangspunten, hoewel niet los te zien van het politieke denken van zijn tijd, waren geen uitvloeisel van een brede Britse politieke filosofie van de staat, maar rechtstreeks geschreven voor de politie.

In de loop van de negentiende eeuw is dus in een aantal landen om ons heen de gedachte dat de politie zou moeten bijdragen aan het welzijn van de bevolking en daarbij een eigen moraliteit zou moeten hebben en een zekere kwaliteit, ja zich van wetenschappelijke methoden zou moeten bedienen sterk opgekomen. Welzijn (*Wohlfahrt*), dienstverlening of dienstbaarheid (*service*) en een beperking van geweld zijn sleutelbegrippen. Het streven naar zo’n politie is de kern van het politie-idealisme. In de Nederlandse variant van het politie-idealisme

3 K. Wozendorff, *Der Polizeigedanke des modernen Staates*, Aalen 1964.

4 T.A. Critchley, *A history of the Police in England and Wales, 900-1966*. London 1967, p. 104 e.v.

komen we Duitse, Engelse en daarnaast ook Franse elementen tegen. De Duitse en de Franse varianten, die meer formeel en rechtstatelijk van aard waren, vinden hun weg in Nederland via de tendens tot eenduidige en landelijke organisatie van de politie en rechtstatelijke verankering van de politie, die we sterk in het politieonderwijs tegenkomen en daarnaast in de politiecultuur als formalisme. De Engelse variant is herkenbaar aan organisatievormen waarin stedelijke autonomie voorop staat, aan variatie en pragmatisme in optreden en ook aan af en toe opkomende pleidooien voor het afschaffen van vuurwapens. In Nederland heeft soms de ene denkrichting de overhand, dan weer de andere en – echt Nederlands – de ene gemeente kan voor een Engelse stijl kiezen en de andere voor een Franse of Duitse.⁵

De opkomst van de gedachte van een politie die ergens goed voor is, liep min of meer parallel met de doorwerking van de Industriële Revolutie en de opkomst van de arbeidersbeweging in veel Europese landen. Die opkomst verhield zich welbeschouwd tamelijk slecht met het politie-idealisme. Optreden tegen stakingen en demonstraties betekende immers repressie door de politie, soms aangevuld met het leger, repressie van stakingen en van protesten, van revolutiepogingen en van mouterijen. De Europese politiegeschiedenis van de laat negentiende en vroeg twintigste eeuw is voor een groot deel geschreven in termen van onderdrukking van arbeidersbeweging, socialisme en communisme.⁶ Met name die sociale onrust en de revolutiedreigingen, het is al gemeld, zijn de motor geweest voor een snelle uitbreiding en verbetering van de politie in Europa. Het vroege idealisme in het denken over de politie vond in de praktijk van de industriële samenleving zijn begrenzing en ook zijn contrapunt in een deel van de praktijk van alledag: de beteugeling en soms de onderdrukking van socialisme en communisme. Die konden het best zonder dat idealisme stellen.

Pragmatisch idealisme

Die tegenstelling tussen idealisme en het realisme dat het beroep onvermijdelijk met zich meebrengt, heeft aan het politie-idealisme zijn

5 Zie bijvoorbeeld de keuze van uniformen en hoofddeksels in gemeenten.

6 C. Fijnaut, *Opdat de macht een toevlucht zij?* Antwerpen, Arnhem 1979.

specifieke karakter gegeven. Het kon zich niet loszingen van de werkelijkheid van het alledaagse politiewerk, het werd geen vrij zwevend of academisch idealisme maar moest steeds een antwoord vinden op de vragen van de politiepraktijk en wat dat idealisme dan wel betekende in die verwarrende industrialiserende samenleving, bij bijvoorbeeld het breken van stakingen in die periode rondom en na de eeuwwisseling. En hoe kreeg je het voor elkaar om als vakbond 'rood' te zijn en toch te blijven staan voor verheffing van de politie en niet vermalen te worden in de discussie over de rol van de politie bij het disciplineren van de sociale beweging? Dat moet, als de bom niet barst waardoor de vakbeweging wordt gemarginaliseerd, heel praktisch idealisme opleveren.

De snel toenemende vraag naar repressie in de eerste periode van de vorige eeuw, de vraag ook naar vormen van politieke politie en naar versterking en reorganisatie van de politie moest in haar cynische uiting met dit opkomende idealisme van de politie in aanvaring en in het reine komen. Kennelijk lukte dat. Het idealisme heeft zich blijkbaar zodanig weten te weren dat het niet met het badwater is weggegooid. Het moest daarvoor wel in de buurt van de politieke werkelijkheid en belangen blijven. Zo kon dat idealisme een perspectief en een kader aangeven voor de politieontwikkeling in de eerste helft van de twintigste eeuw, want het lijkt erop dat in de periode waarin de politie voor het eerst professionaliseerde ook het ideaal van een politie die het goede zou moeten doen in het politiedenken en in die professionaliseringsbeweging werd geïntroduceerd.

Een tweede element van dat pragmatisme mag het spelen met en het vermengen van diverse denkrichtingen in het politie-idealisme heten: het pragmatische burgerlijke handelsstadidealisme van de Engelsen en het formele statelijke en rechtstatelijke van de Duitsers. Voor de volledigheid moet daar nog het wat oudere en invloedrijke Franse militaire politiemodel aan worden toegevoegd, dat in de Franse tijd in Nederland werd geïntroduceerd en dat ook in de Nederlandse discussie steeds een rol speelde. Sindsdien is dat perspectief, de politie als ideaal met een pragmatische ondertoon, een van de uitgangspunten voor de politieontwikkeling geweest en na verloop van tijd een deel van de politiecultuur geworden. Nooit onbedreigd, want steeds opnieuw was en is er de praktische vraag naar een zo effectief mogelijke repressie als de bestaande orde wordt bedreigd – ik gebruik met opzet dit weinig populaire woord – steeds opnieuw ook is daarbij de vraag naar

de grenzen van die effectiviteit aan de orde. Nooit onbeschermd ook, want het politie-idealisme stond nooit op zichzelf, het sloot aan en werd versterkt door denken over staatsrecht en staatsontwikkeling en de groeiende praktijk van de rechtsstaat.

Het lijkt er ook op dat het politie-idealisme, althans in het begin vooral een zaak is geweest die binnen de gemeentelijke sfeer opkwam. Een verklaring is dat daar, binnen de gemeenten, in de negentiende eeuw de verwaarlozing van de politie het grootst was geweest, ook in vergelijking met de Marechaussee en de Rijksveldwacht. Daarnaast was natuurlijk de industrialisatie en de explosieve groei van de werksteden in de eerste plaats een stedelijk probleem. Dat gemeentelijke karakter gaf het idealisme een zekere originaliteit, een discussiemogelijkheid en een mate van vrijheid die binnen de discipline van rijksoverheid niet goed mogelijk was. Het gaf de discussie en de doelstellingen van de idealisten ook een grote mate van praktijkbetrokkenheid: het ging steeds om de vraag naar haalbaarheid van ideeën en idealen en het ging ook steeds om de acute problemen in de steden. Beide elementen waren kenmerkend voor de gemeentelijke structuur. Binnen Koninklijke Marechaussee en de Rijksveldwacht werd in de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw vooral een bijdrage geleverd aan de formelere discussie over het politiebestedel: moet de politiezorg een gemeentelijke of een rijkstaak zijn en hoe moet die dan vorm krijgen, in een burgerlijke of in een militaire organisatie? Die discussie is zeker niet gespeend van idealistische momenten, integendeel, maar ze is veel afstandelijker en veel meer organisatorisch van aard.

Gelijkheid voor de wet was een vorm van emancipatie; het was een formulering van de wens om strijd te voeren tegen willekeur, tegen onderdrukking zelfs. Willekeur in machtsuitoefening door de politie, maar ook willekeur waar het ging om de rechtspositie van de politiemensen. Het was de weg die de vakbeweging ging, moest gaan om zijn idealen te bereiken. Verheffing was niet alleen scholing, het was ook het internaliseren van waarden: de waarde van de onpersoonlijke wet. Daarnaast kon de wet ook een strijdmiddel in de sociale strijd zijn, zoals bijvoorbeeld de Kinderwetten van Van Houten duidelijk maakten.

Idealen in soorten

Het politie-idealisme in Nederland is zeker niet beperkt gebleven tot de eeuwwisseling, het is aanwijsbaar in de gehele twintigste eeuw. Steeds opnieuw hebben mensen in en om de politie het net als Jacq. van Waning in termen van idealen geformuleerd. Welke gedaanten nam het vroege politie-idealisme aan?

Het eerste en oudste deel van het politie-idealisme heeft betrekking op de reflectie op de taak en de koppeling van de taakuitvoering aan inhoudelijke idealen. Van Wanings boekje 'De zedelijke taak van de Politie' is daar een uitstekend voorbeeld van. Ik heb het laatst weer eens ter hand genomen en was verbaasd over de actualiteit ervan. De taal is wat verheven en de stijl schuurt wat, maar wie daardoor heen leest, vindt een complete opsomming van politie idealen en van de manier waarop die moeten worden omgezet in gedrag en vorming. In de geschriften van Van Waning is het idealisme wellicht in zijn meest heldere vorm aanwezig.⁷

Emancipatie of 'de verheffing van de politie' is de primaire drijfveer geweest voor politie-idealisme vanuit de politievakbeweging en vanuit kringen van gemeentelijke politiechefs, chefs die qua status en vaak ook qua opleiding en inkomen achterbleven bij hun collega's van de Koninklijke Marechaussee en de Rijksveldwacht. Die emancipatie was een brede beweging, die zich vooral richtte op de verbetering van de kwaliteit van de politie door eisen te stellen aan abiturienten, door het instellen van exameneisen en via opleidingen. Daarnaast was de verbetering van de rechtspositie van gemeentelijke politieambtenaren een aspect. De verheffing van de politie had een idealistische component, maar zeker ook een heel praktisch belang: de verbetering van de positie van politiemensen: betere salarissen, betere werktijden en omstandigheden, meer aanzien, een betere rechtspositie.

Een derde aspect van het politie-idealisme is meer van technische aard: de professionalisering van de politie. Die kwam tot uiting in de introductie van wetenschappelijke kennis in het politiewerk: natuurwetenschappelijke en medische kennis in het forensisch onderzoek

7 Van Waning werd sterk geïnspireerd door Lodewijk van Deijssel en Herman Gorter. (met dank aan Guus Meershoek)

en criminologische kennis voor de verbetering van de kwaliteit van de tactische recherche en strategieën ter voorkoming van strafbare feiten.

Het institutionele aspect van het politie-idealisme is de bestelvraag, de vraag naar de beste vormgeving van de politie in het staatsbestel en in de bestuurlijke en justitiële organisatie van het land. In de institutionele discussie over de politie krijgt het politie-idealisme vooral vorm via de visie op de politie: moet politiezorg een primair militair karakter hebben of een primair burgerlijk karakter? In de eerste vorm krijgt dat idealisme een ander karakter, dat van militaire deugden en van loyaliteit aan de koning, dan in de burgerlijke variant. Daarnaast speelt het rechtstatelijke aspect van het politiewerk een sterke rol.

In de discussie van alledag zijn deze elementen, die hier zo netjes naast elkaar zijn gezet, meestal niet zo duidelijk te scheiden. Ze lopen door elkaar heen. In ieder geval zullen we de idealen in het politie onderwijs weer tegenkomen.

Vroege idealisten, vakbonden en scholing

De Koning, politie-inspecteur in Rotterdam en later commissaris in Hilversum, Van Waning, burgemeester van Ouderkerk aan de IJssel en Köster Henke, hoofdbestuurslid van de ANPB en commissaris van politie in Amsterdam, horen tot de vroege idealisten van de politie. Ze waren het zeker niet alleen, er waren er meer; mensen, meestal politiemensen maar ook anderen uit de sfeer van het gemeentebestuur, die zich zonder vergoeding uit idealisme wijdden aan de opbouw van een goede politie in ons land. Van Waning, De Koning en Köster Henke speelden vanaf 1895 tot diep in de jaren dertig een rol van betekenis in het zo belangrijke en van overheidswege zo mager bedeelde terrein van de opleidingen voor de Gemeentepolitie, een rol die moeilijk kan worden overschat. Via deze opleidingen werd op de lange termijn het niveau en de taakopvatting van de politie vorm gegeven, breder nog de politiecultuur bepaald.

Ook onder politiechefs was zo'n idealisme waarneembaar. W. Voormolen, hoofdcommissaris van Rotterdam van 1893 tot 1908, oriënteerde zich internationaal, had een groot netwerk, verbeterde de scholing van zijn inspecteurs, voerde het Bertillonage-systeem in zijn stad in, zette een bereden politie en een rivierpolitie op en richtte de

Broederschap van hoofdcommissarissen en commissarissen op. Zo bracht hij tussen korpsen meer samenwerking en communicatie tot stand. De Koning was een van de inspecteurs van Voormolen.

In 1898 schreef Köster Henke als lid van een door de ANPB ingestelde commissie van vakonderwijs voor de politie een brochure over de noodzaak van zulk onderwijs.⁸ Examens en exameneisen waren een centraal thema. De andere leden van die commissie waren Van Waning en De Koning, Het jaar daarop stelde de ANPB een examen ter verkrijging van het politiediploma in.⁹ Die examens werden door de ANPB afgenomen. Aan dat examen waren uiteraard eisen verbonden die al snel de eindtermen werden voor een opleiding voor de politie. Het diploma ging in de praktijk gelden als aanstellingseis voor politieambtenaren bij gemeentelijke korpsen. De vroege politie-idealisten en de ANPB hadden zo de norm gesteld voor de vakbekwaamheid van lagere en hogere politie ambtenaren en zouden ook het vehikel gaan bieden om die norm in de praktijk te realiseren. Ze hadden het goed gezien: de verheffing van de politie liep via het onderwijs.

Het is niet verwonderlijk dat de eerste school voor de Gemeentepolitie in Hilversum stond. Het was de Modelpolitievakschool. Ook hier was de politiebond de aanstichter en ook hier waren Van Waning, en De Koning naast Van Beusekom, Stienstra, Portman en Marcusse de intellectuele daders. De ANPB stelde het startbudget van 300 gulden ter beschikking; de Commissie Vakopleiding van de bond slaagde er in financiële aanvulling te krijgen van de minister van Binnenlandse Zaken en van enkele gemeenten. In 1919 startte de school in Hilversum met een cursus voor het politiediploma van de ANPB, later volgde een inspecteurscursus. Via een vergelijkend onderzoek, objectief dus, werden kandidaten toegelaten.

Behalve de opleiding in Hilversum organiseerde de Commissie Vakopleidingen in een groot aantal gemeenten over het land verspreid avondcursussen ter voorbereiding op het examen van de politiebond. Het waren er vijftientig. Je kon dus niet alleen via de Modelpolitievakschool opgaan voor het examen maar ook via de avondcursussen. En voor al die opleidingen werden docenten gezocht, vooral van in de politie, die op hun beurt ook hun eigen theoretische kennis

8 P. Frima, *Politieopleiding*, Hilversum z.j. p. 5.

9 W. Koster Henke, 'Vakonderwijs voor Politieambtenaren, een eisch des tijds' 1898, geciteerd in P. Frima, a.w.

op peil moesten houden. Zo werd in een aantal jaren het kennisniveau van de politie op peil gebracht en geüniformeerd. En zo, via de avondcursus in Hilversum, kwam ook mijn vader bij de politie terecht. De Koning was commissaris van politie in Hilversum en drijvende kracht achter de Modelpolitievakschool. Vermoedelijk kwam de school ook zo in Hilversum terecht. Hij was ook de eerste directeur, korte tijd, omdat zijn gezondheid hem in de weg zat. Hij bleef echter zowel in het bestuur als als docent aan de school verbonden. Pikant detail: de aspiranten hadden veelal geen geld om de opleiding en de huisvesting te bekostigen en dat bleek een ernstig probleem omdat ook de school verder geen eigen reguliere inkomsten had. De oplossing was een jaarlijkse ‘Grote Politieverloting’. Met de opbrengsten werd de huisvesting van onvermogenende leerlingen betaald.¹⁰

Via de Modelpolitievakschool en via de vele avondcursussen kwam het praktische politie-idealisme in de politiepraktijk terecht. Het diploma maakte duidelijk dat politiewerk een vak was geworden waarvoor geleerd moest worden, de sterk juridische basis gaf het emancipatoire principe van gelijkheid voor de wet aan, de aandacht voor ambtsinstructies en ethiek het belang van een integere politie. Via het onderwijs werd het idealisme vanaf het begin van de eeuw systematisch de politie binnengebracht. Dat gold zeker voor het begin van de opleidingen. Daarna, en dat was al snel na de Eerste Wereldoorlog, begon een meer instrumentele houding in het onderwijs de overhand te krijgen, die was gericht op vaardigheids- en kennisontwikkeling als techniek en die het idealisme naar de achtergrond dreef.¹¹

De leerboeken

De beslissing om opleidingen te gaan geven, creëerde een behoefte aan docenten en cursusmateriaal. En inderdaad, een aantal politiemensen begon les te geven bij de verschillende cursussen en cursusmateriaal te schrijven voor die opleidingen. Een van de leerboeken was ‘Stapel en De Koning’ *Leerboek voor de Politie*, waarvan de eerste druk in 1906 uitkwam. Er waren er meer en ze waren zeker ook goed, maar alleen

¹⁰ Frima, a.w., 17.

¹¹ Met dank aan Guus Meershoek.

Stapel en De Koning heeft het gevecht tegen de tijd volgehouden. Wie waren de auteurs?¹²

Jan de Koning was begonnen als politie-inspecteur in Rotterdam. In 1903 werd hij commissaris in Harderwijk en in 1908 in Hilversum. Hij schreef in 1902 een boekje over het burgerlijk wetboek voor politiemensen.¹³ Het was zijn tweede pennenvrucht.¹⁴ De Koning behoorde tot de eerste lichte inspecteurs die van de HBS de politie binnenkwamen, een innovatie in die tijd. Piet Stapel begon in Alkmaar als volontair en werkte zich door zelfstudie op tot inspecteur. In 1900 werd hij commissaris in Hellevoetsluis en richtte daar prompt een opleiding voor politieagenten op, een particulier initiatief, vermoedelijk de eerste opleiding voor agenten in ons land. Daar miste hij al snel een leerboek voor de politie en begon hij kleine boekjes voor de opleiding te vervaardigen. In 1905 staken Stapel en De Koning de koppen bij elkaar en spraken af samen een goedkoop leerboek voor de politie te gaan schrijven. Dat verscheen in 1906 in eigen beheer. In 1917 waren er al drie drukken van verschenen, in totaal 12.000 exemplaren. Het werd niet alleen gebruikt door de Gemeentepolitie maar ook bij de Marechaussee en voor politieopleidingen in Oost- en West-Indië. Het enthousiasme van de beide schrijvers ging nog verder. In 1916 begonnen zij een blad: het 'Algemeen Nederlandsch Politie Weekblad', waarin zij onderwerpen uit binnen- en buitenland die ze niet in het leerboek kwijt konden de revue lieten passeren. Het was een mooie en actieve vorm om de verheffing van de politie te kunnen vormgeven. Ze verdienden er niets mee en bleven er tot 1935 redacteurs van.

Opvallend is het sterk juridische karakter van het eerste Leerboek. Eigenlijk bestaat het uit een selectie van wetten, met een toelichting op voor de politie van belang zijnde artikelen. Het is de op de politiepraktijk toegeschreven toelichting bij de wetten die het tot een leerboek voor de politie maakt. Het juridische karakter weerspiegelt de voorkeur voor het rechtstatelijke in de opleiding en het beroep in het begin van de eeuw. Die juridische kern heeft het altijd gehouden. Het boek werd

12 Bron voor de volgende drie alinea's: A.L. van Beusekom, *Politieopleiding, hoe zij vroeger was, hoe zij thans is en hoe zij kan zijn*. Z.j.

13 J.J.A. de Koning, *Enige beschouwingen uit het Burgerlijk Wetboek*, Dockum 1902.

14 In 1899 schreef hij 'Een vertelling van het Wetboek van Strafrecht'. In 1904 gaf hij een Verzameling van Examenvragen uit voor hen die zich willen bekwamen in het politie diploma van de Algemene Nederlandse Politiebond. Bron: Van Beusekom, a.w.

kennelijk geschreven voor de opleiding van agenten en voor de gemiddelde politieambtenaar. Het was een algemeen leerboek dat ook niet te duur mocht uitvallen.

Wie door de verschillende drukken van de afgelopen eeuw bladert, ziet de aanwas van de wetgeving. Van twee delen, omstreeks 1300 pagina's dik, naar 22 losbladige banden.

Alle wetsgebieden zijn in die periode in omvang toegenomen. Verkeer is toegevoegd en milieu. Wie zou verwachten dat er ook ruimte is voor de praktijk van het politiewerk, voor strategieën en tactieken op het gebied van het verkeer, de verkeerskunde en de verkeersregelkunde, of voor de hantering van ordeverstoringen of calamiteiten, of voor aspecten van leiding en beheer komt grotendeels bedrogen uit. Alleen aan de recherche, de toepassing van het strafrecht door de politie in de opsporingspraktijk, is van het begin af aan aandacht besteed. 'Nasporing' heette het in de eerste druk, daarna opsporing en opsporingsleer, in 1949 even 'criminele tactiek' en daarna weer 'opsporingsleer'. Opvallend: eerste hulp bij ongelukken kreeg nog wel een plaats, andere aspecten van het werk niet. Tot de Tweede Wereldoorlog vonden drie banden, met een curieuze aanvulling van verordeningen en besluiten van de bezetter in 1941.¹⁵ Daarna was de beer los.

De heren Stapel en De Koning hebben tot 1935 de redactie van het leerboek gevoerd. Maar ook daarna bleef het boek (de boeken dus) hun naam dragen. Na 1935 werd in de samenstelling van de redactie zichtbaar dat het een leerboek voor de gehele politie was, niet alleen voor de Gemeentepolitie. De redactie van 1939 bestond uit A. van Zoelen, Inspecteur der Rijksveldwacht, J. Vermeijden, districtscommandant der Rijksveldwacht te Amsterdam en P.L.J. Reijnga, commissaris van Politie te Zandvoort. Van Zoelen kwam overigens van de Amsterdamse Gemeentepolitie en was al eerder aan het leerboek verbonden. Alleen de Koninklijke Marechaussee ontbrak nog in dit rijtje. Die kwam pas in 2004 de redactie versterken, en dan nog slechts een van de deelredacties. Een ware aardverschuiving, maar alleen op papier. De ontbrekende korpsen gebruikten het leerboek allang.

15 Voor die keer was de redactie uitgebreid met H.W.B. Croiset van Uchelen, marechaussee-officier en chefstaf van de generale inspectie van de Nederlandse politie. In de naoorlogse drukken komen we hem niet meer tegen.

De breuklijn

De Tweede Wereldoorlog fungeerde ook hier als een breuklijn. De eenheid opleiding-vakbonden-politie-idealisme-leerboeken en tijdschriften raakte verbroken. Een belangrijke oorzaak daarvan was dat de overheid zich de zorg voor de Gemeentepolitie na 1945 veel meer ging aantrekken en met wetgeving ingreep in de gemeentelijke autonomie: het Politiebesluit 1945 en de Politiewet van 1957. Zo kwam een wettelijke regeling en een uniformering van de gemeentelijke politie in het land tot stand. Die regelgeving trof ook het onderwijs. Selectie-eisen en aanstellingseisen werden van rijkswege vastgesteld. Datzelfde gold voor de inhoud van het onderwijs. Er was geen plaats meer voor scholen van politievakbonden in het naoorlogse politiestelsel. Alle politiescholen werden overheidsinstellingen. De Modelpolitievakschool keerde niet terug en een deel van het erfgoed ervan werd overgenomen door het Rijksinstituut voor de Opleiding van Hogere Ambtenaren voor het Korps Rijkspolitie en de Gemeentepolitie (RIOHPA), ook in Hilversum. De directeur van de Modelpolitievakschool, mr. J. Frima, werd de eerste directeur van het RIOHPA. De rol van de kampioenen van het vooroorlogse politieonderwijs, de vakbonden, werd teruggebracht tot deelname aan de besturen van de politiescholen.

Wat gebeurde er met het idealisme en met de idealisten na de oorlog? In de eerste jaren na de oorlog waren ze niet goed zichtbaar, druk als iedereen was de wederopbouw van land en politie in de jaren vijftig. Daarnaast had het idealisme het erg te kwaad met de manier waarop de Nederlandse politie zich in de oorlog had opgesteld tegenover en voor een deel was meegegaan met de Duitse bezetters.¹⁶ De brede meegaandheid van de politie met de bezetter en de manier waarop breed aan de jodenvervolging was meegewerkt, gaf te denken: hoe zat het eigenlijk met die zedelijk taak van de politie en met haar rechtstatelijke principes die zo centraal hadden gestaan in de ANPB opleidingen? Hoe diep zat dat idealisme en hoe breed was het? Was dit het resultaat van de inspanningen ter verheffing van de politie? Deed het er eigenlijk wel toe? Het zijn vooral de politiemensen geweest die medewerking met de Duitsers weigerden en ontslag namen of ontslagen werden en

¹⁶ Guus Meershoek, *Dienaren van het Gezag, De Amsterdamse politie tijdens de bezetting*, Amsterdam 1999.

die in het verzet terecht kwamen, die na de oorlog deze vragen indringend stelden. Zij waren ook de grootste voorstanders van een goede zuivering van de politie na de oorlog, een zuivering die in de praktijk heel mager verliep. En het waren tot ver na de oorlog ook politieke inlichtingendiensten waarin zich dit oorlogsidealisme vastzette. Daar vonden groepen die zich in de oorlog hadden verzet tegen de Duitsers elkaar en daar werd ook tot lang daarna een informeel oog gehouden op oude Schalkhaarders en foute politiemensen die niet waren weggezuiverd. Elke voorgenomen bevordering van die categorie mensen leverde commentaar en verzet op.¹⁷

Al met al was in de jaren vijftig bescheidenheid troef. Waarschijnlijk om die reden concentreerden de idealisten zich in eerste instantie meer op de vaktechnische en inhoudelijke aspecten van de politie. De naoorlogse idealisten stortten zich op de verkeerstaak van de politie en de ontwikkeling van een politieke verkeerskunde, daar ging modern politiewerk in de jaren vijftig over, of wat later op de ontwikkeling van de recherche, slechter herkenbaar en van een andere inhoud dan het idealisme van voor de oorlog.

Met het veranderen van de opleiding was ook de vooroorlogse inbedding van politie-idealisten verdwenen. De relatie met de vakbonden werd losgelaten en de relatie met het Leerboek ook. Er bleef nog wel een tijdje een geur van idealisme rondom de besturen van de politie-scholen hangen, een overblijfsel van de vooroorlogse betrokkenheid neem ik aan. Maar ook die verdween. Dat betekent dat er nieuwe settingen moesten worden gevonden voor het politie-idealisme. Die waren minder stabiel dan voor de oorlog en ze waren ook veelvormiger. Ik noem er een paar.

Individueel idealisme. Soms waren het individuen die geheel op eigen houtje hun idealen met betrekking tot de politie vorm gaven. Zo ontwikkelde de korpschef van Dordrecht in de jaren vijftig volstrekt tegen de stroom in een eigen vorm van wat ver daarna ‘community policing’ is gaan heten en publiceerde erover. Osseweijer, korpschef van Epe, startte in de jaren zeventig een eigen vormingscentrum voor de politie in Epe, waarin hij het in zijn ogen ontoereikende aanbod

17 Toen ik in 1964 bij de Rotterdamse politie kwam, werden politiemensen die fout waren geweest in de oorlog mij aangewezen. Toen een van hen zou worden bevorderd tot commissaris, verschenen berichten in de lokale pers over zijn vermeende betrokkenheid bij het ophalen van joodse stadgenoten.

vanuit de officiële scholen aanvulde met cursussen die aansloten bij het gedachtegoed van kleinschalige politie, teampolitie. En Frans Denkers wil ik er ook toe rekenen, geen politieman, maar als sociaal psycholoog de idealistische luis in de pels van de Amsterdamse politie, de man van de zelfredzaamheid en van het morele kompas van de politie, diep en persoonlijk geïnteresseerd in de ethiek van de politie.¹⁸

Het Tijdschrift voor de Politie. Ook na de oorlog vormden vaktijdschriften een kader voor politie-idealisme. Ook na de oorlog bleef dat liefdewerk, oud papier; vrijwilligerswerk waarvoor geen vergoeding werd gegeven. Het belangrijkste ongebonden tijdschrift was het Tijdschrift voor de Politie, een podium voor politievernieuwing en idealisme. De redactie is een tijd lang een setting geweest voor politie-idealisme, waarbij vooral hoofdredacteuren als Perrick en Peijster in de jaren zestig en zeventig een stempel drukten op de discussies en inhoud. De eerste institutioneel, de tweede vooral inhoudelijk.

Politie in Verandering. De groep politiemensen die in de jaren zeventig 'Politie in Verandering' schreven hoort zeker tot de idealisten. Het waren exponenten van een veel bredere stroming jonge inspecteurs, een generatie die vroeg in de jaren zestig aantrad en in die tumultueuze jaren van democratisering nieuwe opvattingen over de politie ontwikkelde. De nieuwe idealisten kwamen, gesteund door het Politie Studiecentrum, uit die beweging voort.

Wetenschap. In de jaren zeventig en tachtig begon zich een groep politiemensen af te tekenen die na een studie de politie wetenschappelijk ging bestuderen. Sommigen bleven binnen de politie, anderen zochten een wetenschappelijke carrière, een deel was betrokken bij 'Politie in Verandering'. Gemeenschappelijk is een langdurige wetenschappelijke interesse in de politie, een interesse die gezorgd heeft voor een omvangrijke verzameling juridische en sociaalwetenschappelijke studies over de politie.

De beroepsgroep politie van Amnesty International. Een ander deel van de politie-idealisten groepeerde zich rondom het thema mensenrechten. Ze richtten in de jaren tachtig een groep op die haar expertise aanbood aan Amnesty International en zich binnen AI ontwikkelde

18 F. Denkers, *Moreel kompas van de politie*, Den Haag 2000.

tot een zogenaamde beroepsgroep. Die groep was en is uniek in de wereld.¹⁹

Ongetwijfeld zijn er meer idealisten geweest en kunnen ze anders en beter ingedeeld worden. Het was slechts de bedoeling een beeld te geven.

Kleine handen en verdwenen idealen

Hoe is het gegaan met de grote handen? Dat is geen selectie-eis meer voor politiemensen. Politiewerk wordt steeds kennisintensiever. De eerste vooropleiding is van basisonderwijs naar middelbaar voortgezet onderwijs gegaan en er is discussie over de vraag of de vooropleiding niet verder moet worden verhoogd, gezien de zwaarte van het beroep. Hoogwaardige specialisten uit de civiele sector vullen het kennisreservoir aan, vaak kunnen ze niet lang worden behouden. De zuigkracht van het bedrijfsleven is te groot.

De opeenvolgende generaties van redacties van Stapel en De Koning weerspiegelen de ontwikkelingsgang van het boek. Er komen na de oorlog wat meer redacteurs bij en ze worden anders. Het worden er meer omdat er steeds meer werk komt. Meer en ingewikkelder wetgeving wordt ontwikkeld en nieuwe terreinen worden van belang voor de politie; verkeer en milieu komen erbij, de recherche dijt steeds verder uit. Anders moeten de redacties ook worden, verzamelingen van professionals die op een deelgebied deskundig zijn; het hele gebied is niet meer te overzien voor drie of vier mensen. Er werden in 1992 gespecialiseerde deelredacties onder een algemene overkoepelende redactie gevormd. Gespecialiseerder maar ook anoniemer dan onze commissarissen Stapel en De Koning. Voor een belangrijk deel komen ze nog steeds uit de politie, maar men komt ook ex-politiemensen tegen die bij de zittende of staande magistratuur zijn terecht gekomen, of docenten aan de politieacademie. Spijtig gevolg: weinigen weten na verloop van tijd meer wie de redacteurs zijn.

Het leerboek groeide met de tijd mee. De druk van 1949 had al vijf banden en was losbladig geworden. Het raakte in de loop van de jaren tachtig wat uit zijn voegen. Een belangrijke oorzaak was de groei van

19 P. van Reenen, 'The Amnesty Adventure' in deze bundel.

wetgeving en de opkomst van wat men toen nog de ‘sociale taak’ van de politie noemde.²⁰ Nieuwe eisen aan de opleiding waren het gevolg en andere vragen aan de leerboeken ook. Het duurde even voordat Stapel en De Koning hier een richting hadden bepaald. De analyse in 1990 was:

‘Gebleken is dat de huidige indeling van Stapel en De Koning niet voldoende consistent is en onvoldoende op maat in de diverse behoeften voorziet: de achtdelige hoofdserie is voor meerdere gebruikersgroepen te omvangrijk, sommige onderdelen zijn veel te uitgebreid (bijvoorbeeld op het punt van de bijlage), andere onderdelen zijn weer onvoldoende behandeld, daarnaast is het aanvullende deel (twee banden) onvoldoende gekoppeld aan de hoofdserie. In Stapel en De Koning moet derhalve een meer beredeneerde structuur worden aangebracht.’²¹

Voor aspiranten was het ook schrikken bij het begin van hun opleiding: acht delen Stapel en De Koning. Hoe kreeg je het weg?

Behalve in de structuur werd ook een keuze gemaakt in de doelgroep en de inhoud: terug naar het leerboek, naar het belang voor de opleiding, naar de praktijk van het politiewerk. In 1992 werd voor een hoofdstructuur met zes gebieden gekozen:

- algemene wetgeving 6 banden
- bijzondere wetgeving 2 banden
- Milieu 5 banden
- Verkeer en vervoer 3 banden
- Recherche 3/4 banden
- Aanvullende wetgeving 2 banden

Men kon op elk van die gebieden een abonnement nemen. De groei van de omvang van het Leerboek stopte niet. Achter de deelgebieden is het aantal banden anno 2006 weergegeven: 22 in totaal. Wie kan dat nog behappen?

Toen het politieonderwijs enkele jaren geleden radicaal op de schop ging, competentiegestuurd werd en een geheel nieuwe structuur kreeg,

20 Voor een vroege waarschuwing tegen deze beweging naar een bredere taak: H.R. Stuitje, ‘Accentverschuiving in de Politietak’ in: *Tijdschrift voor de Politie*, mei 1967.

21 Ongepubliceerde notitie ten behoeve van de redactie.

moesten ook Stapel en De Koning mee. Er werden drie op dat nieuwe onderwijs geënte praktijkboeken geschreven die naast de Stapel en De Koning serie konden worden gebruikt. En nog was het een boek, maar niet lang meer. De inhoud kwam op schijven terecht en digitaal beschikbaar. Dezelfde hoofdonderwerpen zijn aangehouden, er is een categorie Forensisch Technische normen toegevoegd en een categorie psychoactieve stoffen. Wekelijks wordt een update aan de abonnees binnen de politie gestuurd via het Politiekennisnet. 48 maal per jaar. Particuliere abonnees kunnen elke week een cd-rom thuis krijgen en voor andere diensten zijn de updates via internet te downloaden. Stapel en De Koning is virtueel geworden. De papieren versie bestaat nog, maar niet zo heel lang meer.

Tot slot: bladeren

Wie nu kind is van een politieman of -vrouw, bladert niet meer in boeken, maar zit achter de computer. Daar vindt het de wondere wereld van zijn ouders en van het juridisch vocabulaire terug; ook daar is artikel 461 WvSr te vinden en het artikel over bedrog. Stapel en De Koning is digitaal, een kennissysteem dat mijn vader niet meer zou herkennen en waar ik verwonderd mee speel. Gekoppeld aan Politiekennisnet slaat het een brug tussen haar inhoud en de rest van het kennisdomein van de politie.

Stapel en De Koning, *Leerboek voor de Politie*, bestaat in 2006 honderd jaar. Het is zo'n begrip, zo van de politie, dat ik me pas onlangs realiseerde dat het ook gewoon een product is, een onderdeel van een fonds van een uitgever waarmee geld wordt verdiend. Maar ook dat moment van nuchterheid plaatst Stapel en De Koning niet gewoon tussen de andere boeken in de boekhandel. Stapel en De Koning blijft gewoon Stapel en De Koning, deel van de geschiedenis van de politie. Het heeft honderd procent dekking en is zo van de politie geworden dat het er in is opgegaan. Het succes is totaal en dat heeft een prijs gehad. Het is verdwenen als zelfstandige eenheid, het zal verdwijnen als boek. Het is ook verdwenen als kader voor een beweging en als bron van vernieuwing en losgeraakt van het politie-idealisme. Dat heeft andere beddingen gevonden. Zo gaat dat meestal. Maar jammer is het wel.

De tanden van de politie

Wat is de waarde van een agent, vroeg ik mij af na een discussie met mijn vader die riep dat ze in de jaren vijftig met twee man met de blanke sabel de Hofweg (centrum Den Haag) schoonveegden en dat jullie, ik dus, daar nu een heel peloton ME voor nodig hadden. Mijn conclusie was dat die waarde is afgenomen (Van Reenen 1999). Voor een belangrijk deel is dat denk ik het gevolg van het lang volgehouden politieke signaal aan de politie dat geweld vermeden moest worden. Daarnaast propageerde ook het teampolitieconcept geweldsvermijding en een sterkere relatie met informele controlemechanismen. Het signaal kreeg nog een voelbaar verlengstuk in het onderzoek dat standaard volgt op politieel vuurwapengebruik. Geweldsgebruik gaf altijd gelazer en hoe zwaarder het middel, hoe groter het gelazer. Een groter en gevarieerder arsenaal aan methoden om met conflicten om te gaan – politiek, bestuurlijk en politieel – en een minder groot aandeel van geweld daarin was het gevolg. Het negeren van uitdagingen, uitstel van geweld en niet optreden tegen overtredingen uit opportuniteitsoverwegingen maakten deel uit van dit arsenaal. Ik kwam na de discussie met mijn vader tot de conclusie dat angst voor de politie een van belangrijkste bases was voor de effectiviteit van politiemensen en van het instituut politie als geheel. Daaraan wordt nog weinig aandacht besteed. Niet alleen de vrijwillige medewerking met een politiemans of -vrouw en de legitimiteit van het instituut, maar ook angst is een essentieel onderdeel van die effectiviteit. Over die angst gaat het echter nooit, het is een taboe.

Ik wil er in dit artikel nader op ingaan. Ik doe dat via een korte analyse van de ontwikkeling van de geweldsrol van de politie, zowel het georganiseerde als het individuele geweld, en van de opkomst van tegengeweld vanuit de samenleving. Daarna ga ik in op de mogelijkheden en de beperkingen om angst – verder in dit artikel neutraler

dreiging genoemd – een centralere plaats te geven en natuurlijk over de wenselijkheid of onwenselijkheid daarvan.

Het gaat bijna nooit over geweld

Discussies over de politietaak gaan eigenlijk zelden over geweld of dwang. Het gaat over de inhoud, zaken als de handhaving van de orde of de opsporing van strafbare feiten. Geweld en dwang worden mogelijk niet als inhoud gezien. In de taakomschrijving van de politie komt men geweld niet tegen, hooguit impliciet: ‘daadwerkelijk’ en ‘handhaving’ in de taakomschrijving in de Politiewet. Dat kan verhullend taalgebruik zijn, of zo vanzelfsprekend dat het geen beschrijving behoeft. Geweld heeft historisch gezien ook zelden een prominente rol gespeeld in de taakvervulling van de politie. Alleen in de jaren dertig en tussen 1965 en 1985 is het overheids geweld omvangrijk en systematisch ingezet (Van Reenen 1979). Toen was het geweldsspecialisme als zelfstandig taakonderdeel dominant aanwezig en geweld een belangrijk deel van de politietaak. Buiten die perioden is geweld alleen in de tweede lijn aanwezig geweest, in reserve, en slechts incidenteel gebruikt. Dat is de meest voor de hand liggende verklaring voor de observatie dat het zelden over geweld gaat als we over politietaken spreken.

Ietwat terzijde: het lijkt erop dat de actuele invulling van de taken van de politie een weerspiegeling is van de meest dringende maatschappelijke problemen van dat moment (of van die historische periode). Nadat de eerste wederopbouwjaren na de Tweede Wereldoorlog achter ons lagen en de wonden van de politie uit die periode langzamerhand geheeld waren, werd het actuele thema het verkeer en de controle daarvan, daarna criminaliteitsbestrijding, vervolgens openbare ordehandhaving en toen de hantering van maatschappelijke problemen. Nu zijn we weer terug bij criminaliteits- en terrorismebestrijding en de controle van jeugdige allochtonen, het maatschappelijke probleem bij uitstek van dit moment.

Meestal vindt een shift in aandacht van de politie en daarmee in specialisatie plaats omdat de vraag verandert. Opinieleiders vragen aandacht voor nieuwe problemen, media besteden er aandacht aan, volksvertegenwoordigers eisen ingrijpen. Het lijkt er op dat ook korpschef-benoemingen en specialisaties van de korpschefs die lijn volgen

maar die verbinding is niet heel helder. De taken van de politie verschuiven dus in de tijd. De observatie dat politiemensen vaak hetzelfde doen, klopt voor de korte termijn maar minder als je er met wat historische distantie naar kijkt (Van der Vijver 2004). De kerntakendiscussie stopt dus nooit. Heerlijk. Ik weet trouwens niet zeker of de term kerntakendiscussie een juiste is. Gegeven de verschuiving van de taakvelden treedt periodiek een heroriëntatie op nieuwe problemen en dus op taken op.

Na de jaren zeventig heeft de politiezorg zich bewogen in de richting van de oplossing van maatschappelijke problemen, althans naar de systematische ondersteuning van de overheid bij de oplossing. Dat heeft de politie meegetrokken in grote delen van het overheidsbeleid en haar daar impliciet medeverantwoordelijk voor gemaakt. De brede noties van veiligheidsbeleid en integraliteit hebben haar betrokken bij en verantwoordelijk gemaakt voor bestuurlijke noden. Het is daardoor minder goed mogelijk dan in het verleden om een dominant politieprobleem aan te wijzen. De politie is overal bij betrokken geraakt. En waar ze de bereidheid om keuzen te maken al zou hebben, blijft de externe vraag naar betrokkenheid van de politie, de opdracht daartoe zelfs van de politiek of het bevoegd gezag, de keuzen bemoeilijken. Wanneer de kerntakendiscussie serieus gevoerd wordt, leidt ze tot herdefiniëring en versmalling van de taak van de politie en dat gebeurt nog nauwelijks. Systematische overvraging is het gevolg.

Georganiseerd geweld: depolitisering, preventie en perfectionering van de techniek

Niet alleen de taak van de politie verschuift binnen een breed kader van mogelijkheden maar ook de geweldstoepassing. In die jaren zeventig verschoof die geweldstoepassing van feitelijk geweld naar georganiseerde dreiging (Van Reenen 1980). Adang zegt van die periode dat de reflectie op geweld en de studie ervan in de kinderschoenen stonden. Dat is niet helemaal juist. Die studie was er wel maar had een ander karakter dan in de jaren negentig en daarna. Deze was onderdeel van een bredere, meer politiek-sociologische analyse van de maatschappelijke onrust. Voor een deel waren die analyses overheidsgericht – zoals die van Van Doorn en Van Braam in de rapportage van de Commissie

Enschede (1967) over de rellen in Amsterdam. De laatsten probeerden de wortels van de sociale onrust te analyseren in een poging het geweld tegen maar ook van de politie te duiden. Voor een deel waren ze onafhankelijk (Hofland 1980, Naeyé 1979). Voor een groter deel maatschappijkritisch en anti-overheid en analyseerden ze het politietoedreden en het geweld als onderdeel van een politiek repressief complex dat hard aan verandering toe was (Chorus e.a. 1981, Zwartboek *Metrodemonstratie*, z.j.). Geweldsschuwheid, het zoeken naar mogelijkheden om georganiseerd geweld van de zijde van de politie te voorkomen of vermijden, met behoud van legitimiteit van bestuurders en politie waren de belangrijkste kenmerken van dat optreden (Van Reenen, Verton 1974).

In de jaren negentig verschuift het type voorvallen waarbij georganiseerde geweld van de politie wordt ingezet. Het principiële en vaak gewelddadige verzet tegen de overheid, tot op het bot politiek qua oriëntatie en doelstellingen, vermindert en valt nagenoeg weg met het verdwijnen van de kraakbeweging en andere radicaal tegen het politieke en economische systeem gerichte groepen. De ontruiming van het Wolters-Noordhof complex in Groningen in 1990 is de laatste grote, politiek-relevante confrontatie tussen politie en kraakbeweging geweest, de afsluiting van een periode (Van Gils e.a. 1993). A-politieke groepen die problemen geven en geweld toepassen komen daarvoor in de plaats, voornamelijk voetbalfans en hooligans. Hun eventuele politieke relevantie ligt aan de rechterkant van het politieke speelveld. Overheidsgeweld kan zo voorzichtig ook weer depolitiseren. Het hoeft zich niet steeds af te vragen of en welke kritiek ME-optreden zal opleveren of welke legitimiteitsproblemen het oproept. Interessant voor een zicht op de ontwikkeling van het geweld van de politie na de jaren zeventig en tachtig is het onderzoek van Adang. Bij hem gaat het niet langer om de beheersing van politiek geïnspireerd protest, dat is er nauwelijks meer, maar om de beheersing van voetbalrellen. Gedrag van supporters, supersupporters en hooligans is het primaire aandachtsveld van de politie in haar georganiseerde geweldsrol. Ook oudejaarsrellen krijgen wetenschappelijke aandacht (Adang, Van der Torre 2008). In de jaren zeventig en tachtig bestond voorts veel aandacht voor besluitvorming, zowel politiek als bestuurlijk, rondom geweldsincidenten. Rosenthal (1984) bijvoorbeeld wijdde een hele studie aan wat hij crisisbesluitvorming noemde. Die aandacht was begrijpelijk in

het licht van de politieke relevantie van het overheidsgeweld in die tijd, maar was dat minder in de jaren negentig. Het gaat nu vooral over de uitvoering.

Indicatief voor deze verschuiving van aandacht is wellicht ook de veranderende wetenschappelijke belangstelling voor de relbeheersing. Qua theoretische invalshoek verschuift de aandacht van politicologie en sociologie naar psychologie en sociale psychologie. Adang (2005) bijvoorbeeld propageert het *Elaborated Social Identity Model* als concept voor de analyse van rellen. Beheersing van onordelijk gedrag van groepen is voor hem een technisch – in de zin van apolitiek – vraagstuk. Het gaat hem niet om politieke analyse maar om perfectionering van de techniek van de relbeheersing: de verbetering van de kwaliteit. Opvallend is dat ook in de analyse van het protest buiten het voetbal dezelfde technische benadering wordt gevolgd. Het gaat om techniek: of het nu om het ene of om het andere type rellen gaat. Adang verzamelt ervaringen om *best practices* te kunnen selecteren en pleit voor een *evidence based* aanpak van openbare orde problemen, voor verantwoorde en bijna wetenschappelijk beredeneerde technieken en tactieken die bewezen waarde hebben voor de beheersing van groepen (Reicher 2007). Die verschuiving van wetenschappelijke aandacht is te verklaren uit het verdwijnen van politiek riskant geacht protest en van legitimiteitsproblemen die daar in de perceptie van bestuurders uit voortvloeien.

Daarnaast is er geheel in de geest van de jaren zeventig en tachtig nog, veel aandacht geweest voor de verbreding van het perspectief in de toepassing van het georganiseerde geweld van de politie. Allereerst wordt ‘kennen en gekend worden’, het adagium bij uitstek van het teampolitieconcept, geïntroduceerd bij de beheersing van voetbalgeweld. Daar worden speciale teams gevormd die contacten leggen met supportersgroepen en binding bewerkstelligen en via binding gedrag mede controleren. Er worden ook door de clubs maatregelen genomen om supportersgroepen te binden. Voetballers, clubdirecties en bekende supporters worden waar nodig ingezet om dreigende onrust te bezweren. Meer in het algemeen geldt dat er in de bestrijding van het georganiseerde geweld een beweging is naar een bredere aanpak, een meer holistische visie: van ‘riot control’ via ‘crowd control’ naar ‘public order management.’ (Adang 2006). Die aanpak is niet alleen breder maar heeft ook preventieve en ‘social engineering’ elementen

in zich. Krakkers en ander politieke activisten leenden zich niet voor zo'n aanpak. En de beweging is opvallend; niet omdat hij niet past in het bestaande politiedenken, want dat denken is juist sterk beïnvloed door holistische concepten en door het zoeken naar oorzaken, maar wel omdat de vraag in hoeverre het teampolitiedenken nog van deze tijd is, of het niet vervangen moet worden door een andere visie, ter discussie wordt gesteld.

In de beheersing van voetbalgeweld is ook de geweldsschuweid wat afgenomen. Weinig mensen hebben sympathie voor voetbalgeweld. Niemand verdedigt het of rechtvaardigt het. Het is niet gekoppeld aan hogere doelen. De politieke relevantie van de groepen is gering, sterker nog: hier wordt politieke winst geboekt met het propageren van former optreden. De terughoudendheid van de politie nam af en zij ging naast de al genoemde preventieve strategieën over tot systematische observatie met camera's, meer feitelijk geweld, nieuwe strategieën om aanhoudingen te doen en zelfs tot massale preventieve aanhoudingen (Nationale Ombudsman 2008). De politie werd zo overigens maar in beperkte mate effectiever tegen voetbalsupporters. Een van de oorzaken is dat de ME met haar groepen, secties en pelotons en met de noodzaak tot geweldsbeheersing een georganiseerde logheid schiep die op de beweeglijkheid van groepen hooligans en supporters vaak geen antwoord had.

Intussen is het perspectief voor een deel opnieuw verschoven. De terrorismedreiging heeft geleid tot nieuwe politisering van een deel van het overheidsgeweld en tot nieuwe aandacht voor de besluitvorming. Terreurbestrijding wordt expliciet politiek gestuurd. Er is een coördinerende organisatie opgezet: de NCTb. Gespecialiseerde politie en militaire eenheden zijn in een aparte organisatie ondergebracht om de sturing ervan te optimaliseren. Het gevaar is nu van een andere aard en dus is de aanpak ervan anders. Het gaat om heel kleine groepen waarvan een grote dreiging uitgaat. Er is opnieuw zorg om de legitimiteit van het overheidsoptreden, zij het nu zorg om het gevaar van marginalisering van islamitische allochtonen in Nederland en radicalisering van jongeren en zorg om de kritiek van bewoners van oudere wijken die een onevenredig groot deel van de lasten van de integrerende allochtone medebewoners te dragen krijgen.

Individueel geweld: het was incasseren geblazen en dat is het nog

‘De machteloosheid straalde er van af: Er werd naar agenten gespuugd. Letterlijk gespuugd.’ Aldus de Rotterdamse korpschef R. Hessing in een interview waarin hij beschrijft hoe gelatenheid zich meester maakt van politiemensen die niet mogen optreden tegen overtredingen en uitdagingen en beledigingen over hun kant moeten laten gaan. Het is een situatie die niet alleen in Rotterdam voorkwam. Van Riessen (2005) beschrijft een soortgelijke toestand in Amsterdam maar niet door terughoudendheid te schetsten als deel van een interne beweging van de politie maar als gevolg van een politieke opdracht: wij mochten van de lokale overheid, de burgemeester, niet optreden tegen overlast veroorzakende Marokkaanse jongeren. De politiek wilde de lieve vrede bewaren. Het was beleid van de gemeente in de jaren tachtig en negentig, overigens ook in Rotterdam, bijvoorbeeld waar het drugsgebruik in Rotterdam-West en op Perron Nul betrof. Maar ook voor Amsterdam gold dat de terughoudendheid ten aanzien van jonge allochtonen niet alleen een product was van gemeentelijk beleid; het was de stijl van de politie geworden. Van der Torre (1999) beschrijft in zijn werk over politiestijlen de opkomst van wat hij de pragmatische politiegeneratie noemt, politiemensen die vanaf de jaren tachtig opgeleid zijn in de geest van de verzorgingsstaat, en specifiek in lijn met het community of teampolitie concept: veel communicatieve en sociale vaardigheden, veel maatschappijkennis, veel geduld en weinig geweld. De politie wordt daardoor minder dreigend en bedreigend, gebruikt minder geweld en stelt zich horizontaler op ten opzichte van het publiek.

De opleidingen leveren overal agenten af die veel meer zijn geïndoc-trineerd en voorbereid op politiewerk met de zachte dan met de harde hand; pragmatici en de hulpverleners in de taal van Van der Torre. Zo ging de interne verbouwing van de politiecultuur vanuit de community policing filosofieën die in Politie in Verandering waren geventileerd, hand in hand met externe druk op de politie om voor beleidsgevoelige terreinen af te zien van geweld of zelfs van alle vormen van optreden. Die externe druk kwam voornamelijk van de gemeentelijke politiek, gedeeltelijk was het een breder maatschappelijk gevoelen, opgekomen in de jaren zestig, een collectieve aversie tegen vrijheidsbeperking en

1 Interview R. Hessing NRC Handelsblad, geciteerd in Van der Torre (1999).

dwang. De geweldsschuwheid in het collectieve geweld van de politie zette zich door in het individuele geweld en had grosso modo dezelfde oorzaken. We kregen meer aardige, sociaalgevoelige en maatschappijbetrokken politiemensen.

Het algemene beeld is dat het individuele geweld van de politie na de jaren zestig is afgenomen. Dat beeld klopt naar mijn overtuiging, maar het is heel moeilijk om dat beeld feitelijk goed te onderbouwen. Kwantitatieve gegevens ontbreken voor de meeste vormen van geweld. Alleen van vuurwapengeweld zijn er gegevens. Voor de Commissie Heijder verzamelde Van der Vijver (1987) gegevens over het vuurwapengebruik in de periode 1970-1985. Dat gebruik laat, behalve voor de periode 1971-1974 een dalende lijn zien: van 7,7 schietgevallen per 1000 ambtenaren naar 2,3. Timmer (2005) bevestigt op basis van onderzoek die tendens in ieder geval tot het midden van de jaren tachtig. Daarna stijgt het weer iets. Het aantal doden door politiekogels is vanaf 1978 is opmerkelijk stabiel. Het schommelt tussen de 1 en 7 per jaar. Door politiekogels vallen daarnaast tussen 10 en 25 gewonden per jaar. Afgezet tegen de groei van de bevolking en van het aantal politiemensen is dat ook een achteruitgang in vuurwapengeweld. Van al het andere individuele geweld van de politie hebben we onvoldoende kwantitatieve gegevens om anders dan in termen van indrukken te spreken.

Geweld tegen en bedreiging van politiemensen

De verzachting van de politie had een keerzijde. Geweld tegen de politie nam toe en niet zo weinig ook. Voor de periode vanaf 1996 hebben Naeyé c.s. (2008) gegevens verzameld. Die zijn opzienbarend. Het aantal bedreigingen en beledigingen van politiemensen nam in elf jaar tijd met zeshonderd procent toe, het aantal mishandelingen met driehonderd procent en weerspannigheid met tachtig procent. Het verzet tegen politiemensen heeft een omvang aangenomen die ongekend is in het nabije verleden en vermoedelijk ook in het verder verleden. Hoe is dat te verklaren? Is er dan toch een legitimiteitsprobleem, of is er iets anders aan de hand? Naeyé, een zeer empirische onderzoeker, geeft die verklaring niet. Wanneer we zijn gegevens nader bekijken, valt op dat het geweld zich vooral voordoet in de weekeinden en in de avonden. Het is voor een belangrijk deel gerelateerd aan uitgaansgebieden.

‘Al met al is geweld tegen de politie in uitgaansgebieden niet te voor-
spellen.’ (Naeyé 2008) Een ander onderzoek naar geweld tegen de poli-
tie in uitgaansgebieden levert ook geen verklaring:

‘Het kan alle politiebeambten overkomen. Daders behoren vaak tot
het algemene uitgaanspubliek. Wel is van specifieke risicogroepen
bekend waar ze zich op bepaalde dagen en tijdstippen bevinden. Zo
zijn er ook algemene hotspots waar (voornamelijk rond sluitingstijd)
veel divers publiek bij elkaar komt waardoor een verhoogd risico op
geweld ontstaat.’ (Abraham 2007, p. 6)

Vanuit de politie wordt soms als verklaring opgevoerd dat de grotere
aandacht voor geweld tegen de politie heeft geleid tot een grotere be-
reidheid van politiemensen tot rapporteren en ook tot grotere aantallen
processen-verbaal. Volgens die verklaring wordt er niet meer geweld
gebruikt tegen de politie maar wordt er sneller op gereageerd door de
politie.

Jacobs, Bruinsma en Van Poppel (2008) deden kwantitatief onder-
zoek naar de bedreiging van politiemensen. 82 procent van de geünifor-
meerde politiemensen en 46 procent van de tactisch rechercheurs
is binnen een jaar tijd tenminste eenmaal bedreigd. Voor 27 procent
resp. 33 procent daarvan ging het om twee maal, bij 25 procent resp.
26 procent ging het om drie tot vijf keer en voor 10 procent resp. 8 pro-
cent om meer dan vijf keer per jaar. Meestal richtte de bedreiging zich
tegen de politieambtenaar zelf. 2 procent van de geüniformeerden en
7 procent van de rechercheurs werd thuis bedreigd. De bedreigingen
bestonden voornamelijk uit ernstige verbale agressie, directe bedrei-
gingen en pogingen tot fysiek lastigvallen of pogingen tot het toebrengen
van fysiek letsel. Bij rechercheurs scoorde verbale intimidatie het
hoogst. In 10 procent van de gevallen beschikte de bedreiger over het
privéadres van de politieambtenaar. In 15 procent resp. 17 procent van
de gevallen was de politieambtenaar eerder bedreigd door de betref-
fende persoon. Geüniformeerden deden in 54 procent aangifte van een
strafbaar feit en van de rechercheurs was dat 24 procent. Het kan een
indicatie zijn van de ernst van de bedreiging.

In 38 procent (uniformdienst) en 25 procent (recherche) van de
gevallen was er sprake van stelselmatigheid in de bedreiging. Die
stelselmatige dreiging was in 30 procent (recherche) en 20 procent

(uniformdienst) ook gericht tegen het gezin van de politie ambtenaar. In de meeste gevallen was de dader of waren de daders leden van een criminele organisatie of van een jeugdbende, of lid van een probleemgezin. Het huisadres van de bedreigers was in 21 procent (uniformdienst) en 17 procent (recherche) bij de betreffende politiemensen bekend. Bedreiging en intimidatie van politiemensen leidt tot vermindering van het werkplezier (22 procent-20 procent), vermijden van contact met de daders (10 procent-20 procent), vermijden van locaties (6 procent-3 procent), afwijken van geldende uitvoeringsregels (5 procent-0 procent), toegeven aan de daders (1 procent-0 procent) of ziekmelden (2 procent-0 procent). Het is aannemelijk dat de score in de categorie toegeven aan de daders een te laag beeld geeft. Dreiging heeft dus invloed op de politie. Het ongestraft kunnen bedreigen van de politie heeft, maar daar naar is geen onderzoek gedaan, waarschijnlijk ook invloed op de daders, hun opvattingen over de politie en hun gedrag.

Vormen van intimidatie, bedreiging en geweld tegen de politie moeten ook gezien worden tegen de achtergrond van de toename van dreiging en geweld breder in de samenleving. Geweld is in toenemende mate een ruilmiddel in de samenleving geworden, een ruilmiddel dat angst in de samenleving vergroot en ruilverhoudingen verandert. Het is hier niet de plaats om die veranderde situatie in te gaan. We beperken ons tot een paar gegevens. Volgens CBS-gegevens is het aantal geweldsmisdrijven van jongens in de periode 1994-1997 met vijftig procent toegenomen tot 1 282 per 100 duizend jongens (12 tot 18 jaar). Geweldscriminaliteit door meisjes is in deze periode verdubbeld tot 202 misdrijven per 100 duizend meisjes, maar blijft absoluut ver achter bij die door jongens. De geweldscriminaliteit door jongens in de periode 1994-1997 is in de vier grote steden toegenomen met ruim twintig procent (CBS Index 1999)². Tussen 1995 en 2002 nam het aantal door de politie geregistreerde mishandelingen toe van 28.000 tot 52.500.³

Eggen en Kalidien relativeren de groei. 'Volgens de Veiligheidsmonitor 2008 werd iets meer dan 5 procent van de bevolking (bijna 700.000 personen) slachtoffer van één of meer geweldsdelicten (seksuele delicten, mishandeling, bedreiging). Dit aandeel lijkt de laatste jaren niet wezenlijk veranderd. Net als voor het totale slacht-

2 www.cbs.nl/NR/rdonlyres/C1951A24-8A4C-4738-81B5-9ABF22A36C79/0/index1350.pdf.

3 In het zicht van de toekomst: Sociaal en Cultureel Rapport 2004, Den Haag.

offerpercentage lijkt dit aandeel wel gedaald ten opzichte van 2002. Vóór de eeuwwisseling lijkt dit sinds het midden van de jaren negentig zeer licht te zijn gestegen... Van de onderscheiden geweldsdelicten komt bedreiging het meest voor, gevolgd door mishandeling' (Eggen, Kalidien, 2008, p. 64, 65).

Een omslag

Aan het eind van de jaren negentig wordt de omslag in het politiewerk zichtbaar. Van der Torre (1999) beschrijft de omslag in de aanpak tegen drugsoverlast in Rotterdam West en op perron nul in Rotterdam. Terwijl tijden lang niet tegen overtredingen en misdrijven van verslaafden en dealers mocht worden opgetreden, werd vanaf september 1995 via project Viktor een nieuwe koers gekozen. Er wordt opgetreden tegen overtredingen, er worden meer aanhoudingen verricht, 'Door ruimere mogelijkheden van politietoezicht gaat er dreiging uit van politietoezicht. Het gezag van de politie neemt toe' (Van der Torre 1999, p. 185). 'De schrik zat er weer in. Boos kijken en einde samscholing. Je werd niet meer uitgelachen' aldus een Rotterdamse hoofdagent (Van der Torre 1999, p. 185). De omslag op Perron Nul was lang tegengehouden op politiek niveau, de gemeenteraad ging pas in 1995 akkoord. Dat was voor Rotterdam het begin van de verharding van de politie, eerst ten aanzien van drugsgebruikers die overlast gaven, later werd het meer algemeen en nu wordt Rotterdam als voorbeeld van een meer repressieve aanpak van allerlei problemen genoemd.⁴ Ook Amsterdam ontwikkelde initiatieven om meer hardheid in het optreden van politiemensen te brengen – of terug te brengen. Het project Streetwise was een van de eerste initiatieven en daarna werd er op regeringsniveau besloten om initiatieven te nemen om geweld tegen de politie in te dammen via het actieprogramma 'Geweld tegen de Politie' (TK 2000-2001, 27 400 VII, no 19), ook het Openbaar Ministerie ging mee door flankerend beleid te ontwikkelen en in 2005 uniformeerde de Raad van hoofdcommissarissen de geweldprotocollen van de verschillende politiekorpsen. Nog in december 2009 verhoogde het OM de strafeisen tegen geweld tegen politiemensen, ambulance

4 NRC-Handelsblad.

personeel en andere hulpverleners met het oog op de ervaringen met ongeregelheden tijdens de jaarwisseling in de voorgaande jaren.

Uit de gegevens van Naeyé blijkt niet, dat deze maatregelen effect hebben gesorteerd, in tegendeel; behalve wanneer men aanneemt dat de stijging die hij beschrijft geheel veroorzaakt is door een grotere aangifte- en rapportagebereidheid bij de politie. Van den Bossche en Ybema (2003) stellen vast dat dat beleid door politiemensen wel als steun in de rug wordt ervaren. Jacobs c.s (2008, p. 85) zijn nog kritischer: ‘Wat niet eerder aan de orde was, is dat de ernst van de intimidaties lijkt toe te nemen, soms mede door het systematische karakter ervan en dat het gezag daardoor soms daadwerkelijk wordt ondermijnd. Er lijkt hierbij sprake van een mentaliteitsverandering die vraagt om een aanpak die niet meer alleen is gericht op de beheersing van incidenten, maar ook oog heeft voor het herstellen van de gezagsverhoudingen’. Ook de ongerustheid met betrekking tot bedreiging en geweld op straat lijkt niet te zijn weggenomen ondanks het beeld dat de veiligheidmonitor voorspiegelt. Een indicatie kan hier de werkonderbreking van buschauffeurs zijn. Met enige regelmaat en in verschillende delen van het land staken bijvoorbeeld buschauffeurs het werk omdat zij de bedreigingen en mishandelingen beu zijn. In 2007 was 65 procent van de chauffeurs en conducteurs in het openbaar vervoer slachtoffer van een misdrijf (Veiligheidsbalans 2007). Een andere indicatie is de bestuurlijke ongerustheid over geweld op straat en tegen politiemensen die blijft voortduren en waarvoor de voorzitter van de VNG, onlangs weer de aandacht vroeg (Overeem 2009).

Waar het incasseren van geweld bij de ME opleidingen systematisch werd geoefend en in de praktijk gebracht en draaglijk bleef doordat de bescherming door kleding en uitrusting en door de bescherming van voertuigen min of meer gelijke tred hield met het geweld dat tegen de ME werd gebruikt, was die ‘compensatie’ bij de individuele agent en het individuele geweld afwezig. Meer geweld en meer dreiging tegen individuele politiemensen betekent meer spanning, meer angst, meer gewonden en meer traumatische ervaringen. Overheid in het algemeen noch korpsleiding zijn in staat dat ‘beroepsrisico’ voldoende te beperken. Vormen van ondersteuning en begeleiding van politiemensen die slachtoffer zijn geworden van geweld komen dan op. De beweging doet denken aan de opkomst van ‘Slachtofferhulp’ voor slachtoffers van criminaliteit: wanneer de overheid te weinig bescherming kan bieden

tegen indringende vormen van criminaliteit gaat zij hulp aan slachtoffers bieden en doet zo toch iets zinnigs. Maar het probleem wordt er niet door verkleind.

Vaak wordt ook in nieuwsberichten over vechtpartijen waarbij de politie betrokken is melding gemaakt van slachtoffers bij de politie. De vraag is of die berichtgeving een goede manier is om gezagsverhoudingen waar Van den Bossche en Ybema het over hebben te helpen herstellen.

Dreiging als aparte categorie

Het uiteindelijke machtskarakter van de politie, de mogelijkheid en de bevoegdheid om te dwingen en om geweld te gebruiken blijft in discussies vaak buiten beeld. Het kan ook verborgen blijven zolang er voldoende maatschappelijke steun is voor de opvatting dat je de politie dient te gehoorzamen. In Engeland heet dat treffend 'policing by consent' van de bevolking. Als die instemming afneemt, neemt de rol van dwang en geweld toe. Parsons (1969) heeft de verhouding tussen vertrouwen en geweld duidelijk gemaakt aan de hand van de gouden standaard analogie. In de gouden standaard speelt goud de rol van de reserve van geld. Het gebruik van geld als ruilmiddel is gebaseerd op het vertrouwen dat het stukje papier ook zijn echte waarde kan krijgen: de gouddekking zorgde daarvoor. Eventueel kan het geld zijn waarde krijgen doordat het in klinkend goud wordt omgezet. Dat lukt echter maar in beperkte mate. Goud kan een kleine vertrouwenscrisis in papiergeld opvangen, een grote niet. Zo ook is, aldus Parsons, het met de verhouding tussen vrijwillige gehoorzaamheid en door geweld afgedwongen gehoorzaamheid. Geweld kan rusten, maar moet voldoende in omvang zijn om vrijwillige gehoorzaamheid voor een deel te vervangen. Aan de andere kant kan het maar in beperkte mate een complexe samenleving en een op instemming gebaseerd systeem vervangen (Van Reenen 1979). Grote crises worden er niet mee opgelost.

In de discussies over geweldstoepassing door de politie is de rol van dreiging opvallend afwezig. Wat zelden wordt gezien of althans wordt verwoord wanneer het gaat om het vermogen van de politie om gehoorzaamheid te realiseren is de rol die dreiging als zodanig speelt. Het is ook lastig om daarover te schrijven omdat er met betrekking tot

de politie weinig literatuur over is. Mijn vermoeden is, dat een van de belangrijkste elementen van effectief politie optreden naast de legitimiteit ervan ligt in de dreiging – impliciet of expliciet – die van de politie als instituut en van een politieambtenaar uitgaat. Gehoorzaamheid aan de politie wordt zo vermoed ik mede door die dreiging bewerkstelligd. Die dreiging is geen attribuut van geweld alleen zoals doorgaans wordt aangenomen, het echte belang van dreiging ligt in de relatief zelfstandige werking ervan. Dreiging, generaal of specifiek, kan niet-naleving van of ongehoorzaamheid aan overheidsvoorschriften voorkomen, ook als er geen sanctie of geweld volgt. De zelfstandige werking ervan wordt gevoed door het geloof in de realiteit van de dreiging. Als dat geloof sterk is, volstaat dreiging in plaats van de feitelijke toepassing van geweld. Dreiging moet wel steeds een feitelijke geweldsbasis hebben, maar als het geloof in de kans op sancties of geweld groot genoeg is, kan geweld blijven rusten, net als het goud in de kluisen kan blijven als het geloof in de werking van het papiergeld maar groot genoeg blijft. Dreiging kan dus de werking van geweld of liever van het geweldspotentieel en nog breder van het sanctiepotentieel met een veelvoud van haar feitelijke capaciteit vergroten. Het is tijd om het bewustzijn van dat gegeven te vergroten en er meer aandacht aan te besteden.

Van een politieambtenaar gaat een impliciete dreiging uit. Die dreiging kan kleiner of groter zijn, maar hij is gegeven met zijn vermogen om nadeel te berokkenen. Zijn verschijnen levert de kans op betrapting van een overtreding waar je toevallig niet aan gedacht had. Het kan ook een diffusere dreiging met zich meebrengen die niet nader te benoemen is. Komt er een politieauto in het vizier, dan check ik toch even of ik mijn autogordel wel om heb en mijn vrouw vraagt of ik mijn autopapieren wel bij me heb. Omdat die dreiging altijd aanwezig is en bij wijze van spreken verschijnt waar het uniform verschijnt, is de potentiële werking ervan enorm. Die dreiging is voor een deel bepaald door de kans op betrapting van een overtreding of misdrijf en door de aard en de zwaarte van de eventuele sancties (Van Reenen e.a. 1999). Het zijn min of meer rationele overwegingen, hoewel de veelheid van delicten die je kunt plegen zo gevarieerd en onoverzichtelijk is geworden, dat ook die rationaliteit beperkter is dan ze in theorie lijkt. Voor een deel is hij ook niet rationeel en gebaseerd op veel diffusere elementen: existentiële angsten soms, een opvoeding waarin angst voor gezagsdragers in het algemeen of voor de politie is ingegeven of

juist niet, schoolsystemen waarin in meer of mindere mate discipline een rol speelt, het bestaan van collectieve beelden van de macht van de politie die verder gaat dan het rationele, en tenslotte religieuze elementen, die mede die mate van dreiging van de overheid of de politie bepalen. Steeds gaat het daarbij om gepercipieerde dreigingen die, ik herhaal het deels een rationele bodem hebben, deels ook daarachter liggen en niet- of irrationeel zijn.

Dreiging, op deze manier beschouwd, wordt voor een deel losgekoppeld van individuele inschattingen en risicopercepties van straf. Het worden elementen van een cultuur en daarmee krijgen ze een hardnekkigheid die cultuur eigen is, maar die snelle veranderingen bemoeilijkt.

Een zwak dreigingsysteem

Wanneer we dat geheel van dreigingen die personen en instituties kunnen uitoefenen een systeem mogen noemen, dan is het dreigingsysteem en de effectiviteit ervan vermoedelijk van veel meer belang dan de feitelijke geweldstoepassing en het opmaken van proces verbaal door de politie. Mijn vermoeden is, dat bij een sterk dreigingsysteem, feitelijk geweld van de politie sterk kan verminderen. Dreiging volstaat dan om gehoorzaamheid te bewerkstelligen. Er is echter niet fundamenteel nagedacht over dreiging en dreigingsystemen in relatie tot de politie voor zover ik kan nagaan. Dat is wel noodzakelijk in een tijd waarin we er achterkomen dat de welwillende diender die op basis van kennen en gekend worden zijn werk doet, tot de ontdekking komt, dat het behoud van de vertrouwensrelatie hem veelal handicapt bij de toepassing van sancties en – en dat is meer – dat van zijn politiestijl weinig dreiging uitgaat, zeker op die groepen waarbij hij die dreiging juist nodig heeft om zijn werk te kunnen doen. Mijn uitgangspunt of hypothese is, dat dat dreigingsysteem in Nederland de afgelopen dertig jaar is verzwakt en dat in belangrijke mate nog is. Overheden hebben vooral ingezet op het behoud en versterken van legitimiteit, op binding van emanciperende groepen en op demping van maatschappelijke tegenstellingen. De zwakte van het dreigingsysteem kan gezien worden als kracht en als compliment; als kracht van beloningssystemen binnen de samenleving die conformiteit belonen en als teken van vertrouwen, van legitimiteit

van hen die macht hebben. Het is een handicap wanneer naleving van regels problematisch wordt, de overlast van bijvoorbeeld groepen jongeren groot wordt, of de politie een steeds hogere prijs betaalt in termen van verzet en geweld tegen de politie. Dan wordt het ook een zwakte.

Oorzaken van zwakte

Voor een deel moet die zwakte het gevolg zijn van de geringe pakkans en de te lage sanctiedreiging binnen het formele systeem. Neemt men compliance theorieën ter hand dan is de conclusie dat van zo'n combinatie weinig dreiging uitgaat (Ruimschotel, Van Reenen, Klaassen, 2000). Daarnaast is de maatschappelijke ervaring met en het gebruik van dreiging afgenomen. Men hoort niet via dreiging met anderen om te gaan, niet in de opvoeding, niet in de opleiding, niet in werkrelaties en niet door de overheid. Het wordt nog wel gehanteerd, maar het is een impopulair ruilmiddel geworden en sommigen beschouwen het als ongewenst of ook een ongepaste wijze van doen. Onze samenleving is opgeschoven in de richting van een onderhandelingshuishouding waarin over veel gepraat en onderhandeld kan worden en waarin dus vrijwillige medewerking van partijen de grondslag is voor handelen (De Swaan 1983). Van der Stel (2004) verbindt de onderhandelingshuishouding aan opvoedingsonzekerheid; die onderhandelingsruimte schept ruimte voor grensoverschrijdend gedrag van jongeren. Daarin past dreiging slecht. Daarin passen politiebevelen ook slecht. Het woord 'bevel' alleen al. Hoezo moet ik me hier verwijderen? Interessant is in dat verband het zogeheten scholierenprotest in Den Haag in 1993. Daar werd door de ME geweld gebruikt tegen scholieren en studenten die naar het Binnenhof wilden. Het bestuur had de politie expliciet opdracht gegeven om dat te verhinderen. In de analyse worden verschillende oorzaken voor het geweld aangegeven. Een ervan is wat genoemd wordt het psychologische element. 'Het dreigingsconcept was onbekend aan het overgrote deel van de jongeren. Het grootste deel van de demonstranten bestond uit jongeren die voor het eerst van hun leven demonstreerden... Een steeds terugkerende klacht van de jongeren was dat er met de politie niet te praten viel.... ME'ers volgden echter de orders van hun commandant op, daarbij waren discussies

met demonstranten die het met de gang van zaken niet eens waren, onmogelijk' (COT 1993, p. 62).

Voor een ander deel is de onttakeling van het dreigsysteem het gevolg van de afbraak van wat ik de niet-rationele component ervan noemde. Die is veel diffuser en dus ook lastiger te beschrijven. Vermoedelijk spelen de afname van het belang van godsdienst en de geringere rol die formele autoriteit speelt in allerlei relaties en in opvoeding en onderwijs hier een belangrijke rol. Er wordt minder geleund op traditionele en autoritaire gezagsopvattingen binnen opvoeding en onderwijs.

De schoonheid van een samenleving waarin angst niet regeert, heeft als schaduwkant dat een deel van haar instrumentarium min of meer aan de politie is ontvallen. Dat blijft mooi zolang het kan duren. De oproep aan regeringen en bestuurders om maatschappelijke problemen in hun oorzaken aan te pakken en dus definitief op te lossen klinkt zwakker tegen de achtergrond van de grenzen aan de maakbaarheid van de samenleving. We kunnen blijkbaar veel problemen niet goed oplossen en we hebben er daarnaast het geld niet voor. Het is de afgelopen jaren al niet gelukt om in het politiewerk zo'n humane dreigingloze aanpak vol te houden. Dat vereiste te veel menskracht bij ieder potentieel incident en die menskracht is niet beschikbaar en zal naar het zich laat aanzien ook niet beschikbaar komen. En dan nog is de vraag of geduld, incasseren en praten effectief blijken. Een politie waarvan weinig dreiging uitgaat, kan dat voordeel alleen volhouden met voldoende aantallen mensen. Zijn die afwezig, dan keert het zich tegen hen.

Versterking van dreigsystemen: culturele traagheid en politiestijlen

Dreigsystemen zijn nog slecht begrepen, ze zijn altijd gekoppeld aan iets anders, aan dat waar je bang voor bent. Ze duiken onder in culturen en subculturen van samenlevingen en in handelwijzen van ieder van ons, maar ze ontsnappen aan de aandacht. Dreigsystemen zijn complex en gekoppeld aan andere cultuurelementen. Foucault (1990) benaderde ze via het begrip disciplineren en schetste het beeld van de duizend kleine theaters van bestraffing in het verlengde waarvan effectieve dreiging ligt die gedrag van mensen stuurt. Verandering van de

perceptie van de dreiging die van de politie uitgaat, moet dus gedragen worden door wijzigingen in die bredere cultuur wil ze kunnen werken. Illustratief is de moeite die het kost om de oud-en-nieuwvieringen in steden rustiger te laten verlopen. Dat streven stond hoog op de bestuurlijke agenda in 2008. Een omvangrijke campagne met veel 'handhavingscommunicatie' vooraf, met waarschuwingen voor zwaar vuurwerk, met aankondigingen met hogere straffen van het OM, met supersnelrecht, met oproepen het rustig aan te doen en met veel politie in diverse gedaanten; van vredig tot in volledige ME-uitrusting, heeft niet kunnen verhinderen dat het weer onrustig was met oud en nieuw.⁵ De burgemeester van Nijmegen had het goed gezien: je loopt hier tegen een cultuur aan die je zo maar niet hebt omgebogen. Dat klopt. Er gaat nogal wat tijd overheen. De terugkeer van onderwijs- en opvoedingsvormen die meer op acceptatie van autoriteit zijn gericht en die daardoor vaak meer impliciete angst in zich hebben, kost al gauw een generatie. Versterking of terugkeer van niet- en irrationele noties die de dreiging die van gezag uitgaat versterken, zijn nog slechter te voorspellen in de tijd en ze zijn in hoge mate autonoom, net zoals de veranderingen in de aanvaarding van gezag en het aandeel van dreiging daarin dat de afgelopen dertig jaar waren. Zulke ontwikkelingen laten zich niet goed sturen en ze gaan in ieder geval traag. In de praktijk zal het gaan om een betrekkelijk autonoom proces waarbij vanuit de bevolking, politieke partijen en opinieleiders de roep om meer orde en veiligheid opkomt, mogelijk gestimuleerd door de opkomst van meer conservatieve politieke bewegingen. De overheid of de politie doen daar niet veel aan af of toe. Het idee dat de keuze voor een verharding van de politie, of van delen ervan, kan worden gedaan los van deze culturele overwegingen is misplaatst. Deze moet min of meer in de pas lopen met die culturele aanpassing wil ze niet leiden tot wrijving, protest en conflicten en tot afname van vertrouwen in de politie.

Die culturele traagheid is natuurlijk ook aanwijsbaar bij de politie. Zie hoeveel tijd het kostte om de politie te wennen aan vriendelijke politiezorg en geweldsvermijding (Van der Torre 1999). Met de introductie van een meer op dreiging gerichte stijl is ook een cultuur verandering gemoeid. Voorlopig lijkt het er bovendien op dat een keuze voor een meer op dreiging georiënteerde stijl van politiewerk en bij behorende

5 O. Adang in: *De Volkskrant*, 03-01-03, p.3.

strategieën niet eenduidig gemaakt wordt binnen de Nederlandse politie. De verharding van de politie is pas begonnen en dat geldt ook voor het denkproces. De gehechtheid aan de vriendelijke politiezorg die wij nu nog kennen, is groot en dat siert de politie.

Is een brede beweging binnen de samenleving die versterking van dreigsystemen mogelijk maakt een kwestie van nogal lange adem; er zijn groepen in de samenleving ten aanzien waarvan de versterking van de dreiging wel snel geëffectueerd kan worden. In sommige subculturen kan respect afgedwongen worden en misschien is ‘moet’ hier een beter woord. Vertrouwen wordt ten opzichte van die groepen verworven door op macht gebaseerde voorspelbaarheid van het gedrag; door effectieve gewelds- of sanctiedreiging dus. Kop en Euwema die een burgerlijke cultuur en een straatcultuur onderscheiden, wijzen er op dat je binnen een straatcultuur alleen gezag verwerft wanneer je macht hebt. Vriendelijkheid en ruimte bieden bijvoorbeeld – het gedragsrepertoire van de Nederlandse politieambtenaar bij uitstek – is een bewijs van zwakte in de ogen van Marokkaanse straatgroepen. ‘Deze vriendelijke toon kan gemakkelijk worden geïnterpreteerd als slap’. Voor bepaalde groepen, en dat zijn er meer dan overlast gevende groepen allochtonen of autochtonen, kan een specifieke aanpak worden ontwikkeld waarin dreiging een heldere plaats inneemt. Kop en Euwema (2008, p. 109, 125 e.v.) pleiten bijvoorbeeld voor ‘multicultureel vakmanschap’ van politiemensen. Dat vakmanschap is overigens veel breder dan geweld of dreiging, maar het maakt er wel deel van uit. Ook criminele groepen en organisaties hebben geen last van een cultuur die het de politie lastig maakt om met dreiging te werken. Vooral groepen waarvan een dreiging naar de politie uitgaat, die bijvoorbeeld met contra-observaties en telefoontaps werken, documenten vervalsen of politiemensen bedreigen horen tot deze categorie (Jacobs e.a. 2008).

Andere groepen of individuen zijn zo geïsoleerd, dat dreiging ten aanzien van hen de samenleving niet raakt, of worden zelf breed als zo’n bedreiging ervaren, dat bezwaren tegen dreiging wegvallen. Dreiging speelt een belangrijke rol bij het zogeheten ‘persoonsgericht verstoren’. Persoonsgericht verstoren is een nieuw wapen in de strijd tegen terrorisme. Potentiële verdachten van terrorisme worden openlijk dag en nacht in de gaten gehouden waardoor ze onbruikbaar worden voor een terroristisch netwerk. De politie post voor hun woningen, belt regelmatig aan om te kijken of de persoon thuis is en volgt ze op straat. Bezoek

wordt soms aangesproken en buurtbewoners wordt gevraagd verdachte zaken rond de woning van de persoon te melden. Daar gaat een grote dreiging op de betreffende persoon van uit, hoewel dat niet het doel is van de verstoring; dat is ze onbruikbaar te maken voor een netwerk. Persoonsgericht verstoren is omstreden. Brouwer (2006) bij voorbeeld acht de praktijk regelrecht in strijd met de wet.

Het vakmanschap dat Kop en Euwema hiervoor bepleiten bevat veel meer dan dreiging. Het gaat hun om een breed scala van vaardigheden waarin de op macht gebaseerde helderheid wordt gekoppeld aan kennis van de cultuur en de mensen en om ook achterliggende problemen op te lossen. Dat geldt ook voor de aanpak van problematische groepen in het onderwijs. ‘Structuur en binding’ noemt het WRR-rapport waarin problematische groepen in het onderwijs worden geanalyseerd en een aanpak wordt voorgesteld voor vmbo- en mbo-scholen (WRR 2009). Het advies gaat over de vraag wat scholen voor voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs kunnen doen om voortijdig schoolverlaten onder ‘overbelaste’ jongeren te voorkomen. Binding levert de voorwaarde voor gemeenschappelijke probleemoplossing, structuur helpt en dwingt de leerling in een ordening, een gareel. In de notie van binding van het WRR-rapport zit, om terug te keren tot de politie, natuurlijk ook de relatie met het bestaande politieconcept: er blijft zo een mogelijkheid bestaan om te helpen met de oplossing van problemen, alleen er is een andere basis: helderheid over de gezagsverhoudingen en helderheid over wie de baas is. Het zou kunnen zijn dat in de tweeslag van structuur en binding, voor de politie wellicht van dreiging en binding, een weg naar de toekomst ligt. De opgave zou dan worden om na te gaan of en zo ja hoe dreiging en binding kunnen worden gecombineerd in nieuwe stijlen van politiewerk en vermoedelijk zijn er ook aanzetten tot die combinatie in de praktijk te vinden. Dat zou het mogelijk maken om de winst die de politie boekte met ‘Politie in Verandering’ voor een deel te behouden.

Van der Torre en Stol (2000) vonden dat jongeren die negatief staan tegenover de politie een mildere houding hebben ten aanzien van de buurtagent. Die moet hen dan wel bij naam kennen, en af en toe een praatje maken. Ze beschouwen het als een pleidooi voor een op binding gerichte stijl van politiewerk. Het omgekeerde is ook, en misschien wel meer waar: wie gekend wordt, is niet langer anoniem en voorwerp van toezicht, van klachten bij ouders en op school en van formele sancties.

Dat is dreiging en een dreigstelsel in actie. Zo snijdt het mes aan twee kanten.

De informele weg: werkcultuur en operationele codes

Een grotere nadruk op dreiging vraagt ook van de politie dat zij met de hantering van die dreiging weet om te gaan. Vroeger zat dat in de informele cultuur van de politie. Een deel van die cultuur had betrekking op de instandhouding van die dreiging, maar ook hoe dat moest: wat wel kon en wat niet, want genormeerd bleef het. Er was een oude en eenvoudige werkelijkheid in de geweldstoepassing door de politie (Van Reenen 1979). Kortweg kwam die op het volgende neer:

- a. Wie aan een agent komt, zal het bezuren – formeel bezuren maar ook en vaker informeel. Voor het slaan van een agent werd je hardhandig gecorrigeerd, soms voor de bedreiging al.
- b. Een tweede deel van de geweldswerkelijkheid was dat verzet tegen de politie werd gebroken door geweld, doorgaans met de gummi-stok. Het gebruik van wapens – en ook een steen was een wapen – kon als de bedreiging groot genoeg was leiden tot vuurwapengeweld door de politie.

Varianten op deze vuistregel vindt men binnen politiekorpsen over de hele wereld. Een belangrijke functie ervan is dat de lotgenoten binnen de organisatie zorgen voor de veiligheid van haar leden in risicovolle omstandigheden. En dat gebeurt vooral informeel. Soms met legale middelen, soms in de schemerzone van legaal en illegaal, soms ronduit met illegale middelen (Van Reenen 1999). Essentieel voor het behoud van vertrouwen in de politie is, dat deze manier van zelfbescherming geaccepteerd is binnen de bevolking. Ook daar moet de opvatting breed gedragen worden dat je niet aan een politieambtenaar moet zitten en dat wie dat wel doet het moet bezuren en dat ook terecht vindt.

Een tweede kenmerk van die oude normering is dat de politie of de individuele politieambtenaar de baas is in zijn gebied. Goedschiks of kwaadschiks. Anderen onderschikken zich aan hem of haar. Wordt die autoriteit uitgedaagd, dan zorgt eerst de politie dat zij haar dominantie herstelt. Pas dan kan zij weer rustig optreden. Ik weet niet zeker of de politie nog op die basis opereert, ik heb het vermoeden dat dat zeker

in oude wijken met problematische jongerengroepen minder het geval is. Juist daar heeft de periode van geweldsschuwheid als gevolg dat de politie niet langer de baas is en dat dat juist ten opzichte van groepen die voor zulke hiërarchieën gevoelig zijn, fnuikend is.

De versterking of herinvoering van deze informele operationele codes is een manier om de dreiging die van de politie uitgaat te vergroten of te herstellen. Zo'n informele benadering ontwikkelt zich in de praktijk van het werk, ingegeven door de werksituatie of de omstandigheden in een buurt en buiten zicht van de leiding. Dat is, wanneer de oude informele normering van dat geweld en van die dreiging veelal verdwenen is, een proces van vallen en opstaan. Het dreigen en de toepassing van geweld en de informele normering ervan en sanctietoepassing moeten opnieuw geleerd worden. Er kleven gevaren aan die weg. De informaliteit ervan geeft kans op verkeerd gebruik of misbruik van bevoegdheden. Een meer geleid en overwogen weg heeft de voorkeur uit oogpunt van beheersing.

Een formele weg: nog vooral vragen

Is een nadere oriëntatie op dreiging als element van politiewerk nodig? Het antwoord op die vraag is positief. De toegenomen druk op de politie en de toename van geweld en dreiging als vrij ruilmiddel in de samenleving maken dat onvermijdelijk. De dragers van het geweldsmonopolie voor de staat en voor de samenleving zijn ook degenen op wie de plicht rust om zich op dat monopolie te bezinnen wanneer geweld in de samenleving toeneemt. Een specifieke oriëntatie op de mogelijkheden die dreiging daarbij biedt en de manier waarop die de politie kan helpen is gewenst. Hiervoor zijn een paar aanzetten gegeven voor de manier waarop dat kan, maar er zijn verder vooral open vragen. Die hebben betrekking op:

- a. De visie op de politiezorg. Op welke manier kan dreiging daarin worden geïncorporeerd?
- b. Hoe kan dreiging worden gerealiseerd zonder verlies van legitimiteit?
- c. Wat zijn strategieën en werkwijzen voor de verschillende politieke specialismen?

- d. Hoe moeten de stijlen van optreden veranderen, en heeft dat gevolgen voor selectie en opleiding?
- e. Moeten management en leidinggeven veranderen?
- f. Handhavingscommunicatie
- g. Moeten symbolen en hulpmiddelen zoals uniformen, voertuigen, gebouwen worden aangepast?

Uit oogpunt van humaniteit, van rechtstatelijkheid en van mensenrechten is het een lastige discussie die we hier voeren. De optie van de versterking van de dreiging die van de politie uitgaat, vergroot de kans op het gebruik van methoden die conflicteren met het strafrecht en mensenrechten, of ten minste de noties van redelijkheid en gematigdheid van politie optreden een andere inhoud geven. In theorie hoeft van zo'n conflict geen sprake te zijn, maar de traagheid en de procedurele complicaties van het strafrecht staan in de ervaring van politiemensen haaks op de snelheid en de effectiviteit die gewenst is, wil dreiging van politie geloofwaardig worden. Zeker bij de informele manieren om de dreiging van de politie te versterken is er een kans dat mensenrechten in de verdrukking komen. Er is dan ook vanuit humaan en rechtstatelijk perspectief een sterke voorkeur voor het behoud van een geweldsvermijdende aanpak. Vanuit zo'n ideologisch oogpunt verdient een systeem dat vrijwillige medewerking aan de politie versterkt en ondersteunt de voorkeur boven andere manieren om de politie te versterken. En liever hebben we dus geen sterker dreigingsysteem. Dat is zowel begrijpelijk als vreemd. Het vreemde er aan is, dat juist dat geweldsmonopolie de politie onderscheidt van alle andere instituties. Het is de grondslag voor haar bestaan.

Tot slot

Wat is de waarde van een agent? Met die vraag begon ik dit artikel. Het lijkt erop dat het antwoord dat wij nu nog geven aan amendering toe is. Die waarde hangt veel meer dan wij ons nu realiseren af van de dreiging die van de politie als instituut en van politieambtenaren uitgaat.

Het streven naar een steeds transparantere politiezorg in de afgelopen decennia, de nadruk op redelijkheid en gematigdheid, zorg en preventie, de systematische geweldsschuwheid, en de ontwijking van

uitdagingen door publieksgroepen hebben de dreiging die van politie voorheen uitging verminderd. De politie heeft de ambitie om de baas te zijn van het publieke erf gedeeltelijk losgelaten. Dat heeft de effectiviteit van de politie sedert de jaren zestig aangetast. Daar is weliswaar de participatie in allerlei netwerken die zich met veiligheid bezighouden voor in de plaats gekomen, maar het is onduidelijk of de effectiviteit van die netwerken en van de integrale benadering van veiligheid waarin de politie slechts een van de participanten is, groot is. Nu geweld in de samenleving en geweld tegen de politie toenemen, komt de vraag naar de effectiviteit die gebaseerd is op die dreiging weer boven. Het is een lastige vraag omdat geweldsschuwheid, redelijkheid en gematigdheid deugden zijn. Vanuit een rechtstatelijk perspectief zijn het zelfs imperatieven. Een heroriëntatie is nodig. En waar de maatschappelijke problemen groeien en in de ogen van sommige bevolkingsgroepen niet bevredigend kunnen worden opgelost, is een nieuwe reflectie op dat monopolie noodzakelijk. Dreiging speelt daarbij een sleutelrol en dit artikel moet ook in de eerste plaats worden opgevat als bewustwording en een uitnodiging om over die dreiging na te denken. Er is een samenhangend antwoord nodig op deze vragen. Gebeurt dat niet op een geleide manier dan is er een goede kans dat de politiepraktijk haar eigen oplossingen zoekt.

Literatuur

- Abraham, M., Hoek, A. van, & Hulshof, P., *Geweld tegen de politie in uitgaansgebieden*. Den Haag, 2007.
- Adang, O., *Met alle Geweld Leren*. Den Haag, 2005.
- Adang, O.M.J., 'Public order management: theory, practice and education' in: J. Fehérváry, G. Hanak, V. Hofinger & G. Stummvoll (red.), *Theory and practice of police research in Europe*. Bramshill/Vienna, 2006.
- Adang, O. & Torre, E.J. van der (red.), *Nederlands grootste evenement, een jaar na Hoezo rustig?! het verloop van de jaarwisseling 2007-2008*. Den Haag, 2008.
- Brouwer, J.G. *Van Nachtbrakers tot Terroristen, over persoonsgericht verstoren*. Groningen, 2006.

- Chorus, B., van Houcke, S., & Verrijn Stuart, H., *De Colonne Eenmaal in Beweging*. Amsterdam, 1981.
- Commissie Bezinning op het geweldgebruik door de Politie, *Geweldgebruik door de Politie*. Den Haag, 1987.
- Eggen, A.Th.J. & Kalidien, S.N. (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2007*. Den Haag, 2008.
- Foucault, M., *Discipline, Toezicht en Straf, de geboorte van de gevangenis*. Groningen, 1990.
- Gils, G.H.C. van, & Montfort, P.J.H.M. van, *Uw Rechtsorde is de Onze niet*. Den Haag, 1983.
- Hofland, H.J., *De Stadsoorlog*. Alphen aan den Rijn, 1980.
- Inspectie Verkeer en Waterstaat, *Veiligheidsbalans 2007*. Den Haag, 2008.
- Kuiper, J., e.a., *Rust'loos wakend*. Alphen aan den Rijn, 2004.
- Naeye, J., *De Sterke Arm*. Amsterdam, 1979.
- Naeye, J., & Bleyendaal, R., *Agressie en Geweld tegen Politie mensen*. Den Haag, 2008.
- Nationale Ombudsman, *Feyenoord-Ajax 23 april 2006, Over de grenzen van het strafrecht*. Den Haag, 2008.
- NPI, *Politie in Ontwikkeling, Visie op de politiefunctie*. Den Haag, 2005.
- Overeem, J., 'De politie hoeft het werk niet alleen te doen'. *Tijdschrift voor de Politie*, 2009, jrg. 71, nr. 1.
- Parsons, T., *Politics and Social Structure*. New York, 1969.
- Rapport van de Commissie van Onderzoek Amsterdam*. Den Haag, 1965/1966.
- Reenen, P. van, *Overheidsgeweld*, Alphen aan den Rijn, 1979.
- Reenen, P. van, 'Kracht aan de wet'. *Justitiële Verkenningen*, 1980, nr. 1.
- Reenen, P. van, 'Police Integrity and Police Loyalty, the Stalker dilemma'. *Policing and Society*, 1997, vol. 8, p. 1-45.
- Reenen, P. van, 'Van de kleine mensenrechten'. *Tijdschrift voor de Politie*, 1999, jrg. 61, nr. 12.
- Reenen, P. van (red.), *De Tafel van Elf*. Den Haag, 2000.
- Reicher, S., Stott, C.; Drury, J., Adang, O., Cronin, P. en Livingstone, A., 'Knowledge-based public order policing: principles and practice'. *Policing*, 2007, p. 403-407.
- Riessen, J. van, *In naam der Wet*. Amsterdam, 2007.
- Rosenthal, U., *Rellen, Rampen, Gijzelingen, crisisbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam, 1984.

- Stel, J. van der, *Handboek Preventie. Voorkomen van psychische problematiek en bevorderen van geestelijke gezondheid*. Assen, 2004.
- Swaan, A. de, *Halverwege de Heilstaat*. Amsterdam, 1983.
- Torre, E.J. van der, *Politiewerk. Politiestijlen, Community Policing, Professionalism*. Alphen aan den Rijn, 1999.
- Torre, E.J. van der, & Stol, W., *Waardevolle politieverhalen. politie en Marokkaanse jongeren*. Amsterdam, 2000.
- Vijver, C.D. van der, 'Vuurwapengebruik door de Politie', in: Commissie Bezinning op het Geweldgebruik door de Politie, *Geweldgebruik door de Politie*. Den Haag 1987.
- Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, 1972.
- WRR, *Vertrouwen in de school*. Amsterdam, 2009.
- Zwartboekgroep, *De Metrodemonstratie en hoe het gezag er een rel van maakte*. Amsterdam, 1980.

From policing the garbage can to garbage can policing¹

1. Introduction

As elsewhere in the world, police systems in Latin America are notoriously difficult to change. Recently, a number of studies scrutinized the efforts to reform police in various Latin American countries.² These studies, upon which part of the observations here will be based, mostly arrive at the same conclusion: it is incredibly difficult to effect real changes and programs to improve compliance with human rights standards are generally ineffective. A number of explanations for the lack of successful police reform strategies have been advanced (Van Reenen 2010). As a system, these explanations are incoherent and that is what this article addresses. The concept – loosely applied – that will guide us through the complex matrix of matters related to changing policing in Latin America are the related concepts of ‘policing garbage cans’ and ‘garbage can policing’. They derive from the well-known theory of garbage can decision making developed by Cohen, March and Olsen in the 1970s (Cohen et al., 1972). In brief, this theory explains *prima facie* irrational outcomes in decision making processes by looking at them from an anarchic point of view. In such a process, all the elements of a rational decision making process (problems, solutions, choice opportunities and participants) are thrown together in a big ‘garbage can’ and become mixed. As a result, there is no logical connection anymore between informed participants who signal problems and find a solution when a proper opportunity arises. Rather, there can

1 I thank M. Huggins, H. Frühling and K. Koonings for their comments on earlier versions of this article.

2 Frühling 2003, Glebbeek 2005, Bailey and Dammert 2006, Eijkman 2007, Husain 2007, Denissen 2008, Hinton 2006, Uildriks, Tello 2009.

be a decision which (for instance) is only taken because there is a window of opportunity, and where no heed is taken to the real problem and a solution for it.

This article deals with the problems of garbage and decision-making on two levels: first the level of government where decision making can be described in terms of the garbage can model. That level creates the conditions for police work and decision making. The second level is of course the level of the police itself. Garbage can decision making affects the creation of government policy with respect to the police. This, in turn, has far-reaching effects on decision making processes in the police, which clearly reflects in the approach of the police to problems in the streets. So, both on the level of government and on the level of the police this article will examine how the concept of garbage can decision making may yield new insights. It will be shown that it is possible to conceive of 'garbage' as the context of the unsolved problems of society and politics that police have to operate in. The more garbage there is, the more desperate the task of the police becomes. That is what policing garbage cans is and it often involves illegal means, sometimes up to torture and illegal killings. A last element of this study, which will be coined 'garbage can policing', extends beyond the sphere of the garbage can decision making theory. The result of garbage can policing is that the police starts to displace its goals and turns into a criminal organization that tries to make profits instead of protecting the population and solving crimes. This article is based on research in Latin America. The notions of policing garbage cans and garbage can policing may be applicable to other continents and countries as well.

2. Governance and garbage can decision making

2.1 *Garbage can decision making in Latin America*

Cohen, March and Olsen introduced the notion of garbage can decision making to analyse behaviour and decision making in situations of extreme uncertainty (Cohen e.a. 1972). Garbage can decision making is decision making in organisational anarchies. An organisational anarchy is an organisation, where problems, analyses, solutions, and decision makers are not structured in a logical order. According to Olsen

they can be seen as ‘a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision-situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be an answer, and decision makers looking for work’ (Cohen 1972, p. 1). For organisational anarchies Cohen, March and Olsen describe three characterizing features of organisational anarchies (Peters 2002);

- problematic preferences for performance and thus problematic criteria for choices
- unclear insight in functioning and technology for governing society or problem fields
- shifting participation of relevant parties in decision making.

Elements of each of these categories in an organizational anarchy are independent or only loosely connected with others, so logical order cannot be created in most cases. In such anarchy, decision making is characterized not by logic, but by opportunism and *ad hoc* solutions that rarely solve the problems. Peters applied the garbage can model to political decision making. He observes for the public sector that: ‘Decision making in the public sector as seen through the lens of this model reflects the serendipitous, and almost accidental, confluence of streams of problems, solutions, opportunities and actors. In this view the rationalistic conception of problems searching for solutions and actors pursuing their interests in a purposeful manner is replaced by the appearance of opportunities’.³ Such opportunities occur randomly and the political actor has to make the most of them while they last. So, the garbage can model envisions a political environment where rational strategies and programmes are a lot less likely to occur than policy formation that is driven by circumstances and opportunities. Political entrepreneurs appear to be crucial in creating action in organized anarchies. That is probably due to the need for personal skills and political power to create support for decision-making and the need for reduction of uncertainty of a situation via advocating individuals (Peters 2002, p. 13).

Peters last observation is particularly salient for Latin America and the ways government policies are designed in most countries in the region. According to Denissen (2008) there are very few long-term

3 Peters 2002, p. 13.

strategies to tackle major economic and social policies in many of the countries in the region. It is hard to find organized expertise in Latin American public administrations able to succinctly analyse problems, and where it does exist its rational conclusions will not often see the light of day. Delasoppa and Branco (2006) for instance observe the intrinsic fault of Brazilian governments to launch programs with objectives that are very far beyond their actual competencies. And even if a rational policy occasionally – serendipitously – finds its way through, it still has to clear the immense hurdle of systematic implementation. Taking Argentine as example, Föhrig remarked that ‘the state’s ability to produce public goods is extremely poor’ (Föhrig et al. 2006). Most of the victims of such incompetence on the part of the state are part of the underprivileged classes. As Bailey and Dammert (2006) put it: ‘On the political-administrative side, the new democracies inherited feeble capacity to formulate and implement programs. Weak capacity was further undermined by fiscal crises. Amongst the feeblest of the institutions were those expected to confront the upsurge in crime and violence’. Beato as well has pointed at the shortcomings of public policies related to the reduction of crime in Latin America (Beato 2006). The capacity of government institutions to produce rational policies is low.

An interesting characteristic of garbage can decision making is that the role of the individual in a decision making process is much bigger than in a normal and more institutionalised processes. Political actors in organisational anarchies can use their personal skills and political power to leverage action by recognizing the opportunity for a decision. This works especially well in the Latin American system, where clientelism (the system whereby strong patrons grant favours to weak clients in return for their loyalty) is widespread. Garbage can decision making can thusly be described in terms of clientelism where it concerns the situation of Latin American countries. Political entrepreneurship is a phenomenon that is closely related to political corruption as well. Many authors consider political corruption to be an important factor undermining confidence in public institutions, reducing interpersonal trust, regime legitimacy and civic involvement (Caiden 2001, Seligson 2006). Uildriks describes this profound crisis for Mexico and uses it as a major explanation for the lack of success of reform initiatives for the police (Uildriks, Tello, 2006). As data from Transparency International suggest, the level of corruption in some Latin American States reaches

the same level as Mexico (16-40 per cent), while others rank somewhat lower (6-15 per cent). For most states it is a severe problem. For the whole of Latin America only 25 per cent of the population believes the government to be effective in fighting corruption. 23 per cent even believes that the government encourages corruption (Transparency international 2006). Again there are exceptions here.

Clientelism is the main mechanism through which people in the region try to solve their problems and through which governments take and implement decisions (Larrain 2000). It has two sides: first of all, it forms an alternative to a regulated policy designed to solve problems in a somewhat orderly way. If there is no rational public policy or if it is not effective, citizens get things done from governments and public administration organs by clientelistic relationships and/or bribes. In such a clientelist system, politicians will gain followers by cultivating such relationships. For such political entrepreneurs are often populist politicians who are trying to further their own interests rather than the public good. The solutions that emanate from a system based on clientelism (where political entrepreneurs operate) are short-term, accessible only for selected individuals or privileged groups and do not form anything remotely resembling fair, redistributive public policy (Keefer, 2005 Keefer and Vlaicu 2005). This habit, this culture of problem-solving, hinders the expansion of more rational policies, as partakers in clientelistic networks have an interest in their preservation. Political corruption, an ally of clientelism and widespread, 'distorts public demands, increases the cost, reduces quality, and delays the completion of public works, delays access to public administration for those people who do not pay bribes and reduces the productivity' of all those involved with the state (Della Porta 2000). Because this culture is so endemic, the chances to enhance the public problem solving capacity are meagre at best in most Latin American countries.

There is an interesting paradox here: the democratization of formal political institutions in Latin America has come along with the expansion and strengthening of 'informal' institutions such as clientelism (O'Donnell 1996, Helmke and Levitsky eds. 2006). What is more, those who do not have access to these networks have only one option: to solve their own problems without government or public support. The informalisation of large groups in Latin American societies is one of the consequences of this selective access to public means. They survive

without the formal structures of the state and without much support. Corruption is a massive problem in many Latin American countries which, as we will see, has important effects on the police force and on attempts to reform it (Uildriks, Tello 2006).

However, we must be careful to avoid the fallacy of the simple dichotomy in which the old elites of Latin American countries block every attempt to come to grips with the economic and social problems of their society and where only clientelism reigns. Reality is much more complicated and rational elements are introduced in policies in for instance matters of economics, as Rodriguez observes: 'Latin American governments try to balance the desire for wealth redistribution with the need to generate incentives for economic growth, and the uncertainties regarding the effectiveness of certain policy initiatives'.⁴ The result is a complicated mix of formal and informal arrangements to deal with individual or collective problems.

2.2 *The main problems and why control fails*

There are many ways to describe the problems that governments in Latin America face. A few years ago Kruijt and Koonings (1999) divided the problems in Latin America after the fall of the dictatorships in three broad categories: increasing poverty, systematic exclusion and the informalisation of social and economic activities. An important fourth category, especially for my purposes, is the widespread use of violence (Koonings, Kruijt, 2004). While others may have chosen different terms such as huge economic inequality, marginalisation of groups of the population and the failure of the free market principle introduced in much of Latin America in the 1990s, the four categories listed above cover the most important fields.⁵ In the eighties the historically already high numbers of poor reached dramatic levels as a consequence of economic adjustment packets of most governments and

4 Rodriguez 2008, p. 63.

5 Not all Latin American countries face the nearly unsolvable problems that we described and not all have severe legitimacy problems. Countries like Costa Rica, Chile and Uruguay succeed in controlling relatively many of their societal problems and have less to do with the loss of legitimacy that most others face. In such countries, the police enjoys higher levels of trust from the population.

of international economic developments. The lower middle class and the skilled workers in the formal economy suffered together with the small peasants and became the new poor. And although the economic tides in some countries have been improving a bit since then, the situation has by and large remained dramatic for the new and old poor and the financial crisis will probably worsen the situation for many people. Gurr (1970) used the term 'relative deprivation' for the lack of capacity to satisfy the needs people feel entitled to, and it is a condition for social unrest as a collective reaction, for crime as an individual reaction and for retreat from the formal economy. The poor, the old and the new, have thus been excluded and excluded themselves from the potential benefits of the formal sector, however small they might be.

Exclusion too is not a recent phenomenon; most Latin American countries have a tradition of the exclusion of minorities and of marginal classes of rural and urban poor. Informalisation is the answer of those people to exclusion from government and denial of access to jobs and social networks related to the formal sector. It includes distancing oneself from the formal economic sector and from public and social institutions. Distrust and lack of perspective are primary causes of the growth of extensive parallel economic and social networks in which the government – the official public sector – and private companies have no part and can exert only little influence. Official social control, especially the police, is distrusted and the only contact that people in the informal sector have with such institutions is often adversarial in nature. Informal forms of social control, protection against crime and of keeping order by private companies for those who can afford it and forms of self-help for the others, are part of this movement.

Latin America is one of the most violent regions in the world (Morrison, 2003). Looking worldwide, the highest murder rates are in Southern Africa, with about 34 killings per 100,000 people annually. Central America is close behind at 30 murders, followed by South America at 28 (Tenth CTS 2005-2006). A high level of violence that is not controlled by the state is a major barrier for economic growth. It also shapes social relationships in a way that differs from societies where violence is absent. The most pressing problem in the garbage can for especially the police is uncontrollable crime. Especially in big Latin American cities, violent crime is a monumental problem: homicide rates are more than twice the world average and large cities like Rio

de Janeiro, Guatemala City and Caracas are amongst the most violent in the world. But it has to be acknowledged that there is a great deal of intraregional variation and many areas are very peaceful (Morrison, 2003). In order to even attempt to stem this tide of violent crime, government has to address the underlying societal problems. This is not happening and as a result, the police are heavily burdened with the consequences of problems that are not being dealt with. The long term consequences of such developments can include a decrease in legitimacy and loss of belief in the effectiveness of the state, the political order and the formal civil order (Kruijt, Koonings, 1999, p. 87).

3. Policing the garbage can

3.1 *Effects of garbage can politics on police*

A number of consequences of garbage can politics have a profound effect on policing. First of all, as said, garbage can politics is unable to deal with societal problems. They remain in place and have tendency to grow. As a result, the police are expected to do work that is far beyond their scope. Secondly, garbage can politics results in often unpredictable decision making and produces insecurity in police forces. A typical example: a mayor of Caracas who opposed President Hugo Chavez used the police force of Caracas to fight Mr. Chavez. In 2004, when a pro-Chavez mayor was elected in Caracas, he in turn used the police force to further Mr. Chavez's plans and ambitions.⁶ This sort of political push-and-pull is also evident in provincial and national governments as sharp policy changes and reform and counter-reform initiatives create chaos and insecurity in the police forces. Moreover political interventions into policing such as political appointments or direct political orders to the police weakens the professional chain of command and diminishes the quality of police work. Sadly, this practice appears to be a tradition in Latin American policing (Frühling 2006).

In a classic study entitled 'Policing Skid Row', Bittner described the work of police in the inner cities of San Francisco and Denver in the

6 Federico Fuentes, *Venezuela Police Reform*, July 12, 2005, www.zmag.org/znet/viewArticle/5846.

early 1960s and highlighted the problems officers experienced there. Their work was not controlled by explicit legal mandates or agency regulations. They were effectively on their own in their search for ways of handling drunks, addicts, drifters and prostitutes and they developed their own ways to deal with extremely difficult situations (Bittner 1967). More often than not, these ways were not quite formal and/or legal, but they were born out of self-preservation and formed a way to deal with very unpredictable situations. Bittner saw police as an agency which deals on its own with problems of crime and maintenance of public order. It sometimes does so, concluded Bittner, in peculiar ways. His observations were echoed in a score of studies on police work in various problem areas. Many researchers have followed Bittner's example and documented police practices in difficult circumstances. Reiner (1997, p. 1024) formulated the general conclusions of such studies: 'Policy in practice of a police force is the sum of a myriad of discretionary decisions in individual incidents, which are problematically related to formal policy'. Hornberger wrote a study of policing in South Africa which paints a similarly bleak picture of application of human rights standards by police forces in difficult circumstances. She notes: 'Police officers are not always able to adopt a human rights attitude, and the population, especially those sectors of the population on the social margin, are not always expecting or wanting a human rights based response from the police (2007, p. 256). It is a line of reasoning that should be beginning to sound familiar when we apply the garbage can model. The police let the requirements of the situation guide them instead of formal arrangements. This is logical, as garbage cans (difficult circumstances) translate to tough conditions for proper policing, both in the streets and in the office. Formal decision making with a view to a long-term solution of policing problems is again hard to find in the garbage can.

3.2 *Garbage can solutions*

Short-term solutions are a key characteristic of garbage can decision making processes. In the context of policing in Latin America, they mostly appear in four guises: avoidance reactions, selective policing, ad hoc decision making and theatrical enforcement.

Policing garbage cans is highly dependent on political decision makers. Their decisions come at unpredictable moments, are often erratic and sometimes contain hidden messages. Police, especially police chiefs and senior officers, have to be able to deal with sudden changes in decision making and to apply political skills in order to survive in such surroundings. They have to be able to seek active support from governments or political parties and thus play a role in the political arena. Given the complexities and variation in political decision making and the differences in opinion or political outlook that can exist between different layers of government, this can lead to *ad hoc* decision making and sudden changes in policy as well as in police action in the streets. 'The reform policies tend to fluctuate between respect and repression and as each governor wants to implement his/her policies and leave his/her mark, the policies tend to be inconsistent and disjointed' (Husain, 2007, p. 69, Hinton 2006).

The history of the realisation of a comprehensive plan to reorganize the police in the province of Rio de Janeiro from 2000 on reflects the political dynamics to which the police are subjected. After a period of 'mano dura' policy of the police in the second half of the nineties ordered by the then governor of Rio de Janeiro in which the number of killings by police rose from 3.2 per month to 20.55 per month in 1995, a new governor was chosen. He ended the system of 'bravery promotions', a system that had contributed to the increase of police killings and demoted many of the promoted officers. His successor – his wife – prepared the first comprehensive plan to improve the quality of policing and to improve the security situation in the province. The realisation however was far from perfect: police chiefs with affiliations to the military dictatorship were hired as high level advisors and the implementation of the plans appeared to be dependent of the preferences and commitment of local chiefs (Hinton 2006). 'What started of as a well thought out and comprehensive public security plan for Rio de Janeiro, ended up as a rather schizophrenic strategy, where respect was practice in some areas and repression in others' (Husain 2007, p. 74). Since 2008 the military is back in Brazilian favela's. They have been defined as war zones again. Ungar (2008) calls this the politization of police reform. Political leaders often reject plans enacted by their predecessors in office, and the often frequent rotation of security ministers further impedes change. After the Bonarese police reforms in 1998

officers complained that now politicians were giving the orders instead of senior police officers (Denissen 2008).

Peters (2002) mentions avoidance as a common outcome in decision-making simulations in garbage cans. Avoidance of problems, for instance by looking the other way or driving certain routes, is also a common way of dealing with policing insecurities. The favelas (slums) in many Latin American cities are considered too dangerous for regular police and are not policed at all. If anything, police enter there heavily armed, in military formations for short raids and operate as if on enemy territory. There avoidance has become a system. A shocking example of avoidance is the killing of three plain clothes police officers by a group of citizens in Mexico City in 2004. On November 23, 2004, in a village known as Tlahuac, within the larger boundaries of the Federal District, two police officers were set alight and burned alive in a three-hour mob lynching. A third officer already tied up and dowsed in gasoline was rescued just in time. The events were broadcast for many hours live on local television. The angry mob believed that these two officers, standing outside of a school taking pictures, were planning to kidnap children. Even though some units were close to the scene from the beginning of the incident, they either had not received orders to help or were not allowed to enter the fray (Uildriks, Tello 2009). Chiefs and officers avoided high risk situations.

Selective enforcement in favour of powerful groups is a second trait presented here. Selectivity is inherent in police work. The sheer number of infractions and crimes makes that a matter of fact. Selective enforcement as such, is also known as police discretion and it is used by police all over the world to prevent police overload. The mechanism allows officers to choose against what, where, and when to intervene which is necessary given the sheer amount of infractions, conflicts and crimes (Mastrofski, 2004). Police in Latin American countries use it in this way, but here it takes the form of discrimination against powerless parts of society. In some countries, this takes on very violent forms. Selectivity of policing garbage cans leaves groups with political, economic, or social power untouched and concentrates on crimes committed by the poor. Selectivity has become a system. Police patrols focus on rich neighbourhoods, while poor areas (as said before) have very little police presence. Another guise of selectivity is the discrimination of young, poor men, often also in combination with police discrimina-

tion based on colour and race. For Brewer (1991), selective enforcement in favour of the dominant political faction in a country was an element in what he called the basic syndrome of policing divided societies. Ungar (2008) reports that the Venezuelan policing is Balkanized. The wealthy eastern part of the city of Caracas has ten times more police officers than the poor western half, where over 70 per cent of the city's residents live. Most of the crimes occur in the biggest Western municipality, Husain (2007, p. 56) described the Brazilian police as 'protectors of the upper classes and repressors of the poor.' By its own admission, the police of Bolivia, ranked in polls as the country's second most corrupt and untrustworthy institution, has responded to the 'ungrateful' population, with 'brutality, authoritarianism, and violence.'⁷ In Chile, 'Plan Cuadrante' has taken steps to remedy the damaging selectivity of policing. The plan aims to reform the Chilean carabineros by reducing the difference in police coverage of geographical areas and in paying much more attention – *protective* attention – to poorer areas (Frühling 2007). Selectivity can be seen as a sister of avoidance, as high-risk situations can be avoided by being selective.

Theatrical (symbolic) enforcement is a fourth way to deal with the insecurities of policing garbage cans. It aims show (of force) and publicised announcements or actions are characteristic for theatrical enforcement, not results. It is a favourite strategy both on the management level and on the street level. Entering favelas in Rio de Janeiro and Sao Paulo with armoured vehicles by police after the attacks on police stations by organised crime gangs is an example of theatrical enforcement. It is highly visible, demonstrates the power of the state and the police against that of criminal gangs, but does not contribute to the elimination of criminal gangs in favelas and even less to the resolution of the many problems in favelas. Ungar (2008) points at the ineffectiveness and the symbolic aspects of this approach in Latin America: the 'mano dura' approach of crime favoured by some politicians and governments can also be considered as theatrical. They have not led to the decrease of crime. According to Ungar, in order to be effective and remain within the bounds of the rule of law, a *mano dura* approach

7 Ungar 2008, p. 39 See: Franklin González Mendivil. *Doctrina policial*. La Paz, Bolivia: Policía Nacional/Comando General, 1988, p. 40 AI, Coronel Jaime Gutiérrez, Director of Human Rights, National Police; July 13, 2000.

requires solid training for police officers, consistent oversight over their practices, coordination with social services to resolve the problems that lead to public disorder, and more effective courts to process detainees. 'In Latin America, 'zero tolerance' is applied without such supports or outside controls, so that the *mano dura* is often just a continuation of pre-democratic practices and a justification for the dividing line drawn by many officials between 'public order,' associated with a strong state, and 'human rights,' associated with delinquency' (Ungar 2008, p. 3).

3.3 *Reduction of uncertainty: formalization*

The complexities and uncertainty inherent in daily policing in Latin America are reason enough for the police to attempt to make this situation more manageable. These attempts to reduce uncertainty go in two opposite and seemingly contradictory directions: formalisation and informalisation. In the formalisation approaches, uncertainty is reduced by reducing realities of the garbage can to formalised categories like the law or procedures. Informalisation is exactly the opposite; the police leave the limitations related to their work behind them and seek solutions for which they do not have authorisation or which are downright illegal. The formal reaction tends to protect the police but is not effective, the second might be effective to a certain extent, but is illegal. We distinguish three forms of formalisation: taking a legalistic stance, reducing police work to repression and militarization, which is more than just repression.

Announcing to act according to the law formalizes the behaviour of the police and its relationship to the population. Taking a legalistic stance reduces complexity and uncertainty by simply applying a rule and not taking arguments against that into account. Responsibility for inadequate laws and for lack of governing capacity brought forward as arguments for infractions are ignored by the police. Taking a legalistic stance can be a strong line of defence for police as there is nothing wrong with it and in some countries the police even are obliged to take that stance. Where there is a choice between a legalistic stance and a more pragmatic one where selectivity is an option for police, formalisation usually is a means to reduce uncertainty. O'Donnell (1999) adds to that, that there is a long tradition in the region of twist-

ing the law in favour of the powerful. The law is applied to those without power or connections and not to others. Where that can be done without correction, selective enforcement of the law teams up with a legalistic stance of the police. There is even more here as Ungar (2008) points out. In the past, the police in Latin American countries have been greatly empowered by edicts and other misdemeanor regulations. Until the mid-1990s, for example, most police activity in Buenos Aires was taken under unregulated edicts, such as for disorderly conduct. In Venezuela the 1939 Law of Vagabonds and Crooks allowed detention of anyone deemed 'suspicious'. It was only declared unconstitutional in 1997. But in the countries where such regulations have been struck down, governments try to re-instate them by stepping up use of other regulations or enacting new 'social control' laws. So a legalistic stance not only reduces uncertainty, but also creates large free fields for the police to operate with legal powers. The irony is, that in the long run a legalistic stance tends to be ineffective if the judiciary and the prison system do not have sufficient capacity to deal with large numbers of suspects and prisoners. Severe deficiencies in the functioning of parts of the legal system (prosecutors, judges, prisons), limit the capacity of the police to get suspects sentenced and to work in a proper way and add extra garbage to the can. For that reason, formalisation does not help solve problems and the police know that.

Repression is the consequence of the lack of capacity or willingness to deal with political or social problems in another way. Willingness is absent when the political orientation of a government forbids the intervention in societal problems. Capacity is lacking when government is weak in governing capacities or lacks funds. As a result, societal problems remain unsolved, citizens remain disgruntled and will turn to crime or take to the streets only to be repressed; it is a vicious circle. Systematic repression is the traditional Latin American way to deal with crime and protests, so it is not really reduction of police work, as the heading says, but a standing practice. It is however a reduction in the perspective of the broad range of police strategies that are available throughout the world such as problem oriented policing, intelligence led policing and community oriented policing. It is also a reduction of the options which governments can have at their disposal to deal with the garbage can next to force. Descriptions of the history of Latin American policing highlight that repressiveness, which still persists

despite efforts to break away from it (Husain 2007, Denissen 2008, Hinton, 2006). Theatrical enforcement (see before) consists of variations of repressive moves like curfews, raids, use of special units.

Latin American policing had and has strong military traits. In the past the military policed the population in a number of countries in the region and military forms of policing are still prevalent in many of them (Husain 2007). Militarization reduces complexity and uncertainty in two ways: it reduces uncertainty within the organisation by strengthening hierarchy and command and control type of operation. It also reduces the choice of instruments of policing to threat and application of force. Next to that, military organisations are less dependent on their surroundings than other organisations; they tend to have their own facilities and their own legal system. Military policing is mainly threat management. In combination with a legalistic stance, militarisation does contribute to the reduction of organisational anarchy. Basombrio (2003) describes how Peru, in the wake of periods of crime and insecurity, militarized both its state and its society in order to increase its capacity to control widespread internal violence. Militarisation can take different forms and may include the use of military weaponry, skills and formations to fight crime, temporary or permanent use of the military for crime control or public order problems or the use of military intelligence for crime control or control of unruly opposition. Some forms are rather subtle like the *Policia Nacional* of Guatemala, an organisation that was created as a civilian police, but has a thoroughly military culture (Glebbeck, 2003). Other forms are rather blunt. An example illustrating the ferocity of the military response is given by Zvarucha (2008, p. 203): 'In March 3, 2006, when an Army's unit in São Cristovão, a neighbourhood in Rio de Janeiro, was attacked by seven armed men, who stole ten 7.62 caliber FAL muskets and one 9mm pistol. The reaction was immediate. Around 1.600 Army troops, more in number than the ones sent to Haiti's peace mission, occupied seven Rio's slums, and intelligence services of the Navy and the Air Force were asked help. Operation Asphyxia took place, i.e., an operation to suffocate drug dealers on the slums who were allegedly responsible for the attack to the garrison'. This is not just an example of further militarization of policing but one of theatrical policing as well. A last aspect of military policing in Latin America that is worth mentioning here is that it tends to be connected with the armed forces, and in that

way to influential social layers and sometimes old elites connected to the military. These connections provide some protection and make military police forces less vulnerable to the policy shifts and political whims of governments or ministers. High ranking military officers are in a good position to protect their organisation and its integrity. That might be a third way of reducing uncertainty in policing, this time by protecting the institution and it might be one of the reasons why military policing remains popular in Latin America.

3.4 *Reduction of uncertainty: informalization*

In their sketch of the informalisation of Latin American societies, Kruijt and Koonings (2004) report how large groups of the population have started operating outside of the official order and the grip of official institutional life. They start to self-regulate by creating informal economies and other informal arrangements which allow them to survive. Informalisation of the maintenance of public order and control of crime is part of that tendency. Self-defence groups, informal policing organisations and private policing companies are a common phenomenon. As a result, policing is taken out of the hands of the official police and put into the hands of informal and/or private groups. A major problem with such groups is that they are hard to keep in line with the law and some of them turn to criminal behaviour. Still, self-defence groups and private security companies sometimes operate in one way or another in informal cooperation with official police forces. For the police informalisation is a way to cope with complexities of the garbage can by relating to the informal arrangements that are growing in Latin American countries. They can do that while remaining within the boundaries of legality: police commit no crime by doing that. Forms of community policing or assistance with self-help for instance are examples of that. But informalization also has a grim face: the use of illegal ways and means to control the population or criminal groups.

In Guatemala, neighbourhood watches have sprung up all over the country after the war was over on the initiative of citizens. Increasing insecurity brought citizens to such grass roots organisation. Next to that numerous security firms have filled the security gap that the government left. 50 per cent of them were operating illegally; without

permit or registration (Glebbeck 2003). The police seek to develop a good working relationship with the neighbourhood watches and try to control the private industry. In many countries in the region such grassroots initiatives have sprung up as well and some of them like Peru and Colombia have their origins in the civil war and government initiatives to fight guerrilla movements (Fumerton 2004). This double move of self-help and private police can be observed throughout the continent (Chinchilla 2003). Civilians and companies protect themselves against criminal initiatives and thus strengthen the set of informal arrangements in society. Ungar (2008) reports that in Venezuela communities have opted out of policing altogether. Even in barrios which have better physical conditions and community organizations, meetings of 'self-defense' groups attract large attendance. Lynching has become open and brazen there, and victims include not just criminals, but also those accused of some form of 'disrespect'. So called para-police squads and criminal extermination groups have stepped into the vacuum created by the lack of effective policing. These groups, many of which are comprised of police and funded by trafficking of contraband, have been responsible for hundreds of killings in at least seven states and the Federal District of Venezuela.⁸ With community policing programs the initiative remains with the police, the police seek the active support of the population and allow that population to influence policing. Often, preventive strategies are sought to reduce crime and to solve problems. These strategies can include the introduction or improvement of public services in neighbourhoods: electricity and water in favelas or social services in neighbourhoods that are a little less poor. Community policing is informalisation because it broadens the scope of police instruments and taps into the informal social control networks of neighbourhoods, like for instance in Bogota's community policing project (Frühling, 2003). Some forms of community policing also seek an active involvement of citizens in crime control. Mixed strategies combine community policing with tough approaches. No government can take the risk of letting crime or violent opposition groups get out of control, so repression is always present. Mixed strategies are not very successful: when repression is used, the trust won in the community programs is usually destroyed. Moreover, political

8 *El Globo*, November 25, 2000, citation from Ungar, 2008.

hardliners feel that the whole element of community policing in such a strategy is pointless and seek its removal. The history of the public security reform of the province of Rio de Janeiro illustrates this tendency (Hinton 2006, Husain 2007).

Where community policing initiatives are forms of informalisation which remain within the boundaries of legality, other informal practices negate the law and legal instruments to deal with policing problems. Sharpe has described the position of the police inside the garbage can as a form of coercion for the police and for police officers and has named it police performance crime. Central in his understanding of police performance crime is that pressure is the main cause of performance crime and he underlines the 'reasonableness' of the norm violating behaviour of the police under the pressures at hand. He also stresses that in the garbage can new norms regarding adequate behaviour develop amongst officers, deviant from the official ones, but certainly present (Sharpe 1995). He contends that the unworkable official norms are tacitly replaced with informal ones. Informal and illegal practices take many forms. 'Police abuse, torture and ill-treatment of detainees remained widespread' was the brief but clear conclusion of Amnesty International for Latin America over 2005 (Amnesty International Report 2006). The report mentions allegations of torture by the police in Ecuador, killings by security forces, torture and ill treatment in the Dominican republic, killings by security forces and multiple human rights' violations in Colombia, killings by police and torture and ill-treatment by the police in Brazilian states, unlawful killings in Venezuela, ill treatment of detainees in Uruguay, unlawful killings torture and ill treatment in Trinidad and Tobago, torture and ill treatment of detainees in Peru, excessive use of force during conflicts over land in Paraguay, arbitrary detention, torture and ill treatment in Mexico, unlawful killings and torture and ill treatment in detention, killing, torture and imprisonment on fabricated criminal charges and harassment of human rights defenders in Jamaica, excessive use of force by the police extra judicial executions in Haiti.

Most patterns of police performance crime are common: illegal killings and ill-treatment by the uniformed police branches on the streets, which are sometimes organised in death squads. Young poor males and street children are their main victims. Additionally, criminal investigations produce false evidence (planted or based on perjury)

and ill-treatment or torture to obtain confessions is quite common. Common is also the protection of police performance crime by silence, the threatening of witnesses, destruction or planting of evidence. An example from Venezuela sound all too familiar 'Shocking was the late June murder of three students from the University of Santa Maria. Two of the students, Erick Montenegro and Edgar Quintero, were killed by the Military Intelligence Directorate (DIM) and the third, Leonardo Gonzalez, was assassinated by an officer from the crime investigation squad (CICPC). The students were shot in an operation that appeared to be retaliation for the death of a DIM officer less than a week before. Although they were not connected to the previous death, the three were pursued and gunned down – after allegedly failing to stop their cars. Guns were planted on the students, to create the impression that they had confronted the police'.⁹ Husain reports for Brazil that the police are even committing more human rights violations now than they ever did during the military regime (Husain 2007). And so this is the illegal way in which police deal with the overwhelming realities of the garbage can they operate in. The use of illegal methods, at any rate, is endemic, although there are many officers who do not take part in them and keep a distance from such practices. Still, they do not betray or even correct their colleagues. And undoubtedly, this is a one-sided representation of the work the police in many Latin American countries and the picture should be balanced by more positive examples of policing in countries like Chile, Costa Rica, the French and Netherlands Antilles. But generally, the picture remains deeply worrying for countries that have left military dictatorships behind them, have been building democracies and tried to introduce human rights oriented policing.

Police corruption is an interesting phenomenon here as is it sometimes viewed as a form of informalisation of the police as well. When the police use criminal groups as parts of a corrupt network in which they take part and which they control, a new form of social control can be created as the police have an interest in limiting crime of the groups involved in order not to endanger their source of income. At the same time it is criminal behaviour. Again: although these patterns of violence and corruption are widespread, there are a number of countries where

9 Federico Fuentes, *Venezuela Police Reform*, July 12, 2005, www.zmag.org/znet/viewArticle/5846.

they are absent or almost so. Dammert (2009) for instance reports that violence has ceased to be problem for the Chilean Carabineros and Eijkman (2007) reports only minor violations of human rights for the Costa Rican police.

4. From policing the garbage can to garbage can policing

4.1 *Police as a criminal organisation*

In Sharpe's study on police performance crime the police deviate from official norms, but are still more or less on track. After all, they are struggling to create some order or to give the impression that they are doing their utmost. One step further are police units or organisations which no longer have an interest in dealing with the garbage in the can for the common good. They use their powers and monopoly to pursue their own goals, either individually or in an organized fashion. When this happens, such police forces become criminal networks or organisations (Uildriks, Tello 2009, Davis 2006). In terms of the garbage can decisionmaking; the decisions taken are no longer related to legitimate ends. Public ends have been replaced by private ones.

The police thus engage in various criminal activities. Kidnapping is one of them and it might be widespread. Kidnapping was the specialty of the 'banda de los comisarios' in Argentina. This task force of the Federal Police was trained in the seventies to kidnap opponents of the regime. Then they started their own business. They had the training, work methods, and impunity and they started to kidnap business men for money and were successful in doing that. After the transition to democracy they continued kidnapping for profit. In that way the repressive machine of the dictatorship got involved in common crime (Denissen 2008, p. 87). In Mexico too policing for profit is widespread. Corrupt Mexican police kidnap for instance undocumented Central American migrants for ransom as they travel overland to the United States: 'They kidnap migrants, ask them for information, relatives' phone numbers; and then they extort money from the families.' Extorting ransom from migrants could be more lucrative for

unscrupulous police than working for drug smuggling gangs.¹⁰ But also random citizens could be the victims of police kidnappers.

Working for or with drugs gangs is another field of interest and that work takes many different forms. Johnson (2008) refers to the cooperation of highly organized crime gangs sustained by renegade elements of the police and the army in Mexico in the drugs trade, and in other fields of organized crime leading to increasing fear of citizens to be victimized not by ordinary criminals but by the very agents of the state that are supposed to protect them. Forms of corruption to guarantee immunity for the drugs organization are common as well as all kinds of services. In some countries the police are even believed to dominate at least part of the trade. A former secretary of security of the Province of Buenos Aires explains how the police controlled the drugs trade in the region and how much organization is needed to do that. When you have a retail market of drugs, you have networks and highly structured business, because a market structures itself with products, quality, with clients, with a permanent network of supply (...) This is all highly regulated by the police because one cannot explain the consolidation of such a detailed network without police complicity.¹¹ (Denissen 2008). The involvement of police in crime leads to confusing incidents which further increase distrust in the police and the feeling of insecurity of the population. In 2007 three congressmen from El Salvador were killed by Guatemalan police officers. A few days later the police officers, incarcerated in a high security prison, were killed themselves by a death squad (Glebbeek 2009). There are many rumours around these killings, but until now it is unknown where the death squad came from or why the officers killed the three congressmen.

Corruption is a third form of illegal income and it so widespread that it has become common. In some countries police control over budget and procurements has long been a source of corruption. In Argentina for instance Ungar (2008) reports that heads of the sub-official police academy keep funds earmarked for firearms while street officers are expected to extort money to pay their commissioners. In Bolivia the

10 Bustamante [the UN Special Investigator for Migrants' Rights], presenting the conclusions of a week-long study of how undocumented migrants are treated in Mexico. Reuters, 15 march 2008 www.reuters.com/article/worldNews/idUSN1546851620080315.

11 Interview with a former secretary of security of the state of Buenos Aires, quoted by Denissen (2008, p. 80).

greatest source of corruption is believed to be police control over its own finances. Ungar (2008, 24) further states that the retirement fund processes illicit funds, budget chiefs often over-charge contracts. The police's National Identification Directorate each year earns millions of dollars – only about 15 per cent of which is given to the Government Ministry – from fees to citizens to issue and replace about 18 million identity papers (such as drivers' licenses and identification cards).¹² The 'dual' income from legal and illegal resources allows the police to ignore state directives. It is sometimes only one of the forms of non-integrity. The police of Jamaica for instance is considered to be thoroughly corrupted as well as deeply involved in organized crime. Uildriks (2009) calls it institutionalized non-integrity. A similar observation is made for other countries like Argentina, Mexico and Brazil (Uildriks 2009, Denissen 2008, Husain 2007). There are also indications of a different kind of profit. A victimization survey in Argentina found that rape was believed to be committed by a policeman (according to victims) in more than 10 per cent of the cases. For robbery this was 15 per cent (DNPCMJ 1996). In some countries women were arrested with the sole purpose of rape (Jempson 1996). Mexico police officers have been reported to arrest women just to rape them inside police stations (Amnesty International 1996).

Of course, such practices are very difficult to research and investigate, and so our knowledge of garbage can policing, the contents, structures and the dynamics of organized self-interest of policing is very limited and fragmented. That greatly limits our capacity to analyze garbage can policing. Also the question when policing garbage cans will change into the more selfish garbage can policing, the moment when organized self-interest comes to replace the focus on the common good or the interest of the public, cannot be answered in a convincing way. There is simply too little knowledge. There are however a few preliminary observations that can be made here on the conditions that lead to garbage can policing. They are:

- A lack of government capacity to deal with economic and social problems in a somewhat satisfactory way is a first and obvious

12 Movimiento Autonomista Nación Cambia, 'Policía y Seguridad Ciudadana', quoted from Ungar 2008, 24.

condition for garbage can policing. There has to be a garbage can in which the police has to work and which it cannot control.

- A second condition is the centrality of the position and the activities of the police for the state and the government. A high level of crime and of felt insecurity by the public normally indicates such a position. The police has to be indispensable for the government.
- The weakness of control of the government over the police is a third condition. That might partially stem from the centrality of the position of the police, but it is also related to the low level of legitimacy or of weak support for governments. The police hold the organized capacity of force in a state and that position may make it difficult to control the police. They have become untouchable on the institutional level.
- A fourth condition lies within the police: a weak professional police culture. A strong culture and sense of duty within the police might be an impediment against garbage can policing. Where such a system of self-control is absent the vulnerability for organized self-interest is greater.
- A weak system of external accountability leading to impunity is a fifth condition. It reduces the risks for the police related to garbage can policing.
- Widespread corruption is an indication of a weak professional culture and a kind of easy way to garbage can policing. Corruption within police organizations can be seen as a kind of exercise in the informal and secret organization of criminal activities. It paves the way to further and better organized criminal activities and a reduction of the normal fair police duties. Corruption within the police in which other public officials take place, further strengthens the power of the police over the others.

It is not clear how and when, given these conditions, garbage can policing actually develops and when not. There are some leads which might be useful for further exploration. For the Argentinean kidnapping groups, it is probably a practice that was developed and used during the military regime as a technique to combat the opposition and was brought into the field of organized self-interest by the officers themselves during the regime and continued afterwards (Denissen, 2008). In Mexico City, where kidnapping groups within the police are

believed to operate as well, there is no facilitating dictatorial structure which provided a training ground (Uildriks, Tello 2009). In Jamaica and in Haiti one could speak of weak or failing states and construct a hypothesis that weak states are a sufficient condition for garbage can policing to develop.

A more important complication for further research is that the police almost never completely become a criminal organisation. After all, most police officers will still be addressing some problems of crime and disorder in parallel to whatever illegal activities for private profit they may engage in. Even more confusingly, some of their criminal activities are at the same time forms of crime control: the running of street children by the police by asking bribes from them is at the same time and to certain extent a way of controlling these groups. Police work, police performance crime and plain garbage can policing are probably and maybe by definition juxtaposed in inscrutable ways.

4.2 Self-protection: the power and the interest of the police

Survival of the police in garbage can policing depends on the ways in which they are able to protect themselves. As indicated, they have a very solid position vis-à-vis the government and the population. They are often the only one to work the streets and to control social reality. They are the keepers of the monopoly of force and often have a lot of useful information to protect them. Sometimes corruption schemes include politicians or police have been used to help politicians or political parties, producing a mutual dependency and a conspiracy of silence. The population and the government depend on them as there is no alternative for their role. So even if they use illegal means in policing or if they have turned into organisations of which elements are acting in their own interest and engage in criminal activities, governments and society cannot do without them. A possible exception is for the government to send in the army and try to dismiss the police, a move not many governments will make. A move also which is not popular in countries where the military have redefined their role after the wave of military dictatorships which have so scattered the image of the armed forces. So the police have a strong position.

Policing garbage cans almost always implies policing in violation of the law. Sharpe argues that standard setting beyond law and informal practices for effective policing that entail police performance crime will develop (Sharpe 1995). The quality of such informal standards is highly dependent on the professionalism of the police force, since they obviously rest on compliance of all those involved. Unfortunately, policing in most Latin American countries is a profession that is extremely weak in terms of level of education, professional training, status and pride in their work. So there is little strength in informal standards and their enforcement. The rule of secrecy is the only rule that is enforced rigorously; this rule does not help better policing but, on the contrary, is a primary condition for garbage can policing. Violating it has very serious consequences. For that reason, there are witness protection programs for people willing to testify against the police in a number of countries.

Self-protection needs secrecy and that secrecy is provided. Forms of transparency are sabotaged and officers when they can be found, who attempt to testify against their own colleagues are threatened or killed. Justice is flawed and impunity is the rule. The judiciary, despite general incorporation of social and economic rights in Latin American legal systems, is incapacitated by widespread corruption. According to TI's Global Corruption Barometer 2006, the majority of people in nine of the ten Latin American countries polled perceive the legal system/judiciary to be corrupt. In Bolivia, Mexico, Paraguay and Peru, 80 per cent or more of respondents described the justice system as corrupt (TI 2007). Judges or prosecutors which are 'too' critical run the risk to be threatened, blackmailed or damaged in other ways. Like the police they also benefit from legal impunity. One of the few legal actions against para-police leaders was paralyzed because of the absence of witness protection. 'El Defensor no quiere que lo envíen al Rodeo,' *Tal Cual*, September 18, 2002.

The mechanisms for self-protection are strong and barriers against garbage can policing for those who work in the can are utterly weak and you can predict the movement down the drain: the policing of garbage cans have a high probability of developing into garbage can policing.

5. No way out?

Once a policing style that suits garbage can decision making and garbage can conditions in society has become engrained in a country, it is very difficult to change. The police dominate the security market it is operating in, despite the presence of private security and despite often fierce criticism against its *modus operandi*. In Argentina even a mobilisation of groups of citizens against the police and the government in the 'Movimiento del Dolor' has not succeeded in putting an end to police killings (Denissen 2008). Nevertheless the only way out of the garbage can is up via the political system. Indeed, the problem of garbage can decision making is primarily a political problem and the existence of garbage cans is a consequence of political failure. The capacity and the willingness to diminish the garbage and to control its contents of governments (and successive governments) are the primary conditions for the reduction of garbage can policing. Action to diminish the garbage can effectively has to follow. But the police will not necessarily adapt to changed conditions and automatically take more legal forms of policing on board. Cultures are resistant and change has to be initiated and programmed under the lead of the government. So the order of change is 'up and down'. In theory such a change is possible; in practice the conditions that accompany such changes are not easily met. What they require, is the solution of a number of structural problems that have remained unsolved for a long time. Gradual development and gradual change of political conditions followed by the work on police culture can be found on one road. The other road, radical change, was tried in the eighties but in most Latin American countries that road has been an impossible one to take.

The probability that garbage cans are there to stay for a longer time and will be policed in the way we described is higher than the chances of change. Even more worrisome is the thought that policing garbage cans is so akin to garbage can policing that it has a high probability of deteriorating into the messiness of human rights violations and the selfishness of organised crime. And it has a tendency to stay there. Policing the garbage can lowers morale and an underpaid, inefficient police force is easily co-opted by bribery and manipulated into silence as Hinton (2006, p. 193) observed.

Of course, not every Latin American country and its police bear resemblance to the picture drawn in this article (Eijkman 2007). And of course there are developments that instil hope in the observer, such as senior officers who experiment with new and more humane forms of policing (Husain 2007). There are community policing programs that appear to carry the seeds of a promising future like the one in Bogota (Frühling 2003) and of course not all police officers are corrupt, violent and lawless. Such observations are valuable because they keep hope alive and show that not everyone is ready to give up on a better and safer Latin America. But we must not draw unjustified conclusions from these observations. As I have attempted to show in this essay, any such attempt at reform is doomed to fail if the conditions are not met to deal with the 'garbage' in society in a somewhat organized and effective way. For this, it is of the utmost importance that political decision making moves outside of the opportunistic, chaotic and random world of the garbage can decision making process and one wonders how that can be done.

Bibliography

- Amnesty International. *Overcoming Fear: human rights violations against women*, London, 1996.
- Amnesty International, *Yearbook 2006*, London, 2007.
- Bailey, J., & Dammert, L., *Public Security and Police Reform in the Americas*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press, 2006.
- Basombrio, C., The Militarisation of Public Security in Peru. In: Frühling, H., Tulchin, J., Golding, H., *Crime and Violence in Latin America, Citizen Security, Democracy and the State*. Washington DC: Woodrow Wilson Centre Press, 2003.
- Bittner, E., The police on skid row, a study of peace keeping, *American sociological Review* no. 32, 699-715, 1967.
- Brewer, J.D., Policing in Divided Societies: theorising a type of policing, *Policing and Society*, 1, 179-191, 1991.
- Brinks, D.M., The Legal Complex and the Response to Police Violence in South America. In: Terence C. Halliday, Lucien Karpik, & Malcolm M Feeley, *Fighting for Political Freedom: Comparative Studies of the*

- Legal Complex and Political Liberalism*. Oxford: Hart Publishing, 2007, p. 281-314.
- Caiden, G.E., Corruption and Democracy. In: G.E. Caiden, O.P. Dwivedi, & Joseph Jabbara, *Where corruption lives*, Bloomfield USA: Kumarian Press, 2001.
- Chinchilla, L., Experiences with Citizen Participation in Crime Prevention in Central America. In: H. Frühling, J. Tulchin & H. Golding, *Crime and Violence in Latin America, Citizen Security, Democracy and the State*, Washington D.C: Woodrow Wilson Centre Press, 2003.
- Cohen, M.D., March, J.G., & Olsen, J.P., A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 1972, 17(1), 1-25.
- Dammert, L., Police and Judicial Reform in Chile. In: N. Uildriks (ed.), *Policing Insecurity, police reform, security and human rights in Latin America*. Maryland: Lexington Books, 2009.
- Davis, D.E., *State Implosion, Social Fragmentation, and the Dark Side of Police Reform: Lessons from Mexico*, paper prepared for a conference on Security and Democracy at the New School University on April 2nd, 2004.
- Delasoppa, E. & Branco, Z.S., Public Security in Brazil. In: J. Bailey & L. Dammert (eds.), *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburg, PA: University of Pittsburg Press, 2006.
- Della Porta, D., Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption. In: Susan J. Pharr & Robert D. Putnam (eds.), *Dissatisfied Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000, p. 202-228.
- Denissen, M., *Winning small Battles, Losing the War, Police Violence, the Movimiento del Dolor and Democracy in Post Authoritarian Argentina*. Amsterdam: Rosenberg Publishers, 2008.
- Direccion Nacional de la Politica Criminal Ministerio de Justicia de la Nacion Republica Argentina, *Victimization Survey in the Federal Capital*, Buenos Aires, 1996.
- Eijkman, Q.A.M., *We are Here to Serve you, Public Security, Police Reform and Human Rights Implementation in Costa Rica*. Amsterdam: Intersentia, 2007.
- Föhrig, A., Pomares, J.S. & Gortari, C., Policies of Citizen Security in Argentina: The National Plan for the Prevention of Crime. In:

- J.S. Tulchin, & M. Ruthenburg (eds.), *Toward a society under law: citizens and their police in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press, 2006.
- Frühling, H., *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?* Serie Documentos del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 2003.
- Frühling, H., Tulchin, J. & Golding, H., *Crime and Violence in Latin America, Citizen Security, Democracy and the State*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Centre Press, 2003.
- Frühling, H., Police Legitimacy in Chile. In: T.R. Tyler (ed.), *Legitimacy and Criminal Justice, international perspectives*. New York: Russel Sage Foundation, 2007, p. 115-145.
- Fumerton, M., & Remeijnse, S., Civil Defence Forces. In: K. Koonings, D. Kruijt (eds.), *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. London: Zed Books Ltd., 2004, p. 52-72.
- Glebbeck, M.L., *In the Crossfire of Democracy, police reform and police practice in post-civil war Guatemala*. Utrecht: Rozenberg publishers, 2003.
- Gurr, T.R., *Why Men Rebel*. New Jersey: Princeton University Press, 1970.
- Helmke, G. & Levitsky, S. (eds.), *Informal Institutions and Democracy: A View from Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2006.
- Hinton, M.S., *The State on the streets: Police and Politics in Argentina and Brazil*. Boulder, USA: Lynne Rien Publishers, 2006.
- Hinton, M.S., *The State on the Streets: Police and Politics in Argentina and Brazil*. London: Lynne Rienner Publishers, 2006.
- Hornberger, J., *Don't Push the constitution down my Throat!, Human Rights in Every Day Practice. An Ethnography of Police Transformation in Johannesburg, South Africa* (proefschrift), Utrecht, 2007.
- Husain S., *In War, Those Who die Are not Innocent, Human Rights Implementation, Policing and Public Security Reform in Rio de Janeiro, Brazil*. Amsterdam: Rosenberg Publishers, 2007.
- Jempson, M., Torture Worldwide. In: D. Forrest, (ed.), *A Glimpse of Hell*. London: Amnesty International, 1996, p. 70-72.
- Johnson, J.L., When the poor Police Themselves: Public insecurity and Extra-Legal Criminal justice administration in Mexico. In:

- T.R. Tyler, *Legitimacy and Criminal Justice, International Perspectives*. New York: Russel Sage Foundation, 2007, p. 167-185.
- Keefer, P. & Vlaicu, R., *Democracy, credibility and clientelism*. World Bank Policy Research Working Paper 3472 (January), presented at the meetings of the American Political Science Association, September 2005.
- Keefer, P., *Clientelism, Credibility and the Policy Choices of Young Democracies* [online]. Available from: www.qog.pol.gu.se/conferences/november2005/papers/Keefer.pdf, 2005.
- Kingdon, J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2nd ed. New York: Addison-Wesley Educational Publishers, 1995.
- Koonings, K. & Kruijt, D., Violence and Fear in Latin America. In: Kees Koonings & Dirk Kruijt (eds.), *Societies of Fear. The Legacy of Violence, Terror and Civil War in Latin America*. London: Zed books Ltd., 1999, p. 1-30.
- Koonings, K. & Kruijt, D., *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. London: Zed Books Ltd, 2004.
- Larrain, J., *Identity and Modernity in Latin America*. Cambridge, U.K.: Blackwell Publishers, 2000.
- Marquez, G., *Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean*. David Rockefeller/Inter-American Development Bank, 2007.
- Mastrofski, S.D., Controlling Street-Level Police Discretion. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2004, 593(1), 100-118.
- Morrison, A., Buvinic, M. & Shifter, M., The Violent America's; Risk Factors, Consequences and Policy Implications of Social and Domestic Violence. In: H. Fruhling, J. Tulchin & H. Golding (eds.), *Crime and Violence in Latin America, Citizen Security, Democracy and the State*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Centre Press, 2003.
- O'Donnell, G., Illusions about Consolidation. *Journal of Democracy*, 1996, 7(2), 34-51.
- O'Donnell, G., Polyarchies and the (Un)rule of Law in Latin America. In: J.E. Mendez, G. O'Donnell & P.S. Pinheiro (eds.), *The (Un)rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Indiana: University of Notre Dame Press, 1999.

- Peters, B.G., *Governance: A Garbage Can Perspective*. In: Political Science Series 84, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2002.
- Reenen, P. van, Policing Extensions in Latin America. In: K. Koonings & D. Kruijt (eds.), *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. London: Zed Books, 2004, p. 33-52.
- Reenen, P. van, The Rule of Law, Human Rights and Changing the Police in Latin America, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, forthcoming.
- Reiner, R., Policing and Police. In: R. Maguire, R. Morgan, R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Rodriguez, F., An Empty Revolution. *Foreign Affairs*, March-April 2008, 49-63.
- Rubinstein, J., *City Police*. New York: Hill and Wang, 1973.
- Seligson, M.A., The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America. *World Development*, 2006, 34(2), 381-404.
- Sharpe, A., Police Performance Crime as Structurally Coerced Action. *Policing and Society*, 1995, 5, 201-220.
- Transparency International, *Corruption Perception Index* 2006, 2007, 2008 [online]. Available from: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.
- Uildriks, N. & Tello, N., *Integrating Security and Human Rights Strategies: Accountability, Legitimacy and the Police Role in Mexico*, Paper presented at the Police Human Rights in Latin America Conference in Utrecht, April 2006.
- Uildriks, N. & Tello, N., *The Unrule of Law*, forthcoming.
- Ungar, M., *Violence and Citizen in Post-Authoritarian Latin America*, Princeton University Workshop, March 7, 2008, Panel III: Latin America's Police: Advancing Citizen Security?
- UNODC, The Tenth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems (Tenth CTS, 2005-2006) [online].
- Zaverucha, J., The 'Guaranteeing Law and Order Doctrine', and the Increased Role of the Brazilian Army. *Activities of Public Security, Nueva Sociedad* nr. 213 Enero-Febrero 2008.

Wat er rest van de dag

In juni van het vorig jaar (2000) nam Roel Gerrand afscheid van de politie. Hij deed dat met een toespraak en een receptie in het Tilburgse Stadhuis. In die toespraak vroeg hij aandacht voor de vele goede politiemensen die in de reorganisatie tussen de wielen zijn geraakt. Buiten hun schuld en soms ook zonder kwade bedoelingen van de korpsleiding. Bedrijfsongevallen. Hij sprak, zou men kunnen zeggen, uit eigen ervaring. Als hoofdcommissaris van Tilburg was hij bij de reorganisatie geen regiochef geworden, maar op zijn plaats blijven zitten; als districtschef dus. Vooral de bij de reorganisatie gehanteerde procedure had hem diep gegriefd. Zijn loopbaan na die tijd is door die gebeurtenis overschaduwd gebleven. Hij ging eerder weg, voor zijn zestigste, ziek geworden en niet langer in staat om zijn werk te doen. In zijn afscheidsspeech nam hij het op voor wat men zou kunnen noemen een vergeten groep in de politieorganisatie: goede politiemensen die door de reorganisatie tussen de wielen zijn geraakt. Die zijn er en hoewel ze zich stil houden, zijn het er vermoedelijk veel. Sommigen hebben zich over hun behandeling heen gezet en zijn weer vol goede moed, anderen lijden in stilte en zitten hun tijd uit, zijn verbitterd of ziek geworden, of zitten gewoon thuis en niemand kent hen meer. Over hen gaat dit artikel, of eigenlijk gaat het om degenen die hen misschien vergeten zijn: over U en mij.

De hoofdinspecteur gevonden voorwerpen

‘Als je naar Zuid Afrika bent geweest kun je het wel schudden’, zei een voormalige Zuid-Afrikaganger tegen mij. Hij was in het kader van de opbouw van de Zuid-Afrikaanse politie na de Apartheid, door de Nederlandse overheid uitgezonden en had daar in Zuid-Afrika een schat aan ervaring opgedaan. Daarvoor was, toen hij terugkwam in zijn

eigen korps, maar weinig oog; men leek wat met hem in de maag te zitten en hij wist toen ik hem sprak nog niet wat zijn volgende functie zou zijn. De korpsleiding wist dat ook nog niet, die was het wel goed uitgekomen dat hij voor een half jaar naar Zuid-Afrika wilde, want ze hadden een aantal mensen over. Er waren meer mensen dan plaatsen.

Sommige functies brandmerken je als iemand die over is, die al met al geen echt belangrijke bijdrage levert en niet in een carrièrelijn omhoog zit. Functies in Zuid-Afrika horen daartoe en opvallend genoeg ook de meeste andere internationale functies. Coördinatoren voor internationale zaken in de korpsen kunnen zich in een soortgelijke kwalificatie verheugen. Projectleider of projectcoördinator is soms ook zo'n functie; je leidt een project maar hebt geen vaste plaats. Je bent dan, in de ogen van velen over, of gestald omdat er even of permanent geen functie voor je is, of erger nog: mislukt. In veel korpsen treft men mensen aan op dat soort gemerkte – sommigen zouden zeggen gebrandmerkte – functies. Het vreemde is dat een aantal, hoewel niet in een carrièrelijn passend, op de keper beschouwd zeer uitdagend zijn en degene die de functie bekleedt sterk doet groeien. Wat bijvoorbeeld te denken van de politiemans die de recherchepoot van het Joegoslaviëtribunaal heeft opgezet en een aantal jaren heeft geleid, of van de collega's die hebben geadviseerd en geholpen bij de opzet van een Zuid-Afrikaanse Rijksrecherche. Sommige van die functies zijn echter helemaal niet uitdagend, in tegendeel. Soms zijn ze gecreëerd, andere bestonden al maar hebben de naam bestemd te zijn voor mensen die even in de luwte moeten of waar men geen raad mee weet. De functies hebben binnen korpsen onthullende bijnamen: commissaris lege dozen, inspecteur dranghekken, hoofdinspecteur gevonden voorwerpen.

Dat zijn de mensen die nog aan het werk zijn.

Onlangs ontdekte men in een korps dat er ongeveer honderd man thuis zaten waar men geen raad mee wist. Ze waren niet ziek maar ze werkten ook niet. Een van hen was al acht jaar thuis, thuis gebleven na een conflict waar men niet uitkwam. Her en der was in het betreffende korps wel bekend dat er iemand thuiszat, maar een overzicht was er niet. Ze zijn er in de meeste korpsen; mensen die thuiszitten. Sommigen hebben zich ziek gemeld, maar zijn het in feite niet, anderen zijn thuis op een vage titel of met toestemming van hun chef. Opnieuw: er is geen zicht op de aantallen; noch op de oorzaken die aan

het thuis zitten ten grondslag liggen. Duidelijk is wel dat men er in veel korpsen geen weg mee weet. Vermoedelijk is een belangrijk deel van de achterliggende problemen terug te voeren op de reorganisatie, maar er zijn ook andere oorzaken.

Dat zijn de mensen die thuis zitten.

Een belangrijk deel van het probleem is van alle tijden: sommige mensen komen tussen de wielen van de organisatie, anderen wordt het werk te veel. Van sommigen kan je zeggen dat het hun eigen schuld is, anderen worden het slachtoffer van reorganisaties, van collega's, van superieuren of gewoon van het werk. De reorganisatie heeft het aantal van degenen die beschadigd zijn buiten hun schuld sterk vergroot: leidinggevendenden die weer de straat op moesten, oude districts- en korpschefs waarvoor geen passende functie meer was, specialisten van diverse pluimage zoals zeden en jeugdpolitie, recherche specialismen, veldpolitie mensen die terugvloeden in de algemene dienst. Velen van hen zien nu tot hun verbazing dat er nieuwe eenheden worden opgericht die de oude specialismen terugbrengen. Er is een nieuwe behoefte aan jeugd- en zedenspecialisten, vuurwapens vragen opnieuw aandacht, een aantal jaren geleden ontmantelde rechercheafdelingen komen terug, het verkeer vraagt nieuwe aandacht en nieuwe deskundigen. En korpsen die nog maar kort geleden het aantal leidinggevendenden terug brachten tot het laagst denkbare niveau – *lean and mean* – presteren het nu weer om meer ruimte te creëren om de overbelasting van die leidinggevendenden te verminderen. De groep leidinggevendenden was kennelijk toch te *lean* geworden. De hoofdinspecteur gevonden voorwerpen heeft het zien gebeuren. Hij was wel goed destijds maar er waren er teveel en hij is inmiddels verbitterd geraakt; hij komt vermoedelijk voor de nieuwe functies niet in aanmerking. De vuurwapenspecialist die zich tegen de opheffing van zijn specialisme verzette en terugging naar een wijkteam, had toch wel een grote mond destijds, ook hij komt niet in aanmerking. Zij zijn niet de enigen.

Het is goed om even de andere kant te vermelden anders zou de indruk ontstaan dat er alleen maar slachtoffers zijn: er zijn mensen, ook bij de politie, die volstrekt irrationele ideeën hebben over hun eigen functioneren en hun carrière perspectieven. Zij eisen een snelle en interessante carrière, en menen ook dat zij daar recht op hebben maar presteren weinig; te weinig voor zo'n interessante carrière. Dat die mensen teleurgesteld worden is vervelend, maar vaak onvermijdelijk. Ook

ten aanzien van die groep geldt, dat er met zorgvuldigheid mee moet worden omgegaan, maar het verwijt dat in dit artikel ligt besloten; het verwijt van de weinig zorg, geldt doorgaans niet voor deze categorie. Een tweede relativerend opmerking betreft het verwijderen van toch slecht functionerende chefs en specialisten. Daartoe bood de reorganisatie goede mogelijkheden en tot opluchting van degenen die met een slechte chef moesten werken werd ruimte gemaakt voor nieuwe goede mensen; ruimte betekende beweging en vernieuwing.

Verwaarlozing

In het begin van het reorganisatietraject kreeg ik bezoek van een tweetal directeuren van een bedrijf dat gespecialiseerd was in loopbaanbegeleiding. Ze waren gevraagd, ik weet niet meer door wie, voor mogelijke outplacement trajecten binnen de politie in verband met de reorganisatie en ze oriënteerden zich daarom in de politieorganisatie. De inhoud van het gesprek met hen ben ik kwijt, maar ze hadden een opmerking die mij is bijgebleven. Er is opvallend verschil tussen het bedrijfsleven en de politie, was hen opgevallen: mensen bij de politie op leidinggevend niveau helpen elkaar niet. Ze hebben wel oordelen – scherp en duidelijk soms en vaak kritisch – maar helpen niet en grijpen niet in. Beschermen collega's niet tegen mislukking, maar zeggen achteraf wel dat ze het wisten en hadden zien aankomen. Ik schrijf: op het leidinggevend niveau; dat was waar de twee directeuren kennelijk zicht op hadden. Ik heb de indruk dat het in het uitvoerende werk beter is, maar echt zicht heb ik daar niet op.

Ik heb de twee directeuren gezegd dat het allemaal wel meeviel, maar de observatie bleef toch wat ongemakkelijk in mijn hoofd hangen. Ik denk achteraf gezien dat hij klopt en dat ik dat ook wel wist, in ieder geval wat mijzelf betreft. Er is een 'body of knowledge' over mensen binnen de politie die door een kring van mensen om de betrokkene heen wordt gedeeld, in stand gehouden en geactualiseerd. Deels en in het gunstigste geval is die kennis gebaseerd op eigen ervaringen en een eerlijke waardering ervan, soms is het tweede hands kennis of puur gerucht. De verhalen over mensen worden meestal niet gecheckt, leiden een eigen leven en beïnvloeden beslissingen over de carrière van mensen, soms beslissend. De uitwisseling van gegevens en beelden

over collega's is een deel van de social talk tussen politiemensen. Het is mij menigmaal overkomen dat ik deelnam aan die gesprekken, maar niet de moeite nam om later bij de betrokkenen na te gaan of een verhaal klopte of een beeld correct was.

De twee directeuren van het outplacement bureau hadden ook nog op een ander manier gelijk ontdekte ik later. Wij laten mensen in de steek; wellicht is het correct om het persoonlijker te formuleren: ik laat mensen in de steek. De korpschef van de regio Noord-Oost Gelderland, Jaap Bakker, moest enkele jaren geleden het veld ruimen omdat zijn korpsbeheerder het vertrouwen in hem had opgezegd. Bakker had in de reorganisatieperiode een extra beloning toegekend gekregen voor de zware belasting van korpschef in de reorganisatieperiode. Zijn korpsbeheerder had die extra component toegekend, maar de nieuw aantredende korpsbeheerder, H.J.E. Bruins Slot kon er niet mee leven en zegde plompverloren het vertrouwen in Bakker op. In de pers, voornamelijk in De Telegraaf werd Bakker weggezet als profiteur en pronkte een foto van zijn huis als bewijs voor zijn ongebreidelde geldzucht. Volstrekt ten onrechte, naar ook achteraf bleek. In die periode kreeg ik slaande ruzie met mijn vrouw en mijn dochter. Jaap Bakker is een vriend en jaargenoot en zij begrepen niet, dat niemand het in het openbaar voor Jaap Bakker opnam, dat niemand de houding van zijn burgemeester veroordeelde en de behandeling die hij in de pers kreeg van commentaar voorzag. Hun verwijt trof ook mij. Mij in het bijzonder en mijn weigering om een artikel te schrijven over de zaak leverde mij – tijdelijk, maar toch – verachting binnen mijn gezin op.

Waarom reageerde ik niet, waarom ging ik niet op de suggestie van mijn vrouw en mijn dochter in? Mijn verdediging toen was, dat ik de zaak onvoldoende kende en dat er wellicht kanten aan zaten die er een ander licht op zouden werpen dan dat van Jaap. Ik kende Bruins Slots verhaal niet. Dat bleek achteraf niet het geval te zijn. Jaap is ten onrechte weggestuurd en hij is, zij het in kleine kring, gerehabiliteerd en kreeg weer een baan aangeboden binnen de politie. Maar welbeschouwd was er bij mij meer dan een aarzeling uit zorgvuldigheid. Toen ik er later nog eens op terugkeek en ook mijn gedrag in andere en andersoortige gevallen waarin iets aan de hand was met een collega tegen het licht hield, waren er tenminste nog twee motieven, of misschien zelfs reflexen die een rol speelden bij mijn non-interventies

in dat type situaties: de ingehamerde loyaliteit ten opzichte van hoger gezag, en een wat men zou kunnen noemen ‘integriteitssyndroom’.

a. Loyaliteit

Je burgemeester korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie val je niet publiekelijk aan. Het uitgangspunt is dat je doet wat ze vragen, je helpt ze en beschermt ze tegen uitglidders vanuit het standpunt dat ze te goeder trouw zijn en het besef dat ze het bevoegd gezag uitmaken. Die ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag is een van de centrale leerstukken uit de politieopleiding en de meeste politiemensen, in ieder geval ik, hebben deze geïnternaliseerd. Dat geldt voor een situatie waarin jezelf het slachtoffer bent, maar ook wanneer het een collega overkomt. Vanuit de politie worden beslissingen van het bevoegd gezag die collega's schade doen of benadelen, niet van commentaar voorzien. De politiemans die het betreft, blijft dus in de kou staan. Een collega of vriend wordt opgeofferd voor een doctrine, achteraf heb ik grote twijfel of die prioriteit de juiste is.

b. Het integriteitssyndroom

Ik ontdek een merkwaardige terugtrekreflex wanneer er onder politiemensen een vermoeden is, dat een collega-politieman of -vrouw om het heel algemeen te zeggen niet zuiver op de graat is. Hij of zij raakt in zo'n geval min of meer besmet. Contacten verminderen of worden vermeden, ervaringen met de betrokkene en oordelen over zijn optreden komen in het licht te staan van wantrouwen. Want dat is een van de kenmerken van de politie, het is een organisatie van wantrouwen. Dat wantrouwen richt zich normaliter in principe op de buitenwereld, maar kan snel overslaan op collega's die strafbare feiten gepleegd hebben of andere integriteitscodes hebben geschonden. Politiemensen die verdacht worden van strafbare feiten raken heel snel hun collega's kwijt, ze worden verdachten en dus buiten de gemeenschap geplaatst. Die oriëntatie op integriteit, dat ‘integriteitssyndroom’ zoals ik het bij gebrek aan beter maar even zal noemen, is vaak sterker dan de vriendschap en collegialiteit onder politiemensen. De politie blijft een organisatie van moralisten en laat zo mensen vallen waarvan de moraliteit, soms alleen uit gerucht, in twijfel wordt getrokken. Soms kan men daar begrip voor hebben, vaak ook niet.

Ongetwijfeld heeft U herkend dat de twee aspecten die ik hier uitvergroot, te maken hebben met de principes van de rechtstaat, principes die de kwaliteit van de politie uitmaken. De onnadenkende en soms zelfs reflexmatige reactie op verhalen over collega's, doet soms die collega's onrecht, is onpersoonlijk, koud en kwetsend.

Liefde

Het woord liefde is taboe binnen de politie. Ongepast en uit een andere wereld. Wie het gebruikt, brandt af. Ook ik vond het dus onbruikbaar. Ik kwam niet verder dan de term 'loyaliteit' en 'verantwoordelijkheid' en had een gezaghebbend auteur nodig om over de drempel te stappen, het te durven gebruiken ten aanzien van de politie. Die auteur is Kets de Vries, hoogleraar bedrijfskunde en psychotherapeut, die op basis van onderzoek naar succesvolle bedrijven gewoon schrijft dat liefde het verschil is tussen succesvolle en niet-succesvolle bedrijven.¹ Bedrijfsculturen worden beïnvloed en gevormd doordat leiders een gevoel van gehechtheid en verwantschap introduceren en stimuleren en zorg voor hun mensen hebben en ook van hun medewerkers vragen. Het bedrijf als familie. Liefde is een metawaarde die het bedrijven in staat stelt om buitengewoon te presteren. 'Organisaties waar weinig liefde bestaat, lopen het risico dysfunctioneel te worden. Medewerkers verspillen hun tijd aan defensieve praktijken in plaats van zich te concentreren op teamwork en het streven naar excellentie'.² Bazen als teddyberen, teddyberen die overigens ook gewoon zorgen dat het bedrijf blijft lopen en winst maakt en die dus ook een aantal harde kanten hebben en uiterst onsympathieke beslissingen nemen. Opvallend genoeg kunnen ze waarschijnlijk harder opereren dan hun collega's met een lager teddybeergehalte.

De manier waarop de politie met mensen omgaat, levert, hoewel men niet moet generaliseren, soms geen schoonheidsprijs om. Zeker bij en na de reorganisatie hebben mensen zich in de steek gelaten gevoeld door hun eigen bazen, door hun eigen bevoegd gezag en

1 M. Kets de Vries en E. Florent-Treacy, *Leiderschap van Wereldklasse*, vert. Amsterdam 1998.

2 M. Kets de Vries en E. Florent-Treacy, a.w. citaat *De Volkskrant*, 19 dec. 1998, p. 50.

soms ook door hun belangenorganisaties. Een aantal is diep gekwetst. Korpsleidingen, vaak zelf onder druk, slaagden er niet in om in het reorganisatietraject vertrouwen te behouden bij veel mensen. Aandacht voor de techniek van management die in de gereorganiseerde korpsen sterk is opgekomen, aandacht voor de techniek van beleidsvoorbereiding, -uitvoering en terugkoppeling, voor kengetallen en kwaliteitssystemen, voor meten is weten en p&c cycli, levert het gevaar op van technisch management, van instrumentaliteit en onpersoonlijkheid, van liefdeloosheid. Dat is wat men na de reorganisatie als dominante management cultuur heeft zien opkomen. De mensen klagen dat zij hun districtschef niet meer zien, die is te druk met vergaderen; om over hun korpschef maar te zwijgen. Er zijn weinig teddyberen te bekennen.

De neiging om collega's die of te weinig succesvol zijn, of waaraan mogelijk iets anders mankeert, te wantrouwen, doet onrecht aan mensen in de organisatie en maakt de politie tot een betrekkelijk liefdeloze organisatie.

Sommigen zullen dat niet erg vinden. Het is allemaal flauwekul, belachelijk om het woord liefde alleen al op te schrijven. Wellicht zijn er anderen die het vermoeden hebben dat als mensen zich vertrouwder voelen in hun organisatie, ze ook meer plezier in hun werk en hun werkomgeving hebben. Dat alleen al is, afgezien van efficiencydenken en beter-presteer-motieven, een waarde. Het is fijn om met collega's te werken die lol in hun werk hebben. Daarnaast presteren wellicht mensen beter in een omgeving waar waarde aan hen wordt gehecht en aandacht voor ze is en misschien zelfs zijn ze minder ziek.

Eigenlijk een bekend verhaal

In feite gaat het om bekende dingen. Er is niets nieuws onder de zon. De noodzaak van wat Kets de Vries liefde noemt in een organisatie wordt door velen gevoeld en soms onder woorden gebracht, ook in een betrekkelijk liefde-arme organisatie als de politie. Doorgaans worden daarbij alleen andere begrippen gebruikt dan liefde en dat is misschien maar beter ook. Dat betekent niet dat er geen probleem is, maar wel dat er iets aan te doen is. Wat dan wel?

Om te beginnen is er iets te doen bij de selectie van korpsleidingen. De laatste tijd worden korpsleidingen niet geselecteerd op hun

teddybeer gehalte. Sterker nog: teddyberen, geliefd en soms uitgesproken als ze zijn, hebben soms de neiging betrekkelijk eigenstandig en soms zelfs eigenwijs te zijn, een eigenschap die de afgelopen vijf jaar niet populair is bij het bevoegd gezag. Bezorgd over de uitgesprokenheid van sommige korpschef is er een voorkeur gegroeid voor een wat minder opvallend type. Eigenstandigheid kan beheersingsproblemen geven en beheersingsproblemen betekenen soms een gevoel van een te geringe controle over de korpschef. Een bevoegd gezag dat de waarde van kwaliteit van politiekorpsen echt ter harte gaat, moet ook manieren vinden om teddyberen in de selecties voor korpschefs op te nemen.

Ook op het niveau van districtschef kom ik de eigenschap die liefde heet als selectie criterium bij nieuwe benoemingen niet echt tegen. Dat kan gebrek aan inzicht zijn in de profielen van districtschefs, maar ik heb het vermoeden dat ze meer geselecteerd worden op hun technische managementkwaliteiten en hun politie ervaring, dan op hun vermogen om mensen te inspireren, te binden en bescherming te geven. Bovendien: wat moet zo'n man in een korps en een korpsleiding die in dat aspect van management niet echt is geïnteresseerd. Ook hier is de suggestie: voeg een selectie criterium toe.

Vervolgens en onvermijdelijk komt ook de cultuur aan de orde, moeilijk en alleen in een taai volgehouden inspanning te veranderen. Korpsleidingen en districtsleidingen hebben hier een beslissende rol; men moet dan wel lange afstandslopers selecteren. Die cultuur raakt ook een van de moeilijkst te beïnvloeden aspecten van de politie: de cultuur van de werkvloer, van de mensen op straat, gegroeid vanuit de praktijk van het werk op straat en nodig om te kunnen overleven. Aansluiting vinden bij dat aspect van de cultuur van de praktijk is noodzakelijk om ook daar de sfeer van wantrouwen, afscherming en geheimzinnigheid te doorbreken.

Het gaat niet alleen over selectie, het gaat ook over opleiding: hoe word je een chef die op handen gedragen wordt? Hoe word je een 'teddybeer'? is dat te leren? Ja, door degenen die het zo doen in de praktijk te observeren, maar ook door een aantal vakken te verrijken met opvattingen over leidinggeven die de mens weer in het centrum van de kunst van het leidinggeven brengen en niet de cijfers en de driehoek.

Ja, en dan de groep mensen die al gebutst en gedeukt is. De hoofdinspecteurs lege dozen om het nog maar weer eens oneerbiedig aan te geven, en degenen die thuis zitten en waarnaar niemand meer

omkijkt. Wellicht ligt daar, bij die groepen wel de meest actuele, concrete en praktische manier om te laten zien dat het mogelijk is de politie minder liefde-arm te maken. Ga met ze in gesprek, luister naar hun verhaal, kom er achter dat wanneer je ze respecteert er een geweldig potentieel aan kwaliteit achter schuil gaat, een potentieel dat aangeboord kan worden wanneer je erin slaagt ze hun gevoel voor eigenwaarde terug te geven. Hoe doe je dat:

- door aandacht te geven
- door conflicten opnieuw te bespreken en te verhelderen, desnoods met externe hulp
- door systematisch aandacht te geven aan de loopbaanmogelijkheden van hen die door de reorganisatie klem zijn geraakt en mensen individueel en in groepsverband te begeleiden.

Dat was waar de afscheidsspeech van Gerrand over ging.

Verantwoording

‘Twee broers’ is een fragment dat voor het eerst in 1998 verscheen als introductie tot de inleiding van Van Reenen (red.), *De Geest van Blauw* en dat voor deze uitgave is bewerkt. ‘Over de legitimiteit van het hedendaagse politieoptreden’ schreef Van Reenen samen met Peter Verton en verscheen in 1974 in het sociologische tijdschrift *Mens en Maatschappij*. ‘De andere politie. Een laat commentaar op het rapport Politie in Verandering’ publiceerde Van Reenen in 1980 in het *Tijdschrift voor Criminologie*. Het artikel ‘Politieleiding en haar opleiding. Een oriëntatie op de toekomst’ verscheen in 1983 in *Justitiële Verkenningen*. Dat was in 1994 ook het geval met ‘Het zwevende politiebestedel.’ ‘The Amnesty adventure: Amnesty International’s police group in The Netherlands’ verscheen voor het eerst in 1997 in *Netherlands Quarterly of Human Rights*. ‘Stapel en De Koning’ verscheen onder de titel ‘Honderd jaar Stapel en De Koning’ in 2006 in *Portret van de politie*. ‘De tanden van de politie’ publiceerde Van Reenen in 2009 in *De politie en haar opdracht: De kerntakendiscussie voorbij*. ‘From policing the garbage can to garbage can policing’ verscheen een jaar later in *Policing and society*. ‘Wat rest van de dag’ tenslotte verscheen in 2001 in het *Tijdschrift voor de Politie*. Wij danken de redacties van de betrokken tijdschriften voor hun toestemming tot publicatie. De teksten zijn licht geredigeerd.

Bibliografie P. van Reenen

Naast de hieronder vermelde boeken en artikelen heeft Piet van Reenen in de loop der jaren talloze recensies en opiniërende stukken gepubliceerd. Deze zijn niet opgenomen.

‘Over de Legitimiteit van het Hedendaagse Politieoptreden’ (met P.C. Verton), *Mens en Maatschappij*, no. 1 1974, p. 72-87.

‘Politie: Technocraat of Politicus’ in: *Dag Diender*, Coornhert Liga, 1975.

De Opkomst van een nieuwe Politiek-Politiële structuur, *Sociologische Gids*, no. 6 1978, p. 531 e.v.

De Proefdistricten van het Korps Rijkspolitie (met Sanders) Den Haag 1978.

Overheidsgeweld, een politiek sociologische analyse van het geweldsmonopolie. Alphen aan den Rijn: Samsom 1979.

‘De Andere Politie; een laat commentaar op het rapport Politie in Verandering’ in: *Tijdschrift voor Criminologie*, mei 1980, p. 121-139.

‘De dilemma’s van het georganiseerde politiegeweld’ in: *Noodzaak*, no. 7/8 1980.

‘Kracht aan de Wet’ in: *Justitiële Verkenningen*, 1980, nr. 5, p. 5-45.

‘Urban crisis management and the police force: the case of Amsterdam’ in: *The Netherlands Journal of Sociology*, 1981, nr. 17, p. 150-178.

(met Van der Griendt en Gorsira) *Rapport van de Commissie van Onderzoek Korps Politie Nederlandse Antillen*. Den Haag 1981.

‘Ontwikkelingen in het Toepassen van Overheidsgeweld: de problematiek van de politie’ in: R.W. van Dijk (red.), *Militaire Bijstand in Discussie*. Den Haag 1982, p. 16-25.

Dimensies van het Politiewerk, Handboek Politie-informatie, Alphen aan den Rijn 1982.

- 'Police research and its problems in police organisations' in: *Police Studies*, 1983, nr. 1, p. 13 e.v.
- 'Politieleiding en haar Opleiding, een oriëntatie op de toekomst' in: *Justitiële Verkenningen*, 1983, nr. 1, p. 28-47.
(met P. van Lochem en C. Fijnaut), *Theoretische opstellen rondom de politie*. Apeldoorn: Nederlandse Politie Academie 1983.
- 'De geschiedenis van de politiefunctie' in: *Tijdschrift voor de Politie*, 1984, p. 433-444.
- 'Politiebestel en Politiebesluit 1945' in: J.C.H. Blom, e.a. (red.), *Redenen van Wetenschap, opstellen over de politie veertig jaar na het Politiebesluit 1945*. Arnhem Gouda Quint 1985, p.
- 'Liberal Policing in the Interventionist State' in: *Police Studies* 1985, nr. 2.
- 'De Bijzondere Politie' in: *Bestuurswetenschappen*, 1986, nr. 5, p. 288-310.
Verkeerspolitiegeschiedenis en politietheorie, *Tijdschrift voor de Politie*, 1986, nr. 11 en 12.
- 'De Koninklijke Marechaussee in 1945 en in 1985' in: *Tijdschrift voor de Politie*, 1986, p. 261-268.
- (red.) *Het Politiebestel*, Arnhem Gouda Quint 1987.
- 'Geweld' in: P. Immel (red), *Politiewerk: Mensenwerk*. Alphen aan den Rijn 1987.
- 'Wie keert het geweld in Nederland?' in: *Bedrijfsleven, Politie en Politiek Geweld*, Den Haag 1988.
- 'Bestuurskunde en politiewetenschap' in: M.L. Bemelmans, *Bestuurskunde in hoofdlijnen*. Leiden 1988.
- 'Japan is meer dan een reis waard' in: *Tijdschrift voor de Politie*, 1988, p. 119-126.
- 'Ordehandhaving na de verzorgingsstaat' in: U. Rosenthal, J.J.H. Pop (red.), *Aan de orde van de dag*. Den Haag 1988.
- 'European integration and police management innovation' in: *Report of the European Police Summer Course*. Apeldoorn 1989, p. 2-8.

- 'Policing Europe after 1992: cooperation and competition' in: *European Affairs* 1990.
Een Europees Politie Instituut: onderzoek naar de haalbaarheid. Den Haag 1990.
- 'Op zoek naar veiligheid' in: *Tijdschrift voor de Politie*, 1993, p. 231-235.
- 'Solidariteitsbreuken binnen de politie' in: *Binnenlands Bestuur*, 16-09-94.
- 'Geef de politie de ruimte?' in: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1994, p. 351-368.
- 'Wetgeving en fraudegevoeligheid in de Sociale Zekerheid' in: L. de la Combe, *Zicht op handhaving*. Zoetermeer 1994.
De Eerste Stap. Den Haag MvJ 1994.
Mineralen onder Controle? Den Haag LNV 1994.
- 'Het Zwevende Politiebestel' in: *Justitiële Verkenningen*, 1994, p. 7-37.
- 'Hoe bijzonder zijn mensenrechten?' in: *De Koninklijke Marechaussee*, no. 3 1995.
- 'Mest, Vis en Dwang: Een institutionele analyse' in: *Beleidswetenschap*, 1995, nr. 1, p. 2-24.
 (met D. Ruimschotel en B. Klaassen) 'Tussen norm en feit: methoden ter schatting van naleving van wetgeving' in: *Beleidsanalyse*, 1995, no. 4.
- 'De onbetaalbare politie' in: *Beleidswetenschap*, 1996, nr. 2, p. 105-123.
- 'Police integrity and police loyalty: the Stalker dilemma' in: *Police and Society*, 1996, vol. 8, p. 1-45.
- (met D. Ruimschotel en B. Klaassen) 'De ketenbenadering en de tafel van elf' in: *Beleidsanalyse*, 1996, no. 4.
- (met D. Ruimschotel en B. Klaassen) 'De tafel van elf. een conceptueel kader en een instrument bij rechtshandavingsvraagstukken' in: *Beleidsanalyse*, 1996, no. 3, p. 4-13.
- 'The Amnesty adventure. Amnesty International's police group in the Netherlands' in: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1997, vol. 15, no. 4, p. 475-494.

Schendingen in de schaduw. De rol van de politie bij mensenrechtenschendingen. Universiteit Utrecht 1997.

(red.), *De Geest van Blauw.* Deventer 1998.

(Met M. Kaptein), 'Ethiek en praktijk van politiewerk' in: Van Reenen (1998), p. 39-64.

'Twee broers' in: Van Reenen (1998), p. 1-8.

(Met J. Timmer) 'Geweldsmiddelen en politieel geweldsmisbruik' in: C. Fijnaut, E. Muller, U. Rosenthal (red.), *Politie, Studies over haar werking en organisatie.* Alphen aan den Rijn 1999, p. 423-444.

'Hoe zal ik Handhaven?' in: C. Coolsma, M. Wiering (red.), *Handhaving in Stukken.* Amsterdam 1999, p. 115-146.

(met C. Coolsma en M. Wiering), 'Handhaving in drie stukken' in: Coolsma, Wiering (1999), p. 13-45.

'The 'Unpayable' Police' in: *Policing*, 1999, vol. 22, nr. 2, p. 133-151.

(Met P. Cheves, R. M. Fainda) *Restructuring the Mozambican police: A mid-term evaluation.* Maputo 1999.

'Amnesty International's Police Group in The Netherland' in: *Ars Aequi*, 2000, jrg. 29, nr. 12, p. 854-860.

(red.), *De Tafel van Elf,* Den Haag, 2000.

Review of the Strategic Planning for the Justice Sector in Guatemala. Evaluations and Reviews of Partnership Programs – No. 24. Copenhagen 2001.

(Met J. Howell) Regulatory impact assessment. Disclosure of beneficial ownership of unlisted companies. Shamley Green 2001.

'Denkend over Denkers' in: L. Gunther Moor, *Rechtvaardigheid en Barmhartigheid.* Dordrecht 2001, p. 27-34.

'Mensenrechten voor verdachten' in: *Civiel Militair*, 2001, p. 13.

(Met M. Kaptein) 'Integrity Management of Police Organisation' in: *Policing*, 2001, nr. 3, p. 281-300.

'De dubbele pet van de Koninklijke Marechaussee' in: *Militaire Spectator*, 2001, nr. 1, p. 5-13.

'Human Rights violations by the police' in: *Human Rights Review*, 2001, vol. 2, nr. 2, p. 64-92.

'Wat er rest van de dag' in: *Tijdschrift voor de Politie*, 2001.

'Routine Police Torture, towards a personalistic analysis and strategy'
in: *The Journal of Human Rights*, sept. 2002.

'Mensenrechten en gewoon politiewerk' in: C. van der Vijver, L. Gunther Moor en E. van Laere, *Politiewerk in Buitengewone Omstandigheden*, Dordrecht SMVP 2002, p. 25-36.

Theme Report: The administration of justice, Review of the Technical Cooperation Program of the Office of the High Commission for Human Rights, Utrecht 2003.

'Policing Extensions in Latin America' in: K. Koonings, D. Kruijt (ed.), *Armed Actors, Organised Violence and State Failure in Latin America*. London/New York 2003.

(met N. Uildriks) *Policing Post-Communist Societies. Police Public Violence, Democratic Policing and Human Rights*. Antwerpen/Oxford/New York 2003.

(met M. Zwamborn) *Ownership and change agents, Evaluation of the project 'Support to Reform of the Justice Sector in Serbia'*, Copenhagen DIHR 2003.

Ex ante analyse van het stelsel van gebruiksnormen voor mest en mineralen in de landbouw, Den Haag LNV 2004.

'Politie Ethiek: Buiten eensgezind, binnen verdeeld' in: B. van Stokkom, L. Gunther Moor, *Onoprechte Handhaving*. Dordrecht SMVP 2004.

'Honderd jaar Stapel en De Koning' in: G. Leistra (red.), *Portret van de politie*. Den Haag: Elsevier, 2006.

'Children as Victims in the Israeli Palestinian Conflict: Policing Realities and Police Training' in: C.W. Greenbaum, P. Veerman, N. Bacon Shnoor, *Protection of Children During Armed Political conflict: A Multidisciplinary Perspective*. Antwerpen/Oxford 2006.

'Politiële legitimiteit: paradigma's en problemen' in K. van der Vijver, F. Vlek (red.), *De legitimiteit van de politie onder druk?* 2006, Elsevier. p. 133-186.

(Met J. Howell), *Independent review to assess the EU's efforts in the fight against terrorist financing in the context of the Financial Action Task*

- Force's Nine Special Recommendations and the EU Counter Terrorist Financing Strategy*, Brussels 2007.
- (Met B.P. Lindsnaes), *External evaluation of the tripartite Program for Democratic Policing (PDP) between the Rwanda National Police (RNP), the Swedish National Police Board (SNPB) and the South African Police Service (SAPS)*, SIDA Stockholm 2009.
- 'De Zestigers en de politiewetenschap' in: G. Meershoek (red.), *Politiestudies, Terugblik en Vooruitzicht. Een bundel essays voor Kees van der Vijver*. Dordrecht SMVP 2009, p. 53-79.
- 'De tanden van de politie' in: B. van Stokkom, J. Terpstra en L. Gunther Moor (red.), *De politie en haar opdracht: De kerntakendiscussie voorbij*. Antwerpen Maklu 2009, p. 117-138.
- 'From Policing the Garbage Can to Garbage Can Policing' in: *Policing and Society. An International Journal of Research and Policy*, 2010, Vol. 20, Nr. 4, p. 459.
- 'Cyrille Fijnaut en de politieke sociologie van de politie' in: T. Spapens, M. Groenhuijsen, T. Kooijmans, *Universalis*, Antwerpen 2011, p.
- (met B. Oude Breuil, D. Siegel, A. Beijer en L. Roos) 'Human trafficking revisited: legal enforcement and ethnographic narratives on sex trafficking to Western Europe' in: *Trends in Organized Crime*, 2011, Vol. 14, Nr. 1, p. 30-46.
- 'Rwanda's police development' in: I. Boerefijn,, I. Henderson, R. Janse, R. Weaver(red.) *Human Rights in Conflict*. p. 395-412.
- Tot op heden is dergelijk onderzoek nog niet verricht*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- 'Tussen Politiepraktijk en Politieopleiding' in: S. de Kimpe, L. Gunther Moor, F. Vlek, P. van Reenen, *Cahiers Politiestudies*, 2012, Nr. 22.
- (met G. Meershoek) 'De Nederlandse politie in een gewelddadige eeuw' in: *Cahiers Politiestudies*, 2012, Nr. 23, p. 159-176.
- (met F. Vlek) *Voer voor kwartiermakers: wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale Politie*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap, 2012.
- 'Rwanda's Police Development' in: *Human rights and conflicts: essays in honour of Bas de Gaay Fortman*. Cambridge: Intersentia 2012, p. 395-412.

De Politieacademie is hét nationale wervings-, selectie-, opleidings- en kennisinstituut voor de Nederlandse politie. De koers van de Politieacademie is gericht op voortdurende kwaliteitsverbetering van het politievak. Kennis en onderzoek leveren daar een belangrijke bijdrage aan; de activiteiten zijn gericht op verbeteringen in de politiepraktijk en aanpassingen in het onderwijs. De onderzoeksfunctie heeft daarbij oog voor de actualiteit en ontwikkelingen, maar is tevens op gepaste afstand van de dagelijkse hectiek.



www.politieacademie.nl

In de jaren zeventig begon iets bijzonders: politie-officieren gingen onderzoek doen naar de eigen organisatie. Zij leverden de ideeën voor de ingrijpende verandering die de politie later zou ondergaan. Enkelen gaven daar later zelf leiding aan, maar zij introduceerden ook een bijzondere onderzoekstraditie. Piet van Reenen was een van die pioniers. Begonnen als inspecteur bij de Rotterdamse Gemeentepolitie trotseerde hij na de rellen van de jaren zestig een verbod van de korpsleiding en ging in zijn vrije tijd sociologie studeren. Hij werd de eerste Nederlandse politieonderzoeker en combineerde dat werk later met functies als directeur van de Politieacademie en hoogleraar Politie en mensenrechten. Van alle kritische beschouwingen waarmee hij de politie de afgelopen veertig jaar begeleidde, bevat deze bundel een kleine, maar bijzondere selectie. Deze teksten getuigen van zijn eigenzinnigheid en zijn betrokkenheid bij het lastige politievak en zijn onverminderd actueel.

ISBN 978-94-6236-013-6



9 789462 360136



« waakzaam en dienstbaar »